

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**



**APRECIACIÓN FINAL DEL PROGRAMA A TRABAJAR URBANO  
2002 – 2006**

**INFORME FINAL**

**Preparado por el Consultor  
Pedro Lizaraburu Tesson  
SSA No. 014/2007**

**Lima, agosto de 2007**

## Sumario

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	7
I. Características	8
II. Momentos	11
III. Apreciaciones	18
A. Generales	18
B. Particulares	31
IV. Conclusiones y Sugerencias	36
Anexos	39
1. Perfil del beneficiario ATU	39
2. Personas, ámbitos y proyectos visitados	41
3. Ejercicios de apreciación anteriores: cuadro comparativo:	46

## Resumen Ejecutivo

A fines del año 2001, con la finalidad de mitigar los efectos de la severa recesión económica que atravesaba el país, se crea el Programa A Trabajar Urbano (ATU). Esta intervención gubernamental se orienta prioritariamente a generar empleo / ingreso temporal en los ámbitos urbanos de mayor pobreza relativa, sustentada en una estrategia fundada en el financiamiento de pequeños proyectos inversión local (PIL), a ser ejecutados haciendo uso intensivo de mano de la obra.

ATU definió geográficamente su población objetivo a partir de criterios de pobreza relativa y densidad poblacional, estableciendo 206 demarcaciones distritales en las que operaría. En estos ámbitos se promoverían en forma periódica concursos de proyectos regidos por bases específicas, abiertos a instituciones y organizaciones de base locales. En función de la disponibilidad presupuestal se seleccionarían un número determinado de propuestas por distrito, las mismas que recibirían el financiamiento necesario para su ejecución. La implementación del proyecto sería responsabilidad de la instancia proponente, bajo la supervisión de la Unidad Ejecutora responsable del Programa, dependiente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

El Programa inicia sus operaciones el año 2002 y ha operado regularmente desde entonces. En términos generales se puede señalar que existe una continuidad conceptual y metodológica básica durante estos cinco años. No obstante, en función del énfasis que pusieron los responsables de la conducción del Programa en su objetivo principal y de la cobertura geográfica alcanzada, es posible identificar dos momentos relativamente distintos en el proceso.

Durante el primer momento, la unidad de dirección nacida del equipo comprometido con el diseño de la intervención y que condujo las cuatro primeras convocatorias a concurso de proyectos, se preocupó por orientar la propuesta hacia su prioridad básica: transferir subsidios directos a los participantes en las actividades promovidas, a través del pago de compensaciones regulares. Este énfasis se antepone a las obras mismas resultantes de las actividades.

Un segundo momento se inicia a mediados del 2003, asociado a los cambios operados en la dirección política del MTPE el mismo que condiciona el alejamiento de la mayor parte del equipo técnico inicial del Programa. Las posteriores, y sucesivas, direcciones de ATU tienden a privilegiar la calidad y sostenibilidad de los productos. Progresivamente se introducen en las Bases de las Convocatorias nuevas relaciones técnicas y de financiamiento de los proyectos, particularmente concernientes a la intensidad de la mano de obra no calificada (MONC) exigida y los montos máximos de cofinanciamiento permitidos. En la práctica, ello conlleva la disminución relativa de los recursos dirigidos al pago de los participantes. En forma paralela se amplía la cobertura geográfica, incorporando a partir de 2004 nuevos distritos como áreas de intervención, llegando a operar en 540 hacia fines del 2006, lo que implicó una mayor dispersión de los recursos financieros, humanos y logísticos y la consiguiente elevación de los costos operativos.

Durante el quinquenio, ATU se ha convertido en una importante Unidad Ejecutora del sector público. Situación que ha supuesto un significativo incremento del monto de los recursos financieros manejados por el MTPE, convirtiendo a esta instancia

gubernamental, tradicionalmente de tipo administrativo, en un agente promotor de acciones de desarrollo social. En 2002, el Pliego 12 correspondiente al Ministerio consignaba un Presupuesto Institucional de Apertura de apenas 29 millones de soles; el año 2006, el pliego del MTPE ascendía a casi 223 millones, de los cuales el 70% se dirigían hacia el financiamiento de las actividades de ATU.

El Programa ha ejecutado recursos ascendentes a 753.9 millones, que representan el 62% de la ejecución total realizada por el Sector. ATU ha invertido efectivamente en el financiamiento directo de PIL (pago de MONC y otros costos) la suma de S/. 508.5 millones, aproximadamente el 67% del total de recursos ejecutados por el Programa. Se observa que a partir del 2004, existe una tendencia decreciente en los recursos totales invertidos en el pago de MONC y el financiamiento del componente “otros”, tendencia que contrasta con el incremento del número de convenios suscritos, lo que se explica por una disminución de la inversión por proyecto financiado.

El costo operativo del Programa ha sido relativamente elevado, representando aproximadamente el 30% de la inversión total. Al momento de su creación se planteó que dichos costos no deberían exceder el 15% de los recursos disponibles. Puede señalarse igualmente, que los costos operativos del *Programa Juntos*, que también se orienta a viabilizar transferencias directas a su población objetivo, se situaron el año 2006 en alrededor del 10% de la inversión total realizada.

Durante este periodo, el Programa ha realizado 11 Convocatorias Regulares y 13 Especiales, que permitieron la suscripción de 9,221 Convenios para la ejecución de proyectos, de los cuales 352 no fueron iniciados. Ello indicaría que ATU habría desarrollado un importante esfuerzo orientado a promover actividades dirigidas a la creación de puestos de trabajo temporales. Sin embargo, el número total de empleos efectivamente promovidos durante su vigencia se situaría en 316,055 plazas de trabajo temporales de cuatro meses de duración, lo que representa en promedio aproximadamente 21,000 plazas “permanentes” por año. Estas cifras muestran que la ocupación efectivamente promovida por el Programa anualmente alcanza sólo a una fracción reducida de su población meta, estimada en aproximadamente 1.3 millones de personas jefes de hogares pobres o con responsabilidades familiares.

De otra parte, un estudio realizado a fines de 2003 estima que los ingresos adicionales percibidos por los beneficiarios serían 25% superiores a los que hubieran obtenido los participantes de no haber mediado la intervención; el crecimiento de la economía desde entonces hace probable que este adicional se haya reducido. Sin embargo, la demanda por puestos se ha mantenido invariable, lo que indicaría que la propuesta todavía resulta atractiva para ciertos sectores, probablemente por la seguridad que ofrece al participante el hecho de recibir compensaciones por un lapso determinado, frente la incertidumbre que le representa su incorporación a otras alternativas mejor retribuidas pero menos seguras y permanentes.

El principal aporte del Programa se encuentre en las obras promovidas y los beneficios alcanzados en los ámbitos de su ejecución. La provisión de nuevos activos de uso colectivo o el mejoramiento de los existentes, a través de múltiples proyectos de agua potable y alcantarillado, calzadas, drenes y encauzamientos, muros de contención, escaleras, etc., han permitido elevar la habitabilidad y seguridad de la población contribuyendo a aliviar el grave déficit de infraestructura social existente en los ámbitos urbano-marginales. No obstante, resulta legítimo preguntar si este aporte se ubica dentro de las funciones propias de un órgano que funcionalmente se orienta hacia la promoción

y mejoramiento de los niveles de empleo / ingreso de la población como es el caso del MTPE.

Si se analiza la evolución de la intervención, se observa que durante la denominada segunda fase del proceso, se produce un decremento del monto invertido por el Programa en el financiamiento de los proyectos. Empero, este no se encuentra correlacionado a una pérdida de la calidad y dimensión física de las obras. Ello fue posible, gracias al incremento de los aportes que realiza el ejecutor en el financiamiento de los proyectos, recursos que no estuvieron destinados al pago de las compensaciones de los participantes.

Se observa que durante el segundo periodo, los municipios han mostrado mayor interés por participar en el Programa, sea como ejecutores directos o como organismos de financiamiento de los proyectos presentados por organizaciones de base y comités de gestión locales. Estas instituciones han asumido la práctica de complementar sus recursos propios, con aquellos provenientes del gobierno central, estableciéndose una asociación fructífera que constituye un logro importante que merece ser destacado. Los gobiernos regionales, aunque en menor medida, también han asumido el rol de cofinanciadores de los proyectos.

Entre la población beneficiaria existe una valoración positiva respecto a las obras y a sus efectos. ATU ha significado una oportunidad para la ejecución de obras necesarias que formaban parte del imaginario comunal no satisfecho y que habían sido infructuosamente gestionadas ante diferentes entidades; obras que se traducen en el mejoramiento de las condiciones de vida locales, impulso a las economías locales, reforzamiento de la autoestima y capacidades de sus integrantes para proyectarse como sujetos con iniciativa y autonomía individual y colectiva. Los pobladores, participantes y dirigencias locales califican de muy positiva la gestión y transparencia del Programa.

La empleabilidad de los participantes habría permanecido relativamente invariable, conservando su condición de mano de obra no calificada disponible a realizar cualquier tipo de actividad que el mercado de trabajo pudiese ofrecerles. No se ha encontrado evidencias significativas que ATU haya contribuido a mejorar las posibilidades de sus participantes para encontrar ocupaciones remuneradas en otras actividades distintas a aquellas promovidas con sus propias acciones; más aun el Programa ha creado sus “caseritos”, personas que ven el Programa como fuente de trabajo más o menos permanente.

El proceso en su conjunto se ha visto seriamente afectado por la ausencia de verdaderos instrumentos de gestión que posibiliten su planeamiento estratégico, mediante el señalamiento de objetivos y metas precisas para el mediano y corto plazo, así como los indicadores que dieran cuenta de su cumplimiento. Ante la inexistencia de estos instrumentos, tampoco se ha establecido la práctica de realizar ejercicios periódicos de evaluación profunda, que permitieran la adecuada comprensión del curso de la intervención, de los nuevos contextos en los que se desarrolla, la formulación de mecanismos y lineamientos que le permitieran superar sus debilidades y potenciar sus fortalezas.

Esta limitación se encuentra asociada al hecho que no se estableció desde el principio un sistema de reportes en función de los requerimientos de información de los diferentes usuarios potenciales. La base de datos existente no constituye un auténtico sistema de información gerencial integrado (SIG), que apoye en el proceso de toma de decisiones en

los diferentes niveles de la estructura de gestión y que al mismo tiempo permita mostrar adecuadamente los resultados consolidados del Programa.

En la operación de las acciones es posible observar una excesiva centralización y concentración, circunstancia que limita las posibilidades de adaptación de las orientaciones generales de la propuesta a las diferentes realidades locales y regionales. En este sentido, ATU se ha comportado como la mayoría de los programas nacionales tradicionales y no le ha sido posible asumir mecanismos consistentes con los imperativos que plantea el proceso de descentralización vigente en el país. Se puede decir que a pesar que el Programa tenía oficinas descentralizadas a nivel nacional, la operación era centralizada en Lima.

Las sugerencias que plantea el ejercicio realizado serían las siguientes:

- Evaluar la conveniencia de mantener el Programa como un instrumento de transferencia de subsidios directos por la vía de la generación de empleo temporal. La economía nacional se encuentra en una fase de expansión que en buena medida favorece una mayor articulación del subempleo estructural urbano con el mercado laboral generado por las actividades productivas y de servicios formales e informales.
- Procurar que el necesario trabajo de reformulación del Programa, no se realice exclusivamente desde la perspectiva sectorial del MTPE. Se debería buscar que las nuevas intervenciones se inserten en el contexto amplio del conjunto de la política de redistribución de ingresos que realiza el Estado a través de sus programas sociales.
- Evaluar la conveniencia de canalizar los recursos que dispone el Programa, y otros semejantes de MINDES - FONCODES, el Ministerio de Vivienda, etc., a través de la constitución de un Fondo de Apoyo que permita satisfacer los requerimientos de infraestructura social, e incluso productiva, de uso colectivo, tanto en el medio urbano como el rural. Los proyectos que se financiarían podrían ser ejecutados haciendo uso de mano de obra no calificada, siguiendo la metodología implementada por ATU.
- Realizar estudios que demuestren empíricamente la conveniencia, viabilidad y eficiencia económica de la ejecución de determinadas obras de pequeña y mediana envergadura haciendo uso masivo de mano de obra no calificada, frente a la eventual realización de las mismas utilizando las tecnologías convencionales de baja absorción de este tipo de operarios.
- Mantener, en caso de demostrarse su conveniencia, la modalidad de ejecución para proyectos de beneficio colectivo en los ámbitos más desfavorecidos. En el acceso y distribución de los recursos debería utilizar el mecanismo de concurso y la priorización local, ya que garantiza que aquellos sectores más preocupados en mejorar sus condiciones de vida, se organicen a fin de obtener los beneficios.
- Establecer sistemas de focalización asociados a líneas de base que permitan precisar las características de los déficit de infraestructura existente, los beneficiarios concernidos, las metas de corto, mediano y largo plazo y seguimiento de los efectos e impacto de las intervenciones a partir de indicadores preestablecidos.

## Introducción

El Perú fue uno de los países suscriptores de la Declaración del Milenio, expresando así su compromiso con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015. En consonancia, durante los últimos años el Estado ha implementado un conjunto de estrategias e intervenciones orientadas al cumplimiento nacional de los ODM, a la búsqueda de la inclusión de todos los sectores en los beneficios del crecimiento económico y a la promoción de un desarrollo nacional equitativo y sostenible. Entre estas intervenciones se sitúa el *Programa A Trabajar Urbano*, actividad que ha contado desde sus inicios con la asistencia técnica del PNUD.

Al término de su asistencia técnica, el PNUD plantea la necesidad de ejecutar un ejercicio de apreciación final del Programa con el objetivo de valorar el conjunto de la operación, precisar sus efectos e impactos durante sus cinco años, identificando su contribución a la solución de problemas sustantivos de la población de las áreas urbano-marginales en situación de pobreza y pobreza extrema.

Los objetivos específicos establecidos para este ejercicio de apreciación final de ATU han sido:

- Examinar su contribución a la generación de empleo / ingreso temporal entre su población objetivo;
- Establecer su aporte para la mejora de las condiciones de habitabilidad en las comunidades donde se ha realizado los proyectos financiados, y en consecuencia, su contribución al desarrollo local de las áreas intervenidas
- Precisar el desempeño, en términos de eficiencia y eficacia, de los órganos responsables del programa y de otras instancias participantes.
- Estimar los niveles de participación de la población beneficiaria, los gobiernos locales y otras entidades públicas y privadas convocadas por la propuesta.

En síntesis se trata de valorar si ATU, como mecanismo de asignación de recursos para la promoción social y económica de los sectores sociales menos favorecidos y de lucha contra la pobreza, ha contribuido a la solución de los problemas que le dieron origen, y si ha desarrollado condiciones y prácticas para que el conjunto de actores involucrados puedan lograr sus objetivos.

El presente Informe da cuenta del ejercicio realizado y se organiza en cuatro secciones. La primera describe las características generales de la intervención; en la segunda se consigna una presentación de los dos momentos identificados en el proceso de su implementación; la tercera, expone apreciaciones de tipo general y particular respecto al funcionamiento del Programa; la última, presenta las conclusiones y algunas sugerencias que se derivan del ejercicio realizado.

## I. Características

En 2001 cuando el país aun sufría los efectos de una severa recesión económica, el entonces recién instalado gobierno del presidente Toledo, apelando a la responsabilidad constitucional del Estado de orientar el desarrollo nacional e impulsar las políticas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura dirigidas a luchar contra la pobreza en el país, impulsa una iniciativa dirigida a subsidiar a los hogares más pobres del país haciendo uso del mecanismo de la generación de ocupación temporal<sup>1</sup>.

El Programa A Trabajar Urbano ATU fue establecido con el objetivo general de promover empleo temporal, orientado a los jefes de hogar de los ámbitos urbanos de mayor pobreza relativa del país, para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población concernida. Tal propósito debía traducirse en el logro de cuatro objetivos específicos: (1) incrementar el consumo de las familias beneficiadas directamente; (2) construir nueva infraestructura social y económica en las áreas intervenidas, y/o perfeccionar la existente; (3) promover la participación de la población y sus organizaciones en la gestión del desarrollo local; y (4) elevar la empleabilidad de los participantes.

Mediante el Decreto de Urgencia No. 130 (05-12-2001) la iniciativa, fue encargada al Ministerio de Trabajo y Promoción Social (en lo sucesivo Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo –MTPE según su nueva Ley Orgánica N° 27711 del 29/04/2002), una instancia tradicionalmente responsable de la mediación de las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios del sector formal de la economía y con muy poca experiencia en la ejecución de proyectos sociales. El MTPE suscribe un Convenio de Asistencia Técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la implementación del Programa, el mismo que ha permanecido vigente hasta fines del año 2006.

La estrategia operativa de intervención se apoya en la promoción y financiamiento parcial o total de pequeños proyectos de inversión local (PIL), los mismos que deberán ser ejecutados haciendo un uso intensivo de mano de obra no calificada (MONC) de los ámbitos priorizados. Los participantes en los proyectos reciben una compensación económica en función del número de días trabajados. El Programa establece como su población objetivo a los jefes de hogar desocupados y sus familias en distritos urbanos del país priorizados a partir de criterios de pobreza y densidad poblacional.

El proceso es viabilizado a través de la realización regular de Concursos de Proyectos<sup>2</sup>, en los que pueden participar instituciones públicas y privadas, y Organizaciones Sociales de Base, siempre y cuando el Organismo Proponente (OP) cumpla con los requisitos establecidos por las Bases del Concurso publicadas al inicio de cada Convocatoria.

---

<sup>1</sup> Durante la segunda mitad de los años 80' se había apelado este instrumento con el *Programa de Apoyo al Ingreso Temporal – PAIT*; serias dificultades en su implementación y resultados pocos satisfactorios aconsejaron su desactivación a los dos años de iniciado. Durante la década de los 90, en otros países de la región se adoptaron políticas comparables, lo que había permitido perfeccionar la mecánica operativa e impactos de estas intervenciones.

<sup>2</sup> ATU también financia proyectos especiales no sujetos a concurso, pero la significación de esta modalidad en el conjunto de la intervención puede ser calificada como marginal.

Los proyectos deben responder a tres líneas de inversión: infraestructura económica, infraestructura social y protección del medio ambiente y ser presentados bajo la forma de expedientes técnicos, susceptibles de ser sometidos a un proceso de evaluación que atañe a su elegibilidad o cumplimiento de los aspectos formales del concurso (realizada por el personal de planta), evaluación de su viabilidad a partir de estándares técnicos reconocidos (efectuada por personal externo) y priorización realizada por Comités Interinstitucionales Zonales (CIZ)<sup>3</sup>, en función de los recursos financieros disponibles y las prioridades locales de desarrollo.

Los proyectos seleccionados son apoyados financieramente por el Programa hasta un monto máximo de S/. 130,000, pero son responsabilidad de la institución proponente que asume la condición de Organismo Ejecutor (OE). En esta línea se suscribe un Convenio de Ejecución, en el que se establece el aporte del Programa que se desdobra en dos componentes: i. pago de MONC y, ii. El componente “otros” que puede ser utilizado en la compra de insumos y el pago de mano de obra calificada (responsable técnico, maestro de obras, etc.). Además el Convenio establece el monto del cofinanciamiento comprometido, que por lo general es usado para la adquisición de insumos y herramientas, aunque en la práctica no existen instrumentos precisos que permitan un monitoreo cabal de su cumplimiento. ATU asume la responsabilidad de supervisar la ejecución de los proyectos financiados.

Bajo la hipótesis que se produciría una demanda superior a los puestos generados con la ejecución de los proyectos, se estableció un proceso de inscripción de candidaturas bajo responsabilidad de los OE. La condición de “participante” (titular, eventual o suplente) se adquiere mediante sorteo público entre las personas que hubieran manifestado su voluntad de participar y presentado copia de su DNI y de la partida de nacimiento de un hijo menor de 18 años. Este mecanismo no garantiza necesariamente que el participante sea efectivamente el jefe del hogar.

La magnitud de la “compensación diaria” por MONC de los participantes es de S/. 14.00 (S/. 280 mensuales asumiendo 20 jornadas laboradas al mes). Este pago se fijó por debajo de la remuneración mínima legal para evitar que constituya una competencia al mercado laboral, pero principalmente para promover una “auto focalización” de los beneficiarios, buscando que el Programa se oriente hacia los sectores con mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral. La modalidad de retribución se realiza en forma directa a los participantes, en función del número de días laborados, al margen de cualquier otro tipo de condicionamiento.

La condición básica para el financiamiento de los proyectos radica en el uso intensivo de mano de obra en relación directa al número de puestos de trabajo generados. Esta condición se logra estableciendo una intensidad mínima para el componente mano de obra no calificada que deberán cumplir todos los proyectos para ser elegibles. La intensidad de la mano de obra fue definida como la relación entre el pago del MONC y el costo directo del proyecto; inicialmente se estableció que no podía ser inferior al 45%, lo que limitaba el monto del cofinanciamiento posible. La mayor parte del aporte ATU (75 % del total) será usado para el pago de la MONC. El ejecutor sólo podrá cubrir los costos de insumos, herramientas o mano de obra calificada hasta en un 25% del monto del monto entregado por el Programa, aunque esto último va a ser modificado conforme se desarrolla el Programa.

---

<sup>3</sup> En un inicio denominados Comités Interinstitucionales Departamentales (CID).

Los recursos de tesoro transferidos constituye un aporte al mejoramiento de las condiciones de vida y la superación de la pobreza, principalmente como un mecanismo de subsidio selectivo o transferencia directa de ingreso, pero también como un instrumento de inversión para procurar nuevos y mejores activos sociales en las áreas y poblaciones beneficiadas, en concordancia con planes de desarrollo locales.

La evaluación técnica respecto a la viabilidad de los proyectos es realizada por profesionales independientes de la zona, especialmente contratados previa selección de los mismos. Este “filtraje técnico” externo debe garantizar que las propuestas cuenten con requisitos mínimos de viabilidad y evitar la discrecionalidad de los funcionarios del programa o presiones de terceros.

En las primeras Convocatorias la evaluación técnica de los expedientes de los proyectos propuestos, se realiza con anterioridad a la priorización, sin embargo con la finalidad de reducir los costos de los proponentes, a partir de la Octava Convocatoria la evaluación técnica se realiza después de la fase de priorización de manera tal que los OP sólo deberán financiar los expedientes después que el financiamiento del proyecto ha sido aceptado por el CIZ.

La priorización de los proyectos se realiza en un proceso participativo, consensuado y libre de ingerencia externa, procurando la aplicación del concepto de vigilancia ciudadana para lo cual se conforman CIZ, conformados por representantes del gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil a partir de las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

Iniciadas las obras, el Programa realiza el proceso de seguimiento de su ejecución mediante la contratación de supervisiones externos (seleccionados por concurso), los cuales informan quincenalmente respecto al avance de las obras, y la participación de los participantes, para lo cual toda obra será monitoreada mediante el uso de un cuaderno de obras. El pago de sus honorarios se realiza directamente por el Programa en función del avance de las obras.

El pago de las planillas de compensaciones se realiza periódicamente, siendo preparadas por el responsable técnico (residente) de la obra y deberá ser refrendada por el supervisor. Las transferencias del componente “otros” se realizan en dos armadas, mediando una rendición de los gastos efectuados no inferior del 80% de la primera transferencia.

## II. Momentos

Mediante el Decreto de Urgencia No. 130 (05-12-2001) se encarga la ejecución del Programa al Ministerio de Trabajo y Promoción Social (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo –MTPE según su nueva Ley Orgánica N° 27711 del 29/04/2002), una instancia tradicionalmente responsable de la mediación de las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios del sector formal de la economía y con muy poca experiencia en la ejecución de proyectos sociales.

Esta última situación explica que DU No. 130 aborda paralelamente la creación de ATU y el tema de la constitución de la Unidad Ejecutora responsable; el MTPE asume una iniciativa que debía ser construida desde sus cimientos, lo que contradictoriamente conllevaba una serie de oportunidades asociadas a la posibilidad de modelar una institución sin las interferencias y vicios propios de las burocracias establecidas, pero al mismo tiempo que tenía que enfrentar los riesgos que conlleva la inexperiencia y la ausencia de estructuras de apoyo preexistentes.

La decisión política de encargar al MTPE la implementación de ATU fue tomada con cierta anterioridad a su creación. El responsable de dicho sector se vio en la necesidad de convocar a un grupo de profesionales nacionales; éstos, con el apoyo de algunos expertos en el tema, fueron quienes perfilaron la propuesta conceptual y operativa; y paralelamente se abocaron a la constituir la estructura de gestión inicial<sup>4</sup>. Estas complejas tareas debieron ser completadas a marchas forzadas.

El lanzamiento de la Primera Convocatoria ATU comprendió cinco departamentos de la Republica, una inversión programada en obras de aproximadamente 38 millones de nuevos soles y se realizó a principios del año 2002; mediando un trabajo previo que apenas superaba los cuatro meses.

Durante los años 2002 – 2003 ATU conoce un crecimiento vertiginoso; se convocaron tres concursos adicionales de proyectos y se promovieron aproximadamente 40 proyectos “proyectos especiales de prevención y emergencia” no sujetos a concurso. Se suscribieron 2581 Convenios, con una cobertura geográfica que comprendió la casi totalidad del país (excepción del departamento de Amazonas), lo que representaba una inversión comprometida superior a los 190 millones de dólares<sup>5</sup>.

Estas cifras indicarían el éxito inicial del Programa. Sin embargo, la propuesta tuvo que ser llevada a la práctica cuando apenas comenzaba a madurar conceptualmente, quedando por resolver vacíos en los instrumentos normativos y operativos, consolidar las estructuras de gestión y desarrollar eficientes herramientas de seguimiento y evaluación de los procesos. Al respecto puede señalarse:

---

<sup>4</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD estuvo apoyando este trabajo, que posteriormente sería formalizado en un Convenio de Asistencia Técnica para la implementación del Programa.

<sup>5</sup> Ver Apreciación del Proyecto PER/01/0133: Implementación del Programa A Trabajar Urbano, PNUD, Lima, diciembre 2002 e Implementación del Programa “A Trabajar Urbano”, Primer Año de Ejecución, PNUD, Lima, Marzo 2003.

- El desarrollo de la intervención fue forzada por el gobierno central, en atención a la prioridad política que le otorga. Esta situación predispuso a los cuadros responsables hacia un excesivo activismo, dirigido básicamente al funcionamiento y crecimiento de las operaciones.
- Esta situación que redujo su capacidad para realizar indispensables ejercicios de balance y evaluación de los procesos, inferir lecciones aprendidas y realizar las correcciones conceptuales. Este “espacios de reflexión” eran particularmente necesarios si se considera que el programa constituía en definitiva una práctica experimental en el país y como tal, sujeta a ajustes y correcciones.
- De igual forma, no fue posible desarrollar el instrumental necesario para su seguimiento y evaluación posterior. No sólo una línea de base que permitiese definir las características iniciales de su problemática de trabajo, sino también un sistema de información gerencial para la toma de decisiones para distintos niveles de usuario, que permita reportes consolidados que dieran cuenta del avance del proceso en su conjunto respecto a ciertas variables nacionales y regionales relevantes.
- No se realizaron estudios empíricos complementarios que permitiesen el perfeccionamiento de las hipótesis respecto a su población objetivo en los distintos ámbitos operativos establecidos, lo que obligó a un tratamiento único y homogéneo que no toma en cuenta especificidades locales y regionales; por ejemplo, la características del subempleo urbano en Lima Metropolitana, difiere a aquellas existentes en el resto de las ciudades importantes o las ciudades intermedias.).

Pese a las limitaciones señaladas es posible identificar en este periodo los siguientes aspectos positivos relevantes:

- Definición del modelo conceptual, el mismo que orientará la intervención a lo largo de todo su proceso. Este diseño ha permitido un manejo transparente y sistemático, particularmente asociado a la adopción del mecanismo de concurso como la modalidad básica para la distribución de los recursos transferidos a su población objetivo y la participación de los CIZ.
- Desarrollo rápido y eficiente de las capacidades operativas y logísticas necesarias para hacer viable la operación del programa, construyendo de “una situación cero” una estructura de gestión a nivel nacional técnicamente competente y altamente comprometida, organizando sus instancias de apoyo y motivando la conformación de una amplia red de eventuales ejecutores de las actividades.
- Desarrollo de cadenas virtuosas entre organizaciones de base y la institucionalidad pública y privada presente, ello permitió superar las limitaciones que las primeras para asumir un reto que implica la adopción de procedimientos técnicos como requisito para la obtención de los beneficios ofrecidos: formular expedientes técnicos como requisito de participación, por ejemplo, no constituía una estilo de trato característico en la relación entre la población y el estado.
- Resolución pragmática de las múltiples dificultades operativas y lógicas iniciales, y que son inherentes un la puesta en marcha de un proceso complejo, tanto por el número de personas e instituciones involucradas, como por la magnitud de los recursos manejados. Por ejemplo, resolver el pago oportuno de la planilla para los participantes y la transferencia de otros recursos financieros comprometido, permitió al Programa superar la desconfianza inicial que suscito la propuesta.
- Establecer un procedimiento de focalización espacial de las intervenciones que se sustentó fundamentalmente en criterios técnicos, al margen de otro tipo de consideraciones y que tradicionalmente han predominado al momento de implementar opciones de apoyo social. El programa estableció asimismo una

estrategia progresiva de implementación que le permitiese cumplir con el conjunto de los ámbitos focalizados.

En agosto 2003 se puede situar el inicio de un nuevo momento en el proceso de la intervención, coincidiendo con la salida del Ministro de Trabajo y la Viceministro de Promoción del Empleo. Ambos en su condición de responsables políticos del Sector, había sido los principales impulsores y organizadores de la propuesta. Este recambio conllevó, primero el retiro del Director Nacional y el Secretario Técnico, y luego la progresiva salida de los encargados de las áreas técnicas nacionales y de buena parte de los cuadros en los ámbitos operativos del Programa.

Los visibles resultados alcanzados por las acciones ATU que posibilitaban una presencia efectiva y transparente de la acción gubernamental en los sectores urbano-marginales, aconsejaban la continuidad de proceso iniciados, pese a que originalmente estuvo previsto que el Programa sólo tendría una duración de dos años. Si embargo, el cambio de autoridades y funcionarios si bien no conlleva modificaciones sustantivas de las ideas fuerza de la iniciativa, si entrena una progresiva modificación de las Bases del Concursos de Proyectos. Estos cambios se expresa entre otros en la introducción de nuevas condiciones en el financiamiento y en la relaciones técnicas a las que deberán estar sujetos los proyectos, y que en definitiva conllevan la disminución relativa de los recursos orientados al pago de MONC, como puede apreciarse en el Cuadro No. 1.

**Cuadro No.1**  
**Compromisos anuales adquiridos en los convenios**  
**Suscritos: 2002 – 2006 (En millones de N. S/.)**

Año	MONC	Otros	Total	MONC / Total
2002-2003	147.0	43.2	190.2	0.773
2,004	87.9	41.5	129.4	0.679
2,005	80.1	39.1	119.3	0.671
2,006	77.6	43.3	120,9	0.642
2004-2006	245.6	123.9.0	369.6	0.664

Fuente: ATU, Base de Datos del Área de Supervisión.

Elaboración propia

La nueva conducción ATU tuvo primero que superar el desequilibrio presupuestal que ocasionó la realización de cuatro convocatorias durante el primer año de ejecución y que comprometieron buena parte de financiamiento previsto para el 2003. Recién a fines de 2003 se convoca un nuevo concurso de proyectos, la 5ta. Convocatoria "Corta"; que involucra un reducido monto de recursos financieros, que permite comprometer sólo 89 convenios<sup>6</sup>. En esta convocatoria ya se observa que el monto de los recursos comprometidos para el financiamiento de MONC (en promedio el 78% para las cuatro primeras), disminuye al 69%, en beneficio de los recursos destinados al financiamiento del rubro "otros", principalmente de los insumos requeridos por las obras.

Pese a que se han presentado sucesivos recambios en los cuadros de dirección en la Unidad Ejecutora, la tendencia se mantiene durante todo el segundo periodo. En los Convenios de los años 2004, 2005 y 2006, el componente MONC representó en promedio el 68, 67 y 64 % respectivamente del monto total del financiamiento

<sup>6</sup> La "verdadera" V Convocatoria se realiza el año 2004.

comprometido en los convenios suscritos. Comparando los dos momentos se observa una relación que en la primera fase, el 77.3 % fue comprometido al pago de compensaciones mientras que en la segunda, dicho compromiso se sitúa en apenas del 66.4%.

En la práctica esta tendencia implica que las nuevas gestiones ATU concentran mayor prioridad y atención en la calidad y sostenibilidad de las obras, que a la función principal del programa, la transferir ingresos monetarios hacia su población objetivo<sup>7</sup>. En otras palabras, el Programa se convierte en un promotor de la obras de infraestructura en la áreas urbano marginales, función que pese a su importancia y necesidad, no se ajusta plenamente al Sector del cual formaba parte.

Los compromisos adquiridos por ATU durante su segundo momento para la ejecución de sus proyectos han bordeado los 120 millones de nuevos soles anuales. Esta estabilización financiera ha permitido realizar dos convocatorias regulares anualmente y adicionalmente Convocatorias Especiales de Emergencia y Proyectos Contra Cíclicos (intervenciones destinadas a mitigar los efectos sobre el empleo de la estacionalidad económica). Sin embargo, estas últimas modalidades no sujetas a concursos, han sido de menor importancia que las Convocatorias regulares, por la magnitud de los recursos comprometidos y por los resultados alcanzados.

A continuación se presenta una tabla que busca establecer a partir de determinados aspectos relevantes, las principales diferencias y semejanzas identificadas durante los dos momentos del programa:

---

<sup>7</sup> Como se verá posteriormente, el asunto se vuelve más crítico si se analiza desde el punto de vista de las transferencias efectivas realizadas a los participantes, ello pese al incremento del número de Convenios realizados anualmente

**Tabla descriptiva de la Evolución del Programa**

<b>Aspecto</b>	<b>2002 - 2003</b>	<b>Periodo 2004 - 2006</b>
Objetivos	Formalmente se han mantenido estables durante los cinco años, aunque es posible identificar diferencia en el énfasis otorgado a la finalidad y la estrategia	
Convocatorias	Cuatro convocatorias regulares y 40 proyectos de emergencias realizados por la Unidad de Proyectos especiales	Seis convocatorias regulares y doce proyectos especiales, incluidos los llamados contra cíclicos.
	Se suscriben 2574 Convenios (19 no se iniciaron), que generaron aproximadamente 120 mil puestos de trabajo de cuatro meses	Se suscribieron 6467 Convenios (348 no iniciados), que generaron aproximadamente 200 mil puestos de trabajo de cuatro meses
Unidad ejecutora	Se constituye la Oficina Nacional y Oficinas Zonales en 22 departamentos del país. En el departamento de Lima se crean 4 Zonales. Pese a este desarrollo existe a intención de limitar al mínimo el personal de planta.	Se crean dos Zonales en Amazonas y Madre de Dios adicionales y cinco oficinas desconcentras (Huacho, Kimbiri, La Merced, Huaraz y Chota). El personal de planta se incrementa en términos relativos
	Estabilidad de responsables políticos del MTPE, de los cuadros directrices, responsables de área nacionales y regionales y el personal de planta en general.	Sucesivos cambios de los responsables políticos (seis Ministros distintos en el MTPE); cinco Directores Nacionales y Secretarios Técnicos; progresivamente se intensifica la rotación de personal, tanto entre cuadros nacionales, como el personal de las oficinas locales.
	Procesos de selección de personal rigurosos y en función de las competencias técnicas de los postulantes	La selección se hace más flexible y susceptible a consideraciones distintas a las competencias técnicas.
	Vigencia de un fuerte espíritu de cuerpo entre los integrantes,	Progresivo deterioro de los lazos de afinidad en el personal, constitución de grupos con perspectivas y orientaciones diferentes
	Predominio de un enfoque caracterizado por el privilegio otorgado a los aspectos conciernes a la transferencia de ingresos a los participantes, como consecuencia de predominio de los científicos sociales en los puestos de dirección.	Progresiva instalación de una perspectiva que otorga mayor énfasis a los aspectos técnicos constructivos de los proyectos, los ingenieros cobran un rol gravitante frente a los científicos sociales.
	Ausencia de plan de desarrollo institucional	A fines del 2004 se realiza un esfuerzo por formular un plan de desarrollo Institucional, que finalmente no es aplicado por cambios en la dirección ATU.
	Procesos de programación nacionales (centralizados), con poca participación de las zonales, situación explicable ante la necesidad de viabilizar rápidamente el funcionamiento de la intervención	Se mantiene la manejo vertical de programación, a partir de la disponibilidad financiera otorgada por el MEF: los ciclos de ejecución, no incorpora especificidades regionales, pese a existir una experiencia acumulado que lo hubiera permitido

Aspecto	Periodo 2002 - 2003	Periodo 2004 - 2006
4. Estrategia global	El mecanismo principal de operación, convocatorias a concursos de proyectos para la selección de las actividades financiables, a partir de asignaciones presupuestales por distrito preestablecidas, se mantiene invariable	
	Se han mantenido la práctica de publicar bases nacionales para cada ciclos de proyecto, lo que ha contribuido a mantener la transparencia en la selección de proyectos	
5. Estrategia operativa	Las bases restringen el monto del cofinanciamiento del ejecutor, al establecer que una alta intensidad de MONC respecto a los costos directos del proyecto, evaluados en función del costo total del mismo.	Progresivamente se fue flexibilizando la relación entre MONC, costos directos y costo total de los proyectos, permitiendo mayores montos de cofinanciamiento. Estos cambios conllevaron una mayor presencia de mano de obra no calificada, mejorando la calidad de los proyectos ejecutados pero redujeron hasta cierto punto la participación de MONC.
	No se han establecido mecanismos efectivos para controlar y garantizar los compromisos de cofinanciamiento, las partidas establecidas en los expedientes técnicos conciernen exclusivamente a los aportes del Programa	
	La secuencia de selección de los proyectos se inicia con la presentación de expedientes técnicos que luego son sometidos a la evaluación de elegibilidad, viabilidad y priorización por los Comités Institucionales del Distrito (CID)	Se cambia la secuencia de selección. Para evitar los costos en los que incurre el organismo proponente, en los concursos se solicita sólo un perfil de proyecto, revisada su elegibilidad, pasa a ser priorizado por el CID. Los expedientes técnicos se formulan sólo para aquellos proyectos priorizados.
	El procesos de evaluación de es realizado por un profesional externo, pero atañe al conjunto de todas las propuestas presentadas, lo que incrementa los costos del proceso	La evaluación externa se circunscribe a evaluar sólo los expedientes técnicos formulados, luego que los perfiles presentados fueran priorizados, lo los que se reduce también el costo de la evaluación para el Programa.
	El principal problema en la ejecución de los proyectos ha sido la oportunidad y cumplimiento de los compromisos de cofinanciamiento, ello ha conllevado que las áreas de supervisión hayan tenido que asumir la tarea de gestionar el cumplimiento de dichos compromisos (incluso apelando a fuentes no previstas originalmente), para evitar que se paralicen las actividades. Esta tarea en sentido estricto no corresponde a dicha área.	
	Se empleo una relación 75% para el pago de MONC y 25 % del componente otros, semejante para todos los ejecutores.	Se establece que cuando el ejecutor es una organización de base, el aporte de Programa para el pago de MONC sería menor, incrementándose el componentes otros. Ello se hizo ante la incapacidad de dichas instancias para cumplir con sus compromisos. Esta relación ha variado a lo largo de las distintas convocatorias.

<b>Aspecto</b>	<b>Periodo 2002 - 2003</b>	<b>Periodo 2004 - 2006</b>
6. Focalización y asignación de recursos	Fue establecida técnicamente en función de la población urbana identificada e índices de pobreza, determinándose que la ejecución se realizaría en 206 distritos del básicamente urbanos. La distribución de los recursos se hizo en función de la densidad poblacional, lo que permitió establecer la secuencia de implementación.	Ante determinadas demandas locales, progresivamente se amplía la cobertura, utilizando como criterio principal la presencia de una población urbana distrital superior a los 2500 habitantes; se llega a operar en 540 distritos, la mayor parte ámbitos básicamente rurales. Para la asignación presupuestal se aplicó una fórmula que combina severidad de pobreza, índice de desarrollo humano y densidad población.
7. Instrumentos de gestión	No se formula un Plan Maestro de Operaciones que organice el conjunto de la intervención, que estaba planeada para tener una duración de dos años.	El programa es extendido indefinidamente, pero subsiste el vacío de un Plan Operativo Global que encause las acciones, particularmente si se considera que la reactivación económica del país ponía en cuestión algunos de los supuestos iniciales, por ejemplo el retorno de la tasa de desempleo a sus niveles históricos.
	No han existido Planes Operativos Anuales que establezca, los objetivos, resultados y metas anuales de la unidad ejecutora y de los procesos promovidos, en función de los recursos financieros disponibles del programa.	
	El principal instrumento orientador ha sido el ordenamiento cronológico establecido en el llamado "ciclo del proyecto" que determina el calendario previsto para el cumplimiento de los subprocesos de una convocatoria	
	No se realizan evaluaciones anuales del desempeño	
	No fue posible establecer un sistema de información gerencial, que permita el adecuado monitoreo y evaluación de las avances de la intervención, identificación de dificultades y presentación de logros. El seguimiento se realiza utilizando procedimientos elementales y referidos básicamente al avance de los proyectos en forma individual.	Se establece una base de datos común, pero fundamentalmente orientada a facilitar el seguimiento de los aspectos operativos realizados por las áreas de promoción, evaluación y seguimiento. Estos módulos funcionan en forma relativamente aislada y no sistema de reportes único que apoyo a diferentes tipo de usuarios en el proceso de toma de decisiones

### III. Apreciaciones

#### A. Generales

1. La revisión de la literatura producida por la Unidad de Gestión<sup>8</sup> y el examen de los procesos y actividades realizados durante el presente ejercicio, muestran que durante los cinco años ATU ha conservado su objetivo general y sus objetivos específicos, así como la estrategia básica de implementación establecida en el diseño primigenio<sup>9</sup>.

Esta circunstancia confiere a la intervención una continuidad conceptual y programática remarcable, que contrasta con la trayectoria poco constante que ha caracterizado usualmente el curso de las políticas gubernamentales en el país.

2. Es necesario no obstante, preguntarse si esta continuidad programática resulta consistente con la evolución de la situación económica que ha experimentado el país durante el periodo. El Perú progresivamente ha superando el grave ciclo recesivo, que justificó el año 2001 la implementación de acciones de promoción de empleo temporal por parte del Estado. A partir del año 2002 la economía peruana conoce un ciclo de expansión y crecimiento continuo, que ha implicado la reducción del desempleo abierto, y especialmente el mejoramiento de las condiciones en las que se inserta el problema estructural del subempleo con las actividades productivas y servicios existentes, problemática prioritaria hacia la cual se dirige dicho tipo de intervenciones.

En sentido estricto, la nueva situación no necesariamente debería negar la conservación de programas estatales de promoción de empleo temporal. Ella sin embargo, plantea la necesidad de efectuar una revisión crítica del contexto en los que se realizan. Muy probablemente, un reflexión de este tipo hubiera aconsejado a sus responsables a proponer al gobierno, la adecuación de objetivos y estrategias a la nueva situación; y consecuentemente orientar las intervenciones a más a corrección de las consecuencias del subempleo estructural, la característica sustantiva del mercado laboral nacional y fuente de la inequidad social, que a intervenciones puntuales dirigidas a mitigar los efectos de una recesión económica.

3. Manteniendo la finalidad general del Programa, debe admitirse que durante la segunda fase de implementación del Programa se introdujeron en las Bases de los Concursos modificaciones que incidieron en el nivel intensidad obligatoria de MONC respecto al costo directo de los proyectos. Estas han conllevado la intervención reduzca su capacidad generadora de empleo y mecanismo para transferir ingresos hacia su población objetivo, conforme se aprecia en el siguiente Cuadro.

---

<sup>8</sup> Véase la norma de creación y las normas complementarias, el Documento de Programa que sustenta el Convenio de Asistencia Técnica con el PNUD, las Bases de las Convocatorias a Concursos Proyectos, las Memorias de Gestión Institucional, entre otros. A la fecha, estos objetivos aun se mantienen en la página Web del Programa.

<sup>9</sup> Se han producido algunas modificaciones de tipo operativo, las mismas que serán analizadas posteriormente.

**Cuadro No. 2**  
**Financiamiento Comprometido en MONC**  
**2002 - 2006**

Año	No. Convenios Suscritos	Financiamiento comprometido en MONC (en soles)	Monto Promedio comprometido x Convenio (en soles)
2002-2003	2581	140,060,685	54,266
2004	2006	87,895,764	43,816
2005	2269	82,384,756	36,309
2006	2365	77,642,148	32,830
Total	9221	387,983,353	42,076

Fuente: ATU: Base de datos, Área de Supervisión. Elaboración propia

4. En total el programa ha realizado 24 Convocatorias, que permitieron la suscripción de 9221 Convenios para la ejecución de proyectos, de los cuales 352 no fueron iniciados. En este sentido, ATU ha desarrollado un importante esfuerzo orientado a promover periódicamente actividades puntuales orientadas a la creación de puestos de trabajo temporales, que implican la ejecución de obras en las áreas urbano-marginales.

El número total de empleos efectivamente promovidos por el Programa se presenta en el Cuadro No. 3, que indica que se crearon en 316,055 plazas de trabajo temporales de cuatro meses de duración; aproximadamente 20,000 plazas anuales con una duración de 12 meses durante los cinco años<sup>10</sup>. Durante el primer periodo 2002-2003 se realizaron cuatro Convocatorias lo que representa un promedio anual de 60,000; en el segundo periodo 2004-2006 se realizaron 20 Convocatorias con un promedio anual ligeramente superior de 65,000 puestos de trabajo.

5. Este aporte del Programa resulta poco significativo como lo demuestra el único estudio<sup>11</sup> sobre el impacto de la intervención realizado en el 2003. Dicho estudio que comprendió las cuatro primeras Convocatorias del periodo 2002-2003, determinó que la ocupación generada alcanzaba apenas al 2.7% de la población objetivo definida al inicio del Programa.

Considerando que los resultados alcanzados durante el segundo periodo son prácticamente semejantes a los del primer periodo y bajo el supuesto razonable que la población objetivo se mantiene relativamente constante, se podría extender la estimación a los cinco años del proceso ATU. En consecuencia la intervención no habría tenido un efecto destacado en lo que concierne a su tarea de promoción de empleo temporal.

<sup>10</sup> Las cifras oficiales del Programa, establecidas en función del número de participantes previsto en los Convenios suscritos, indican cifras ligeramente superiores (aproximadamente en un 10%). Avances en la Gestión, Secretaría Técnica ATU, febrero 2007. Ver Cuadro 1.

<sup>11</sup> Juan Chacaltana, Impacto del Programa "A Trabajar Urbano": Ganancias de ingreso y utilidad de las obras, CIES, diciembre 2003.

**Cuadro No. 3**  
**ATU: Estimación de Puestos Temporales Generados**  
**2002 – 2002<sup>a</sup>**

Año	Ciclos de Proyecto	No. De Convenios iniciados	MONC Ejecutado (en soles)	Estimado No. Puestos (x 4 meses)
<b>2002</b>		<b>1705</b>	<b>90,027,932</b>	<b>80,382</b>
	Convocatoria Regular I	422	22,676,398	
	Convocatoria Regular II	508	26,658,452	
	Convocatoria Regular III	775	40,693,082	
<b>2003</b>		<b>857</b>	<b>44,109,534</b>	<b>39,384</b>
	Convocatoria Regular IV	857	44,109,534	
<b>2004</b>		<b>1969</b>	<b>82,662,172</b>	<b>73,806</b>
	Convocatoria Regular V corta	85	3,968,062	
	Convocatoria Regular V	1089	46,864,592	
	Convocatoria Regular VI	795	31,829,518	
<b>2005</b>		<b>2182</b>	<b>75,063,862</b>	<b>67,021</b>
	Convocatoria Regular VII	883	35,091,504	
	Convocatoria Regular VIII	1078	32,364,758	
	Proyectos Especiales "modalidad antigua"	37	1,683,192	
	Proyectos Especiales 1	46	1,332,996	
	Proyectos Especiales 2	64	2,334,332	
	Proyectos Intervención Inmediata (PEII) 1ra	0	0	
	Proyectos Intervención Contra cíclico Especial (ICE) piloto	8	272,370	
	Proyectos Intervención Contra cíclico Especial (ICE) 1ra	66	1,984,710	
<b>2006</b>		<b>2156</b>	<b>62,117,712</b>	<b>55,462</b>
	Convocatoria Regular IX	1122	33,390,552	
	Convocatoria Regular X	771	21,422,072	
	Convocatoria Complementaria I	37	1,008,854	
	Proyectos Especiales 3	33	908,488	
	Proyectos Especiales 4	8	164,388	
	Proyectos Intervención Inmediata (PEII) 2da	0	0	
	Proyectos Intervención Inmediata (PEII) 3ra	0	0	
	Proyectos Intervención Contra cíclico Especial (ICE) 2da	108	3,225,222	
	Proyectos Intervención Contra cíclico Especial (ICE) 3ra	77	1,998,136	
<b>Total</b>		<b>8869</b>	<b>353,981,212</b>	<b>316,055</b>

Fuente. Programa A Trabajar Urbano. Área de Supervisión. Elaboración propia  
<sup>a</sup> Algunas Convocatorias se realizan el año anterior, pero han sido ordenadas en función del año en que efectivamente se ejecutan los proyectos.

6. ATU, al fijar y mantener una compensación por debajo salario del mercado informal de trabajo y la remuneración mínima vital, ha desalentado la participación de individuos con expectativas y alternativas de ingreso superiores. Este mecanismo denominado por ATU “auto-focalización” ha permitido que las plazas promovidas hayan sido cubiertas por individuos que pertenecerían a los estratos urbanos en situación de mayor pobreza relativa. En efecto observaciones realizadas demuestran que sólo aquellas personas con serias dificultades para procurarse ingresos mediante mecanismos alternativos han participado en el Programa.

Sin embargo, dicha población no necesariamente pertenecería a los hogares urbanos más pobres. Durante las visitas se constató que no pocos participantes, principalmente mujeres (usualmente “amas de casa”) declaraban que la compensación percibida “complementaba su ingreso familiar”, ya que en el hogar existían otro(s) miembros perceptores(es) de ingresos. En la práctica el Programa no contó con los instrumentos necesarios que le garantizase que sólo los jefes de hogares en situación crítica (carentes de otras fuentes de ingreso) fueran quienes efectivamente fueran incorporados como beneficiarios del Programa. La condición de la presentación de la partida de nacimiento de un hijo menor de 18 años resulta un mecanismo insuficiente.

7. Es posible sostener que aquellos hogares con miembros participantes en las actividades ATU y que en consecuencia recibieron transferencias han conocido un incremento en sus niveles de consumo. Diferentes estudios demuestran que en los hogares de bajos ingresos existe una alta propensión al consumo, lo que los orienta a dirigir todo nuevo ingreso adicional a dicho rubro. Esta percepción generalmente aceptada, se encuentra corroborada en las conversaciones sostenidas con participantes durante el trabajo de campo; éstos al ser interpelados respecto al destino que le daban usualmente al pago recibido, señalaban que sus compensaciones las empleaban para cubrir sus necesidades básicas (principalmente alimentos y en menor medida otros bienes de consumo) y que gracias a su condición de participantes les era más fácil obtener crédito de los comerciantes locales.

El estudio de Chacaltana antes citado estima que los ingresos adicionales percibidos con la participación serían 25% superiores a los que hubieran obtenido de no haber existido la intervención. El crecimiento de la economía hace probable que este ingreso adicional se haya reducido desde entonces; sin embargo, la demanda por puestos se ha mantenido constante, lo que indicaría que la propuesta todavía resulta atractiva para la población urbano marginal. Una posible explicación de este último fenómeno radicaría en la seguridad que tiene el participante de recibir compensaciones por un lapso determinado, frente la inseguridad que les representa su incorporación a otras alternativas mejor retribuidas pero menos seguras y permanentes.

8. Las visitas a los ámbitos donde se ejecutaron las actividades (proyectos) promovidas por ATU, muestran que ellas han contribuido a aliviar el grave déficit de infraestructura social existente en los ámbitos urbano-marginales, mediante la provisión de nuevos activos de uso colectivo o el mejoramiento de los existentes.

Al respecto se debe destacar especialmente los múltiples proyectos de agua potable y alcantarillado realizados, que han permitido satisfacer una necesidad básica para el bienestar de la población. También se constató un buen número de obras de infraestructura de uso colectivo (calzadas, drenes y encauzamientos, muros de contención, escaleras, etc.), que han permitido elevar la habitabilidad, seguridad y

confort de la población. Adicionalmente, ciertos proyectos podrían ser calificados como intervenciones “semilla”, que han impulsado nuevos emprendimientos complementarios: cercos perimétricos de escuelas facilitaron la construcción posterior de nuevas aulas o servicios conexos; muros de contención establecen las condiciones necesarias para la instalación de redes de agua, saneamiento y vías de acceso, etc.

Pese a los relativamente reducidos montos de inversión realizados respecto a la magnitud del déficit del equipamiento colectivo imperante, se puede sostener que esta dimensión constituye una importante contribución de ATU a la tarea de aliviar la pobreza urbana durante estos cinco años. Sin embargo queda pendiente la pregunta si esta acción promotora corresponde funcionalmente a los objetivos y a las funciones del MTPS.

La contribución ATU por la vía del apoyo a proyectos de infraestructura productiva parece haber tenido menor trascendencia; los proyectos visitados de este tipo se encontraban subutilizados, y algunos en situación de franco abandono<sup>12</sup>. Por último se puede indicar que se encontraron situaciones en las cuales las intervenciones se ejecutaron en zonas de mayor desarrollo urbano, habitadas por estratos en situación de menor pobreza relativa. En estos casos, que no parecerían representar un fenómeno generalizado, los participantes se beneficiaron con el logro de la compensación económica, pero no con el mejoramiento su entorno habitacional.

9. No se han encontrado evidencias contundentes y generalizadas que indiquen que ATU haya cumplido con su objetivo de convertirse en un instrumento promotor de la participación articulada de la población y sus organizaciones en la gestión del desarrollo local. La gestión del desarrollo local implica procesos continuos, racionalmente planificados y organizados, que involucren a las redes de organizaciones existentes en espacios continuos, que organizadamente se orientan hacia la consecución de determinados objetivos de desarrollo preexistentes, reconocidos y asumidos por la población.

Durante estos cinco años ATU no parece haber desarrollado acciones específicas y permanentes orientadas con dicho fin. Las acciones de promoción y difusión desplegadas por las Oficinas Zonales han estado dirigidas básicamente a motivar la presentación de proyectos que les permitan cumplir con la asignación presupuestal de los recursos establecida por la Oficina Nacional en las distintas Convocatorias y no a la implementación de una estrategia de empoderamiento de la población para la gestión del desarrollo local.

Lo señalado no significa que no haya existido una marcada tendencia a asociar a los gobiernos locales en las actividades, sea como ejecutores directos y/o cofinanciadores de los proyectos. Pero esta intencionalidad respondió más a necesidades prácticas que planteaba la ejecución de la intervención (superar el cuello de botella que significaba el cofinanciamiento, por ejemplo), que a una voluntad conciente de asociar las intervenciones a los Planes de Desarrollo Local. En general, los distintos agentes involucrados (ejecutores, población y Programa) han percibido las acciones de manera aislada, como intervenciones puntuales orientadas fundamentalmente a generar empleo y obras de infraestructura.

---

<sup>12</sup> Semejante situación se encontró para el caso de la construcción de locales comunales, de gran parte de las áreas verdes y los proyectos de limpieza realizados.

La tarea de promoción de la participación de la población organizada en el desarrollo local constituye a una tarea que difícilmente puede ser implementada por una organización absorbida por su mandato principal de generar empleo temporal mediante la ejecución de proyectos de infraestructura. Más aun, cuando la Unidad Ejecutora nunca contó con la estrategia, los medios y recursos necesarios para el cumplimiento de este propósito.

10. El estudio no ha encontrado evidencias significativas respecto que ATU haya contribuido a mejorar las posibilidades de sus participantes para encontrar ocupaciones remuneradas en otras actividades distintas a aquellas que fueron promovidas con sus propias acciones. En otros términos, la empleabilidad<sup>13</sup> de los participantes habría permanecido prácticamente invariable, conservando su condición de mano de obra no calificada disponible a realizar cualquier tipo de actividad que el mercado de trabajo pudiese ofrecerles.

La baja empleabilidad de los participantes responde a condicionantes estructurales profundos, como bajo nivel educativo, destrezas profesionales elementales, sexo, edad, carencia de activos que permitan “autoempleo razonable”, limitado acceso a redes de apoyo laboral, etc. Dichos condicionantes no pueden asumidos en la práctica por una intervención como ATU, dirigida justamente a aliviar las consecuencias de este fenómeno de exclusión.

Si bien los proyectos han permitido desarrollar determinadas habilidades entre los participantes (por ejemplo, manejo de técnicas de empedrado de calles, entre otras), éstas se asocian directamente al tipo de actividad que los proyectos les demandan; es decir, acciones que pueden ser realizadas por mano de obra no calificada, abundantemente ofertada en el mercado. No se recibió ningún comentario respecto a personas participantes que hubieran alcanzado la condición operarios regulares en obras privadas de construcción civil<sup>14</sup>; más aun, cuando los proyectos se hicieron más complejos a partir de la 5ta Convocatoria y demandaron personal con determinado nivel de especialización, fue necesario recurrir a personal externo (operarios profesionales), especializados en levantar muros o realizar encofrados, por ejemplo.

Podría sostenerse la hipótesis que mientras subsista el problema de la baja empleabilidad en amplios sectores de la PEA urbana (principalmente las mujeres), los participantes en intervenciones de generación de empleo temporal buscarán su permanencia en ellas, incorporándose como mano de obra no calificada hasta cuando les sea posible en los proyectos auspiciados. La conformación de una extendida capa de “caseritos ATU”, para quienes el Programa se ha convertido paradójicamente un instrumento para procurarse una fuente de trabajo más o menos permanente, ha sido observada en los distintos lugares visitados.

11. Siguiendo la tendencia histórica, el Presupuesto General de la Republica 2002 consignó para Pliego 12 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) que ascendía apenas a 29.19 millones de soles. Mediante créditos suplementarios ese monto se incrementa en más 540% alcanzando la suma de 165. 9 millones de soles; el 70.9 % de estos recursos adicionales fueron destinados al naciente Programa (113.6 millones), lo cual

---

<sup>13</sup> Sobre este punto véase el Anexo No. 1.

<sup>14</sup> En la práctica, la construcción civil fue la actividad eje sobre la que se sustentó el Programa para su implementación.

demuestra la prioridad que el gobierno, el MEF y el Sector otorgaron al nuevo Programa desde el momento de su creación.

Esta prioridad se ha mantenido constante durante el quinquenio. ATU ha representado la principal Unidad Ejecutora del MTPE durante los cinco años de su existencia; su implementación ha demandado el 62.3% en promedio de los recursos totales asignados al Sector durante el periodo 2002 - 2006, alcanzando el 2006 a la suma record de 190.9 millones,  $\frac{3}{4}$  partes del total de recursos del pliego.

Los recursos asignados ascendieron a S/. 153.37 millones de soles como promedio anual, equivalentes a una suma cercana a los 50 millones de dólares anuales, lo que lo sitúa como una de las principales intervenciones en materia de política social del anterior régimen, si se evalúan éstas en función de la disponibilidad de los recursos financieros que le fueron asignados.

12. Los niveles de ejecución financiera han sido altamente satisfactorios, situándose por encima de alrededor del 98% anual para el periodo. Conforme se presenta en el Cuadro No. 4, el Programa había ejecutado al 31 de diciembre del 2006, S/. 753.9 millones durante su vigencia.

**Cuadro No. 4**  
**ATU: ejecución por rubro de gasto**  
**2002 – 2006**  
**(En nuevos soles)**

2002-2006	Financiamiento de Proyectos			Costos operativos	Inversión Total
	MONC ejecutado	Otros ejecutado	Total ejecutado		
Total	353,981,212	154,528,245	508,509,457	245,413,606	753,923,063
Porcentajes	46.95	20.50	67.45	32.55	100

Fuentes: A Trabajar Urbano: Avance de gestión 2006, y Base de datos de proyectos. Elaboración propia

Sin embargo, se advierte que ATU ha invertido efectivamente en el financiamiento directo de los proyectos (pago de MONC y “otros”) S/. 508.5 millones (67.45 %). Esta cifra ha sido obtenida a partir de la sumatoria de las compensaciones y las transferencias a los ejecutores por concepto de “otros” efectivamente realizadas, por lo que difiere de la programación realizada a partir de la suscripción de los convenios que es significativamente superior<sup>15</sup>.

13. El mismo cuadro sitúa los costos operativos (costos administrativos e indirectos) del Programa en S/. 245.4 millones; monto que ha sido estimado a partir de la diferencia entre la ejecución presupuestal y las transferencias efectivamente realizadas para la implementación de los proyectos.

El análisis del cuadro da cuenta que el costo operativo del programa han sido particularmente elevado, ya que representa aproximadamente el 33% de la inversión total ejecutada. Al momento de su creación se había planteado que dichos costos no

<sup>15</sup> Esta diferencia no se explica tanto por aquellos convenios que finalmente no llegan a ejecutarse, sino principalmente porque por diversas razones, muchos proyectos no ejecutaron la totalidad de los recursos que le fueron acordados, lo que conllevó que las obras previstas no fueron concluidas.

deberían exceder el 15% del total de la ejecución; de igual forma y como referencia debe señalarse que los costos operativos del Programa Juntos, que también persigue transferencias directas a sus población objetivo, se situarían en alrededor del 10% de la inversión realizada el año 2006<sup>16</sup>.

La situación se muestra aun preocupante si se analiza el problema estrictamente en términos de la transferencia de ingresos realizada a la población objetivo. Las cifras muestran que para transferir 1 sol al beneficiario fue preciso invertir 1.13 soles (cociente resultante de la división de las transferencias a los ejecutores sumadas a los costos operativos entre el pago del MONC). Adicionalmente debe tenerse en consideración que se han identificado casos en los que el participante debía contribuir al financiamiento de las obras, aporte que necesariamente lo realiza usando la compensación entregada; esta situación es más frecuente cuando los proyectos se ejecutaban por organizaciones sociales de base o comités locales de gestión.

14. En el cuadro No 5 se analiza la progresión de los compromisos asumidos y la inversión efectiva anual realizada por ATU. En dicho cuadro se puede identificar una tendencia decreciente, tanto en lo referente al pago de MONC como al financiamiento del componente “otros”, tendencia que contrasta con el número de convenios suscritos anualmente<sup>17</sup> que muestra una progresión creciente. Las cifras indicarían que el Programa ha ido perdiendo su capacidad para transferir recursos a su población objetivo. Mientras que la relación entre MONC comprometido y ejecutado se situó en 0.96 para el 2002-2003, en los años posteriores fue disminuyendo hasta llegar a 0.80 en el 2006. Una tendencia semejante se observa en las transferencias efectivamente realizadas a los ejecutores.

**Cuadro No. 5**  
**Financiamiento comprometido y ejecutado por el Programa**  
**2002 – 2006**  
**(En nuevos soles)**

Rubro	Estado	2002-2003 <sup>a</sup>	2004	2005	2006	Total
MONC	Comprometido	140,060,685	87,895,764	82,384,756	77,642,148	387,983,353
	Ejecutado	134,137,466	82,662,172	75,063,862	62,117,712	353,981,212
	Relación C/E	0.96	0.94	0.91	0.80	0.90
Otros	Comprometido	43,181,195	41,551,700	39,145,839	43,322,762	167,201,496
	Ejecutado	41,801,716	39,423,802	36,835,130	36,467,597	154,528,245
	Relación C/E	0.97	0.95	0.94	0.84	0.92
% Otros / MONC comprometido		30.8	47.3	47.5	55.8	43.1
% Otros / MONC ejecutado		31.2	47.7	49.1	58.7	43.6

Fuente: Base de datos del Programa. Elaboración propia

(a) En el periodo 2002 -2003 puede ser considerado como una unidad, ya que sus cuatro convocatorias se efectuaron el año 2002 y los proyectos se ejecutaron durante el periodo. A fines del 2003 se realizó una pequeña convocatoria (“Corta”) que programó sólo 6.5 millones de soles; esta convocatoria ha sido incluida como parte de los proyectos del año 2004 en razón a que las obras se ejecutaron dicho año.

<sup>16</sup> Véase Apreciación del Programa Juntos, PNUD, 2006.

<sup>17</sup> Presentada en el Cuadro No. 4

15. Otro aspecto relevante que también se desprende del cuadro es que al inicio, el Programa puso mayor énfasis en comprometer los recursos disponibles para el pago de las compensaciones económicas a los trabajadores que al financiamiento del rubro “otros”; en el 2002-2003 el rubro otros constituyó sólo el 30.8% del monto comprometido en el pago de las planillas, verificándose una ejecución ligeramente superior. En los años posteriores la relación disminuye, llegándose al extremo de que en el 2006 el monto comprometido a “otros” fue superior al pago de planillas. En lo que respecta a la ejecución se invirtió la tendencia del primer periodo, en términos relativos el la ejecución del MONC fue inferior a la ejecución del componente “otros”.

Las diferencias observadas se explican, como ya fue señalado, por modificaciones que se realizan en las bases establecidas para los Convocatorias, éstas progresivamente fueron dando mayor importancia al Programa como un medio para realizar obras que al cumplimiento de su función de transferir ingresos a los participantes. Entre estas modificaciones asociadas a mejorar la calidad de los productos se encuentran:

- El cambio realizado en la definición de la intensidad de la mano de obra no calificada respecto a los costos directos del proyecto. En las primeras convocatorias dicha relación no podía ser inferior al 40%; este limite fue disminuyendo progresivamente.
- Para facilitar la participación de organizaciones de base, que presentaban serios problemas para conseguir el cofinanciamiento solicitado por el Programa, se les permitió la presentación de proyectos en los cuales se consideraba un monto superior al 25% destinado al rubro “otros” en detrimento del pago de obra no calificada.
- Se abandonó el concepto de límite máximo del cofinanciamiento admitido. Originalmente y para mantener la intensidad de la mano de obra, los recursos de cofinanciamiento no podían exceder una determinada proporción del costo total del proyecto. Se hizo relativamente frecuente la práctica que el financiamiento ATU que nunca supero los S/. 130,000, era semejante e incluso inferior al aporte del organismo ejecutor. Esta práctica ha sido frecuente en aquellos proyectos realizados por gobiernos locales.

En otras palabras, y como respuesta a una crítica frecuentemente formulada en los inicios de la intervención y que se sintetiza en la expresión “a trabajar en vano”, ATU adquiere una orientación que lo dirige más al mejoramiento de la calidad y envergadura de las obras ejecutadas. Ello implicó dar mayor importancia al pago de mano de obra calificada y a la compra de insumos, para lo cual fue necesario flexibilizar sus reglas. La mano de obra no calificada pasa a cumplir un rol menos relevante, frente al pago operarios especializados, circunscribiéndose en muchos proyecto a la ejecución de acciones de apoyo (principalmente el acarreo de materiales o áreas verdes complementarias a la obra).

16. En lo referente a los compromisos adquiridos por el Programa, durante el periodo se suscribieron 9,221 convenios, existiendo la tendencia a incrementar el número de convenios suscritos anualmente, la misma que ha estado acompañada con una tendencia inversa respecto al costo promedio comprometido y al costo promedio ejecutado. Conforme puede apreciarse en el Cuadro No. 6.

**Cuadro No. 6**  
**ATU: Convenios Suscritos y Costo comprometido y ejecutado**  
**2002 - 2006**

Periodo	No. Convenios suscritos	Costo promedio comprometido	Costo promedio ejecutado	No. Convenios no iniciados <sup>18</sup>	
				No.	%
2002 - 2003	2581	54,266	51,971	19	0.74
2004	2006	43,816	41,207	37	1.84
2005	2269	36,309	33,082	83	3.66
2006	2365	32,830	26,265	209	8.84
Total	9221	42,076	38,389	348	3.77

Fuente: Base de datos del Programa; Elaboración propia.

Esta situación contrasta con las observaciones realizada durante las visitas realizadas; éstas permitieron constatar que no necesariamente el decremento del monto de los proyectos se encuentra correlacionado a una pérdida de importancia física de las obras ejecutadas. Durante el trabajo de campo, se observó proyectos concluidos ejecutados durante los últimos años, que incluso sobrepasaban en escala física y calidad a las obras ejecutadas durante las obras realizadas en el primer periodo.

Esta paradoja se explicaría, por lo menos en parte, por las modificaciones realizadas en las Bases de los concursos. En la práctica, dichas modificaciones conllevaron que los ejecutores se viesen estimulados a incrementar sus aportes a los proyectos promovidos por el Programa, lo que incide en la calidad de los proyectos pero no incrementa el empleo de la mano de obra no calificada.

Según el Cuadro No. 7, los compromisos de cofinanciamiento establecidos al momento de la suscripción de los Convenios se han elevado significativamente. Aunque no es posible determinar su nivel de cumplimiento, las visitas realizadas a las obras ejecutadas durante el segundo periodo, muestran obras concluidas de muy buena calidad y durabilidad.

**Cuadro No. 7**  
**Cofinanciamiento comprometido en los convenios**  
**2002 - 2006**

Año	Financiamiento comprometido por el ejecutor
2002-2003	79.3
2004	78.9
2005	122.3
2006	134.1

<sup>18</sup> El número de convenios no iniciados resulta poco significativa (3.77% del total); sin embargo el año 2006, los convenios suscritos no fueron iniciados representó el 8.84% del total, lo cual ya representa una situación preocupante.

Fuente: ATU, Avance de Gestion 2006

17. Se ha observado en el trabajo de campo, que durante el segundo periodo los Municipios han desarrollado mayor interés por participar en el Programa, sea como ejecutores directos o como organismos de financiamiento de los proyectos presentados por organizaciones de base y comités de gestión locales. Estas instituciones han asumido la práctica de complementar sus recursos con los recursos provenientes del gobierno central, canalizados a través de ATU<sup>19</sup>. Esta asociación fructífera constituye uno logro importante que merece ser destacado, aunque en sentido estricto entra en contradicción con la finalidad principal del Programa, que sitúa a las obras como instrumento para la generación de empleo remunerado.
18. La presencia de los gobiernos locales conllevó que las actividades ATU tuvieron que ceñirse más estrictamente a la normatividad que regula el funcionamiento financiero de dichas instituciones, entre otras las disposiciones establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF): Esta circunstancia trajo aparejada retrasos en el inicio y la ejecución de los proyectos, al ser necesario cumplir con los procedimientos administrativos establecidos como el número de registro de los proyectos, la programación de los desembolsos y las respectivas autorizaciones de giro, etc.
19. En sus inicios el Programa se tuvo particular interés en la definición de su cobertura geográfica. Ante la falta de información suficiente para establecer con precisión los niveles de pobreza en el área urbana, se tomó como criterio la relación población urbana/ rural a nivel distrital, considerándose como “distritos urbanos” aquellos que presentaban un cociente superior a 1; a éstos se les aplicó el coeficiente de pobreza relativo, lo que permitió definir que ATU se implementaría en 206 distritos. Para establecer la distribución de recursos disponibles se usó el criterio de su densidad poblacional. Este procedimiento permitió su ordenamiento y priorización, que en principio debía ser respetado durante su vigencia. Esta metodología fue aplicada rigurosamente durante las cuatro primeras Convocatorias.

A partir de la 2004, con la llegada de las nuevas autoridades, esta pauta fue flexibilizándose progresivamente, lo que se tradujo en la incorporación de distritos que no estaban originalmente considerados en el universo inicial de aplicación. En el 2005 fue necesario formalizar este proceso; para ello se definió que el carácter urbano de un distrito sería definido en lo sucesivo, en términos absolutos considerando la magnitud de su población urbana, estableciéndose como punto de corte los 2500 habitantes urbanos. Se mantuvo, sin embargo, los niveles de pobreza y la densidad poblacional para definir la distribución de los recursos disponibles. Esta nueva opción elevó significativamente la cobertura geográfica de ATU, elevándola a 540 distritos, prácticamente la tercera parte de las jurisdicciones de este tipo existente en el país.

Esta decisión implicó, entre otros:

- dispersión de las actividades con las consiguientes complicaciones operativas (difusión y promoción, evaluación y supervisión de proyectos)
- incremento de los costos operativos, al trabajarse en una multiplicidad de localidades de difícil acceso y alejadas de los principales centros urbanos
- dispersión de los recursos disponibles, racionalmente inconveniente en el supuesto que una intervención que busca maximizar su impacto,

---

<sup>19</sup>Se puede mencionar casos en que los Municipios solicitaban recursos a los Gobiernos Regionales como cofinanciamiento de sus proyectos

- abandono de su condición de programa urbano, incursionándose en ámbitos mayoritariamente rurales, en los que se ejecutaba un programa específico semejante, encargado funcionalmente a FONCODES (Programa de Emergencia Social Productivo – PESP Rural).

Es muy probable que este nuevo cariz que adopta el Programa respondiera a demandas de poblaciones rurales, gestiones de sus autoridades locales y la intervención de algunos políticos nacionales, pero resultó inapropiada no sólo para el desarrollo e implementación del Programa sino para la ejecución de una política nacional de lucha contra la pobreza, ordenada, consistente y permanente.

20. Extraña que prácticamente el único instrumento orientador de naturaleza general identificado durante este estudio, sea el denominado “Ciclo de Proyecto”; esta herramienta de programación, establece de manera secuencial y cronológica las etapas por las cuales pasa una Convocatoria desde su programación hasta la finalización de los proyectos financiados con los recursos distribuidos.

En efecto, el proceso de la intervención en su conjunto se ha visto seriamente afectado por la ausencia de verdaderos instrumentos de gestión que posibiliten su planeamiento estratégico, mediante el señalamiento de objetivos y metas precisas para el mediano y corto plazo, así como los indicadores que dieran cuenta de su cumplimiento. Ante la inexistencia de estos instrumentos, tampoco se instaura la práctica de realizar ejercicios periódicos de evaluación que permitieran la adecuada comprensión del curso que iba tomando la intervención, del contexto y escenarios posibles en los que se desarrolla, de los mecanismos y medidas necesarias que le permitieran superar sus debilidades, y apoyarse y potenciar sus fortalezas<sup>20</sup>.

En cierta medida, esta carencia ha determinado que la Unidad Ejecutora durante estos cinco años haya funcionado como una estructura orientada básicamente al cumplimiento mecánico de la promoción de proyectos, su evaluación y el seguimiento posterior, estableciéndose un estilo de trabajo caracterizado por un activismo ciego; hasta cierto punto como que la evaluación de su desempeño sólo dependiese de su capacidad para ejecutar los recursos disponibles y no tanto del aporte que la institución y sus productos, pudieran realizar al logro de objetivos superiores de desarrollo social.

A fines del 2004, cuando se instala una nueva Dirección Nacional, se hizo evidente este vacío. Se promueve un trabajo interesante de planeamiento estratégico en el que participa no sólo la Oficina Nacional sino también las Oficinas Zonales.; este trabajo, permite producir un documento de base que debía permitir dotar a la institución de lineamientos claros respecto a su misión, visión y valores, así como establecer una batería de indicadores que permita evaluar su desempeño. Lamentablemente, se producen nuevamente cambios en la conducción del Programa, los mismos que determinan que la iniciativa fuese desechada, volviéndose a instalar el estilo de trabajo que había predominado hasta entonces<sup>21</sup>.

21. En los inicios del Programa la información era manejada mediante el uso de hojas de cálculo poco funcionales e inseguras. La situación ha mejorado desde entonces; a partir del 2004 se dispone de una base de datos que permite el seguimiento operativo

---

<sup>20</sup> La falta de un Plan Maestro de Operaciones, un Plan de Mediano Plazo y Planes Operativos Anuales (POA) fue señalada durante los dos ejercicios de apreciación realizados por el PNUD en el 2002 y 2003

<sup>21</sup> Ver documento Programa Estratégico Institucional 2005- 2006, ATU, febrero 2005. Durante el presente estudio, se observó que los actuales responsables del Programa habían rescatado este documento.

de los proyectos, desde la fase de promoción hasta la liquidación de los mismos. Incluso con el apoyo de PNUD fue posible insertar un módulo que permite la ubicación geo-referencial de los distintos de proyectos<sup>22</sup>.

Sin embargo, esta base de datos fue diseñada en forma progresiva, sin que mediase una estructura lógica global previa del conjunto de procesos que interesaba articular. Ello ha condicionado que los diferentes módulos que la integran operen como componentes hasta cierto punto independientes. Por ejemplo, el módulo de supervisión, se inicia con un reporte consolidado de los proyectos seleccionados durante la fase de evaluación, suministrado por el área responsable; no siendo posible arrastrar directamente toda la información acopiada durante la evaluación; una situación semejante se produce con el módulo de promoción y seguimiento de los participantes respecto a los otros módulos. En la práctica, la base de datos no funciona en forma integrada, sino más bien como una sumatoria de módulos.

Esta limitación, asociada al hecho que no se estableció desde el principio un sistema de reportes en función de los requerimientos de información de los diferentes usuarios potenciales, determina que la base de datos existente no constituye un auténtico sistema de información gerencial integrado (SIG), que apoye en el proceso de toma de decisiones en los diferentes niveles de la estructura de gestión y que al mismo tiempo permita mostrar los resultados consolidados del Programa.

Durante el curso del presente estudio se ha utilizado la información producida por el Área de Supervisión, que dispone del módulo más completo. Sin embargo, se tuvo serían dificultades para el análisis de la información, la misma que es reportada en hojas de cálculo que mezclan información de tipo cuantitativo con información cualitativa.

El área de monitoreo y evaluación, usuario particularmente interesado en el seguimiento de los logros y limitaciones de las acciones, no dispone de un módulo de seguimiento específico articulado a la base de datos, encontrándose incapacitada para informar por ejemplo, el número de metros lineales de veredas construidos o las tasas permanencia de los participantes en el Programa.

22. En la operación de la intervención es posible observar una excesiva centralización y concentración, circunstancia que limita las posibilidades de adaptación de las orientaciones generales de la propuesta a las diferentes realidades locales y regionales. A pesar constituirse Oficinas Zonales a nivel nacional, que han incurrido en costos para el Programa, la operación ha sido centralizada, no se ha aprovechado la inversión realizada en cada oficina zonal. En este sentido, ATU se ha comportado como la mayoría de los programas nacionales tradicionales sin asumir mecanismos consistentes con los imperativos que plantea la descentralización en el país.

La toma de decisiones ha recaído casi exclusivamente en la pirámide de la estructura. La Oficina Nacional, a través del instrumento Bases de las Convocatorias y la programación del Ciclo de Proyecto, ha fijado periódicamente las reglas de juego, determinando los parámetros técnicos, las modalidades y los tiempos en los que deberán ejecutarse las actividades; incluso ha guardado para sí la responsabilidad de muchos de los procesos logísticos, como la elaboración de los cheques con los que se paga a los participantes.

---

<sup>22</sup> No todas las oficinas alimentan regularmente este módulo, observándose que su uso era limitado.

No se ha establecido un adecuado equilibrio entre las funciones globales que corresponderían a una Dirección Nacional (programación y asignación de recursos, supervisión de la ejecución, asistencia técnica, evaluación, etc.) y aquellas particulares que corresponderían a las Oficinas Zonales (planeamiento local, determinación de estrategias específicas, adopción procesos técnicos coherentes a las peculiaridades locales: insumos, condiciones climáticas, suelos), etc. En estas condiciones las competencias y responsabilidades de las Oficinas Zonales han sido reducidas al máximo, asumiendo éstas finalmente la condición de meros operadores, condenados a proceder de manera homogénea y en consonancia con las directivas nacionales establecidas desde la capital.

No se han promovido eventos regionales de evaluación de la experiencia para la programación de las nuevas convocatorias, ni estimulado la formulación de planes operativos de mediano plazo para dichos ámbitos. El Programa tampoco ha logrado diseñar estrategias locales de inversión prioritarias en función de las potencialidades y necesidades del ámbito, como por ejemplo facilidades de insumos, requerimientos específicos de los aliados institucionales, etc.

## **B. Particulares**

1. Los resultados alcanzados por el uso del procedimiento de Concurso de Proyectos como mecanismo para la asignación de los recursos son satisfactorios. No se ha tenido ninguna observación que cuestione la transparencia de los concursos. Los ejecutores han desarrollado alianzas con colectividades, instituciones e individuos; un fenómeno recurrente observado, lo constituye el desarrollo de cadenas virtuosas promovidas en torno a la iniciativa ATU. Los procedimientos se han ido depurando y simplificando, asumiendo características familiares para los involucrados, facilitando el cumplimiento de sus diferentes fases en los distintos ámbitos.

Una innovación importante realizada durante el segundo periodo, la constituye el haber antepuesto la priorización de los proyectos a la evaluación de su viabilidad; los ejecutores presentan un perfil de proyecto que de ser priorizado priorizado, recién deberá ser formulado bajo la forma de un expediente técnico para la evaluación de su viabilidad, ello permite que el proponente se vea en la obligación de incurrir en los costos de la formulación, sólo en el caso de aquellos proyectos que serán financiados (costo que además es reembolsado parcialmente por el Programa).

2. Se observa una presencia mayoritaria de mujeres en las ciudades de mayor dinamismo económico y oportunidades de empleo, particularmente Lima Metropolitana, donde esta presencia sería superior al 90%; esta situación respondería a una autoexclusión de los varones consecuencia de su mayor oportunidad para conseguir un “pago” por su trabajo superior al ofrecido por el Programa. En las ciudades de menor dinamismo económico se constata una relación entre los trabajadores ATU más equitativa entre ambos sexos, en general la relación promedio debe situarse en un 3 a 1.

Se constató que muchas mujeres participantes se autodefinían como “jefes de hogar” (madres solteras, abandonadas u otros); estas mujeres, con reducidas oportunidades en el mercado laboral se habrían autoincluido en la propuesta ATU. Sin embargo, no todas las mujeres participantes serían “jefes de familia” por el tenor de sus comentarios y el de sus compañeros de trabajo; resulta muy probable que en estos

casos se esté frente a un mecanismo para procurarse ingresos adicionales para la familia y que es preferido a otras formas posibles de ingreso complementario semejante, ya que ATU garantiza la continuidad del puesto por un periodo prolongado.

3. Respecto al pago de las compensaciones, a diferencia de la primera fase cuando el pago se efectuaba en efectivo quincenalmente, actualmente se realiza mensualmente mediante un cheque del Banco de la Nación a nombre del participante. En el curso de las visitas realizadas no se encontró quejas sobre el particular, aunque se tuvo información que en ciertas localidades no existía agencias de dicho Banco.

Sin embargo, el monto fijado como compensación diaria para los participantes de 14 soles por día trabajado, que ha permanecido constante desde los inicios de la intervención, fue reiteradamente cuestionado por los trabajadores entrevistados, particularmente en aquellas ciudades en las que el costo de vida era relativamente mayor. Por cuestiones de facilidad, dicho monto fue establecido de manera homogénea para todo el país y nunca se realizaron correcciones en función de los salarios locales.

El pago de compensaciones se realiza luego de un largo proceso, que se inicia en las Oficinas Zonales, que consolida las planillas mensuales para ser remitidas a la Oficina Nacional; ésta prepara los cheques para enviarlos a la Zonal. Este proceso toma unas tres semanas lo que origina un cierto malestar entre los participantes, que no comprenden porque se les paga con tanto retraso. Este procedimiento, evidentemente centralizado probablemente facilita las labores de control, pero no parece el más adecuado.

4. Una condición indispensable para tener acceso al Programa es la acreditación de la condición de padre (o madre) de un hijo menor de 18 años. Ésta se realiza adjuntado a la copia de su documento de identidad, la fotocopia de partida de nacimiento del menor. En la práctica el procedimiento no demuestra la condición de jefe de hogar, pero ha sido mantenida desde los inicios del Programa.

Conocidos los resultados de los concursos, los ejecutores deben proceder a recibir las candidaturas de participantes; en principio, cualquier interesado que habita en las proximidades o no del proyecto tiene derecho a inscribirse, circunstancia que a veces puede ser causa de conflicto ya que los “vecinos” se sienten con mayores derechos que los “externos”. Los inscritos entran en un sorteo realizado por el OP y la Oficina local participa como “veedor” del acto a fin de garantizar su transparencia. En algunos casos se constató que se permite orientar el sorteo, cuando por motivos técnicos se requiere un porcentaje mínimo de trabajadores del sexo masculino, particularmente en los ámbitos en los que las candidaturas femeninas son abrumadoramente superiores.

No se recibió mayores críticas con respecto al procedimiento empleado, y en general parece que es asumido por los trabajadores como equitativo. Accidentalmente, se tuvo referencias de algunos eventuales interesados que señalaban que el ejecutor, el responsable técnico o el maestro de obras manipulaba el ingreso de participantes favoreciendo a sus allegados; resulta posible que en ciertos casos esta situación se produzca (especialmente en la incorporación de nuevos trabajadores cuando hay deserciones o se requiere un mayor número de trabajadores), pero estas situaciones resultan difícilmente manejables y quitan validez a los sorteos como mecanismo de incorporación del beneficiario.

5. Generalmente, el cofinanciamiento de los proyectos considera valorizaciones estimadas de equipos, herramientas o insumos, por ejemplo los participantes concurren a sus lugares de trabajo con sus propias herramientas o el municipio hace uso de sus propios equipos. Ello es técnicamente correcto y deseable, pero en la práctica, el Programa no cuenta de herramientas que garanticen el cumplimiento de los compromisos adquiridos. La situación se complica cuando se trata de insumos o el pago de mano de obra calificada. Existe un número importante de proyectos cuyas metas no pudieron ser cumplidas ante el incumplimiento de los compromisos, y en caso extremo, la resolución del Convenio.

Una respuesta observada durante el primer periodo fue la práctica de la transformación del MONC en insumos; este proceder constituye una alternativa sostenible, al permitir realizar obras de mayor envergadura sin reducir la intensidad de mano de obra no calificada de los proyectos. Esta alternativa no parece haber sido suficientemente explotada durante el segundo periodo, prefiriéndose incrementar los montos del financiamiento para la adquisición de insumos a fin de resolver los problemas del cofinanciamiento, y mejorar la calidad y sostenibilidad de los productos.

6. Hasta cierto punto asociado al punto anterior, se encuentra el poco énfasis que el Programa ha puesto en la realización de estudios técnicos especiales destinados a determinar tipos de proyectos, que por las condiciones locales específicas, sería posible promover aprovechando las ventajas que ofrecen recursos naturales locales existentes. Estos estudios deberían determinar la relación costo/beneficio que supone su explotación haciendo uso de alta cantidad de mano de obra no calificada.

Por ejemplo, en Arequipa existe gran cantidad de canteras de sillar cuya explotación acarrea una abundante cantidad de desechos, los mismos que podrían ser aprovechados por proyectos especiales promovidos por el Programa en la producción de insumos, que a su vez podría ser empleados en forma masiva en los otros proyectos promovidos por ATU. La viabilidad económica de encadenar proyectos implica necesariamente estudios particulares; lamentablemente la instauración de estas prácticas no han sido alentadas.

7. La presentación de perfiles de proyectos que luego, de ser priorizados deberán ser llevados a la condición de “expedientes técnicos”, constituye una condición indispensable de ingreso al proceso ATU. En todos los ámbitos visitados se constató que se había respetado este procedimiento, para lo cual se hizo una revisión de determinados proyectos seleccionados al azar. La documentación se encuentra organizada en dos legajos: uno que pertenece al proceso de evaluación y un segundo, que consigna la documentación de las acciones de supervisión.

En este sentido, el ATU ha mantenido una consistencia respecto a los parámetros establecidos para la ejecución de estos procesos durante toda su vigencia; ello permite sostener que la propuesta se realizado en forma sistemática y ordenada.

8. Concluido el proceso de evaluación y priorización, se suscribe un Convenio de Ejecución entre la Oficina Departamental, convirtiéndose en Organismo Ejecutor (OE). No todos los proyectos seleccionados dieron origen a Convenios; algunas instituciones se desistieron. De igual forma, no todos los Convenios suscritos, implicaron la ejecución del proyecto; el Programa se vio obligado a resolver el convenio. Estas situaciones podrían ser consideradas como marginales y poco frecuentes.

En todos los proyectos visitados se comprobó la existencia física de las obras. Pudo observarse además una aceptable correspondencia entre ellas y sus expedientes técnicos. Pudo identificarse un número no despreciable de proyectos que no cumplieron con el 100% de las metas físicas previstas, sea por fallas técnicas en el expediente, el incumplimiento del compromiso de cofinanciamiento, agotamiento de la disponibilidad financiera destinada a solventar el componente de mano de obra, suspensión de la segunda transferencia ATU por no haberse cumplido con la rendición de cuentas.

También se tuvo contacto con algunas obras concluidas, pero que no se encontraban operativas porque factores exógenos. Sin embargo, en general las obras han incrementado el capital social de las comunidades intervenidas, mejorando aspectos básicos de la calidad de vida: salud, educación, saneamiento, medio ambiente, esparcimiento, transporte y previsión de desastres, etc.

9. Algunos proyectos han conllevado o pueden llevar a la ejecución de otros pequeños proyectos de inversión local complementarios, debido a que las obras sólo han satisfecho parcialmente la necesidad existente o han significado un estímulo para un requerimiento mayor. Durante el curso de las visitas, se tuvo oportunidad de recibir comentarios de los beneficiarios respecto a muchos proyectos asociados a la actividad concluida, e incluso se constató el inicio de nuevas obras ATU que complementaban a las primeras.
10. A decir de los dirigentes y la población beneficiada ATU ha significado una oportunidad para la ejecución de obras que formaban parte del imaginario comunal no satisfecho y que habían sido infructuosamente gestionadas ante diferentes instituciones. Existe una valoración positiva respecto a las obras y a sus efectos: empleo para la población, mejoramiento de las condiciones de vida locales, impulso a las economías locales, reforzamiento de la autoestima y capacidades de sus integrantes para proyectarse como sujetos con iniciativa y autonomía individual y colectiva, con capacidad de incidir en los procesos de desarrollo local y regional. Así mismo, los dirigentes, los pobladores y participantes califican muy positivamente la gestión y transparencia del programa.
11. La intervención ATU tiene un importante efecto sobre los municipios locales, principales aliados estratégicos de la intervención, particularmente durante la segunda fase de su proceso. ATU ha significado la posibilidad de contar con recursos adicionales que han servido para incrementar su capacidad de gestión y proyección social y la posibilidad de enfrentar tareas adicionales y no previstas.

Esta circunstancia indica que los Municipios han abandonado la percepción inicial que ATU respondía a opciones diferentes a la gestión edilicia o como iniciativa exclusiva del gobierno central, que políticamente significaba un costo a la conducción municipal. También debe mencionarse la experiencia de Piura, en el cual se realizaron coordinaciones para canalizar los recursos del Gobierno Regional para el cofinanciamiento de proyectos.

12. En ciertos casos se ha observado que algunos proyectos se han vinculado con proyectos de mediana inversión de carácter local, o regional; sin embargo, esta potencialidad no ha sido lo suficientemente explotada.

Un caso a destacar al respecto, lo constituye el proyecto de la Planta de Tratamiento Ahuashiyacu que ejecuta la Empresa de Agua y Saneamiento de San Martín (EMAPA) en el distrito de la Banda de Shilcayo en Tarapoto. Este proyecto realizado en una de las primeras convocatorias, ha sido continuado por el ejecutor; actualmente se encuentra totalmente operativo y permite dotar de agua potable a un tercio de la población de la ciudad.

13. Durante el curso de las visitas a obras, se tuvo oportunidad de recibir comentarios de los beneficiarios respecto a muchos proyectos asociados a la actividad en curso o concluida, e incluso se constató el inicio de nuevas obras ATU que complementaban a las primeras.

Esta circunstancia resulta más evidente si se considera que las obras han sido ejecutadas en espacios de uso colectivo, por ejemplo instalación de áreas verdes en vías de acceso. Cuando las obras se han realizado en espacios bajo responsabilidad de una institución, el mantenimiento realizado resulta más satisfactorio, áreas verdes de campos deportivos municipales o colegios.

Las obras que requirieron mayor inversión (construcciones, defensas ribereñas, muros de contención, escaleras, empedrados etc.) por su naturaleza, no han necesitado acciones de mantenimiento permanente e inmediato y mostraban un adecuado estado de conservación. Esta observación no garantiza ciertamente que se cumplirán en el futuro las acciones de mantenimiento cuando ellas sean necesarias.

#### IV. Conclusiones y Sugerencias

##### 1. Conclusiones

- Pese a la continuidad programática mostrada durante estos cinco años, el proceso ATU presenta dos momentos claramente definidos en su evolución, en función del objetivo principal que persiguieron sus acciones. Una primera etapa en la cual el énfasis estuvo dado en la tarea de transferir ingresos directamente a los participantes; y una segunda fase, en la cual se privilegió la calidad y sostenibilidad de las obras promovidas con sus intervenciones.
- Esta diferencia no significa que ambos objetivos no se encontraran presentes simultáneamente durante todo el proceso, sino que las definiciones técnicas establecidas en las Bases de las Convocatorias a Concurso de Proyectos condicionaron, hasta cierto punto de manera no conciente, que los recursos del programa fueran progresivamente privilegiando una u otra alternativa.
- La significación que el Programa ha alcanzado como mecanismos para transferir ingresos a su población objetivo a lo largo de su vigencia, ha sido relativamente reducida, dado que en sus dos momentos el número de puestos generados por sus intervenciones ha sido extremadamente exiguo, si se le compara con la magnitud de su población objetivo.
- Los ingresos adicionales que han recibido los participantes como resultado de la intervención tampoco han sido muy elevados, en relación a aquellos que las mismas personas habrían recibido si se hubieran dedicado a otras actividades existentes en el mercado laboral informal existente. Este adicional podría haberse reducido a medida que se ha instalado un ciclo expansivo en la economía nacional. Sin embargo, la propuesta ha enfrentado una demanda permanente por puestos de trabajo, lo que se explicaría por la seguridad que el Programa garantiza compensaciones por un periodo determinado.
- La principal contribución de ATU está en la contribución realizada a la reducción del déficit existente de infraestructura colectiva en las zonas urbano-marginales del país a través de los proyectos promovidos, pese a que dicha contribución también es limitada dada la magnitud de la inversión realizada.
- Estas acciones son altamente reconocidas por la población indirectamente beneficiada, ya que han mejorado la habitabilidad y el confort de los asentamientos en los que se han realizado, e incluso dotado de servicios básicos a ciertas poblaciones. Sin embargo, queda pendiente la pregunta si este aporte corresponde a la misión funcional del MTPE, y no de otras instancias de la estructura del Estado.
- El Programa, con sus proyectos y obras, ha logrado establecer una buena sinergia con los gobiernos locales, quienes no sólo han visto complementados sus recursos con los aportes financieros extras, sino con la acción de estímulo auspiciada por ATU para su realización. La normatividad de los sistemas administrativos ha planteado ciertas dificultades en este proceso, pero en la mayor parte de casos estas han sido superadas.

- El Programa no parecería haber tenido mayores efectos en el mejoramiento de la empleabilidad de sus participantes; pese al desarrollo de ciertas habilidades, éstas corresponde a destrezas propias de mano de obra no calificada extremadamente abundante en el mercado. Adicionalmente, su incremento responde a condicionantes estructurales, que un programa de esta naturaleza no se encuentra en capacidad de abordar.
- El Programa se ha realizado de forma extremadamente centralizada y homogénea, siguiendo estándares clásicos de los programas nacionales. Esta circunstancia ha dificultado asumir las especificidades y potencialidades que ofrecían los distintos ámbitos en los que se ha ejecutado. No se han realizados estudios de tipo técnico y social conducentes a establecer una mejor correspondencia de la propuesta nacional con las particularidades regionales.
- El Programa ha operado sin instrumentos de gestión adecuados, sean de tipo nacional o regional. No se han formulado Planes Estratégicos de Mediano Plazo, ni tampoco Planes Operativos Anuales que sirvan de orientación en términos de los objetivos y las metas específicas que la intervención buscaba en lapsos determinados. La ausencia de dichas herramientas ha impedido la realización de ejercicios periódicos de evaluación por resultados, promoviendo un activismo, que entre otros se expresa en el cumplimiento ciego de la programación establecida en el Ciclo del Proyecto.
- El Programa no dispone un sistema de módulos de información articulados que posibiliten reportes en función de los requerimientos de información de los diferentes usuarios potenciales, lo que determina que la base de datos existente no constituye un auténtico sistema de información gerencial integrado (SIG), que facilite el seguimiento de las acciones y el proceso de toma de decisiones.

## 2. Sugerencias

- Evaluar la conveniencia de mantener el Programa como un instrumento de transferencia de subsidios directos por la vía de la generación de empleo temporal. La economía nacional se encuentra en una fase de expansión que en buena medida favorece una mayor articulación del subempleo estructural urbano con el mercado laboral generado por las actividades productivas y de servicios formales e informales.
- Procurar que el necesario trabajo de reformulación del Programa, no se realice exclusivamente desde la perspectiva sectorial del MTPE. Se debería procurar que las nuevas intervenciones se inserten en el contexto amplio del conjunto de la política de redistribución de ingresos que realiza el Estado a través de sus programas sociales.
- Evaluar la conveniencia de canalizar los recursos que dispone el Programa, y otros semejantes de MINDES - FONCODES, el Ministerio de Vivienda, etc., a través de la constitución de un Fondo de Apoyo que permita satisfacer los requerimientos de infraestructura social, e incluso productiva, de uso colectivo, tanto en el medio urbano como el rural. Los proyectos que se financiarían podrían ser ejecutados haciendo uso de mano de obra no calificada, siguiendo la metodología implementada por ATU.

- Realizar estudios que demuestren empíricamente la conveniencia, viabilidad y eficiencia económica de la ejecución de determinadas obras de pequeña y mediana envergadura haciendo uso masivo de mano de obra no calificada, frente a la eventual realización de las mismas utilizando las tecnologías convencionales de baja absorción de este tipo de operarios.
- En caso de demostrarse la conveniencia de mantener esta modalidad de ejecución en la realización de proyectos de beneficio colectivo en los ámbitos más desfavorecidos, el acceso y distribución de los recursos debería utilizar el mecanismo de concurso de proyectos, ya que garantiza que aquellos sectores más preocupados en mejorar sus condiciones de vida, se organicen a fin de obtener los beneficios del financiamiento.
- Establecer sistemas de focalización asociados a líneas de base que permitan precisar las características de los déficit de infraestructura existente, los beneficiarios concernidos, las metas de corto, mediano y largo plazo y seguimiento de los efectos e impacto de las intervenciones a partir de indicadores preestablecidos.

## Anexos

### 1. Perfil del beneficiario ATU

La característica más notoria de los participantes en los proyectos ATU la constituye su extremadamente bajo nivel de empleabilidad, situación que se deriva entre otras variables, de su bajo nivel educativo, sus destrezas profesionales elementales, su sexo (presencia mayoritaria de mujeres), su edad (mayores de 40 años), su carencia de activos que le permitan autoempleos independientes, su limitado acceso a redes de apoyo, etc.

El típico participante ATU pertenece mayoritariamente a una categoría que podría ser denominada “subempleo estructural crónico”, individuos que han asumido casi como un estado permanente e inevitable su condición de exclusión laboral<sup>23</sup>. No se está frente a una situación de subempleo clásico “por horas o ingresos”, estado que hace posible una articulación al mercado laboral, aunque sea poco satisfactoria (actividades informales de baja productividad). Menos aun frente a individuos que temporalmente puedan encontrarse desempleados por situaciones coyunturales o personales, pero que mantienen expectativas de reincorporación al mercado laboral formal o informal.

Perversamente el subempleo estructural crónico entra en contradicción con lo necesidad de los individuos que lo integran de procurarse recursos monetarios, sea para completar el ingreso familiar (participantes, principalmente mujeres, declararon que al menos otro miembro de la familia recibía ingresos), sea en casos extremos para cubrir el costo de la elemental supervivencia. Esta contradicción obliga a dichos individuos a asumir la situación de “perennes cachueleros”, abocados a la exploración continua de oportunidades de ingreso, ofreciendo su elemental capacidad de trabajo a cualquier ocupación remunerada que pudiese presentarse en su limitado entorno, desde el trabajo domestico puntual, apoyos temporales a terceros, venta ambulatoria elemental, etc.

Esta categoría de personas constituiría el principal público de ATU. En la práctica, ellos asumen la intervención como una opción relativamente comparable a otras que eventualmente pudieran encontrar; y a las cuales deberán regresar una vez que el proyecto haya concluido, siempre que no puedan reengancharse en uno nuevo. Más aún, muchos participantes declararon que además de su labor en el proyecto desarrollaban otra actividad complementaria generadora de ingreso.

Para la mayor parte de los participantes, los proyectos promovidos por ATU en las proximidades de sus lugares de residencia han representado una alternativa adicional para procurarse ingresos monetarios seguros, que les ha permitido cubrir parte de los costos de las canastas de consumo de sus hogares.,

En este contexto general, en mayor o menor medida válido en todos los casos estudiados, la propuesta ATU presenta una ventaja indiscutible para el participante, dada por la posibilidad de predecir un ingreso regular y seguro durante un lapso preestablecido.

---

<sup>23</sup> Prácticamente no se ha encontrado participantes que declarasen haber laborado previamente en establecimientos formales o informales constituidos, que les permitiese remuneraciones preestablecidas y regulares.

No se encontró ningún beneficiario que no se quejase respecto a el bajo monto de la compensación, y que incluso señalase que podía encontrarse posibilidades de ingresos superiores. Sin embargo, éstos eran cachuelos eventuales y se coincidía en que su permanencia en la actividad respondía a la garantía que se iban recibirían un ingreso.

## 2. Personas, ámbitos y proyectos visitados

- **01 de marzo**  
Reunión con el Señor Javier Barreda Jara, Viceministro de Promoción del Empleo – MTPS y Director Nacional del Proyecto de Asistencia Técnica MTPE / PNUD; participa la Sra. Paola Bustamante, Asesora de su Despacho, ex Administradora del Programa ATU 2002-2004.  
Objetivo: presentación y discusión de los objetivos y enfoque del estudio.
- **05 de marzo**  
Reunión con el Señor Wilmer Venegas Torres, Director Nacional del Programa A trabajar Urbano. Este funcionario deja el cargo durante el curso del estudio.  
Objetivo: Recoger las observaciones a los objetivos del estudio y precisar líneas de interés institucional que deberían ser incorporadas al trabajo
- **05 de marzo**  
Reunión colectiva con los responsables de la Oficina Nacional ATU, participan:  
Ruperto Taboada Delgado: Secretario Ejecutivo  
Soledad Castañeda Administradora Área de Promoción y  
Villanueva: Seguimiento de Participantes  
Fernando Fonseca Reynaga: Administrador Supervisión de proyectos  
Miguel Ángel Salinas Meza: Sub Administrador De Monitoreo y Evaluación  
Ana Patricia Cuzcano Enciso: Administradora de Asistencia Técnica  
Objetivo: presentación de objetivos del estudio, recoger sugerencias y planificar los mecanismos operativos para la realización del estudio.
- **06 de marzo**  
Reunión con Ana Patricia Cuzcano Enciso, la funcionaria ha trabajado en el Programa desde sus inicios, habiendo sido evaluadora externa en el Primer Concurso de Proyecto.  
Objetivo: Identificar modificaciones introducidas en los procesos de evaluación de proyectos.
- **07 de marzo**  
Reunión con Fernando Fonseca Reynaga, el funcionario se incorpora al Programa, el último trimestre del 2006  
Objetivo: conocer sus impresiones respecto a las limitaciones identificadas en el proceso de supervisión de proyectos y las medidas tomadas para su superación.
- **08 de marzo**  
Reunión con Isabel Velásquez, especialista del Área de Promoción y Seguimiento de Participantes; la funcionaria ha trabajado desde el inicio del Programa, primero en la Oficina Zonal del Cono Norte de Lima.  
Objetivo: conocer la evolución del proceso ATU, particularmente la rotación del personal responsable de la conducción nacional y sus efectos en la implementación del Programa.
- **09 de marzo**

Reunión con Ruperto Taboada Delgado, el funcionario se incorpora al Programa, el último trimestre del 2006

Objetivo: identificar sus observaciones respecto al proceso y potencialidades del Programa y las medidas que se estaban tomando orientadas hacia su reformulación.

▪ **15 de marzo**

Visita a la Oficina Zonal del Cono Sur – Lima

Entrevistas con los funcionarios: Maruja Sachun Montaro, Administradora Zonal (funcionaria nueva); Rafael Morales Sánchez, Coordinador de Supervisión de Proyectos (funcionario nuevo, ha participado como personal externo anteriormente), Verónica Correa Zarate, Responsable de Asistencia Técnica y Evaluación (funcionaria nueva); Marco Cappillo Salazar, Responsable de Promoción y seguimiento de Participantes.

Visita a los proyectos: *II Convocatoria Regular*, (1) Recuperación de áreas naturales de humedal y rehabilitación de canales en la zona reservada de los Pantanos de Villa (Chorrillos); (2) Alameda El Sol entre A, Pastor Sevilla y Central (Villa El Salvador). *IV Convocatoria Regular*, (3) Construcción de Muro de Contención en AAHH Buenos Aires de Villa (Santiago de Surco); (4) Construcción de Muro de Contención y Escalinata en AAHH Rodrigo Franco (Santiago de Surco); (5) Graderías y muros de contención de Complejo Deportivo No. 1 (Chorrillos); *VIII Convocatoria Regular*. (6) Construcción de Muro de Contención del Complejo deportivo No. 1 (Chorrillos); (7) Construcción de Muro de Contención del Complejo deportivo No. 1 – Segunda etapa (Chorrillos); *IX Convocatoria Regular*. (8) Construcción de veredas de acceso peatonal en la Alameda Central, Segunda Etapa Urb. Pachacamac (Villa El Salvador); (9) Construcción de muro de contención y escaleras en el AAHH Rodrigo Franco (Santiago de Surco); (10) Construcción de veredas de adoquín en acceso peatonal en la Av. El Sol, tramos 6, 7, 8, 9 (Villa El Salvador), este proyecto se encontraba en ejecución.

▪ **16 de marzo**

Visita a la Oficina Zonal del Cono Este – Lima

Entrevistas con los funcionarios: Carlos Arana Veli, Administrador Zonal; Juan Alpiste Caro, Coordinador de Supervisión de Proyectos (funcionario antiguo, ha participado desde la primera convocatoria); Otilia Aliaga Sánchez, Responsable de Promoción y seguimiento de Participantes.

Visita a los proyectos: (1), Muro de contención en el río Huaycoloro (San Juan de Lurigancho); (2) Muro de Contención, Veredas, parque empedrado, Muro de Contención en la Av. La Caucana y muro complementario AAHH San Antonio – Ate, (3) Muro de Contención parte Alta, AAHH Los Progresistas – Ate. (4) Reservorio, Muro de Contención al lado de cerro (proyecto del parque ecologico), local de exposición y venta, graderías de la loza deportiva y cancha de fútbol, APEI – Huaycan – Ate; (5) Cerco perimétrico de Huaca de Huaycan – Ate; (6) Muro de Contención en el AAHH Terrazas de Perales, Santa Anita.

▪ **20 de marzo**

**Visita a la Oficina Zonal de Puno**

Entrevistas con los funcionarios: Juan Linares Aparicio, Administrador Zonal (funcionario nuevo); Arturo Montesinos Valladares, Coordinador de Supervisión de Proyectos (funcionario nuevo), Federico Huaranca Vilcapoma, Evaluador de

planta (funcionario nuevo); Jorge Llanos Ticona, Asistente de Supervisión (funcionario que ha participado como personal externo)

Se visitaron diversos proyectos en las ciudades de Puno y Juliaca.

▪ **22 de marzo**

**Visita a la Zonal de Arequipa**

Entrevistas con los funcionarios: William Ortiz Sotomayor, Administrador Zonal (funcionario nuevo); Susana Paredes Melendez, Coordinador de Supervisión de Proyectos (funcionario antiguo),

Se visitaron diversos proyectos en los distritos de Cayma, Tiabaya y Cerro Colorado.

▪ **13 de abril**

Taller *Planificación Estratégica A Trabajar Urbano*. Participa el personal de la Sede Nacional del Programa

Hotel La Fontana – Lima

▪ **26 de abril**

**Visita a la Oficina Zonal de Piura**

Entrevistas con los funcionarios: Luis Frías Huaytico, Administrador Zonal (funcionario nuevo); Oscar Huaman Barboza, responsable de Supervisión de Proyectos (funcionario antiguo); Viviana Saavedra Gómez, Responsable de Asistencia Técnica y Evaluación.

Se visitaron los siguientes proyectos: (1) Catacaos: Construcción de La Casa r del Alfarero en Simbila, Construcción de Taller de alfarería –; (2) Piura: Construcción del Dren Gulman , primera, segunda y tercera etapas,. (3) Cura Mori: Construcción de vía de acceso Pozo de Los Ramos – Carretera Panamericana; construcción de Casa de la Mujer; (4) Castilla: Agua potable, alcantarillado y afirmado de acceso en el AAHH Tacala, Castilla; rehabilitación del cerco perimétrico CEI 163 Chiclayito, , Construcción de veredas y forestación, Jirón Rosas y los Lirios, AAHH Primavera, (5) La Arena, Construcción de Biblioteca Municipal; Construcción de cerco perimétrico, veredas y sembrado de áreas verdes I:E. 14122 – Virgen del Tránsito. (6) La Unión, Sembrado de Áreas Verdes en el Campo Deportivo Juan Carlos Aquino – Santa Cruz; (7) Bernal: Rehabilitación de muro de contención y reforestación Coronado, Pavimentación con bloquetas de concreto Santo Domingo, Remodelación de la Plazuela de la Reconstrucción.

▪ **03 de mayo**

**Oficina Zonal de Tarapoto**

Entrevistas con el Administrador Zonal Luís Pretell Paredes, Percy Mununi, Coordinador Técnico del Área de Supervisión; Juan Suarez Díaz, responsable del Área de Promoción y Seguimiento de participantes:

Se visitaron diferentes proyectos en los distritos de Tarapoto, La Banda de Shilcaya y Morales.

▪ **08 de mayo**

**Oficina Zonal de Iquitos**

Entrevistas con el Administrador Zonal Santos Chávez Rodríguez; Mónica Palomino Moncada, responsable de Asistencia Técnica y Evaluación de Proyectos-

Se visitaron proyectos en los distritos de Maynas y Belén

▪ **18 de mayo**

**Oficina a la Visita Zonal de Huancayo**

Entrevistas con el Administrador Zonal, Juan Pineda Larzo; Juan Diaz Illares, Responsable DE Supervisión y Zoraida Allca Velazco, Coordinador Técnico de Evaluación.

CONSTRUCCIÓN DE VEREDAS EMPEDRADAS	CHILCA
TRATAMIENTO PAISAJISTA DE VEREDAS Y JARDINERÍA "CAMINITO DE HUANCAYO"	EL TAMBO
AMPLIACIÓN DEL C.E.M MICAELA BASTIDAS	EL TAMBO
IMPLEMENTACION ESTADIO C.E. 30012 - OCOPILLA	CHILCA
CONSTRUCCION DE VEREDAS Y JARDINERIA	CHILCA
CERCO PERIMETRICO Y TRATAMIENTO PAISAJISTICO CAMPO	HUANCAYO

FERIAL DE YAURIS	
GRADERIAS Y VEREDAS CALLES 26 DE NOVIEMBRE BRUNO	
TERREROS JOSE MARTI - SECTOR 12	EL TAMBO
CONSTRUCCION DE ESCALINATAS Y MEJORAMIENTO DE	
AREAS VERDES DEL CEMENTERIO GENERAL DE AZAPAMPA	CHILCA
CONSTRUCCION DE VIVERO FORESTAL MUNICIPAL DE	
HUANCAYO	HUANCAYO
RECONSTRUCCIÓN RED DE AGUA POTABLE	EL TAMBO
VIVERO FORESTAL COMUNAL DE AZAPAMPA	CHILCA
FORESTACIÓN EN TERRENO COMUNALES DE ACOPALCA	HUANCAYO
CONSTRUCCION DE RESERVORIO DE CULLPA ALTA	EL TAMBO

### 3. Ejercicios de apreciación anteriores: cuadro comparativo:

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<p>El Programa A Trabajar Urbano (ATU) constituye una iniciativa gubernamental para enfrentar la recesión, paliar sus efectos y promover condiciones favorables para superar la extrema pobreza. ATU se propone la generación de puestos de trabajo temporales para los jefes de los hogares pobres, mediante el financiamiento de pequeños proyectos de inversión, concebidos y ejecutados por instituciones locales.</p>	<p>El Programa A Trabajar Urbano (ATU) constituye una iniciativa gubernamental orientada a enfrentar la recesión, paliar sus efectos y promover condiciones favorables para superar la extrema pobreza. ATU se propone la generación de puestos de trabajo temporales para los jefes de los hogares pobres, mediante el financiamiento de pequeños proyectos de inversión, concebidos y ejecutados por instituciones locales</p>
	<p>Realizado en Octubre y Noviembre 2002, (a 9 meses de iniciado el ATU) específicamente sobre el proceso y los agentes de la Primera Convocatoria. Incluye juicios sobre diseño, gerencia, actividades y productos de la iniciativa. Finalidad= identificar las fortalezas y debilidades de la implementación inicial.</p>	<p>Entre Oct y Nov 2002 se realizó un primer ejercicio de apreciación con la finalidad de identificar las fortalezas y debilidades de su implementación inicial. Sus resultados, conclusiones y recomendaciones fueron incluidos en un Informe Final de Apreciación entregado por el PNUD a principios de febrero 2003. PNUD estimó procedente el pedido y decidió llevar a cabo un estudio complementario. El segundo estudio, de características metodológicas semejantes al primero, ha sido realizado durante el mes de febrero 2003</p>
	<p>El Informe se organiza en 2 partes: I: Se describe, analiza y establece juicios sobre aspectos del proceso y sus agentes II: Síntesis de las principales características que mostraron las situaciones encontradas.</p>	<p>Este informe se organiza en 4 partes. I: Apreciaciones globales con respecto al conjunto del Programa II: 9 apreciaciones específicas realizadas en función de los TdR III: Hallazgos encontrados durante el trabajo de campo IV: Conclusiones y sugerencias del estudio.</p>

#### APRECIACION GLOBAL

1. El lanzamiento público del 1er Ciclo de ATU se realizó cuando aún no se disponía de herramientas indispensables para conducir un proceso masivo, complejo, innovador que involucraría un monto considerable de recursos financieros.

#### 1. ASPECTOS DE DISEÑO

2. Los plazos y urgencias políticas se antepusieron a los plazos técnicos, impidiendo resolver las carencias existentes, completar integralmente los vacíos que existieron en los instrumentos normativos y operativos, consolidar las estructuras de gestión y desarrollar eficientes herramientas de seguimiento y facilitamiento de procesos.

3. La estructura operativa tuvo que afrontar el reto de organizar un nuevo ciclo del Programa en momentos en los cuales todavía se estaban resolviendo muchos de los problemas derivados del primer concurso e incluso no se habían iniciado la mayor parte de los proyectos aprobados.

4. El primer ciclo ha cumplido sus principales objetivos como propuesta orientada a intervenir en situación de emergencia económico social. Se generó un número importante de empleos temporales e ingresos para las familias beneficiarias (20 mil puestos de trabajo en promedio al mes); más de 400 pequeños proyectos incrementando y valorizando activos sociales, se ha contribuido a fortalecer a un buen número de las instituciones participantes, particularmente a las Organizaciones Sociales de Base.

5. Efectos colaterales positivos (1) parte de la fuerza laboral empleada ha incorporado en el curso de su actividad nuevas capacidades, que eventualmente pudieran incidir en un incremento de su nivel de empleabilidad; (2) algunas instituciones han incrementado sus niveles de inversión y servicios; (3) se ha impulsado la realización de proyectos importantes (4) se ha establecido una oferta adicional de trabajo para cientos de profesionales y técnicos, que han podido superar situaciones de subempleo y desempleo; (5) la propuesta ha logrado convertirse en una opción adicional para los sectores de muy bajos ingresos para viabilizar sus estrategias de supervivencia; (6) la garantía que representa el pago regular de las compensaciones a los beneficiarios, ha tenido un efecto positivo sobre la práctica de crédito que otorgan pequeños comerciantes locales,

El diseño conceptual y metodología operativa de ATU fueron encargados a reducido grupo de profesionales nacionales. Siguiendo los lineamientos y prioridades establecidos por el gobierno, trabajó aceleradamente durante los meses de octubre y diciembre del 2001, revisando experiencias nacionales e internacionales semejantes, perfilando las características de la oferta laboral no satisfecha en el país y su eventual participación en un programa de empleo masivo y estudiando la potencial demanda hacia pequeños proyectos de inversión local, entre otros aspectos de diagnóstico de base.

Paralelamente, el equipo fue formulando objetivos, estrategias y procedimientos operativos, y precisando los entornos geográficos de la población objetivo de la intervención. Finalmente, en los primeros días de Enero del 2002, la propuesta elaborada fue presentada oficialmente al país en una conferencia de prensa del Presidente de la República, coincidiendo con el lanzamiento de la Primera Convocatoria .

#### 1.1 Ideas Fuerza del Programa:

a) La generación de empleo es impulsada mediante concurso de proyectos, públicos y periódicos, abierto por igual a todas las iniciativas de interés público, promovidas por instituciones y organizaciones de base de presencia local, que de ser seleccionadas asumen el carácter de Organismos Proponentes (OP)

b) El ámbito de ejecución está dado por todos los distritos urbanos del país, conocido desde el inicio del Programa. Los criterios técnicos usados fueron (i) para establecer la condición "urbana" de un distrito, se definió operacionalmente que ésta la otorgaba un valor superior a 1 del cociente de la división entre el porcentaje de población urbana y el de la población rural de cada distrito, y (ii) para establecer el peso de cada de unidad (distrito urbano) determinada dentro del conjunto, se usó un coeficiente de ponderación que integra el nivel de nivel de pobreza y la densidad poblacional; este procedimiento permite evaluarlas entre sí, ordenarlas en función de su peso específico y determinar así, su participación en los recursos financieros disponibles.

<p>dinamizando las economías locales.</p>	
<p>6. La búsqueda permanente de transparencia en la gestión en el marco de una coyuntura electoral y el cumplimiento del pago de las compensaciones dentro de los plazos establecidos permitió ganarse el respeto y confianza de beneficiarios y ejecutores, respecto a la seriedad y credibilidad de la propuesta.</p> <p>7. La formulación del diseño fue realizada un grupo de jóvenes profesionales calificados, no obstante, la mayor parte de ellos no tenían mayor experiencia en la formulación y gestión de programas sociales de gran dimensión. Adicionalmente, se puede observar un cierto desequilibrio en la composición del equipo original; estuvo integrado mayoritariamente por científicos sociales y sólo un ingeniero con experiencia en la ejecución de obras físicas y las complejidades que implica promover y monitorear innumerables pequeños proyectos, cada uno de los cuales supone múltiples subactividades paralelas relativamente dependientes entre ellas. Esta situación recién se hace evidente cuando las obras se comienzan a ejecutar y se inician las tareas de supervisión</p> <p>8. El equipo de diseño había concebido que el proceso ATU sería dirigido, coordinado y facilitado por una estructura de gestión de tipo gerencial muy pequeña y ágil. Técnicos cuidadosamente seleccionados y adiestrados, serían incorporados como personal de planta, asumiendo en forma cíclica y puntual la responsabilidad del conjunto de las actividades con el apoyo de personal externo</p>	<p>c) La magnitud de la “compensación diaria” que reciben los participantes se sitúa por debajo del salario en el mercado y la remuneración mínima legal, siguiendo análisis y recomendaciones de expertos internacionales. Este monto debe permitir la “auto focalización” de los participantes, orientando el Programa hacia los sectores en situación más crítica y controlando una eventual competencia de la propuesta con el mercado laboral.</p> <p>d) La modalidad de pago de compensaciones económicas se realiza en forma directa y regular a los participantes, en función del número de días laborados, al margen de cualquier otro tipo de condicionamiento. Para evitar suspicacias, el pago se encarga a una tercera institución de alta credibilidad pública y reconocida eficiencia, manteniéndolo fuera de la competencia de las instancias organizativas del Programa, de las instituciones regulares del gobierno central e incluso de los organismos proponentes.</p> <p>e) El programa es abierto por igual para todos los jefes de familia de los distritos seleccionados, sean estos hombres y mujeres. Bajo la plausible hipótesis que se produciría una demanda superior a los puestos que se generarían, se estableció un proceso de inscripción de candidaturas bajo responsabilidad del Organismo Ejecutor (OE): la condición de “participante” (titular, eventual o suplente) se adquiere mediante sorteo público entre los candidatos.</p>

<p>9. El equipo de diseño además asumió la responsabilidad de transmitir la propuesta no sólo a los nuevos operadores en los ámbitos seleccionados, sino también al personal de planta y externo de la sede central, beneficiarios e instituciones, así como autoridades y a otros segmentos de la ciudadanía. Estos nuevos agentes asumieron en forma empírica la misión institucional y el desarrollo de los procesos. Una formulación completa de la propuesta hubiera facilitado su presentación y una mejor comprensión tanto para el público interno como a los públicos externos.</p>	<p>f) El uso intensivo de mano de obra es una condición indispensable para el financiamiento de los proyectos. La inversión realizada estará en relación directa al número de puestos de trabajo creados. Esta condición se logra estableciendo una intensidad mínima para el componente mano de obra no calificada (MONC) que deberán cumplir todos los proyectos para ser elegibles.</p>
<p>10. No fue posible que el equipo de diseño culminara su trabajo produciendo un Plan Maestro de Operaciones PMO, documento que presentara en forma sistemática los objetivos, estrategias, actividades, subactividades, tareas, metas, indicadores de éxito y sistemas de seguimiento de las actividades. El PMO hubiera articulado la intervención, especificando los ejes sobre los que debería apoyarse la propuesta.</p> <p>11. Esta carencia representó una importante limitación que esta siendo arrastrada hasta la fecha. El documento hubiera permitido una revisión del modelo completo y formalizado, no sólo a los miembros del equipo de diseño permitiéndoles una autocrítica a su propio producto, sino una revisión que contribuyera a su perfeccionamiento en la fase previa a la ejecución pero también iniciada ésta. Esta ausencia impidió (1) garantizar una homogeneidad inter subjetiva con respecto a la relevancia y prioridad de ciertos aspectos (2) la identificación a priori de eventuales inconsistencias y carencias que la propuesta pudiese presentar; (3) deducir los requerimientos operativos finos que la propuesta iba a requerir pero que resultaban difíciles de establecer cuando sólo se disponían de perfiles generales; (4) prever puntos críticos de la ejecución y seguimiento en los que hubiera sido necesario profundizar recurriendo eventualmente a expertos externos.</p> <p>12. No se formuló un Plan Operativo Anual, que hubiera permitido transformar el diseño general en una formulación más concreta, que consignara los requerimientos precisos que serían necesarios para el primer periodo de ejecución.</p>	<p>g) Los recursos de tesoro transferidos constituye un efectivo aporte al mejoramiento de las condiciones de vida y la superación de la pobreza, no sólo como un mecanismo de subsidio selectivo o transferencia directa de ingresos, sino como un instrumento de inversión para procurar nuevos y mejores activos sociales en las áreas y poblaciones urbanas más pobres del país, en concordancia con planes de desarrollo locales.</p> <p>h) El Programa estimula el cofinanciamiento efectivo de las obras o servicios que apoye, procurando incrementar su impacto, su sostenibilidad y la real identificación del ejecutor con su proyecto. La mayor parte del aporte ATU para el financiamiento de proyectos, será usado para el pago de la MONC. El ejecutor sólo podrá cubrir los costos de insumos, herramientas o mano de obra calificada hasta en un 25% del monto solicitado, debiendo aportar o conseguir la diferencia en caso que el proyecto así lo prevea. El cofinanciamiento no constituye una condición indispensable, pero su presencia será premiada durante la evaluación.</p> <p>i) La evaluación técnica de los expedientes propuestos al concurso es realizada por profesionales independientes de la zona, especialmente contratados con tal propósito. Este "filtraje técnico" externo debe garantizar no sólo que las propuestas que ingresen a la fase de priorización cuenten con requisitos mínimos indispensables para garantizar su viabilidad, sino principalmente evitar la discrecionalidad de los funcionarios del Programa y las presiones de terceros interesados.</p>

<p>13. A fin de garantizar la transparencia ATU se impuso un perfil que no había sido utilizado previamente en experiencias de empleo masivo temporal. La estrategia escogida fue la administración por el Programa de un fondo concursable, abierto a instituciones públicas y privadas. Esta opción se complica significativamente cuando se realiza en forma masiva y convoca a públicos poco adiestrados. En estas condiciones hubiera sido necesario que el diseño explicitara en un modelo, las relaciones y mecánicas de funcionamiento que se preveía debía establecerse entre el Programa, los proponentes y los beneficiarios. Esta limitación complicó necesariamente las correcciones y adiciones que fueron necesarios introducir, ya que éstas no concernían exclusivamente a los elementos que integraban la estructura de gestión sino también a otros agentes externos convocados, que no necesariamente iban a responder con la misma capacidad de adaptación y oportunidad que los primeros.</p>	<p>j) La selección final de los proyectos se realiza en un proceso participativo, consensuado y libre de toda ingerencia externa, procurando la aplicación del concepto de vigilancia ciudadana en el acto mismo y en la posterior ejecución de las obras. Comités Interinstitucionales Departamentales, conformados por representantes del gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil a partir de las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, asumirán la responsabilidad de la selección final de los proyectos.</p>
	<p>1.2 Operación del Diseño:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Concursos de Proyectos</li> <li>b) Determinación de los Ámbitos de Ejecución</li> <li>c) Magnitud de la compensación diaria</li> <li>d) Pago de las compensaciones a los participantes</li> <li>e) Selección de los participantes entre jefes de hogar</li> <li>f) Uso intensivo de mano de obra</li> <li>g) Subsidio dirigido o inversión para el desarrollo</li> <li>h) Cofinanciamiento de los proyectos</li> <li>i) Evaluación de los expedientes técnicos</li> <li>j) Priorización y selección participativas y concertadas</li> </ul>
	<p>a) Concursos de Proyectos</p> <p>Esta opción del diseño plantea a priori ciertas dudas respecto a su viabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayor parte de las organizaciones sociales de base (OSB) carecen del “know how”, lo cual las sitúa en posición desventajosa frente a los otros potenciales OP.</li> <li>• La apertura planteada hacia todo tipo de iniciativas de interés público, extiende casi al infinito la gama de posibilidades que pudieran contener las propuestas, estando limitadas exclusivamente por el monto de la inversión solicitado. Esta circunstancia anticipa un proceso de selección complejo y con tendencia a escapar de los parámetros que pudieran</li> </ul>

	<p>establecerse con tal fin.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El mecanismo elegido conlleva considerables dificultades logístico – operativas, que por lo general requieren sucesivos procesos de experimentación para el logro de niveles de especialización adecuados. Las dificultades se asocian a la diversidad y la heterogeneidad de los agentes involucrados, situación que usualmente no se encuentra en los concursos conocidos.</li> </ul> <p>Contrariamente a las prevenciones, los resultados alcanzados son sumamente satisfactorios. Superadas las comprensibles dificultades iniciales del Programa en su conjunto y de las “primeras convocatorias locales”, la metodología asumida se ha ido consolidando progresivamente a lo largo del de estos meses.</p>
	<p>b) Determinación de los ámbitos de ejecución</p> <p>Antes del inicio de las actividades, se establecieron en todo el país 206 “distritos urbanos” que se beneficiarían con los recursos del Programa. Para su ordenamiento y peso relativo dentro del conjunto se empleó la densidad poblacional y el nivel de pobreza, de acuerdo a las cifras consignadas en el Mapa de la Pobreza – 2001 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).</p> <p>La práctica de la delimitación de espacios y población objetivo constituye una condición exigida regularmente por los organismos multilaterales y bilaterales de cooperación técnica o financiera, tanto a los estados como a las instituciones privadas de desarrollo. Las ventajas de la “focalización” resultan obvias actualmente, no obstante, no ha sido frecuente en el pasado inmediato que programas estatales tan vinculados a las condiciones básicas de vida de grandes contingentes los individuos, sean muy escrupulosos al respecto; parecería que por su naturaleza ellos están condenados a lindar entre lo político y lo técnico, y los responsables se reservan por lo general el derecho de de definir y operar sobre la demanda.</p>
	<p>c) Magnitud de la “compensación diaria”</p> <p>La fijación de una compensación por debajo del salario en el mercado y la remuneración mínima legal, como forma de inducir la “auto focalización” y acceder a la población en situación más crítica, ha tenido algunos efectos resultantes entre los que conviene destacar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se observa una presencia mayoritaria de mujeres trabajadoras en las ciudades de mayor dinamismo económico y oportunidades de empleo, particularmente Lima Metropolitana</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• También en estas ciudades se constató que muchas mujeres participantes se autodefinían como jefes de hogar, madres solteras, abandonadas u otros semejantes; estas mujeres, con reducidas oportunidades en el mercado laboral se habrían autoincluido en la propuesta ATU cumpliéndose el objetivo de llegar a los sectores en situación más crítica.</li> <li>• En las ciudades de menor dinamismo económico de provincias se constata una tendencia hacia el establecimiento de una relación entre los trabajadores ATU más equitativa entre ambos sexos, en general la relación promedio debe situarse en un 60%, y en algunos lugares como Tarapoto o localidades semirurales de Ancash, la relación estaría bordeando el 50%.</li> <li>• Con relación a la competencia de ATU respecto a los mercados laborales, resulta evidente para el observador que no se han producido migraciones hacia la nueva alternativa. La mayor parte de los entrevistados durante el ejercicio, señaló su condición de “cachuelero” o “eventual permanente” y que “prefería trabajar para ATU por la continuidad del trabajo y porque se iba a recibir una paga semejante a la hubiera obtenido cachueleando”.</li> </ul>
	<p>a) Concursos de Proyectos</p> <p>Esta opción del diseño plantea a priori ciertas dudas respecto a su viabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayor parte de las organizaciones sociales de base (OSB) carecen del “know how”, lo cual las sitúa en posición desventajosa frente a los otros potenciales OP.</li> <li>• La apertura planteada hacia todo tipo de iniciativas de interés público, extiende casi al infinito la gama de posibilidades que pudieran contener las propuestas, estando limitadas exclusivamente por el monto de la inversión solicitado. Esta circunstancia anticipa un proceso de selección complejo y con tendencia a escapar de los parámetros que pudieran establecerse con tal fin.</li> <li>• El mecanismo elegido conlleva considerables dificultades logístico – operativas, que por lo general requieren sucesivos procesos de experimentación para el logro de niveles de especialización adecuados. Las dificultades se asocian a la diversidad y la heterogeneidad de los agentes involucrados, situación que usualmente no se encuentra en los concursos conocidos.</li> </ul> <p>Contrariamente a las prevenciones, los resultados alcanzados son sumamente satisfactorios. Superadas las comprensibles dificultades iniciales del Programa en su conjunto y de las “primeras convocatorias locales”, la metodología asumida se ha ido</p>

	<p>consolidando progresivamente a lo largo del de estos meses.</p>
	<p>b) Determinación de los ámbitos de ejecución          Antes del inicio de las actividades, se establecieron en todo el país 206 “distritos urbanos” que se beneficiarían con los recursos del Programa. Para su ordenamiento y peso relativo dentro del conjunto se empleó la densidad poblacional y el nivel de pobreza, de acuerdo a las cifras consignadas en el Mapa de la Pobreza – 2001 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).          La práctica de la delimitación de espacios y población objetivo constituye una condición exigida regularmente por los organismos multilaterales y bilaterales de cooperación técnica o financiera, tanto a los estados como a las instituciones privadas de desarrollo. Las ventajas de la “focalización” resultan obvias actualmente, no obstante, no ha sido frecuente en el pasado inmediato que programas estatales tan vinculados a las condiciones básicas de vida de grandes contingentes los individuos, sean muy escrupulosos al respecto; parecería que por su naturaleza ellos están condenados a lindar entre lo político y lo técnico, y los responsables se reservan por lo general el derecho de de definir y operar sobre la demanda.</p>
	<p>c) Magnitud de la “compensación diaria”          La fijación de una compensación por debajo del salario en el mercado y la remuneración mínima legal, como forma de inducir la “auto focalización” y acceder a la población en situación más crítica, ha tenido algunos efectos resultantes entre los que conviene destacar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se observa una presencia mayoritaria de mujeres trabajadoras en las ciudades de mayor dinamismo económico y oportunidades de empleo, particularmente Lima Metropolitana</li> <li>• También en estas ciudades se constató que muchas mujeres participantes se autodefinían como jefes de hogar, madres solteras, abandonadas u otros semejantes; estas mujeres, con reducidas oportunidades en el mercado laboral se habrían autoincluido en la propuesta ATU cumpliéndose el objetivo de llegar a los sectores en situación más crítica.</li> <li>• En las ciudades de menor dinamismo económico de provincias se constata una tendencia hacia el establecimiento de una relación entre los trabajadores ATU más</li> </ul>

	<p>equitativa entre ambos sexos, en general la relación promedio debe situarse en un 60%, y en algunos lugares como Tarapoto o localidades semirurales de Ancash, la relación estaría bordeando el 50%.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con relación a la competencia de ATU respecto a los mercados laborales, resulta evidente para el observador que no se han producido migraciones hacia la nueva alternativa. La mayor parte de los entrevistados durante el ejercicio, señaló su condición de “cachuelero” o “eventual permanente” y que “prefería trabajar para ATU por la continuidad del trabajo y porque se iba a recibir una paga semejante a la hubiera obtenido cachueleando”.</li> </ul>
	<p>d) Pago de las compensaciones a los participantes</p> <p>Como estaba previsto, el pago se efectúa en efectivo y directamente a los participantes, los mismos que deben identificarse ante el pagador de la empresa que realiza el servicio. Los horarios de pago están pre-establecidos, en función de los proyectos lo que impide que se produzcan aglomeraciones o pérdidas de tiempo innecesarias (el lapso de espera no excede los 10 minutos en promedio, luego del cual los trabajadores regresan a sus respectivas obras a continuar su faena).</p> <p>En el curso de las 11 visitas realizadas durante los dos ejercicios no se encontró un solo caso de queja de los trabajadores, sobre el particular. Muy por el contrario, los participantes expresaban su reconocimiento al Programa no sólo sobre la regularidad y la modalidad del pago, sino sobre diversos aspectos asociados a la iniciativa y su significación de ésta, para sus familias, sus compañeros de trabajo y, en el caso de tratarse de proyectos realizados en su localidad por OSB u otros, para sus comunidades. En realidad la jornada de pago es resultado de un largo proceso iniciado 14 días antes (en ciertos casos 21 días) y en el que intervienen un conjunto importante de actores. Sobre el hecho que se haya entregado a terceros el pago de las compensaciones, se escuchó una observación interesante de un alcalde de un distrito de Piura en el curso de la primera apreciación: “nosotros somos los ejecutores pero no pagamos los salarios y esto nos quita autoridad y reconocimiento”; en efecto, el ejecutor sólo dispone directamente del 25 % del monto solicitado para su proyecto; el 75% se entrega directamente al trabajador sin intervención del OP, lo que le quita hasta cierto punto el control pleno de su proyecto.</p> <p>El monto fijado como compensación para los participantes ATU es de 14 soles por día trabajado (aproximadamente cuatro dólares americanos) y la planilla quincenal se</p>

	<p>elabora considerando días 10 días útiles indefectiblemente. Pese a que una cantidad apreciable de participantes sostenía que “la paga no era mucha”, no se percibió una sensación generalizada de disconformidad entre ellos, sino más bien satisfacción “por la oportunidad que se les daba de llevar un ingreso a su hogar”.</p>
	<p>e) Selección de participantes entre jefes de hogar                  Una condición indispensable para tener acceso al Programa es la acreditación que debe realizar el postulante, respecto a su condición de padre (o madre) de un hijo menor de 18 años. Ésta se realiza adjuntado a la copia de su documento de identidad, la partida de nacimiento del menor (o por lo menos su fotocopia). Este procedimiento no demuestra la condición de jefe de hogar, pero ha sido asumido como suficiente para efectos ATU. Excepcionalmente, el programa acepta hasta un 10% de “casos especiales”, referidos a aquellas personas que no pudiendo acreditar su condición filial, argumentan tener otros dependientes; la decisión respecto a su incorporación es tomada por la Oficina local, pero en ningún caso los casos especiales pueden exceder el porcentaje antes citado. Publicado los resultados de los concursos, los OP seleccionados deben proceder a reclutar candidaturas, haciendo uso de procedimientos de información sugeridos por el Programa (afiches, perifoneo, radio u otros); en principio, cualquier interesado que habita en las proximidades o no del proyecto tiene derecho a inscribirse, circunstancia que a veces puede ser causa de conflicto ya que los “vecinos” se sienten con mayores derechos que los externos.                  Todos los inscritos entran en un sorteo que también es realizado por el OP.</p>
	<p>f) Uso intensivo de mano de obra                  En el 1er Concurso la intensidad mínima del MONC (relación entre el costo de la mano de obra no calificada y el costo directo del proyecto) fue fijada en al menos 40%, relación superior al estándar para obras civiles. Esta circunstancia, direccionó las propuestas hacia la presentación de proyectos simples y de relativa poca relevancia social, como la siembra de áreas verdes u otras actividades de mantenimiento y limpieza. Muchos potenciales proponentes, particularmente municipalidades, prefirieron no participar por considerar ineficiente la opción ya que implicaba en la mayoría de los casos, un uso poco óptimo de sus recursos. Sin embargo, algunos proyectistas que quisieron desarrollar otro tipo de propuestas asumieron el reto y enfrentaron las dificultades técnicas que conllevaba esta condición y finalmente lo resolvieron en forma simple, incluyendo en el</p>

	<p>proyecto principal un conjunto de actividades conexas de áreas verdes y reforestación hasta cuadrar la relación exigida.</p>
	<p>g) Subsidio dirigido o inversión para el desarrollo                  Durante los ejercicios de apreciación se pudo percibir que en la práctica existe la tendencia a incorporar la estrategia como parte del objetivo del Programa, incluso existiría una tendencia a preferir las “obras”. Esta ambigüedad parecería estar presente desde los inicios del Programa y fue observada por algunos miembros del gabinete al momento de la presentación del diseño en el mes de enero del 2002. En aquella oportunidad hubo quienes en concordancia con la naturaleza atribuida generalmente a los programas masivos de empleo temporal, habrían argumentado que el medio planteado por el equipo de diseño (en este caso, la realización de obras útiles socialmente) constituye una opción entre otras, y que su adopción representa más una expresión de voluntad o deseo, que una condición indispensable.                  Las implicancias prácticas de esta postura son mayores de las que aparecen en primer análisis y generan más de un problema práctico al momento de la ejecución e incluso de su apreciación.</p>
	<p>h ) Cofinanciamiento de los proyectos                  Como se ha señalado en el punto anterior, el tema del cofinanciamiento constituye un tema crítico para ATU. Es cierto que el aporte del OP no constituye un requisito obligatorio y que en el transcurso del trabajo de campo se tuvo la oportunidad de encontrar muchos proyectos que se ejecutaban sin cofinanciamiento, principalmente aquellos a cargo de OSB.                  Sin embargo, si los proponentes no quieren restringir sus proyectos al establecimiento de áreas verdes y obras de mantenimiento y limpieza, lo reducido del aporte ATU establecido para el financiamiento de rubro “otros” (hasta 32,500 soles por proyecto) los obliga casi siempre a hacer uso de sus limitados recursos o buscarlos en otras fuentes.                  La metodología y procedimientos del Programa reducen hasta cierto punto, la posibilidad de incluir contrapartidas “ficticias”, como suele ocurrir cuando se presentan expedientes técnicos a fuentes financieras de desarrollo.</p>

	<p>i) Evaluación de los expedientes técnicos          Todos los expedientes técnicos depositados por los OP para un Concurso de Proyectos son sometidos a un filtraje, que garantiza que los proyectos que llegan al Comité Intersectorial Departamental poseen las condiciones formales (requisitos) establecidas y la calidad esperada para formar parte de la cartera de proyectos a financiarse. Este filtraje se realiza en dos etapas: la evaluación de elegibilidad y la evaluación de viabilidad</p>
	<p>j) Priorización y selección participativas y concertadas          Durante el Primer año para la selección de proyectos ATU se han realizado 82 sesiones Comités Interinstitucionales Departamentales (CID), y actualmente se les denomina Zonales (CIZ). Los Comités están integrados del Director Regional de Trabajo y Promoción Social, el Jefe Zonal de FONCODES, los alcaldes provinciales y el alcalde del distrito con mayor asignación presupuestal del ámbito donde se realiza el concurso y tres representantes de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza; el jefe de la Oficina Departamental actúa como Secretario Técnico, pero no tiene derecho a voto. El objetivo de la reunión del CIZ, es realizar la priorización y selección final de los proyectos, en forma participativa y concertada. Previa a esta reunión la Oficina ATU local ha iniciado el proceso de priorización de los proyectos elegibles y viables presentados a la convocatoria; esta fase se realiza tomando en consideración dos criterios: eficiencia y cofinanciamiento. Estos se expresan en indicadores preestablecidos, que permiten, luego de procesos simples de estandarización, otorgar un puntaje a cada proyecto. Esta evaluación otorga el 65% del puntaje final.</p>
	<p>2. ASPECTOS DE GESTION</p>
	<p>A lo largo de los 12 meses transcurridos desde el inicio de las actividades ATU se puede distinguir muy someramente tres fases bien diferenciadas:</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La fase de desarrollo inicial, marcada por la incertidumbre propia de la novedad, validación y experimentación de la propuesta; e inicio del establecimiento de las estructuras operativas; coincide con el Primer Concurso de Proyectos y la instalación de las primeras Oficinas descentralizadas; en la opinión de algunos entrevistados, constituyó el momento más difícil porque se asocia a un aprendizaje sin referente explícitos.</li> </ul>

	<p>• La fase de consolidación intermedia, caracterizada por la introducción de ajustes, la familiarización con los procesos y el incremento de la credibilidad del Programa entre la población objetivo y los OP; temporalmente se superpone al Segundo Concurso de Proyectos y la apertura de cinco nuevas Oficinas que se benefician de la experiencia adquirida.</p>
	<p>• La fase de aceleración final, definida por la opción que asume la dirección nacional, de imprimir a la propuesta un crecimiento mayor al que inicialmente tenía previsto; coincide con la realización de el Tercer y Cuarto Concurso de Proyectos, la constitución de 13 nuevas Oficinas y el incremento del personal de planta; lo más representativo de este momento sería la prioridad otorgada a los concursos que relegan a segundo plano muchas tareas vinculadas a la consolidación del Programa iniciada en la fase anterior</p>
	<p>Entre estos aspectos se considera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Procesos de Planeamiento y Programación</li> <li>b) Estilo de la Trabajo y Recursos Humanos</li> <li>c) Sistemas de Información</li> <li>d) Imagen del Programa y alianzas estratégicas</li> <li>e) Articulación Institucional</li> </ul>
	<p>a ) Procesos de Planeamiento y Programación</p> <p>El Programa dispone de una visión compartida en diferentes niveles sobre su misión y la función que le compete dentro de las estrategias gubernamentales orientadas a superar los efectos de la recesión económica entre los sectores más vulnerables de la población; así mismo, ha logrado establecer un conjunto de procedimientos operativos que han demostrado su eficacia para el logro de los objetivos trazados; ha integrado un equipo de profesionales competentes entregados al Programa; entre otras muchas fortalezas adquiridas durante su primer año de operación, más aun si se considera que se partió prácticamente de cero.</p>

	<p>b) Estilo de la Trabajo y Recursos Humanos</p> <p>Las características que tipificarían el manejo de procesos que ha inducido ATU y en los cuales se ha visto inmerso, serían el pragmatismo, la transparencia y la entrega a la misión asumida.</p> <p>Estas cualidades se encuentran a todos los niveles de la estructura operativa, y aunque originalmente debieron constituir atributos del equipo inicial, fueron rápidamente transmitidas, incluso cuando la estructura de gestión se desarrolla rápidamente en los últimos meses del año y se pierde hasta cierto punto, la capacidad de control sobre la selección de personal.</p> <p>Originalmente se pensó que el proceso ATU fuese dirigido, coordinado y facilitado por una estructura de tipo gerencial muy pequeña y ágil. Técnicos cuidadosamente seleccionados en función de sus competencias profesionales serían adiestrados para ser integrados como personal de planta. En forma cíclica, y conforme lo demandara la carga de trabajo que se suponía estacional, se encargaría tareas específicas a personal externo, empresas consultoras o instancias especializadas del tipo PNUD.</p>
	<p>c) Sistemas de Información</p> <p>Durante el trabajo de campo para éste y el anterior ejercicio de apreciación, se ha tenido la oportunidad de que el Área de Supervisión de Proyectos en particular, pero también la Oficina en su conjunto, dedica una parte significativa de su tiempo a producir información, reduciendo el trabajo de supervisión en el campo de los proyectos que debería representar su principal y casi única responsabilidad.</p> <p>El trabajo de producción y reporte de información se realiza en hojas de cálculo, inseguras en su manejo y poco eficientes en su operación considerando el volumen de información manejado y la cantidad de usuarios involucrados.</p> <p>Esta situación se explica por el hecho que ATU no dispone aún de un Sistema de Información Gerencial para la Toma de Decisiones integrado y que vincule la Oficina Nacional con las 26 Oficinas desconcentradas. Existe perfecta conciencia de esta limitación en todos los niveles de la estructura operativa comenzando por la Dirección Nacional, constituyendo su solución una de las prioridades principales del Programa.</p>

	<p>d) Imagen del Programa y alianzas estratégicas                  El Programa presenta la paradójica situación de ser ampliamente reconocido y valorado entre su población objetivo y las poblaciones beneficiadas con los proyectos ATU, por el contrario la situación resulta totalmente distinta entre los grupos estratégicos de opinión en el país e incluso la opinión pública en general.                  En efecto, los sectores intelectuales y académicos, empresariales, políticos e incluso, los medios de comunicación masiva desconocen el Programa. No se quiere decir que no se sepa que existe, sino que se desconoce como lo hace y cuales vienen siendo sus resultados, en otras palabras una imagen detallada aunque general de la iniciativa y de sus logros y limitaciones.</p>
	<p>e) Articulación Institucional                  Durante todo el ejercicio de apreciación, y también durante el primero, se puede apreciar la baja inserción de ATU en estructura institucional del MTPS, sus Direcciones Departamentales y el Sector Trabajo en general.                  A nivel central no resulta evidente que ATU constituya una dependencia más del Ministerio de la Avenida Salavery, ya que ambos despliegan su misión y funciones en forma separada; no se trata de una separación espacial, que es algo poco significativo y en última instancia superable. El asunto es más profundo, y recuerda experiencias anteriores en las cuales los proyectos no han logrado establecer relaciones reales con la "línea". No interesa si estas relaciones son de cooperación o competencia, funcionales o antagónicas o de cualquier otro tipo imaginable, lo realmente importante es que ellas sean y que no se opere ignorando a los demás, o lo que es lo mismo, "informando" sólo por conveniencia.</p>
	<p>3. INDICADORES CUANTITATIVOS DE RESULTADO</p>
	<p>a) Más de 125 mil puestos de trabajo para mano de obra no calificada con una duración en promedio de cuatro meses, generados desde abril del año pasado a la fecha.</p>
	<p>b) Las actividades promovidas por el Programa han incorporado adicionalmente, unas 9000 personas entre profesionales y técnicos, con lo también ha tenido un efecto en la oferta de mano de obra calificada.</p>
	<p>c) Los proyectos ATU se realizaron en las principales ciudades de 171 "distritos urbanos" de 22 departamentos del país, gracias a cuatro Concursos Nacionales de Proyectos.</p>

	d) El 68% de los proyectos fueron seleccionados fuera del área Lima Metropolitana; de igual forma a "provincias" le correspondió el 73% de la inversión comprometida. Esta relación es superior a la que correspondería por densidad poblacional.
	e) Muy diversas Organizaciones presentaron 5,724 proyectos, de los cuales fueron seleccionados finalmente 2613 por los 84 Comités Intersectoriales Departamentales realizados el año pasado.
	f) Aproximadamente el 45% de los proyectos presentados y seleccionados, fueron de Organizaciones Sociales de Base y el 20 % a Municipios, sólo el 9% corresponden a organismos públicos del gobierno central.
	g) La inversión gubernamental ejecutada y /o comprometida para el financiamiento de asciende a la fecha a la suma de S/. 187 millones. Esta inversión se complementa con un cofinanciamiento de los organismos coejecutores o de sus aliados del orden de los 70 millones de soles, lo que representa una inversión total de 257 millones
	h) El Programa ha permitido a la población de las áreas urbano marginales beneficiada incrementar y / o mejorar su infraestructura social y productiva y, consecuentemente, elevar su calidad de vida . El 41% de los proyectos corresponde a obras urbanas y edificaciones, el 27% son áreas verdes y forestación, el 12% defensas ribereñas, el 11 % obras viales y el 9% trabajos de saneamiento (redes de agua y desagüe).
	i) Por último, hay que señalar que ATU ha apoyado 40 Proyectos Especiales en diferentes ámbitos del país afectados por desastres naturales u otras emergencias.

<b>4. FODA</b>	
<b>FORTALEZAS</b> Respaldo político. Reconocimiento de la población. Transparencia en los procesos. Disponibilidad financiera. Estilo pragmático de conducción	<b>FORTALEZAS</b> Razonable respaldo político y económico Rendimiento muy satisfactorio en cumplimiento de objetivos Reconocimiento y simpatía entre su población objetivo Apertura y transparencia en sus procesos. Gestión pragmática, compartida eficiente y autocrítica
<b>DEBILIDADES</b>	<b>DEBILIDADES</b>

<p>Urgencia política que restringió la maduración técnica - operativa de la propuesta.                  Carencia de sistema de información gerencial.                  Estrechez de plazos para la capacitación de los cuadros técnicos.                  Ausencia de estrategia de mercadeo del producto y de la imagen institucional del programa.                  Líneas de inversión prácticamente indiscriminadas, impiden estandarización de procesos.</p>	<p>Crecimiento exponencial condiciona debilidad en estructura y procesos                  Ausencia de POA y PMO                  Limitado conocimiento entre la opinión pública                  Recursos 2003 comprometidos                  Baja inserción en el MTPS                  Sistemas de información poco eficientes y no integrados.</p>
<p><b>AMENAZAS</b>                  Dependencia del co-financiamiento proveniente de un entorno empobrecido, para el logro de los objetivos.                  Rigidez de procedimientos administrativos del sector público.                  Eventual percepción de manipulación política (período electoral).</p>	<p><b>AMENAZAS</b>                  Posibilidad de desborde ante demanda por proyectos                  Rigidez del sistema administrativo público                  Eventual interés de manipulación política</p>
<p><b>OPORTUNIDADES</b>                  Necesidad sentida de empleo y obras.                  Disposición de las instituciones para actuar como proponentes</p>	<p><b>OPORTUNIDADES</b>                  Generalización del MONC en insumos                  Respaldo social en "cadenas virtuosas" ya iniciadas                  Eventual Interés por mostrar logros gubernamentales                  Política Social explícita favorable                  Disponibilidad financiera ("apertura presupuesta" reconocida por el MEF).</p>