

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Programas de empleo temporal: retos para los hacedores de políticas públicas

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en
Economía presentado por:

Blanco Hauchecorne, Flor de Esperanza

Asesora:

Leyva Zegarra, Janneth Zonia


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Leyva Zegarra, Janneth Zonia, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación Programas de empleo temporal: retos para los hacedores de políticas públicas. del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Blanco Hauchecorne, Flor De Esperanza de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 11%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 25/09/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 19 de noviembre del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Leyva Zegarra, Janneth Zonia</u>	
DNI: 45045389	Firma 
ORCID: 0000-0002-1480-4558	

Resumen

Este trabajo se enmarca en mi experiencia profesional como directora nacional del Programa Trabaja Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) entre los años 2018 y 2020. En ese periodo, el programa tenía como finalidad generar empleo temporal para personas en situación de vulnerabilidad en todo el país.

Se busca analizar la implementación del programa en el período 2018-2020, a través de conceptos como empleo temporal, focalización, priorización y equidad. Se identificarán, además, algunos temas centrales que contribuyan a la discusión de la mejora en la implementación de este tipo de programas; esto se hará mediante la revisión de experiencias internacionales y de la historia del propio programa.

El documento se propone, entonces, como una contribución para entender aspectos centrales de las políticas de empleo y de protección social del Estado peruano, así como sus implicancias futuras.

Palabras clave: equidad, focalización, empleo temporal.



Índice

Introducción.....	1
1. Marco de referencia.....	3
1.1. Los programas de empleo temporal (PET).....	3
1.2. El programa de empleo temporal en Perú: ¿cómo funcionaba entre 2018 y 2020?.....	6
2. De la teoría a la práctica: hallazgos y acciones de gestión	16
2.1. Fortalecimiento de la gestión interna.....	16
2.2. Operatividad en función a los objetivos del PET.....	18
2.3. Articulación de intervenciones.....	22
2.4. Los beneficiados por el programa “Trabaja Perú”	23
Conclusiones y recomendaciones.....	26
Referencias bibliográficas.....	28



Índice de tablas

Tabla 1 Objetivos y racionalidad de los programas de empleo temporal.....	4
Tabla 2 Requisitos de una obra para participar en el concurso de selección del PET.	7
Tabla 3 Ejecución de obras por tipología, 2018 – 2019.....	8
Tabla 4 Modalidades de intervención del PET “Trabaja Perú”.....	9
Tabla 5 Empleos temporales generados por “Trabaja Perú”, 2018 y 2019.....	14



Índice de figuras

Figura 1 Proceso de selección de participantes.....12



Introducción

La pobreza, el desempleo y el empleo precario continúan siendo preocupantes en Perú y en América Latina, y es que se trata de problemáticas multidimensionales que se han agravado en las últimas décadas en contextos de desastres naturales, discriminación, desigualdad y pandemias.

Múltiples intervenciones y políticas públicas por parte del Estado y algunos esfuerzos del sector privado apuntan a resolverlas. Los programas de empleo temporal, transferencias condicionadas a trabajo o dinero por trabajo (*cash for work*) son utilizados mundialmente para atender parte de este problema desde diversos enfoques. Económicamente, estos programas de empleo contribuyen a inyectar dinero en efectivo (y de manera rápida) a la economía de un país en situaciones de recesión. También son utilizados para recuperar los ingresos de personas damnificadas en caso de desastres naturales y, a la par, recuperar activos dañados por el desastre. En algunos países, son creados para disminuir la exposición a crisis alimentarias (entregando alimentos por trabajo, por ejemplo).

En el Perú, en 2001 se creó el programa de empleo temporal llamado “A trabajar urbano”, cuyo antecedente más cercano en el país fue el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT)¹. El programa cambió de nombre en varias oportunidades —tuve la oportunidad de ocupar el cargo de directora nacional cuando se llamó “Trabaja Perú”², entre 2018 y 2020—, y también ha tenido algunos ajustes en su diseño. No obstante, el objetivo del programa continúa siendo la creación de empleo temporal para población en situación de pobreza, con algunas variantes según el gobierno de turno. El programa de empleo temporal, condicionado a trabajar en la creación de pequeñas obras públicas, se diseñó para ser activado en contextos de recesión económica, para transferir ingresos a la población afectada y para crear obras públicas pequeñas para las comunidades (Chacaltana, 2005), y para que, luego de la crisis, el programa se

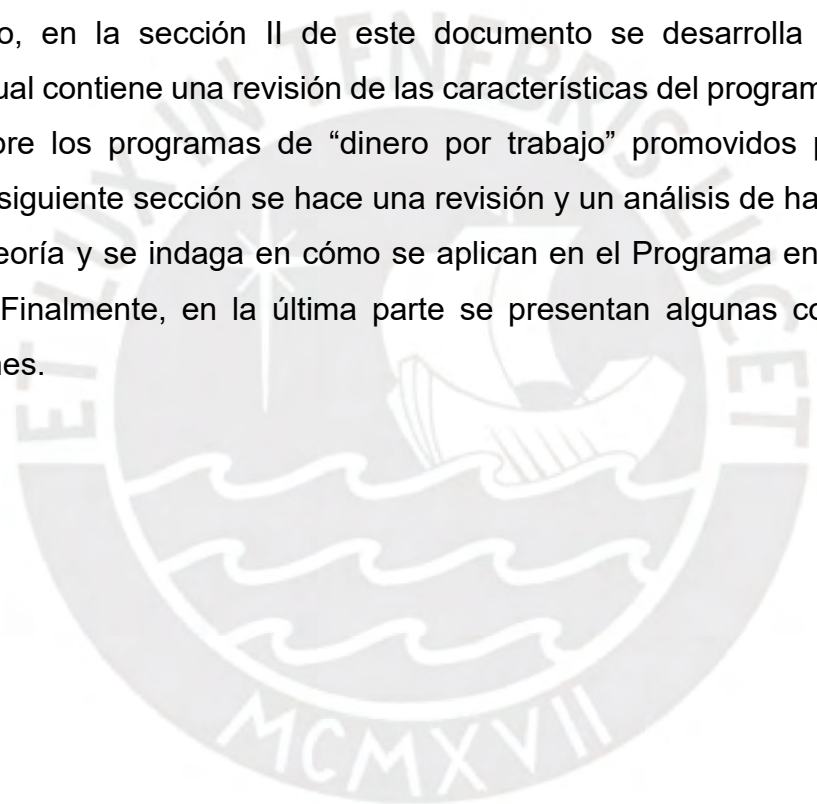
¹ El PAIT fue creado en 1985 como un mecanismo de transferencia de ingresos a la población en situación de pobreza, a través de la creación de pequeña infraestructura. Graham (1991) realiza una revisión histórica y política de este programa y muestra la brecha entre la teoría y la práctica en el PAIT, indicando además que el potencial del programa fue menoscabado por temas políticos (fue utilizado políticamente en la campaña electoral de 1989).

² Al crearse, se llamó “A Trabajar Urbano”, luego “Construyendo Perú”, después “Trabaja Perú”, posteriormente “Lurawi” y desde el 2025 se llama “Llamkasun”.

reduzca a su mínima expresión Sin embargo, el programa no cambia cuando termina una crisis económica determinada, tampoco cuando la pobreza se incrementa ni cuando hay desastres naturales específicos.

En ese sentido, en este trabajo se intenta responder a la siguiente pregunta: ¿qué cambios requiere el programa para mejorar su desempeño y adaptarse efectivamente a distintos contextos? Se proponen respuestas a partir de la presentación de una descripción y reflexión originadas en las decisiones de gestión que se tomaron en el período 2018-2020, en el cual el programa estuvo bajo mi dirección a nivel nacional.

Para ello, en la sección II de este documento se desarrolla el marco de referencia, el cual contiene una revisión de las características del programa y un marco conceptual sobre los programas de “dinero por trabajo” promovidos por el Banco Mundial. En la siguiente sección se hace una revisión y un análisis de hallazgos sobre la base de la teoría y se indaga en cómo se aplican en el Programa en sus distintos componentes. Finalmente, en la última parte se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.



1. Marco de referencia

1.1. Los programas de empleo temporal (PET)

Los programas de empleo temporal son un tipo de programas de transferencias condicionadas; es decir, se condiciona la transferencia de ingresos al trabajo en una obra pública.

De manera general, los programas de transferencias condicionadas tienen una historia de décadas en América Latina y son parte de la política social de prácticamente todos los países del continente. Básicamente, se trata de intervenciones que buscan resultados —de corto y largo plazo— en la reducción de pobreza monetaria y en la generación de capital humano de las siguientes generaciones. Para ello, los Estados transfieren de manera periódica ingresos monetarios simbólicos a las familias³ y su entrega se condiciona al cumplimiento del desempeño de determinados comportamientos, generalmente vinculados a temas de salud (por ejemplo, que todos los niños de la familia cuenten con controles de crecimiento y esquemas de vacunación completos) y de educación (que los niños asistan a la escuela, por ejemplo).

Los resultados de los programas de transferencias condicionadas dependen del tipo de condiciones impuestas y de la rigurosidad de su medición. No obstante, en todo el continente se evidencian resultados positivos en este tipo de intervenciones, considerando también la asistencia escolar y la atención de salud (Antía et al., 2024).

En el caso de los programas de transferencias condicionadas a trabajo o de aquellos de empleo temporal, Del Ninno et al. (2009) en un documento que revisa experiencias de este tipo, mencionan que se empezaron a implementar en la Europa de la posguerra (a partir de 1945), como parte de los programas de reconstrucción. Desde entonces, se han popularizado en el mundo entero, especialmente en países en vías de desarrollo o en situación de pobreza. El objetivo de este tipo de programas es transferir ingresos a través de la generación de empleos temporales para la población más pobre, aunque existe una gran variedad en los objetivos específicos de cada programa, tal como lo mencionan Del Ninno et al. (2009). Los distintos enfoques y

³ La entrega de recursos se hace por lo general a las jefas de hogar, considerando el rol que desempeñan al interior del hogar.

objetivos evidentemente impactan en la temporalidad y el diseño de la implementación en cada uno de los países. En la Tabla 1 se presenta una clasificación realizada por los autores antes mencionados.

Tabla 1

Objetivos y racionalidad de los programas de empleo temporal

Objetivo específico	Racionalidad
Mitigar <i>shocks</i> covariados	Consiste en responder a crisis inesperadas o estacionales, como crisis económicas, desastres naturales, caídas en el nivel de empleo o de ingresos por temas estacionales (particularmente en agricultura o pesca). Los programas de empleo temporal se ponen en marcha o se amplían inmediatamente después de la crisis, contribuyendo a estabilizar el consumo de los hogares pobres.
Mitigar <i>shocks</i> idiosincráticos	Consiste en funcionar como un seguro de desempleo, permitiendo que las personas ingresen al programa cuando el salario de mercado es inferior al ofrecido y que lo abandonen cuando ocurre lo contrario. Un ejemplo es el Programa de Garantía de Empleo Rural de la India (<i>National Rural Employment Guarantee Scheme</i>), que asegura al menos cien días de salario al año para adultos en trabajos manuales.
Reducir la pobreza	Consiste en transferir ingresos monetarios a personas en situación de pobreza, a lo largo de prácticamente todo el año, mediante mecanismos de focalización que aseguran la llegada a la población objetivo. Estos programas se aplican principalmente en países de bajos ingresos y en regiones con alta concentración de pobreza extrema.
Facilitar la transición hacia empleo permanente	Consiste en combinar la provisión de ingresos con componentes de capacitación que permiten a los beneficiarios mejorar sus competencias y acceder a empleos más estables. En algunos casos se incorporan estrategias de ahorro, acceso a crédito, formación técnica y apoyo en la búsqueda laboral. El programa argentino <i>Jefas & Jefes de Hogar Desocupados</i> es un ejemplo destacado, aunque la evidencia sobre sus resultados es limitada.

Nota. Adaptado de *How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences* (pp. 4-8), por C. Del Ninno, K. Subbarao y A. Milazzo, 2009, World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/693691468180901818>

Fuente: Elaboración propia.

Como se verá más adelante, en el Perú el programa se crea con la finalidad de mitigar *shocks* multivariados (primera categoría), pero ha intentado transitar hacia ser un puente para un empleo más permanente (última categoría).

Las transferencias de ingresos que se hacen a través de los Programas de Empleo Temporal (PET) son condicionadas al trabajo que realice la población

beneficiaria para la construcción de obras públicas o para la prestación de algunos servicios en beneficio de la comunidad. Estas obras (activos) o servicios terminan constituyéndose en un objetivo secundario, pero igual de importante, de los PET. Así, el tipo de obras y servicios responde a la necesidad o interés del país, por lo que se realizan desde puentes, escuelas, carreteras, caminos de herradura, agua y desagüe, limpieza de vías y cunetas, reforestación, mantenimiento de vías, limpieza de escombros, prestación de servicios en centros de cuidado, entre otros. Incluso, en algunos casos, la transferencia se condiciona a la obligación de participar en una capacitación para desarrollar habilidades técnicas.

Lo común en la construcción de obras y en la prestación de servicios es la intensidad de la mano de obra, lo que permite generar empleo temporal para más personas en situación de pobreza. De este modo, la población beneficiaria de los ingresos (y toda su comunidad) reciben la obra construida o el servicio ofrecido; además, al participar de ello, se apropian de tales obras, con lo cual pueden encargarse también de su mantenimiento. La obra o servicio, entonces, termina beneficiado positivamente a la propia comunidad —dado que es una necesidad de la población— y muchas veces contribuye al alivio de la pobreza o pobreza extrema.

Leight y Mvukiyehe (2025), en su estudio realizado en Túnez, encuentran evidencia para indicar que los PET aportan en mejoras en el consumo, compra de activos, inclusión financiera, bienestar psicológico y empoderamiento de mujeres, resultados que no siempre persisten en el largo plazo. En la misma línea, Del Ninno et al. (2009) dan cuenta de que el programa “Empleo en Acción” de Colombia obtiene, en el corto plazo, un incremento del 9 % en el consumo de los beneficiarios, y que el PET de Etiopía (Productive Safety Net Program) mejora el bienestar de los beneficiarios al disminuir la posibilidad de vender sus activos hasta en un 60 % y al aumentar la posibilidad de inscribir a sus niños en las escuelas hasta en un 30 %. Los mismos autores, al revisar resultados de evaluación de impacto de los PET, reflexionan sobre las ganancias netas por transferencia, indicando que en Perú corresponden hasta un 24 % del salario nominal recibido y en Argentina hasta dos tercios de la transferencia.

Los PET también tienen resultados interesantes y diversos en cuanto a género. Del Ninno et al. (2009), al revisar los estudios de impacto de dos programas en

Bangladesh (Food for Work y Rural Maintenance Program), muestran que el 63 % de las mujeres beneficiarias mejoran sus habilidades en emprendimientos, al encontrar que tres años después de haber dejado el programa, ellas lo continúan. En India, el empleo se ofrece a cinco kilómetros de radio de la residencia del beneficiario, facilidad que permite que más mujeres participen, llegando a ser cerca del 50 % de los beneficiarios. Holmes y Jones (2011) identifican que, en India y Etiopía, el realizar las transferencias a través de cuentas bancarias contribuye a la inclusión financiera de mujeres beneficiarias: las empodera económicamente y les da el control de sus recursos. Un segundo hallazgo en esta evaluación es que estos programas son sensibles al enfoque de género, pues tienen horarios de trabajo flexibles —que reconocen las responsabilidades domésticas y de cuidado que asumen las mujeres— y cuentan con diferentes opciones de trabajo en respuesta al ciclo de vida de las mujeres (embarazo, lactancia, etcétera). No obstante, en Ghana, Oti Amoah y Mensah (2023), a través de una evaluación cualitativa, identifican que el incremento de ingresos de las mujeres debido al programa no se traduce en mejoras en sus habilidades para negociar en las decisiones del hogar.

Puede concluirse que los programas de transferencias condicionadas por trabajo o de empleo temporal contribuyen con la generación de empleo para población pobre con resultados diversos, según época, país, contexto y también según sus objetivos específicos.

1.2. El programa de empleo temporal en Perú: ¿cómo funcionaba entre 2018 y 2020?

Entre 2018 y 2020, periodo en el cual me desempeñé como directora nacional, el programa de empleo temporal “Trabaja Perú” tenía como objetivo “generar empleo y promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales, en condición de pobreza y extrema pobreza”⁴. Es decir, además de la finalidad de generar empleo para población en pobreza y pobreza extrema, el programa tenía el encargo de desarrollar estrategias

⁴ Decreto Supremo 012-2011-TR, que crea el Programa Trabaja Perú, modificado por los Decretos Supremos 004-2012-TR y 006-2017-TR.

para que sea sostenido y de calidad. Como veremos más adelante, el objetivo del programa no necesariamente respondía a la problemática de 2018 ni la implementación contemplaba intervenciones específicas para alcanzar esta finalidad. Recordemos que ese año se produjeron varias emergencias por desastres naturales y, por tanto, se requería atender a personas damnificadas (lo cual no estaba previsto en el objetivo del programa); además, más que el desempleo, la problemática principal era la precariedad del empleo, lo cual tampoco contemplaba el programa.

El diseño del PET peruano en el periodo de estudio contemplaba varios componentes. Uno de ellos, la construcción de pequeñas obras públicas y prestación de servicios. El empleo temporal se generaba a través de la construcción de obras pequeñas de relevancia para la comunidad. Los requisitos para que, a nivel de expediente técnico, una obra participe del concurso de selección eran los que se exponen en la Tabla 2.

Tabla 2

Requisitos de una obra para participar en el concurso de selección del PET

Requisitos de la obra	Descripción
Tener al menos 75 % de intensidad de mano de obra no calificada	Del total del costo del proyecto, el 75 % debía asignarse a partidas para el pago de mano de obra no calificada; es decir, para los futuros beneficiarios del PET. El resto de recursos debía orientarse al pago de rubros como ingeniería, supervisión, materiales, almacén, entre otros.
Tener una duración máxima de tres meses de ejecución	Los trabajos de los proyectos para obras debían proponer un máximo de tres meses de ejecución, con lo cual las obras serían sencillas y se cumpliría el requisito de generación de empleo temporal.
Ser prioritaria para gobierno local y regional	La obra propuesta debía ser prioritaria para el gobierno local o regional; es decir, estar prevista en sus planes de desarrollo. Además, como reflejo de la prioridad, el gobierno debía cofinanciar hasta el 30 % del valor total de la obra y constituirse en un organismo ejecutor, lo que equivale a decir que es la institución responsable de dirigir la ejecución. Finalmente, en el proyecto debía figurar también el compromiso del gobierno regional y local para el mantenimiento de la obra.

Fuente: Elaboración propia.

“Trabaja Perú” establecía un total de 16 tipos de proyectos para obras, que podían ser presentados por los gobiernos regionales o locales. Con esta tipología, construida y mejorada con los años, se buscaba parametrizar el tipo de obras a ser presentadas, a fin de asegurar que sean viables e intensivas en mano de obra. La Tabla

3 presenta la tipología de obras y la cantidad de proyectos ejecutados entre 2018 y 2019⁵.

Tabla 3
Ejecución de obras por tipología, 2018 - 2019*

Tipo de obra	2018		2019	
	N° obras	% obras del total	N° obras	% obras del total
Edificaciones de infraestructura pública	8	2 %	0	0 %
Escaleras y escalinatas	32	9 %	13	4 %
Instalaciones deportivas	67	18 %	46	16 %
Muros de contención	24	7 %	23	8 %
Mejoramiento de caminos vecinales	17	5 %	32	11 %
Veredas y acceso peatonales	27	7 %	17	6 %
Parques, plazas, bermas centrales y alamedas	28	8 %	28	10 %
Pavimentación de vías	80	22 %	70	24 %
Arborización de calles y avenidas	8	2 %	3	1 %
Sistema de agua potable	14	4 %	11	4 %
Reforestación y conservación de suelos	6	2 %	11	4 %
Protección, salvaguarda y uso social del patrimonio arqueológico	0	0 %	0	0 %
Miradores de acceso turístico	2	1 %	3	1 %
Sistema de alcantarillado	4	1 %	4	1 %
Canales de irrigación, sistemas de riego y reservorios	31	9 %	25	9 %
Defensa ribereña y muros de protección	16	4 %	7	2 %
Total	364	--	293	--

* En esta Tabla se incluyen solo las obras, no las actividades de intervención inmediata.

Nota. Adaptado de *Memoria anual 2018* (pp. 89-90), por Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2019 (<https://www.gob.pe/institucion/llamkasunperu/noticias/112766-revisa-nuestra-memoria-anual-2018>), y *Memoria anual 2019* (p. 30), por Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2019 (<https://www.gob.pe/institucion/llamkasunperu/informes-publicaciones/1324279-memoria-2019-del-programa-trabaja-peru>).

Fuente: Elaboración propia.

La selección de obras que podrían ser financiadas o cofinanciadas por el PET se hacía en función a las modalidades de intervención. Normativamente, el PET contaba con tres. Participar en alguna de ellas dependía de la situación del organismo ejecutor (gobierno regional o local) y del cumplimiento de requisitos. De este modo, el

⁵ No se incluye el año 2020, debido a que la gestión a mi cargo culminó en marzo.

PET contaba con distintas opciones de financiamiento para aquellos gobiernos locales o regionales interesados en generar empleo temporal para su población y contar con una obra pequeña, priorizada en sus planes de desarrollo.

En la Tabla 4 se presenta una breve descripción de cada una de las modalidades de intervención del PET.

Tabla 4

Modalidades de intervención del PET “Trabaja Perú”

Modalidad de intervención	Características generales	% del presupuesto total del PET ⁶
Concursable	Cofinanciamiento de obras por concurso. Participación de todos los organismos ejecutores de distritos focalizados, siempre que no tengan deudas pendientes con el PET (obras sin liquidar o saldos no devueltos ⁷).	70 %
No concursable	Financiamiento de obras en caso de situaciones especiales en la zona, hasta agotar presupuesto. Algunas situaciones especiales: distritos fronterizos, distritos que participan en mesas de negociación, que pertenecen al VRAEM, que son parte de la zona de Cuatro Cuencas, distritos declarados en emergencia por desastres naturales y que necesitan reconstrucción y empleo, entre otras.	20 %
Actividades de intervención inmediata	Financiamiento de actividades en casos de desastres. Se activan en función de la necesidad de descolmatación de cauces de ríos y quebradas, limpieza de derrumbes, reconformación de plataformas, etcétera.	10 %

Nota. Adaptado de *Memoria anual 2018* (pp. 25-27), por Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2019 (<https://www.gob.pe/institucion/llamkasunperu/noticias/112766-revisa-nuestra-memoria-anual-2018>), y *Memoria anual 2019* (p. 13), por Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2019 (<https://www.gob.pe/institucion/llamkasunperu/informes-publicaciones/1324279-memoria-2019-del-programa-trabaja-peru>).

Fuente: Elaboración propia.

En la modalidad concursable, el PET otorga el cofinanciamiento luego de un proceso que consta de tres etapas. En primer lugar, se verifica que el expediente técnico de la obra sea viable técnicamente, que esté de acuerdo con normas nacionales y con procesos constructivos rigurosos. Luego, se revisa el cumplimiento de los

⁶ En 2018 y 2019, el presupuesto del PET fue de aproximadamente 110 millones de soles.

⁷ Ambos requisitos fueron incluidos en la gestión 2018-2020 debido al voluminoso número de expedientes que no estaban cerrados adecuadamente. Es decir, el PET seguía financiando o cofinanciando obras para generar empleo temporal sin liquidar las que se habían ejecutado anteriormente. Por tanto, no se cobraban los saldos no utilizados ni se exigían las rendiciones de cuentas de los organismos ejecutores. Formalmente, ello conllevaba consecuencias perversas: por ejemplo, estas obras no pasaban a ser responsabilidad del organismo ejecutor y, por lo tanto, nadie se responsabilizaba de su mantenimiento. Esta situación venía ocurriendo desde 2010, aproximadamente.

requisitos, entre los cuales están el que las obras sean intensivas en mano de obra no calificada, que pertenezcan a un distrito focalizado, que exista cofinanciamiento, que los organismos ejecutores no tengan pendientes con el PET, entre otros. Finalmente, una tercera etapa implica una selección entre los expedientes técnicos que han llegado hasta esta fase. Esto se hace a través de un Comité Interinstitucional Departamental, conformado por representantes del PET, la sociedad civil y los gobiernos regionales o locales organizados. Tal comité se encarga de evaluar cada expediente y de asignar puntajes considerando criterios como la relevancia de la obra para la generación de empleo y el desarrollo de la comunidad.

Luego, esta información se consolida a nivel nacional y, en combinación con las puntuaciones de todas las etapas, se definen los proyectos ganadores hasta al punto de corte que permite la disponibilidad presupuestal del programa.

Esta modalidad busca garantizar que la mayor parte del presupuesto del PET se oriente a proyectos más intensivos en mano de obra no calificada y, además, que contribuya a una mayor inversión de recursos públicos en obras significativas para las comunidades. Esto se intenta asegurar con el cofinanciamiento por parte de los organismos ejecutores y con la participación de un comité conjunto para seleccionar las obras.

La segunda modalidad (no concursable) se orienta básicamente a apoyar a los organismos ejecutores, con el objetivo de promover empleo temporal y recuperar o crear activos en situaciones complejas, como ser distrito fronterizo, ser parte del VRAEM, estar en una mesa de negociación luego de un conflicto, ser parte de un territorio que fue afectado por desastre natural, entre otros. Considerando que en estos casos se financia el 100 % de la obra, estos proyectos tienen menos intensidad de mano de obra no calificada por ser sol aportado por el PET, dado que es necesario destinar recursos para otros gastos (compra de materiales, herramientas y servicios profesionales)⁸. No obstante, se había convertido en una modalidad rápida de atención

⁸ Cuando hay cofinanciamiento (modalidad concursable), el organismo ejecutor aporta materiales, herramientas, ingenieros y casi todo el desembolso del programa se destina a pagar mano de obra. En cambio, cuando no hay cofinanciamiento, el programa financia todo y tiene que dedicar una gran parte a herramientas y materiales. Entonces, aun cuando al transferir más recursos en principio se debería estar generando más empleo, en esta modalidad no sucede así.

a zonas con alguna situación compleja que el gobierno quería atender, considerando que el sistema de inversión pública regular contempla procesos mucho más largos.

La tercera modalidad (intervención inmediata) solo se activa cuando ocurre un desastre natural con afectación a la población y a los activos locales. Como su nombre lo indica, no se crean obras, sino actividades, para recuperar activos dañados o viabilizar accesos y medios de producción de la población local. Con ello, se genera una posibilidad para que la población afectada obtenga ingresos durante 21 días⁹.

En todos los casos, una vez seleccionados los proyectos mediante la declaración de los ganadores del concurso, el PET firmó convenios con los organismos ejecutores para transferirles los recursos y, al mismo tiempo, para establecer las responsabilidades de ambas partes (pago oportuno a beneficiarios, cumplimiento del expediente técnico y mantenimiento de la obra una vez entregada).

El PET “Trabaja Perú” utilizó, en el período analizado, tres niveles de focalización: (i) geográfica, seleccionando los distritos con mayores niveles de pobreza y desempleo, en los que el programa convocó prioritariamente los concursos anuales de proyectos; (ii) de autofocalización, en el que las personas evalúan su participación en el PET a través de la valoración del incentivo económico (que equivalía a 37 soles diarios por trabajador¹⁰); y (iii) de focalización individual, verificando que los potenciales participantes cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos por el PET (edad, condición de pobreza y desempleo, no haber participado en el programa más de dos veces en el año, entre otros).

⁹ A diferencia de las obras, que deben tener una duración de tres meses.

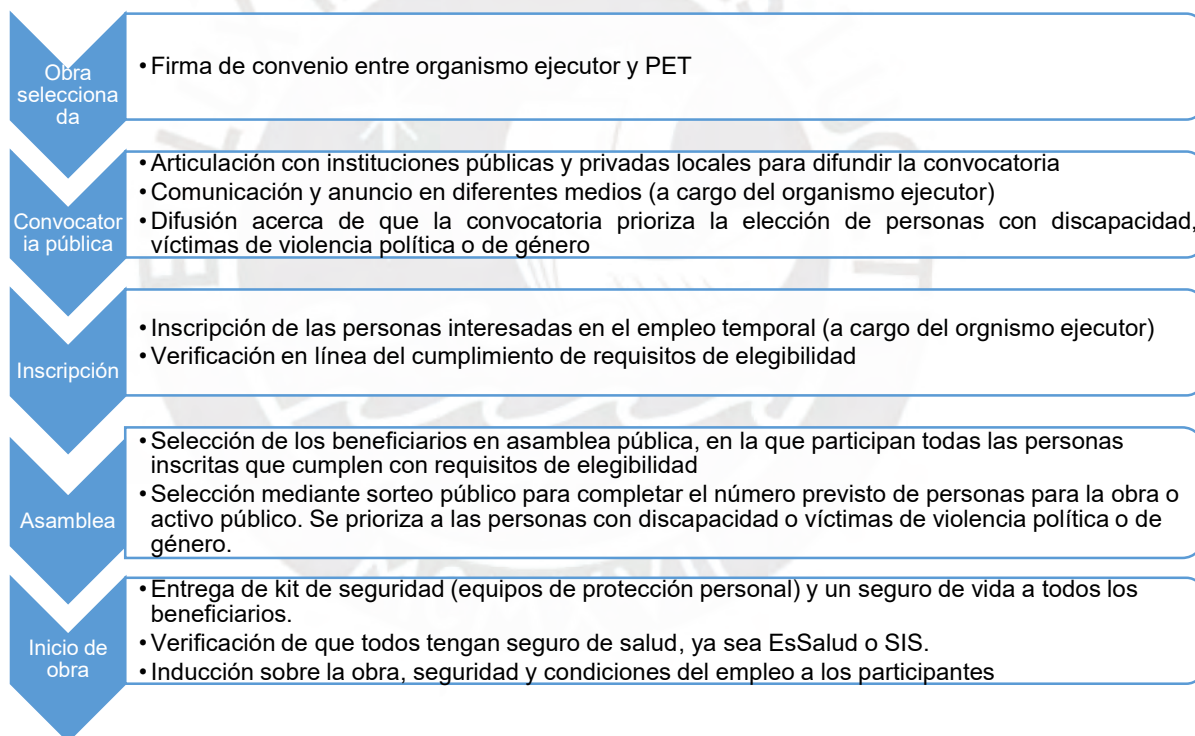
¹⁰ Este monto ha subido a lo largo del tiempo, atendiendo a razones de inflación, informalidad, crecimiento de la pobreza y también motivaciones políticas. La modificación, traducida en soles, se hacía a través de un cálculo que intentaba responder a dos consideraciones: el monto de la compensación debía ser lo suficientemente alta como para brindar ingresos de apoyo a los beneficiarios, pero estar debajo de la remuneración mínima vital para no desincentivar la participación de las personas en el mercado laboral. No obstante, el monto ha sido cuestionado permanentemente por ser único a nivel nacional y demasiado bajo (este monto ascendió a 39 soles por día por trabajador en 2019). Además, a partir de la revisión de las bases de datos que hacía el área de monitoreo del programa, se vio la necesidad de empezar un proceso de reflexión para contar con compensaciones diferenciadas por regiones, debido a que —al ser uniforme en algunas de ellas— el monto resultaba poco atractivo o, por el contrario, tan alto que expulsaba a personas que se desempeñaban en otras actividades económicas de carácter permanente (asalariados, agricultores, artesanos), por participar del PET. De este modo, el PET habría estado distorsionando el mercado laboral y con resultados adversos para la población objetivo (no se hacían obras o demoraban mucho en su construcción, dada la ausencia de personal o la existencia de personas que dejaban trabajos por obtener los ingresos del PET, aunque fueran de plazos más cortos).

La población objetivo del PET es la “población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales, en condición de pobreza y pobreza extrema”¹¹. Para que las personas sean elegidas, es necesario que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos por el PET: (i) encontrarse desempleadas o subempleadas, (ii) contar con la clasificación SISFOH¹² que determina si su condición socioeconómica es pobre o pobre extremo, (iii) tener entre 18 y 64 años de edad, y (iv) no tener nivel educativo o tenerlo hasta secundaria completa.

El proceso de selección de participantes (o beneficiarios) durante mi gestión se muestra en la Figura 1.

Figura 1

Proceso de selección de participantes



Nota. Adaptado de *Memoria anual 2019* (pp. 36-41), por Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2019 (<https://www.gob.pe/institucion/llamkasunperu/informes-publicaciones/1324279-memoria-2019-del-programa-trabaja-peru>).

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Artículo 1 del Decreto Supremo 012-2011-TR, que crea el programa “Trabaja Perú” sobre la base del PET “Construyendo Perú”.

¹² El SISFOH es el Sistema de Focalización de Hogares y está a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Otra acción que se implementó durante la gestión que conduje fue establecer de manera explícita la prioridad de selección de beneficiarios con alguna discapacidad o que hayan sido víctimas de violencia política o de violencia de género. Para ello se firmaron convenios con las instituciones rectoras (el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad-CONADIS, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel-CMAN, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables-MIMP), a fin de compartir bases de datos para verificar y articular la difusión de las convocatorias y la rendición de cuentas. En la misma medida, durante 2018-2020 se integró la base de datos de los participantes con aquellas necesarias para verificar su condición (RENIEC, SISFOH, CONADIS, CMAN, MIMP, Ministerio de Salud-MINSA), y se organizó la trazabilidad de cada participante para tener un mejor control de beneficios y facilitar la toma de decisiones. Esto facilitó que la verificación de requisitos de elegibilidad se realice en tiempo real, evitando así que los interesados en participar del PET tengan que regresar en varias ocasiones para conocer si eran elegibles o no. Del mismo modo, se coordinó con EsSalud y MINSA para obtener sus bases de datos y verificar que todos cuenten con algún tipo de seguro de salud, haciendo que este requisito sea obligatorio antes de iniciar la obra.

Para el caso particular de la modalidad Acciones de Intervención Inmediata, se firmó un convenio con Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para poder utilizar su base de datos sobre personas damnificadas y acelerar con ello el proceso de selección de beneficiarios en los casos de desastres naturales.

En general, los beneficiarios pueden o no residir en el distrito en el que se ejecuta la obra o se realiza la actividad de intervención inmediata. Sin embargo, el costo de oportunidad para las personas que viven muy alejadas hace que no sea usual contar con beneficiarios que requieran grandes desplazamientos o que residan en distritos vecinos alejados.

En los años 2018 y 2019 se generaron un total de 50 399 empleos temporales, lo que benefició a 40 064 y 35 941 personas, respectivamente. La no coincidencia entre empleos generados y personas beneficiadas se debe a que muchas veces las personas rotan, dejan el empleo, o encuentran otras oportunidades y se las debe reemplazar con las siguientes personas de la lista revisada en la Asamblea.

Tabla 5

Empleos temporales generados por “Trabaja Perú”, 2018 y 2019

		2018	2019 ¹³	
			Concursable	No concursable + All
Participantes	Mujeres	27 695	18 240	Sin información
	Hombres	12 369	9 713	Sin información
Empleos generados/ Personas beneficiadas		23 033 empleos 40 064 personas	19 982 empleos 27 953 personas	Emergencia: 5468 empleos / 5887 personas Madre de Dios ¹⁴ : 1916 empleos / 2101 personas
Grupos prioritarios		352 personas con algún tipo de discapacidad. 196 personas víctimas de violencia política 1980-2000.	944 personas con discapacidad. 944 personas víctimas de violencia política 1980-2000. 230 víctimas de violencia de género.	

Nota. Adaptado de *Memoria anual 2018* (pp. 51-56), por Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2019 (<https://www.gob.pe/institucion/llamkasunperu/noticias/112766-revisa-nuestra-memoria-anual-2018>), y *Memoria anual 2019* (pp. 20, 48, 49, 58, 60), por Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020 (<https://www.gob.pe/institucion/llamkasunperu/informes-publicaciones/1324279-memoria-2019-del-programa-trabaja-peru>)

Fuente: Elaboración propia.

Aunque explícitamente el PET no consideró instrucciones o medidas para emplear a mujeres, lo que ha ocurrido a lo largo de los años es que siempre participan más mujeres que hombres: los años 2018 y 2019 no son la excepción, puesto que la participación femenina fue de 69 % y de 65 %, respectivamente.

El presupuesto anual del programa en los años estudiados fue de alrededor de los 120 millones de soles anuales, de los cuales más del 80 % se destinó a la generación de empleo a través del pago de materiales de obra e incentivos monetarios para los participantes. El porcentaje restante sirvió para la administración del programa

¹³ Se hace la diferencia en 2019 debido a que las All y proyectos en modalidad no concursable representaron una proporción significativa de recursos y acciones especiales desde el gobierno nacional. Así, se declararon en emergencia más de trescientos distritos por huaicos y lluvias intensas en la costa peruana y el gobierno nacional decidió realizar un operativo militar en Madre de Dios contra la minería ilegal, por lo que se volvió prioritario generar alternativas de ingresos para personas que, de manera directa o indirecta, se verían afectadas por estas acciones.

¹⁴ Las obras en Madre de Dios iniciaron su ejecución al final del año, por lo que las cifras presentadas muestran solo una parte de los resultados.

(pago de personal, servicios de las oficinas, supervisiones, asistencias técnicas, entre otros). “Trabaja Perú” tenía 28 unidades zonales en todo el país y cerca de 260 trabajadores, entre los cuales se encontraban jefes de unidad, supervisores de obra, personal de asistencia social, choferes, administrativos y personal técnico de la oficina nacional.

Con este presupuesto se construyeron más de seiscientas obras de infraestructura urbana y rural entre 2018 y 2019, en las que trabajaron 76 mil personas (70 % mujeres), sin considerar ingenieros supervisores y residentes de obra para cada año. Esto se traduce en 50 400 empleos temporales en todo el país y en la creación de pequeñas obras en beneficio de las comunidades.

El programa “Trabaja Perú” está adscrito, desde su creación, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Es un programa de gran importancia, considerando el número de su personal y el presupuesto anual que maneja. En 2018, por ejemplo, significó el 23,7 % del presupuesto institucional modificado (PIM) y el 27,6 % en el 2019¹⁵.

De otro lado, el programa cuenta con un Manual de Operaciones que especifica reglas claras para la toma de decisiones y la ejecución de actividades y presupuesto. En el año 2019 se actualizaron y aprobaron distintas guías y documentos técnicos que precisaron los procedimientos del programa, como la inclusión de personas con discapacidad, la implementación de la veeduría social, la selección de participantes, la presentación de proyectos, entre otros.

Complementariamente, el PET identifica diferentes instituciones y firma convenios con ellas en función de optimizar el logro de sus objetivos. Durante los años 2018 y 2019, el PET firmó convenios con entidades vinculadas a la identificación de personas, a su focalización; con los rectores en protección de derechos de personas vulnerables y también con el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), en función del desarrollo y certificación de competencias en construcción de los beneficiarios del PET.

Tener competencias y reglas claras de operación, contribuye a que el PET tenga predictibilidad y legitimidad para alcanzar su objetivo.

¹⁵ Seguimiento a la ejecución presupuestal (consulta amigable) del Ministerio de Economía y Finanzas.

2. De la teoría a la práctica: hallazgos y acciones de gestión

A continuación, se presenta el análisis de algunas de las reflexiones que tuve durante mi gestión como directora nacional de “Trabaja Perú” entre los años 2018 y 2020, centradas en la búsqueda de la mejora de la prestación del servicio. Para ello, fue medular conocer la historia del programa en el Perú, revisar de manera permanente literatura y buenas prácticas en política social orientada a poblaciones vulnerables y en situación de pobreza, para luego iniciar un proceso de reforma del programa basado en evidencia.

2.1. Fortalecimiento de la gestión interna

En 2002, cuando el PET “A Trabajar Urbano” fue creado, se buscaba contar con un programa de empleo temporal flexible; es decir, que pueda expandirse en tiempos de recesión y que se reduzca a su mínima expresión cuando la crisis haya pasado (Chacaltana, 2005; Del Ninno et al., 2009), para lo cual resultaba necesario contar con una estructura institucional sólida. La flexibilidad implica una adecuación permanente a las nuevas necesidades y contextos (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022a, 2002b), lo cual es imposible de lograr sin contar con objetivos, reglas y recursos claros, predecibles y orientados al logro de resultados.

Cuando inició mi gestión en 2018, el PET ya contaba con 16 años de creación, tiempo suficiente para dar señales de institucionalidad, flexibilidad y modernización a través de una gestión interna sólida y sostenible. Sin embargo, el programa había enfrentado grandes desafíos que lo obligaban a decidir entre alcanzar el objetivo de generación de empleo temporal para más personas o atender los temas urgentes (y muchas veces políticos, valga mencionar).

En esta línea de reflexión, nos encontramos ante un programa que cambiaba de nombre y objetivos con cada nuevo gobierno presidencial. Lejos de darle la flexibilidad requerida, estas decisiones debilitaban al PET por la incertidumbre generada por los nuevos objetivos, el riesgo de un manejo político y poco técnico del programa, y los costos inherentes a cualquier cambio de nombre. En 2018 encontramos un PET que inició sus actividades a través de la modificación de la Ley de creación del Programa “Construyendo Perú” mediante el Decreto Supremo 012-2011-TR, que le dio, entre

otros cambios, una nueva denominación: Programa para la generación de empleo social inclusivo “Trabaja Perú”. Con ello, era la tercera vez que se le cambiaba el nombre y el objetivo al PET. Al inicio, “A Trabajar Urbano” buscaba generar empleo en zonas urbanas; luego, “Construyendo Perú” buscaba generar empleo temporal en todo el país y en 2018, aunque seguía con la denominación “Trabaja Perú”, debía generar empleo temporal, pero su objetivo era hacerlo en zonas urbanas y rurales y con la característica de que el empleo temporal sea productivo. Ambos cambios, de nombre y de objetivos, hasta el 2018 (año en que inició mi gestión), ocurrieron al inicio de un nuevo período de gobierno presidencial. Durante mi gestión, la alta dirección del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo decidió no cambiar el nombre del PET.

Como Graham (1991) analiza para el caso del PAIT, los ajustes a este tipo de programas por lo general obedecen a ciclos políticos. En épocas electorales aumentan los presupuestos para generar más empleo, construir más obras y tener más oportunidades para inaugurarlas, lo cual podría constituirse en un mecanismo de clientelaje partidista. Luego de las elecciones, suelen darse cambios de funcionarios en los programas (que no necesariamente responden a un perfil técnico) y en los nombres del Programa.

De otro lado, las reglas de asignación presupuestal para la generación de empleo temporal a través de obras no eran muy claras, a tal punto que la dirección del PET podía decidir orientar todos los recursos a la modalidad no concursable, asignando los recursos prácticamente de manera subjetiva. Como se explicó antes, esta modalidad permite que las autoridades se acerquen al PET y soliciten una obra, dado que no necesitan ser de distritos focalizados; pero no era clara la regla de en qué situaciones podían recibir recursos bajo esta modalidad. Nuevamente, en esta zona gris, era posible desarrollar esquemas de clientelaje y favores políticos, y alejarse del objetivo de empleo temporal¹⁶. Por ello, lo que se hizo es aprobar una directiva que establecía el porcentaje máximo del presupuesto del PET orientado a cada modalidad, y los supuestos bajo los cuales se consideraba que un organismo ejecutor podía

¹⁶ Tal como se describió en la sección anterior, en esta modalidad de intervención del PET, al financiar el 100% del proyecto, la intensidad de la mano de obra no calificada por sol invertido es menor. Se ejecuta muy rápido, fuera del sistema administrativo de inversión pública.

participar del financiamiento a través de esta modalidad, luego de revisar las prioridades gubernamentales, situaciones y normatividad de excepcionalidad de algunas zonas del país. Con esta directiva, se consiguió generar más empleos temporales por sol invertido y se disminuyó la presión política para invertir recursos en zonas en las que no necesariamente se requería con urgencia de empleos temporales.

El fortalecimiento de la gestión interna, basado en principios de sostenibilidad, predictibilidad, transparencia y orientación del servicio al ciudadano, implicó un esfuerzo por contar con procedimientos expresos para cada etapa de la intervención. Así, se desarrollaron, publicaron e implementaron guías y normativas para selección de participantes, vigilancia social, transparencia, ética, inclusión de personas con discapacidad, entre otras. Todo el personal recibió una inducción para la correcta aplicación de los nuevos instrumentos.

Finalmente, un tema pendiente en el PET del 2018 era cerrar los expedientes de obras no terminadas, terminadas sin liquidar, o terminadas sin calcular los saldos a devolver que tenían varios años sin ser resueltos. Se hizo un esfuerzo por revisar todos los expedientes y notificar a las autoridades de cada distrito involucrado. Además, se estableció como requisito para participar en las convocatorias del PET, el no tener temas pendientes con el programa. Los resultados fueron buenos, pues muchos alcaldes y gobernadores regionales pusieron al día sus gestiones en este alcance.

2.2. Operatividad en función a los objetivos del PET

El PET “Trabaja Perú” puede ser caracterizado, por sus objetivos y racionalidad, como un programa creado para mitigar *shocks* covariados, pero con el tiempo se le incluyó el objetivo adicional de generar empleo temporal como puente hacia un empleo más permanente (ver Tabla 1), momento en el que se encontraba cuando fui designada como directora.

Como sabemos, el objetivo complementario de este tipo de programas es la creación de pequeños activos públicos. Sin embargo, desde la literatura se vislumbra una tensión entre ambos objetivos. El Food Security Cluster (2019) indica que los programas de dinero por trabajo pueden optar entre transferir ingresos a la población vulnerable o recuperar/rehabilitar activos comunales. Perú no está exento de esta

tensión. Por ejemplo, en muchas ocasiones, los alcaldes visitaban la sede central de “Trabaja Perú” para solicitar una obra de “importancia” para la comunidad, pero nunca para requerir la generación de empleo para los ciudadanos de su distrito. Esta situación podría dar cuenta de que el programa no había logrado posicionarse como una alternativa de transferencias de ingresos a la población vulnerable y que, por el contrario, podría estar reemplazando a las municipalidades en su rol de generador de habilitaciones urbanas y de desarrollo económico local. En ese sentido, durante 2018 y 2019 se desplegó una estrategia comunicacional para posicionar la importancia de la generación de empleo temporal y visibilizar a las personas que construyen las obras; esta estrategia incluyó al propio personal de “Trabaja Perú”, debido a que toda la prioridad administrativa y técnica estaba centrada en las obras.

Si bien el objetivo del programa era la generación de empleo temporal productivo en zonas urbanas y rurales para población en situación de pobreza, llegar a esta definición requiere una lectura detallada y atenta del contexto y la problemática a atender. El contexto inicial de recesión económica por el cual se creó el PET había cambiado (ver Chacaltana, 2005): los niveles de pobreza en 2018 habían disminuido, la pobreza tenía una cara urbana y migrante, y el país enfrentaba nuevos retos vinculados a cambio climático, empoderamiento de las mujeres, e incremento de la informalidad. Sin embargo, no existía una evaluación de impacto de los resultados del Programa que oriente la adecuación de los objetivos al nuevo contexto y problemática¹⁷.

Una característica importante del PET “Trabaja Perú” es que no se orienta a disminuir la pobreza, aunque a través de las obras podría estar aportando a crear mejores condiciones para que la población de zonas más pobres cuente con activos necesarios para salir de ella (puentes, agua, saneamiento, turismo, entre otros)

Volviendo a la discusión de la organización del PET para alcanzar el objetivo de generar empleo temporal, en los años 2018 y 2019, al asignar el 70 % del presupuesto para la modalidad concursable se garantizaba la intensidad de mano de obra no

¹⁷ El PET contaba con dos evaluaciones. La primera, realizada a un año de creado el programa, era más descriptiva y enfatizaba los productos obtenidos del PET “A Trabajar Urbano”. La segunda evaluación, hecha en 2012, es de impacto y da cuenta de los aportes en los cambios de ingresos de corto plazo de los participantes y del potencial de desarrollar sus capacidades y certificación.

calificada en las obras, elevando el número de empleos temporales creados por sol invertido. Además, los criterios de focalización y el uso en tiempo real de la base del SISFOH, permitieron brindar el empleo temporal a la población objetivo.

De otro lado, el programa no había desarrollado estrategias para generar empleo productivo, por lo que se firmó un convenio con SENCICO para que certifique, luego de una evaluación teórico-práctico, a las personas en habilidades de procesos constructivos. Al igual que en el caso argentino, lo que se buscaba con esta estrategia —que empezó a implementarse a fines del 2019—, era incrementar la empleabilidad de los participantes para que, con ello, tengan la posibilidad de aplicar a empleos más permanentes. Complementariamente, al revisar el tipo de obras ejecutadas, hay algunas que también se convierten en una fuente de posibles empleos o autoempleos más permanentes. Por ejemplo, las habilitaciones turísticas, forestales, puentes, etcétera.

La flexibilidad y adecuación del diseño de los PET es importante para garantizar el cumplimiento del objetivo. Así, los PET pueden generar empleo temporal siendo implementados de manera estacional (por ejemplo, fuera de temporadas de cosecha o siembra, fuera de temporada de lluvias o de pesca), lo cual permitirá que más personas con escasos recursos se beneficien, sin que se afecte su posibilidad de participar en otras actividades que les generan ingresos de manera permanente. “Trabaja Perú” no cuenta con esta flexibilidad, dada la forma de asignación del presupuesto desde el gobierno nacional (que tiene un ciclo anual). Por tal motivo, el PET prácticamente debe iniciar las obras luego del medio año, pudiendo recién en ese momento realizar actividades de asistencia técnica, concurso, selección de participantes, transferencias, entre otros. Y esto, por ejemplo, coincide con la temporada de cosechas en la sierra.

Sin embargo, la flexibilidad con la que sí cuenta “Trabaja Perú” es que tiene una organización, administración y un equipo humano mínimo, que le permite atender la generación de empleos temporales adicionales (en caso existan recursos presupuestales), sin variar el monto invertido en esta administración. En 2019, se destinó el 17 % del presupuesto a gastos administrativos (pago de personal en la sede central y 28 oficinas zonales, viajes de supervisión, mantenimiento de locales, pago de servicios, sentencias judiciales, entre otros), lo cual es razonable para la

administración, comparándola con otros programas sociales¹⁸. Esta inversión en gastos administrativos le permitiría al programa estar listo para una expansión sin ampliar el valor absoluto de los costos fijos. Es decir, “Trabaja Perú” contaría con el equipo necesario para atender cualquier expansión: oficinas zonales con ingenieros que revisan expedientes técnicos, con analistas que registran información, con movilidad que permita desplazarse a todo el departamento o zona de intervención, con equipos móviles para atender todas las situaciones, entre otros.

En cuanto a los activos comunales creados, tal como destaca Chacaltana (2005), tienen un valor importante, pues —además de representar la necesidad de la población—, son construidos por los propios vecinos, lo que redundará en bienestar y también en mantenimiento. El 2019, año en que fui directora, el Ejecutivo peruano en sus distintos sectores y niveles de gobierno no priorizaba este tipo de obras (veredas, losas deportivas, parques, muros de contención, canales de riego, entre otros), por lo que el valor de las obras puede ser mayor de lo identificado por Chacaltana (2005), dada la participación de la comunidad y el que esta necesidad no sea atendida por ninguna intervención pública. Sin embargo, un reto permanente para la construcción de este tipo de activos en todos los PET es contar con una partida presupuestal por parte de la municipalidad para su mantenimiento y que las obras estén adecuadas a la zona y a nuevos escenarios como el cambio climático¹⁹. Por ello, durante 2018 y 2019 se continuó incluyendo en el convenio de transferencia de recursos firmado entre el PET y el organismo ejecutor, la responsabilidad de los organismos ejecutores de brindar mantenimiento.

Otro elemento importante para alcanzar el objetivo del PET es que se adecue a nuevos escenarios de contexto, tales como cambio climático, pandemias, empoderamiento de mujeres, entre otros. “Trabaja Perú” empezó con la modalidad de actividades de intervención inmediata, que buscaba ser una respuesta a la necesidad de empleo temporal en caso de desastres naturales o emergencias, generando

¹⁸ Foncodes destinaba el 41 % y Juntos el 10 % a este rubro. Seguimiento a la ejecución presupuestal (consulta amigable) del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹⁹ Por ejemplo, en las habilitaciones urbanas de Piura y Lambayeque deben contemplarse diseños que incorporen la frecuencia, cada vez mayor, de lluvias e inundaciones; hecho que hace unos años no era necesario.

oportunidades de obtener ingresos para población damnificada y, al mismo tiempo, contribuyendo con la recuperación de activos afectados. Institucionalizar esta práctica fue la tarea desarrollada durante la gestión 2018-2019, asignando un porcentaje del presupuesto total.

Finalmente, para alcanzar los objetivos de generación de empleo, el programa tiene que contar con recursos financieros permanentes y suficientes. A diferencia de países como Etiopía en el que el financiamiento proviene de fuentes privadas, “Trabaja Perú” cuenta con una partida presupuestal pública que ascendió en 2018 a 124 millones de soles y a 136 millones de soles en 2019, lo que le permitió operar y generar cerca de cincuenta mil empleos temporales en esos años. Este presupuesto es pequeño en relación, por ejemplo, al programa de transferencias condicionadas Juntos, a cargo del MIDIS, que contó con mil millones de soles en 2018 y 975 millones de soles en 2019²⁰. Pero también resultaba insuficiente frente a las 697 mil personas que formaban parte de la PEA desocupada en 2019 (INEI, 2022).

2.3. Articulación de intervenciones

El PET está adscrito al MTPE desde su creación en 2001. Se entendería que esta decisión se tomó considerando el objetivo de brindar un empleo temporal para transferir ingresos a la población afectada por la crisis económica prolongada que se vivió en aquellos años. En 2018, sin embargo, el PET no era parte de una estrategia o de una política al interior de MTPE. Operaba de manera aislada; es decir, no articulaba con otros programas de empleo u orientados a incrementar la empleabilidad. Aún más, existía una discusión en relación a la naturaleza de la generación de empleo temporal, que podía contraponerse al objetivo del MTPE de crear y proteger empleo adecuado.

Articular el PET “Trabaja Perú” con otras intervenciones u orientarlo al objetivo sectorial significaba que, por ejemplo, el PET fortalezca su naturaleza de ser un puente para crear empleo permanente, para lo cual se requería voluntad política y visión estratégica desde el MTPE. Como en otros PET, “Trabaja Perú” debió articular con otras intervenciones de empleo para dar prioridad a los participantes en acciones como

²⁰ Seguimiento a la ejecución presupuestal (consulta amigable) del Ministerio de Economía y Finanzas.

capacitaciones y desarrollo de habilidades, y para, con ello, convertirse en el primer escalón para que población vulnerable incremente su empleabilidad y tenga la oportunidad de conseguir empleos adecuados.

Al formar parte de una política y estar articulado con otros programas, el programa de empleo temporal contribuiría —a través de la generación de cuarenta mil empleos al año— con los ingresos de la población vulnerable, que además podría participar en otras intervenciones que buscan mejorar niveles de empleabilidad, productividad, capital humano, salud, entre otros. De manera particular, en el período de estudio, “Trabaja Perú” firmó varios acuerdos con diferentes entidades para promover la articulación en beneficio de los participantes. Por ejemplo, con el Ministerio de Justicia y el CMAN para compartir bases de datos que permitan beneficiar a las víctimas de violencia política 1980-2000; con el INDECI, para identificar y verificar con rapidez a las personas damnificadas que también podían beneficiarse del programa; con CONADIS, para elaborar y validar estrategias de inclusión de personas con discapacidad y protección de derechos, entre otros.

2.4. Los beneficiados por el programa “Trabaja Perú”

Para identificar a los participantes del PET se utiliza un mecanismo de focalización en tres niveles que permite generar empleo temporal para la población identificada como desempleada, subempleada y en condición de pobreza o pobreza extrema.

En general, el 70 % de los participantes son mujeres, y ello no se debe a que “Trabaja Perú” utilice este criterio de selección. Lo que podría haber estado ocurriendo es que la flexibilidad de horarios y la cercanía de la obra a las casas de los participantes, se habría entendido como una comprensión del ciclo de vida de las mujeres (lactancia, embarazo, por ejemplo) y de sus responsabilidades (labores domésticas), por lo que más mujeres se inscribían y resultaban seleccionadas. Durante la ejecución de algunas obras, el organismo ejecutor brindó servicios gratuitos de guardería y vaso de leche para los hijos de las participantes. De otro lado, dado que la construcción de obras es tradicionalmente un empleo asociado a los hombres, la participación de mujeres en el PET termina desmitificando este sesgo de género y empodera a las mujeres frente a sus comunidades y familias.

Los participantes reciben una compensación, que no se traduce en remuneración porque no cumple con los requisitos de ley (es un monto inferior a la remuneración mínima vital, sin seguros ni beneficios, por ejemplo), cada quince días de trabajo. El monto de la compensación resultó atractivo en algunas zonas en las que el costo de vida es más bajo, en tanto que se volvió una barrera para generar empleo temporal en lugares en los que el costo de vida es más alto. Entre 2018 y 2019 se aumentó el pago diario hasta 39 soles y se activaron los comités de vigilancia social para garantizar que el organismo ejecutor realice oportunamente los pagos a las personas que trabajaron. Esto se logró gracias a la decisión de transferir los recursos a los organismos ejecutores y no directamente a las personas, lo que implicaba una logística muy compleja. Por otro lado, la compensación también resultaba atractiva para los participantes por la predictibilidad de los pagos durante tres meses.

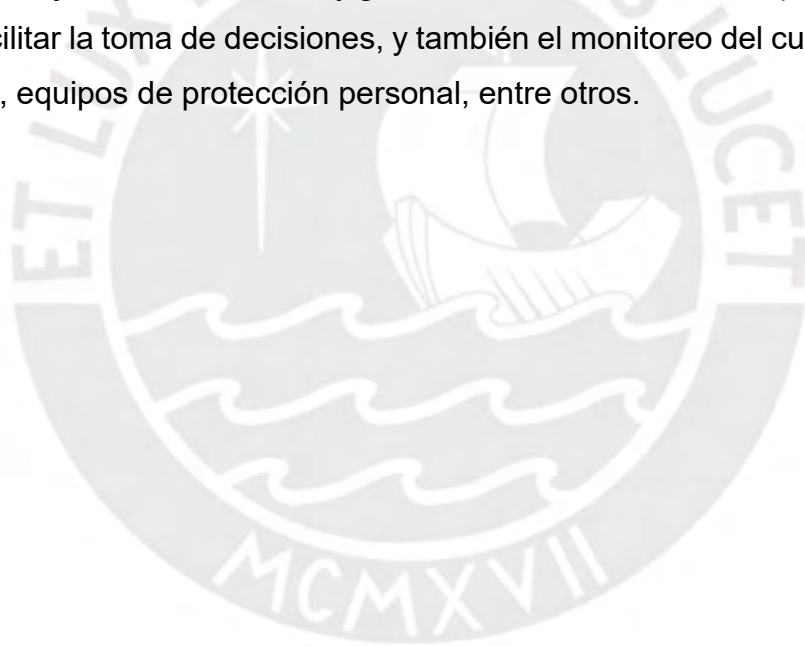
El pago de la compensación también aproximó a las personas a la inclusión financiera. El PET brindó capacitaciones para administración de dinero, acceso a crédito y ahorro. Además, el contar con una cuenta bancaria o tener los recursos significa un grado básico de inclusión financiera y de empoderamiento de las mujeres.

También se cuenta con un sistema de registro de participantes, que fue diseñado durante la época en que fui directora. Este sistema es un aplicativo web que se complementa con una mejora en el proceso de registro de los participantes; así, a través de un convenio con RENIEC, SISFOH y bases de datos de personas con discapacidad o víctimas de violencia de género, el proceso de registro redujo su tiempo de catorce a tres minutos por persona. La base de datos de participantes permitió identificar problemas en la focalización y resolverlos, cruzar los resultados con otros programas, verificar pagos a participantes, etcétera.

El Programa también prioriza la atención de personas con discapacidad y víctimas de violencia política, para lo cual hace las invitaciones, cruza bases de datos con los entes rectores respectivos y habilita sus procedimientos para asegurar su plena inclusión. Así, en 2019, por ejemplo, se implementó una guía para incorporar personas con discapacidad desde sus potencialidades. Otro avance importante desde el enfoque en el ciudadano fue la priorización de personas víctimas de violencia de género, para lo cual se trabajó con el MIMP y el programa Aurora. Sin embargo, hubo un grupo de

población que no fue atendida: se trata de los venezolanos que llegaron en las olas de migración al país. En principio, esto no fue posible porque los marcos regulatorios de los programas sociales no contemplaban esta situación y porque los sistemas administrativos no estaban adecuados para incorporarlos.

La orientación a los ciudadanos también puede ser aproximada desde el trato que reciben las personas. En ese sentido, durante los años 2018 y 2019 se identificaron distintos espacios de mejora, como por ejemplo el tiempo que se demoraba para registrar a una persona interesada en ser beneficiario. Como se ha mencionado antes, a través de convenios interinstitucionales que permitían compartir bases de datos, se optimizó el sistema de registro y se redujo el tiempo de espera de catorce a tres minutos. Este sistema digital, llamado RURASCA, permitía la trazabilidad de los participantes hasta el final de la ejecución de la obra, y generaba información valiosa para monitorear resultados y facilitar la toma de decisiones, y también el monitoreo del cumplimiento de pagos, seguros, equipos de protección personal, entre otros.



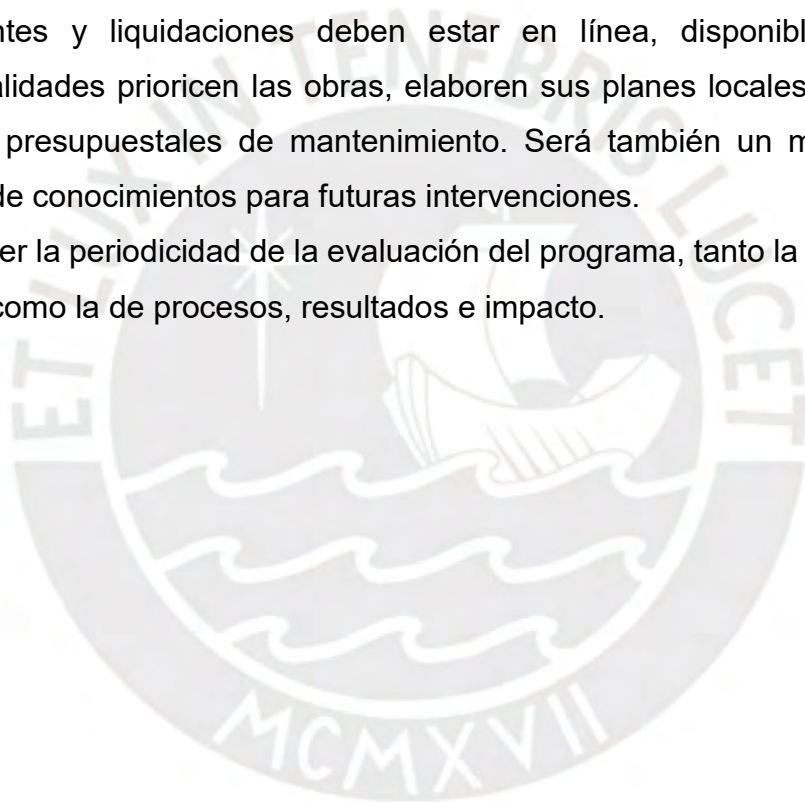
Conclusiones y recomendaciones

A partir de las reflexiones planteadas anteriormente, a continuación, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

- a. “Trabaja Perú” era un programa de empleo temporal que no perdió de vista su objetivo, a pesar de los cambios políticos y la tensión permanente entre priorizar la generación de empleo temporal o abocarse a la creación de obras públicas.
- b. El PET peruano cuenta con elementos de adecuación como la atención a emergencias y la inclusión de personas con discapacidad o víctimas de violencia, que son sumamente importantes en el nuevo contexto. No obstante, aún no es parte de una política integral, sea de empleo o de transferencias de ingresos, lo que podría debilitarlo o impedir su evolución hacia un programa flexible y técnico.
- c. El PET puede fortalecerse con estrategias como la aprobación e implementación de normativa operativa que brinde claridad y predictibilidad, y que esté orientada al cumplimiento de resultados. De este modo, un programa que potencialmente es tan vulnerable al manejo político puede convertirse en un instrumento medular de la nueva política social del gobierno para la protección social de sus ciudadanos.
- d. Evaluar la posibilidad de modificar la compensación monetaria en función a las necesidades de cada una de las regiones o grupos de regiones. De este modo, sería posible otorgar compensaciones diferenciadas por región o grupo de regiones. El objetivo debería ser, finalmente, brindar una compensación que atraiga a personas con necesidad de empleo temporal en cada una de las regiones. La compensación también podría ajustarse de acuerdo a una metodología de actualización permanente.
- e. Flexibilizar el cronograma de inicio de ejecución de obras o de actividades para que respondan a las necesidades de cada región (épocas de lluvia, de excesivo calor, de cosecha, de pesca, inicio de año escolar, etcétera) para, con ello, brindar más oportunidades para los posibles beneficiarios del PET.
- f. Enriquecer y actualizar la lista de tipologías de obras y actividades, que reflejen el nuevo contexto. Por ejemplo, incluir trabajo temporal en áreas protegidas y

crear activos económicos (como puertos en ríos, por ejemplo) para promover la actividad económica, u obras que se traduzcan en protección de la población vulnerable.

- g. Incorporar pagos electrónicos y mecanismos de ventanilla única para simplificar la identificación, incorporación, pago y certificación de participantes.
- h. La responsabilidad del diseño de la focalización debe quedar a cargo de la dirección de políticas del sector, a fin de garantizar la objetividad, transparencia y alineamiento a la política correspondiente.
- i. Incluir mecanismos de trazabilidad para las obras y actividades. Todos los expedientes y liquidaciones deben estar en línea, disponibles para que municipalidades prioricen las obras, elaboren sus planes locales y consideren partidas presupuestales de mantenimiento. Será también un mecanismo de gestión de conocimientos para futuras intervenciones.
- j. Establecer la periodicidad de la evaluación del programa, tanto la evaluación de diseño, como la de procesos, resultados e impacto.



Referencias bibliográficas

- Antía, F., Rossel, C. & Karsacian, S. (2024). Welfare conditionality in Latin America's conditional cash transfers: Models and trends. *International Journal of Social Welfare*, 33(4), 1144-1167. <https://doi.org/10.1111/ijsw.1267>
- Chacaltana, J. (2005). *Programas de empleo en el Perú: racionalidad e impacto*. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación; Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Del Ninno, C., Subbarao, K. & Milazzo, A. (2009). *How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences*. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/693691468180901818>
- Food Security Cluster (2019). *Cash for Work (CFW). Guidance note*. <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/03/gfsc-cmwg-cash-for-work-guidelines-july-2019-1-1.pdf>
- Graham, C. (1991). The APRA Government and the Urban Poor: The PAIT Programme in Lima's Pueblos jóvenes. *Journal of Latin American Studies*, 23(1), 91-130. <http://www.jstor.org/stable/157535>
- Holmes, R. & Jones, N. (2011). Gender inequality, risk and vulnerability in the rural economy: refocusing the public works agenda to take account of economic and social risks. FAO. <http://www.fao.org/publications/sofa/en/>.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Perú: Evolución de los indicadores de Empleo e Ingreso por departamento, 2007-2021*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1_870/libro.pdf
- Leight, J. & Mvukiyehe, E. (2025). Short-Term and Long-Term effects of Cash for Work: Evidence from a randomized Controlled Trial in Tunisia. *The Journal of Development Studies*, 61(6), 989-1014. <https://doi.org/10.1080/00220388.2025.2451875>
- Ministerio de Economía de Finanzas. (s.f.). *Seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta Amigable). Actualización diaria*. Recuperado el 23 de julio de 2025 de <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). *Memoria Anual 2018*. <https://www.gob.pe/institucion/llamkasunperu/noticias/112766-revisa-nuestra-memoria-anual-2018>
- Ministerio de Trabajo (2011). Decreto Supremo N° 012-2011-TR, Crea el Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú". Dado el 11 de agosto de 2011.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2020). *Memoria Anual 2019*. <https://www.gob.pe/institucion/llamkasunperu/informes-publicaciones/1324279-memoria-2019-del-programa-trabaja-peru>

Oti Amoah, J. & Mensah, J. (2023). Gender and public works intervention in rural Ghana: An empowerment framework perspective. *Wellbeing, Space and Society*, 5, 100176. <https://doi.org/10.1016/j.wss.2023.100176>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022a). *Política nacional de modernización de la gestión pública a 2030*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3361746-103-2022-pcm>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022b). Decreto Supremo 103-2022-PCM, Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. Diario Oficial *El Peruano* de 21 de agosto de 2022. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2097747-1>

