

EL PROGRAMA TRABAJA PERÚ Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO SOCIAL INCLUSIVO

THE PROGRAM WORKS PERU AND THE GENERATION OF EMPLOYMENT INCLUSIVE SOCIAL

JÉSSICA MILAGROS TUMI RIVAS

Lic. En Sociología, M. Sc. En Gestión de Programas Sociales por la Universidad Nacional del altiplano y Directora Ejecutiva del Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú"-Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo- Perú

Recibido el 24/04/2015
Aprobado el 28/05/2015

RESUMEN

El estudio está orientado a caracterizar los alcances del Programa Trabaja Perú sobre la generación y promoción de empleo para la población desempleada y subempleada del país. La investigación es de carácter cuantitativo, descriptiva y de nivel macro, sustentado en la revisión documental y estadísticas institucionales, teniendo como horizonte temporal los años 2011-2014. Los resultados del estudio denotan que el programa Trabaja Perú contribuyó potencialmente, de manera creciente y sostenida en la generación y promoción del empleo para la población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales en situación de pobreza y extrema pobreza del país: 122 148 empleos generados en 2700 proyectos de defensas ribereñas, infraestructura sanitaria, vial y de servicios e infraestructura de riego; con una inversión total de 364 259 327 nuevos soles; orientado a 160 183 beneficiarios, de los cuales 105 848 son mujeres, 54 335 varones, 41 555 jóvenes y 1794 personas con discapacidad.

Palabras Clave: Empleo de calidad, generación y promoción, inclusión social, pobreza.

ABSTRACT

The study is aimed to characterize the scope of the Program Works Peru on the generation and promotion of employment for the unemployed and underemployed population of the country. The research is quantitative, descriptive and macro-level, based on the documentary review and institutional statistics, taking as time horizon the years 2011-2014. The results of the study show that the program works Peru contributed potentially, so increased and sustained in the generation and promotion of employment for the unemployed and underemployed population of the urban and rural areas in situation of poverty and extreme poverty in the country: 122 148 Jobs generated in 2700 projects of coastal defenses, health infrastructure, roads and services and irrigation infrastructure; with a total investment of 364 259 327 new soles; aimed at 160 183 beneficiaries, of which 105 848 are women, 54 335 men, 1794 and 41 555 young people with disabilities.

Key words: Quality Employment, generation and promotion, social inclusion and poverty.



I. INTRODUCCIÓN

En el Perú, la población en edad de trabajar (PET) ha crecido de forma constante durante el período 1997-2008, tanto en zonas rurales y urbanas. A nivel nacional, la población en edad de trabajar aumentó en 5.5 millones de personas, alcanzando los 21.3 millones en 2008. En las zonas rurales, la PET pasó de 5 millones en 1997 a 6.5 millones en 2008, mientras que en las zonas urbanas aumentó de 10.9 a 14.7 millones. La PEA también ha aumentado constantemente, creció de 11 millones de personas en 1997 a 15.8 millones en 2008 (MTPE; 2012).

Asimismo, la situación de pobreza en el Perú se relaciona con la desigualdad estructural, la desconexión entre el sistema educativo y la demanda del aparato productivo, la baja productividad del trabajo, y los desiguales y todavía bajos niveles remunerativos del sector formal. Influyen también la desocupación y el subempleo, el centralismo económico —las inversiones con mayor contenido de empleo se concentran en las poblaciones de Lima y Callao y el litoral—, la ocurrencia del fenómeno El Niño, así como el carácter aún regresivo del sistema tributario (CEPLAN; 2011).

El nivel de desempleo abierto y encubierto aumenta en la crisis y se reduce con la expansión económica, especialmente en áreas urbanas. Sin embargo, las tasas de desempleo, aunque con fluctuaciones, se redujeron durante todo el período 1997-2008 (MTPE; 2012).

72

De otro lado, por su incidencia, el problema del subempleo resulta más importante espacialmente en la población vulnerable y en situación de pobreza y extrema pobreza; ante lo cual, desde el Estado, en la perspectiva de reducir el desempleo en el país se implementan las políticas y programas de generación y promoción del empleo.

En este marco, el Programa “Trabaja Perú”, creado en agosto del 2011 (D.S. N° 012-2011-TR y su modificatoria D.S. N° 004-2012-TR) tuvo como propósito generar empleo y promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales en situación de pobreza y extrema pobreza.

En consecuencia, el estudio está orientado a presentar los alcances del Programa “Trabaja Perú”; enfatizando en los principales procesos generados y resultados obtenidos durante el horizonte temporal del 2011 al 2014.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

Existe una amplia literatura sobre los efectos de los programas sociales y de transferencias condicionadas en la pobreza, la nutrición, la educación, la salud y otras variables relacionadas (Lagarde y otros 2009, Saavedra y García 2012, Fiszbein y otros 2009, Adato y Hoddinott 2007, Rawlings y Rubio 2003, entre muchos otros).

En este marco, de manera específica, los antecedentes del estudio se expresan en experiencias de programas de generación y promoción del empleo en el contexto latinoamericano (México, Ecuador y Argentina) y de los programas sociales a nivel del país. Al respecto, se tiene:

Cárdenas, M.R. y et al (2014), realizan una evaluación integral del desempeño de cinco programas federales de conservación y generación de empleo en México; denotando que la cobertura de los programas evaluados, tales como el Programa de Apoyo al Empleo-PAE, Empleo Temporal-PET y Estancias infantiles de apoyo a madres trabajadoras-PEI atienden en las 32 entidades federales, en tanto que el Programa de Empleo Temporal-PET y el PEI se enfocan a localidades de alta y muy alta marginación en el país. Por su parte, el PET y el PASCL comparten una característica en común: ambos operan en tiempos de contingencia. Los resultados del estudio señalan que los programas de conservación y generación de empleo se orientan a atender el desempleo, la falta de habilidades, la dificultad de encontrar un empleo y la inclusión de las madres a la fuerza de trabajo, por lo que se considera que atienden algunas de las problemáticas existentes en el mercado laboral y lo hacen de modo complementario.

Buades y López (2011), realizan la evaluación del proyecto generación de empleo fomentando el turismo en Morona, Ecuador que tuvo como objetivo fortalecer las capacidades de la población beneficiaria que le permita su incorporación a alternativas productivas y de empleo asociadas a la prestación de servicios turísticos. La evaluación ha tenido dos componentes: de gabinete y revisión de la documentación y parte práctica con entrevistas a actores sociales involucrados. Los resultados del estudio denotan que el proyecto ha llegado a un elevado número de beneficiarios en la zona debido a la eficiente coordinación entre los actores-gestores como son la ONGD, el socio local y la inclusión o alineamiento de la misma con la política en cuanto a turismo se refiere del gobierno de Ecuador, el cual ha

facilitado en gran medida la elevada participación por parte de la población beneficiaria así como la difusión de la intervención a nivel local.

Scianata et al (2012), analizan el impacto del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. El análisis se realiza desde la perspectiva de los ejecutores y jóvenes participantes, tomando como ámbito de estudio la Provincia de Buenos Aires-Argentina. Los resultados de estudio, denotan en cuanto a sus potencialidades que es un Programa que influye positivamente en los aspectos subjetivos e identitarios de los jóvenes, promueve procesos de empoderamiento, propicia la constitución de ciudadanía en lugares donde antes sólo había exclusión, refuerza los vínculos sociales e interinstitucionales al intervenir con un sujeto en el marco de una red de relaciones, fortalece los vínculos entre Estado y sociedad civil. Las dificultades son asociadas por parte de los jóvenes a la dimensión económica: en algunos casos, los retrasos en los pagos obstaculizan su permanencia en el Programa, muchos de ellos dependen de este dinero para pagar sus viáticos, muchos lo destinan para colaborar con sus padres y hermanos u otros compran el alimento para garantizar su subsistencia cotidiana.

Quijano, (2013), realiza una evaluación de los alcances y limitaciones de los programas sociales en el Perú: PRONAA, FONCODES, CUNA MAS, JUNTOS Y PENSIÓN 65. En cuanto a la cobertura y alcances se tienen los siguientes resultados: **PRONAA**: objetivo: prevenir la malnutrición de la población vulnerable; alcance: nacional (29 ETZ); usuarios: 3 904 706 niñas, niños de 6 meses a 12 años, gestantes y madres que dan de lactar; presupuesto: S/. 690 960 426. **FONCODES**: objetivo: generar empleo temporal y superar la pobreza; alcance: nacional (específicamente zonas rurales QI, QII); usuarios: 416 342 a través de 1195 proyectos (2011); presupuesto: S/. 605 843 790; **CUNA MAS**: objetivo: mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses; alcance: acompañamiento a familias (Ayacucho y Cajamarca) y cuidado diurno (Ayacucho, Cajamarca, San Martín y Lima); usuarios: 78 786 niñas, niños de 6 a 36 meses; presupuesto: S/. 605 843 790. **JUNTOS**: objetivo: aliviar las restricciones extremas de consumo, romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y potenciar el capital humano de los hogares más pobres del Perú; alcance: 19 departamentos del Perú; usuarios: 722 646 (2012); presupuesto: S/. 849 294 865. **PENSIÓN**

65: objetivo: atenuar la vulnerabilidad de los ingresos de los adultos mayores y apoyarlos para que tengan una vida más digna; alcance: Apurímac, Ayacucho, Puno, Huancavelica, Ica y Huánuco; usuarios: 167 892 (2012); presupuesto: S/. 214 271 441.

Asimismo, el estudio identifica problemas en las siguientes dimensiones: focalización (filtraciones y subcobertura); enfoque territorial (débil coordinación intersectorial e intergubernamental; no existe unidad de análisis, planificación y gestión); gestión por resultados (insuficiente capacidad de los gestores en los niveles local y regional); objetivos e implementación (distanciamiento de sus objetivos, diseños inadecuados e imposibilidad de operación eficiente y de seguimiento que facilite las decisiones oportunas); características de usuarios (no reconocen que los usuarios de los PS son heterogéneos, no se contemplan acciones con enfoque de interculturalidad y género); articulación (programas sociales desarticulados, entre ellos y otros sectores, superposición o duplicidad de funciones, inversiones y servicios, desarticulación entre las iniciativas estatales de alivio a la pobreza). Sobre esta base propone ejes de la nueva política social (Quijano; 2013).

Jurado (2013), realiza la evaluación del Programa de Desarrollo Territorial y Generación de Empleo en la Cuenca del Río Lurín-Lima orientado a contribuir a la competitividad de la cuenca del río Lurín, a través de la acción conjunta de entidades públicas y privadas presentes, el desarrollo de capacidades locales para la gestión y promoción de la actividad productiva, facilitando la generación de empleo a través de 4 componentes: fortalecimiento de la red de agentes privados y públicos, apoyo al desarrollo productivo (cadena turística y agroindustrial), promoción de factores de competitividad y monitoreo de lecciones aprendidas y difusión. El diseño ajustado y pertinente del proyecto, ha permitido obtener resultados con impacto significativo: se han apalancado inversiones para la ampliación y mejoramiento del sistema de siembra, cosecha y uso eficiente del agua de lluvia, en distritos de San Andrés de Tupicocha, San Damián, Lahuaytambo, Langa, Santiago de Tuna y Antioquía. Específicamente, ha mejorado la calidad de servicios y emprendimientos turísticos, el incremento del empleo formal y la disminución del empleo eventual, el incremento (en 80 unidades familiares) de los ingresos familiares en productores asociados en relación a los productores no asociados; la mejora

en el acceso al mercado de 8 organizaciones de productores; mejora en el acceso al crédito de 82 productores y 8 asociaciones.

En consecuencia, no obstante que se acepta que los efectos de estos programas dependen fuertemente del papel de las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza, es poco lo que sabe sobre su impacto en ellas (Molyneux, 2008). Más aún, la escasa literatura internacional y nacional existente sobre el tema no es concluyente; dificultad o vacío que el estudio contribuye a subsanar caracterizando los alcances del Programa Trabaja Perú.

III. METODOLOGÍA

El estudio es de carácter no experimental, longitudinal, de nivel meso y descriptivo. El horizonte temporal comprende el periodo de agosto del 2011 a diciembre del 2014.

El proceso de recolección de la data, en lo medular, está sustentado en la revisión de fuentes secundarias, revisión de datos y series estadísticas a nivel nacional y departamental considerando los siguientes ejes temáticos: empleos generados, población beneficiaria por género, beneficiarios jóvenes y población con discapacidad, magnitud de la inversión, números de proyectos por tipo de proyectos y generación de empleos temporales. Sobre esta base, se caracterizan las tendencias fundamentales a través del análisis de contenido y significado.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y DESAFÍOS DEL PROGRAMA TRABAJA PERÚ

En el Perú, no obstante las potencialidades y la riqueza de su biodiversidad, persisten problemas de carácter estructural, aunado a dificultades y limitaciones denotando un contexto paradójico en lo económico, político, social e institucional. Esta situación se refleja en el IDH y el mapa de la pobreza.

Al respecto, en el 2010 el IDH del Perú fue 0,723, ubicándose en la posición 63 de entre 169 países, por debajo de Chile, Argentina y México, y por encima del Brasil, Ecuador, Colombia Paraguay, Bolivia y algunos países centroamericanos. A nivel nacional, los departamentos con mayores niveles de IDH son: Callao (0,710) y Lima (0,703), mientras que los más bajos fueron de Apurímac (0,488) y Huancavelica

(0,464), cuyos ámbitos se localizan en la zona andina (CEPLAN; 2011).

La pobreza afectaba al 42,7% de la población y que el 18,2% se encontraba en situación de pobreza extrema. La reanudación del crecimiento económico en los últimos años, especialmente a partir del 2006, ha permitido mejorar la situación en el 2009, con una reducción de la pobreza al 34,8% y la pobreza extrema al 11,5%, debido al mejoramiento en la gestión de los programas sociales. Pero se observa que la pobreza se distribuye de manera desigual en el país, pues en el 2008 mientras la pobreza en las zonas urbanas afectaba al 23,5% de la población, a las áreas rurales alcanzaba al 59,8% (INEI; 2012. Lizárraga; 2014).

Esta situación problemática, se constituye en el contexto inmediato para la implementación de los programas sociales (QALI WARMA, PENSIÓN 65) y programas de generación de empleo (Trabajar Urbano, Trabajar Rural, Construyendo Perú), así como específicamente el Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "TRABAJA PERÚ", orientado principalmente a la reducción de la situación de pobreza y extrema pobreza y la desigualdad social.

4.2 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO SOCIAL INCLUSIVO "TRABAJA PERÚ"

El Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "TRABAJA PERÚ" fue creado por D.S. 012-2011-TR, como un Programa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para la generación de empleo social inclusivo, cuyo objetivo es generar empleo, desarrollar capacidades productivas y promover el empleo sostenido y de calidad, con el propósito de incrementar los ingresos y mejorar la empleabilidad de la población en condición de pobreza y pobreza extrema.

Para lo cual, el Programa Trabaja Perú, mediante Resolución Directoral N° 002-2013-TP/DE, establece dos Estrategias de Intervención: Mitigación del desempleo urbano, orientado a la generación de empleo temporal para aquellas personas desempleadas pobres residentes en zonas urbanas; mitigación del desempleo por emergencias naturales, orientado a la generación de empleo temporal para aquellas personas pobres desempleadas a causa de un desastre natural.

Los beneficiarios del Programa son personas desempleadas vulnerables de la población objetivo, cuya selección responde a los siguientes criterios:

- Ser Padre o madre de familia mayor de 18 años que acrediten la existencia de por lo menos un hijo menor de 18 años. Hasta un 65% del total.
- Jóvenes (18 a 29 años), que sin ser padres de familia, tienen carga familiar. Hasta un 30% del total.
- Personas con discapacidad (mayores de 18 años). Hasta 5% del total.
- Residir en los distritos focalizados por el Programa.
- Ser considerados como “elegibles” por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

En términos globales, el proceso de selección de participantes, se desarrolla en concordancia a tres etapas: difusión de la convocatoria e inscripción de postulantes, asamblea de selección de participantes y etapa de la presentación de la documentación.

Finalmente, el Programa para la generación de empleo social inclusivo, establece tres niveles de focalización:

- **Focalización geográfica:** en el que se determina las zonas de intervención del Programa dado sus objetivos: A nivel de distritos, en el que se determina los distritos prioritarios para la intervención de Programa.

La idea central de esta focalización geográfica es determinar aquellos distritos prioritarios que cumplan con las características descritas para la Intervención del Programa. Vale decir, lo que se busca es focalizar en el universo de distritos urbanos a nivel nacional aquellos distritos que presentan mayores niveles de desempleo y pobreza.

Para el año 2014, se logró focalizar 210 distritos que permitió cubrir 24 regiones y 87 provincias. Este resultado es el esperable, ya que en estas regiones se concentra el desempleo urbano.

- **Autofocalización:** consiste en el establecimiento de un salario lo suficientemente bajo para que sólo los individuos con un salario de reserva igual o menor se autoseleccionen como parte del Programa. Así, el nivel de salario es

fijado para atraer a los más vulnerables. Para el año 2014, se tiene destinado un incentivo económico para pago de participantes que representa el 70% de la remuneración mínima vital.

- **Focalización individual:** Consiste en la selección de beneficiarios entre todos los autoseleccionados (micro focalización). Para ello se comprueba la condición de pobreza del postulante a través del SISFOH (Sistema de Focalización de Hogares) y se recoge la condición de desempleo a través de una autodeclaración en un reporte adecuado para tal fin. Además los beneficiarios deben tener 18 años a más y se comprueba con el DNI.

Las actividades clave del Programa “Trabaja Perú”, claramente se puede advertir en las líneas de acción, en los componentes, en el tipo de proyectos que financia, así como en las modalidades de intervención. Al respecto, se tiene:

Líneas de acción: El Programa tiene dos líneas de acción:

- Generación de empleo temporal:** Comprende los servicios orientados a la generación de empleo temporal urbano y rural en zonas de pobreza y pobreza extrema, a través del desarrollo de proyectos de inversión pública en infraestructura básica, social y económica, generadores de empleo temporal intensivos en mano de obra no calificada (MONC).
- Promoción del empleo sostenido:** Comprende los servicios orientados a la promoción del empleo sostenido y de calidad a través de la transferencia de los beneficiarios de los proyectos generadores de empleo temporal a los Programa Laborales que prestan servicios de capacitación orientado a la mejora de la empleabilidad, con la finalidad de facilitar, en el mediano plazo, su inserción al mercado laboral formal o en el autoempleo.

El Programa tiene un solo componente o producto, que es el empleo temporal, el cual es generado mediante el financiamiento de proyectos de inversión pública (PIP) de infraestructura básica, social y económica, con uso intensivo de mano de obra no calificada.

La entrega del producto es realizada por el Programa Trabaja Perú a los Gobiernos Locales, mediante el financiamiento de pago de mano de obra no calificada y el rubro otros (kit de seguridad y herramientas). La entrega del producto se realiza mediante transferencia de dinero a los Gobiernos Locales en sus respectivas cuentas.

El tipo de proyectos promovidos y financiados por el Programa en términos globales corresponden a la dimensión socio-económica, en torno a los cuales se pretende contribuir a la promoción del empleo temporal con carácter de mano de obra no calificada y por añadidura al desarrollo local y regional.

En este marco, la tipología de proyectos financiados por el Programa, en lo fundamental son: Infraestructura urbana, vial, turística, sanitaria; así como defensas riverañas e irrigaciones.

El Programa Trabaja Perú tiene tres modalidades de intervención para el financiamiento de proyectos intensivos en MONC:

- a) Concurso de proyectos regulares:** Son proyectos intensivos en MONC, que se establece mediante un fondo concursable, al que se accede mediante la presentación de perfiles de proyectos, cuyo financiamiento es aprobado mediante un comité interinstitucional departamental.
- b) Proyectos de acción de contingencia:** Son proyectos que tienen un alto impacto económico y social en bienes públicos o comunales, ubicados en zonas urbanas y rurales, y que por sus características no pueden ser atendidos mediante la modalidad de concurso de proyectos regulares.
- c) Proyectos especiales de intervención inmediata:** Son proyectos de obras y servicios orientados a la prevención, rehabilitación y reconstrucción de áreas declaradas en emergencia por la PCM (Estrategia 2) ante la ocurrencia o potencial suceso de desastres o siniestros. Pueden ser de dos tipos
- **Proyectos Especiales de Urgencia (PEU),** proyectos orientados a la prevención de daños a las personas o infraestructura local ocasionados por fenómenos naturales estacionales

- **Proyectos Especiales de Intervención Inmediata (PEII),** generación de empleo temporal a aquellas personas afectadas por la ocurrencia de un desastre en un bien o dominio público o privado, mediante actividades de limpieza y/o mantenimiento. Para atender este tipo de proyectos, se debe contar con la declaratoria de Estado de emergencia emitida por la PCM.

El Programa Trabaja Perú presenta dos tipos de modalidad de acceso al financiamiento de proyectos:

- **Concurso de proyectos:** El programa asigna recursos financieros para un fondo concursable, al que accede mediante la presentación de proyectos que posteriormente son seleccionados por un Comité de Priorización. Las bases de cada concurso, entre otros, establecen el presupuesto, ámbito, condiciones, procedimientos y plazos correspondientes. Cabe mencionar que estos proyectos son de aquellos distritos que han sido focalizados previamente de acuerdo a las características de desempleo de áreas urbanas y rurales en condición de pobreza y extrema pobreza
- **No concursables:** Contempla la selección de proyectos a través de un Comité Especial, de acuerdo a los lineamientos que para este fin apruebe el Programa, en los cuales entre otros, establecen el presupuesto, ámbito, condiciones, procedimientos y plazos correspondientes. Esta modalidad contempla la ejecución de proyectos, en casos excepcionales, de infraestructura social y económica, para mitigar los daños ocasionados por desastres naturales, crisis internacional, entre otros.

4.3 ALCANCES DEL PROGRAMA: MERCADO DE TRABAJO Y SALARIOS

Los resultados del Programa Trabaja Perú, tomando como horizonte temporal desde su constitución a la actualidad (agosto del 2011- diciembre 2014), se establece considerando los siguientes ejes de análisis: empleos generados, beneficiarios del Programa, incentivos económicos que otorga el Programa, inversión del Programa y los proyectos financiados por el Programa.

TABLA 1

**PROGRAMA TRABAJA PERU: EMPLEOS
 GENERADOS POR DEPARTAMENTOS
 (AGOSTO 2011 – DICIEMBRE 2014)**

DPTO	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Amazonas	119	725	496	1022	2362
Ancash	238	4059	993	3058	8348
Apurímac	166	6414	2743	3621	12 944
Arequipa	50	798	1856	486	3190
Ayacucho	388	4121	3120	2247	9876
Cajamarca	246	1094	423	846	2609
Cusco	216	251	865	1759	3091
Huancavelica	305	7226	2631	2086	12 248
Huánuco	241	3522	3010	1568	8341
Ica	1	923	309	600	1833
Junín	120	1302	1098	2950	5470
La Libertad	239	1644	569	835	3287
Lambayeque	25	2239	493	681	3438
Lima	519	6014	2929	8363	17 825
Loreto	100	2544	639	938	4221
Moquegua	19	476	36	217	748
Pasco	92	756	96	122	1066
Piura	105	1388	923	329	2745
Puno	412	6937	1795	3559	12 703
San Martín	---	2527	786	1028	4341
Tacna	20	281	19	52	372
Ucayali	---	659	---	431	1090
TOTAL	3621	55 900	25 829	36798	122 148

Fuente: Programa Trabaja Perú-UGPPME-UME, Lima-Perú

**a) Empleos generados por el Programa
 “Trabaja Perú”**

El Programa “Trabaja Perú” desde agosto del 2011 a diciembre del 2014, que es el horizonte temporal de análisis, en términos globales, ha generado 122 148 empleos temporales correspondientes a 22 departamentos del Perú, excepto en Madre de Dios y Tumbes (Tabla 1). De esta magnitud de empleos temporales generados por el Programa, el mayor número de empleos (45.8%) se generó en el ejercicio del 2012; y en menor proporción (3%) en el año 2011, cuyo año calendario corresponde a la constitución del programa y que en términos temporales comprende sólo 5 meses (de agosto a diciembre).

A nivel de departamentos del País, se tiene que la mayor proporción de generados por el Programa Trabaja Perú, corresponde al Departamento de Lima (14.6%); ello se explica porque dicho departamento comprende más del 30% de la población del país y donde la situación de desempleo o subempleo es mayor a nivel nacional.

De otro lado, a nivel de las otras regiones del país, se tiene que el 39.7% de empleos generados por el Programa Trabaja Perú corresponde a los departamentos de Huancavelica (10.6%), Apurímac (10.6%), Puno (10.4%) y Ayacucho (8.1%); cuya situación de pobreza y extrema pobreza de la mayoría de la población es crítica. Ello denota un atributo importante del Programa Trabaja Perú.

TABLA 2

**PROGRAMA TRABAJA PERU: POBLACIÓN BENEFICIARIA POR GÉNERO SEGÚN
 DEPARTAMENTOS
 (AGOSTO 2011 – DICIEMBRE 2014)**

DPTO	2011		2012		2013		2014		TOTAL BENEFICIARIO		
	varón	mujer	varón	mujer	varón	mujer	varón	mujer	varón	mujer	Total
Amazonas	218	268	337	495	381	517	582	634	1518	1914	3432
Ancash	629	501	1682	2258	403	840	1346	2815	4060	6414	10 474
Apurímac	292	328	2193	4752	1519	3497	1344	2923	5348	11 500	16 848
Arequipa	44	151	---	662	226	1379	160	550	591	2742	3333
Ayacucho	559	730	1891	3643	2040	3645	985	1975	5475	9993	15 468
Cajamarca	677	323	524	789	266	367	441	493	1908	1972	3880
Cusco	508	366	30	302	190	851	803	2000	1531	3519	5050
Huancavelica	270	588	2345	5127	1541	2907	701	1714	4857	10 336	15 193
Huánuco	228	324	1634	3731	1626	3317	840	1513	4328	8885	13 213
Ica	---	---	310	753	169	265	202	596	681	1614	2295
Junín	199	300	574	1166	552	933	1054	2457	2379	4856	7235
La Libertad	576	327	809	849	215	476	416	679	2016	2331	4347
Lambayeque	64	36	866	1559	342	330	334	582	1606	2507	4113
Lima	259	837	1772	4371	752	2516	2095	7523	4878	15 247	20 125

Loreto	104	285	1096	1649	520	412	544	718	2264	3064	5328
Moquegua	27	53	141	349	3	38	55	259	226	699	925
Pasco	104	275	217	672	64	108	28	93	413	1148	1561
Piura	206	158	778	810	460	599	258	298	1702	1865	3567
Puno	403	821	2642	4606	939	1913	1472	3452	5456	10 792	16 248
San Martín	---	---	1251	1404	774	870	531	683	2556	2957	5513
Tacna	30	49	119	138	9	39	15	97	173	323	496
Ucayali	---	---	212	650	1	---	156	520	369	1170	1539
TOTAL	5397	6720	21 584	40 735	12 992	25 819	14 362	32 574	54 335	105 848	160 183

Fuente: Programa Trabaja Perú-UGPPME-UME, Lima-Perú

b) Población beneficiaria del Programa “Trabaja Perú”

En términos globales, la población beneficiaria por el Programa “Trabaja Perú”, en el horizonte temporal de agosto 2011 – diciembre 2014, alcanza a 160 183 habitantes (Tabla 2); de los cuales, es predominante la población beneficiaria por el Programa en los ejercicios del 2012 (38.9%) y 2013 (24.2%), en cuyos ejercicios se denota más de los dos tercios en el total de la población beneficiaria.

De otro lado, considerando los beneficiarios del Programa por categorías poblacionales (género, jóvenes y con discapacidad), se denota las siguientes tendencias específicas:

- Dentro de la categoría poblacional por género es predominante la participación de las mujeres (66.1%) en la generación de empleo temporal, asignándole una relativa identidad a los alcances del Programa “Trabaja Perú”. Dicha predominancia es evidente en los diferentes ejercicios de intervención del Programa, especialmente en el año 2012 (65.4%), 2013 (66.5%) y 2014 (69.4%). Asimismo, la tendencia predominante de la participación de las mujeres en la generación del empleo temporal por parte del Programa es generalizado en todos los departamentos, especialmente en los

departamentos de Lima (75.8%), Apurímac (68.3%), Huancavelica (68%), Huánuco (67.2%), Puno (66.4%) y Ayacucho (64.6%).

- En el acceso al empleo temporal que genera el Programa es muy importante para los jóvenes, el cual alcanza a 41 555 personas que corresponde al 25.9% del total de la población beneficiaria dentro de los alcances del Programa (Tabla 3); especialmente durante el año 2012, donde la participación de los jóvenes alcanza al 42.3% del total del horizonte temporal de intervención del Programa. El acceso de los jóvenes al empleo temporal, principalmente, está concentrado en Lima (12.3%) y las provincias del área rural andina, tal como Ayacucho (10.5%), Apurímac (10%), Puno (9.3%) y Huancavelica (7.8%), en cuyos ámbitos, es creciente la situación de la pobreza y extrema pobreza.
- La población con discapacidad que tiene acceso al empleo temporal ofrecido por el Programa es de 1794 personas; el cual, no obstante que proporcionalmente es mínimo (1.1%) en relación al total de la población beneficiaria, resulta importante no sólo para las expectativas de acceso a empleo que posee dicho segmento poblacional, sino por también denota el carácter inclusivo de los alcances del Programa Trabaja Perú.

TABLA 3
PROGRAMA TRABAJA PERU: BENEFICIARIOS JÓVENES Y DISCAPACIDAD POR DEPARTAMENTOS
(AGOSTO 2011 – DICIEMBRE 2014)

DPTO	2011		2012		2013		2014		TOTAL	
	Jóven	Disc	Jóven	Disc	Jóven	Disc	Jóven	Discap	Jóven	Discap
Amazonas	145	9	262	10	256	10	254	12	917	41
Ancash	286	3	1221	44	357	7	1013	17	2877	71
Apurímac	162	2	1850	93	1281	89	879	65	4172	249
Arequipa	41	3	213	4	347	18	88	9	689	34
Ayacucho	240	---	1659	39	1728	16	739	42	4366	97
Cajamarca	197	1	446	14	193	5	239	12	1075	32

Cusco	112	6	104	---	284	7	573	9	1073	22
Huancavelica	190	7	2266	89	1286	45	632	25	4374	166
Huánuco	100	---	1402	111	1293	82	434	28	3229	221
Ica	---	2	338	13	119	2	239	11	696	28
Junín	93	10	479	30	363	7	793	16	1728	63
La Libertad	230	1	503	20	190	15	311	8	1234	44
Lambayeque	21	17	746	25	216	4	197	4	1180	50
Lima	255	8	1651	81	796	64	2412	92	5114	245
Loreto	59	---	707	40	220	19	265	16	1251	75
Moquegua	15	---	117	---	12	1	54	2	198	3
Pasco	97	1	291	11	60	1	22	---	470	13
Piura	61	8	390	21	242	19	108	8	801	56
Puno	245	---	1756	73	723	35	1137	53	3861	161
San Martín	---	1	876	39	509	29	305	23	1690	92
Tacna	20	---	104	1	22	---	38	2	184	3
Ucayali	---	---	205	14	---	---	171	14	376	28
TOTAL	2569	79	17 586	772	10 903	475	10 903	468	41 555	1794

Fuente: Programa Trabaja Perú-UGPPME-UME, Lima-Perú

c) Incentivo económico que otorga el Programa “Trabaja Perú”

En principio, el Programa “Trabaja Perú” no otorga un jornal o salario propiamente dicho; sino otorga un incentivo económico que representa las $\frac{3}{4}$ partes del salario mínimo vital (SMV).

Dicho incentivo económico, que se da en la relación días, semanas y mes, tiene las siguientes magnitudes:

- Otorgamiento de S/ 25 nuevos soles diarios por una jornada de trabajo de 8 horas.
- Por 5 días a la semana (no considera los días domingos)
- 21 días al mes, haciendo un total de s/ 525 nuevos soles.

En consecuencia, el Programa “Trabaja Perú” no interviene en la libre competencia del mercado laboral, por tratarse de un Programa de generación de empleo temporal social inclusivo, cuya población objetivo son las personas desempleadas o subempleadas (adultos, jóvenes y personas con discapacidad) que se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza tanto del medio rural como urbano.

d) Inversión del Programa “Trabaja Perú”

El Programa “Trabaja Perú” en la generación del empleo temporal para la población desempleada o

subempleada y que por ende se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza, durante el horizonte temporal de su operación (agosto 2011–diciembre 2014) ha realizado una inversión de S/ 364.264.290 nuevos soles (Tabla 4); de los cuales, la inversión más significativa se realizó en los ejercicios del 2014 y 2012, cuyas proporciones alcanzaron al 35.1% y 34.2%, respectivamente.

Asimismo, la inversión realizada por el Programa, se concentraron en siete departamentos (67.9%); especialmente en Lima (19.2%) y en los departamentos de la zona rural andina: Puno (9.4%), Apurímac (9%), Huancavelica (8.5%), Ayacucho (8.1%), Ancash (6.9%) y Huánuco (6.8%). La predominancia de la inversión en dichos departamentos, guarda concordancia con la situación de pobreza y extrema pobreza que la mayoría de su población.

La inversión realizada por el Programa a lo largo de los diferentes ejercicios, denota una relativa concentración en algunos departamentos. Al respecto, considerando los tres primeros departamentos que han recibido mayor inversión por parte del Programa, correlativamente, se tiene las siguientes tendencias específicas: En el año 2011, Puno, Lima y Huancavelica; en el 2012 Apurímac, Lima y Huancavelica; en el 2013, Lima, Puno y Ancash; en el 2014, la mayor inversión correlativa corresponde a los departamentos de Lima, Cusco y Ancash.

TABLA 4

**PROGRAMA TRABAJA PERU: INVERSIÓN EN NUEVOS SOLES POR DEPARTAMENTOS
(AGOSTO 2011 – DICIEMBRE 2014)**

DPTO	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Amazonas	502 628	1 961 193	2 489 616	2 179 241	7 132 678
Ancash	4 731 867	3 928 695	6 797 078	9 999 028	25 456 668
Apurímac	2 836 992	18 307 067	5 203 925	6 58 626	32 865 620
Arequipa	636 360	1 313 565	2 398 531	2 982 735	7 331 191
Ayacucho	2 176 782	17 842 487	3 750 314	5 632 618	29 402 201
Cajamarca	779 070	3 795 029	1 587 199	3 010 403	9 171 701
Callao	180 418	41 005	---	---	221 423
Cusco	631 120	762 706	2 716 096	10 245 682	14 355 603
Huancavelica	5 362 785	14 941 804	4 097 281	6 478 962	30 880 832
Huánuco	2 882 981	16 281 520	920 540	4 712 093	24 797 134
Ica	80 923	1 095 972	989 166	4 369 078	6 535 139
Junín	777 747	5 564 489	4 522 104	8 728 851	19 593 191
La Libertad	3 277 159	2 148 558	2 546 490	3 457 682	11 429 889
Lambayeque	1 652 025	3 192 288	1 191 528	1 669 979	7 705 820
Lima	5 415 287	9 071 041	15 556 783	39 820 921	69 864 032
Loreto	180 059	4 652 374	2 512 567	1 276 541	8 621 542
Moquegua	68 996	414 812	---	1 960 266	2 444 074
Pasco	403 652	1 453 771	202 121	208 295	2 267 839
Piura	618 483	1 429 859	2 665 598	752 517	5 466 456
Puno	5 850 124	9 321 922	9 382 706	9 696 480	34 251 232
San Martín	910 479	5 208 282	1 282 961	2 671 862	10 072 584
Tacna	5 311	666 936	---	300 000	972 247
Ucayali	627 231	1 006 803	490 827	1 294 369	3 419 231
TOTAL	40 587 490	124 402 178	71 303 433	127 966 227	364 259 327

Fuente: Programa Trabaja Perú-UGPPME-UME, Lima-Perú

e) Proyectos financiados por el Programa “Trabaja Perú”

El Programa “Trabaja Perú”, en términos generales, durante los últimos cuatro años, ha financiado 2700 proyectos (Tabla 5); de los cuales, el mayor número de proyectos financiados por el Programa corresponden al ejercicio del 2012 (47.5%) y el año 2014 (35.6%).

TABLA 5

**PROGRAMA TRABAJA PERU: NÚMERO DE PROYECTOS POR DEPARTAMENTOS
(AGOSTO 2011 – DICIEMBRE 2014)**

DPTO	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Amazonas	6	18	19	23	50
Ancash	24	83	23	64	171
Apurímac	8	130	94	69	214

Arequipa	8	21	47	21	87
Ayacucho	28	111	76	54	216
Cajamarca	11	26	15	18	62
Cusco	14	5	24	35	69
Huancavelica	15	130	70	38	192
Huánuco	22	137	126	63	210
Ica	1	19	9	23	50
Junín	9	40	34	63	120
La Libertad	11	39	18	22	79
Lambayeque	1	53	17	25	82
Lima	41	145	85	278	500
Loreto	10	64	17	28	115
Moquegua	2	10	1	6	19
Pasco	6	16	3	4	27
Piura	5	34	20	13	63
Puno	32	132	53	75	260
San Martín	2	58	41	27	86
Tacna	2	1	1	2	6
Ucayali	---	12	---	11	23
TOTAL	258	1 284	793	962	2 700

Fuente: Programa Trabaja Perú-UGPPME-UME, Lima-Perú

A nivel de departamentos, el mayor número de proyectos financiados por el Programa, más de la

mitad están concentrados en 5 departamentos: Lima (18.5%), Puno (9.6%), Ayacucho (8%), Huánuco (7.7%) y Huancavelica (7.1%).

TABLA 6

PROGRAMA TRABAJA PERU: TIPO DE PROYECTOS Y GENERACIÓN DE EMPLEOS TEMPORALES POR DEPARTAMENTOS (AGOSTO 2011 – DICIEMBRE 2014)

DPTO	Inversión (S/) 1	Empleos temporales (N°) 2	TIPOLOGÍA DE PROYECTOS						PROYECTOS (N°) 3
			Def River	Infr sanit	Infr urb	Infr vial	Riego	Servic	
Amazonas	1 961 192	923	1	1	10	6	---	---	18
Ancash	3 928 694	4 303	6	36	15	8	13	9	87
Apurímac	18 307 067	7 759	18	3	76	21	13	3	134
Arequipa	1 313 564	833	---	---	21	---	1	---	22
Ayacucho	17 842 486	5673	10	18	48	35	13	11	135
Cajamarca	3 795 028	1 256	1	5	8	12	---	---	26
Callao	41 005	19	---	---	3	---	---	---	3
Cusco	762 705	261	1	---	1	3	---	---	5
Huancavelica	14 941 804	8650	4	18	63	17	10	19	131
Huánuco	16 281 519	4814	3	16	95	33	2	---	149
Ica	1 095 972	930	---	17	2	---	2	1	22
Junín	5 564 489	1 790	1	7	24	9	1	---	42
La Libertad	2 148 557	1701	1	2	25	9	3	---	40
Lambayeque	3 192 288	2 379	---	25	22	6	1	---	54
Lima	9 071 040	6 032	11	20	110	---	2	--	143
Loreto	4 652 374	2 562	---	1	64	---	---	---	65
Moquegua	414 811	488	---	7	3	---	1	---	11
Pasco	1 453 770	767	4	1	9	2	---	---	16
Piura	1 429 859	1 388	1	20	3	8	2	---	34
Puno	9 321 921	7 146	21	22	71	17	2	2	135
San Martín	5 208 282	3 094	4	4	38	12	---	---	58
Tacna	666 936	300	---	---	---	1	---	---	1
Ucayali	1 006 803	659	8	---	4	---	---	---	12
TOTAL	124 402 177	63 727	95	223	715	199	66	45	1 343

Fuente: Programa Trabaja Perú-UGPPME-UME, Lima-Perú

1: Incluye aporte de MONC y otros que se financiará durante la ejecución del proyecto

2: Número de empleos de acuerdo al módulo de acceso a datos del proyecto

3: De acuerdo al módulo de acceso a datos del proyecto-reporte situacional de proyectos

En relación a la tipología de proyectos financiados por el Programa, considerando el periodo enero 2012 – abril 2013 (Tabla 6), se denota las siguientes tendencias específicas: Es predominante los proyectos de infraestructura (84.6%), respecto a los proyectos de riego, servicios y defensas ribereñas. Dentro de la modalidad de proyectos de infraestructura, también se denota diferencias sustanciales, tales como la predominancia de infraestructura urbana (53.2%), siendo muy complementarios el número de proyectos de infraestructura sanitaria (16.6%) e infraestructura vial (14.8%).

En consecuencia, el número de proyectos, la inversión realizada, así como la población beneficiaria, relativamente, guardan correlación.

CONCLUSIONES

El tema de la generación del empleo social inclusivo promovida por las políticas y programas sociales no puede desligarse del concepto de pobreza, desigualdad y desarrollo, perspectiva que concuerda no sólo con lo señalado por Alcázar y Espinoza (2014) cuando enfatizan el vínculo con la temática de nutrición, educación y salud, sino también con la óptica de Plaza (2015) cuando menciona que la definición de pobreza y las medidas para combatirlas

dependen, entre otros aspectos, del marco ideológico y ético que sustenta los enfoques sobre desarrollo, desigualdad y desempleo.

En este marco, el Programa “Trabaja Perú”, a diferencia de los programas sociales, desde agosto del 2011 a diciembre del 2014, ha generado importantes procesos concertados y participativos y obtenido importantes resultados en alianza estratégica con los gobiernos regionales, locales (de nivel provincial y distrital) y las organizaciones de la sociedad civil, que desde una óptica cuantitativa, se expresan en la generación de 122 148 empleos en 22 departamentos del Perú, la población beneficiaria del Programa asciende a 160 183 habitantes entre padres y madres, jóvenes y personas con discapacidad de las áreas urbanas y rurales que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza. La inversión realizada por el Programa alcanza a s/ 364 264 290 nuevos soles para financiar 2700 proyectos de infraestructura (urbana, sanitaria, vial), defensas riverieñas, sistemas de riego y servicios.

Los atributos fundamentales del Programa “Trabaja Perú” se sintetiza en generar, empleo temporal, beneficiar a la población desempleada y subempleada en condición de pobreza y extrema pobreza, otorgar incentivos económicos a los beneficiarios, financiar proyectos de infraestructura básica con uso intensivo de mano de obra no calificada en zonas urbanas y rurales, desarrollar habilidades a través del empleo temporal y promover el empleo sostenido y de calidad. La prioridad de su intervención está focalizada en los departamentos de mayor pobreza, tales como Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Puno; así como en los sectores urbanos marginales de Lima. La población beneficiaria, predominantemente, fueron las mujeres que de manera análoga provienen de familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

Estos atributos no sólo denotan su identidad, sino también le permiten diferenciarse de los objetivos y alcances de programas similares (Programa A Trabajar Urbano, Programa Construyendo Perú, entre otros) y de los programas sociales (Pensión 65, Cuna Más, Qali Warma, etc.); así como en una lógica de continuidad, complementariedad y sostenibilidad, sirve de soporte fundamental (situación de postprograma Trabaja Perú) de otros programas (tales como el Programa Jóvenes a la Obra y Programa Vamos Perú).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÁZAR, L. y ESPINOZA K. (2014). Impactos del Programa Juntos sobre el empoderamiento de la mujer. Lima. GRADE, edic. Arteta E.I.R.L.
- BUADES, E y LÓPEZ, J. (2011). Evaluación del Proyecto Generación de empleo fomentando el turismo en Morona. Ecuador; Generalitat Valenciana, N° Expediente: 4034.
- CÁRDENAS, M.R. y et all (2014). Evaluación integral del desempeño de los programas federales de conservación y generación de empleo. México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social- CONEVAL.
- CEPLAN (2011). Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Lima
- Estadística oficial proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. http://www.mintra.gob.pe/mostrar_contenido.php?id=93&consejo=548.
- INEI (2012). Informe Técnico: Evolución de la Pobreza 2007-2011. Lima.
- INEI (2009). Boletín "Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población Anuario Estadístico Perú en Números. Lima, Perú
- INEI (2010). Mapa de la Pobreza Provincial y Distrital 2009. Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA, Lima.
- INEI (2008). Censo Nacional XI de Población y VI de Vivienda 2007. Lima.
- INEI (2008). Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2007. Lima.
- JURADO, A. (2013). Evaluación del Programa de Desarrollo Territorial y Generación de Empleo en la Cuenca del Río Lurín-Lima. Perú-Argentina; BID-Fondo multilateral de inversiones, ATN/ME-11652-PE.
- LIZÁRRAGA, R. (2014). Análisis crítico de los procesos de descentralización y gestión territorial. Exposiciones y cursos. Rlb. Descentralización y ordenamiento territorial. Introducción preliminar. Foro APPD.

- Manual de Operaciones del Programa, Decreto Supremo de Creación, Los documentos del Programa Presupuestal de Trabaja Perú
- MINAG (2008). Plan estratégico sectorial multianual - actualizado 2007-2011. Lima
- Ministerio del Ambiente (2014). Agenda Nacional de Acción Ambiental: Perú 2013 – 2014.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE (2012). Políticas nacionales de empleo. Lima, Dirección General de Promoción del Empleo.
- MORA, J.P. (2008). Contexto Económico, Político y Social del Perú. Mimeo.
- PNUD (2011). Informe sobre el Desarrollo Humano 2010. Lima.
- PLAZA, O. (2015). Equidad y Desarrollo: Aspectos conceptuales. Puno-Perú. Revista “Cuestiones de Sociología” UNA Puno.
- QUIJANO, A.M. (2013). Programas sociales en el Perú: Panorama actual y perspectivas. Lima-Perú. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS.
- SCIANATA, L; VICENTE, J. y SERRANO, A. (2012). Evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: La mirada de los participantes. Buenos Aires- Argentina. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.
- TRABAJA PERÚ sitio web de Perú y páginas dentro de <http://www.trabajaperu.gob.pe/>.
- VELÁSQUEZ, N. (2009). Informe sobre el contexto socioeconómico del Perú. Proyecto «ELOISE: Enhance Labour Opportunities to Improve Social Environment»
- (Aumentar las oportunidades de trabajo para mejorar el entorno social). Contacto. DC-HUM/2009/211-263.