

FACULTAD DE GESTIÓN
Y ALTA DIRECCIÓN



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“Evaluación formativa con énfasis en diseño y gestión: El caso del programa REVALORA PERÚ en el período mayo de 2009-junio de 2011”

Tesis presentada bajo la modalidad de Proyecto Profesional para obtener el Título Profesional de Licenciada en Gestión Pública

Por:

Aurora Genoveva Araujo Castañeda

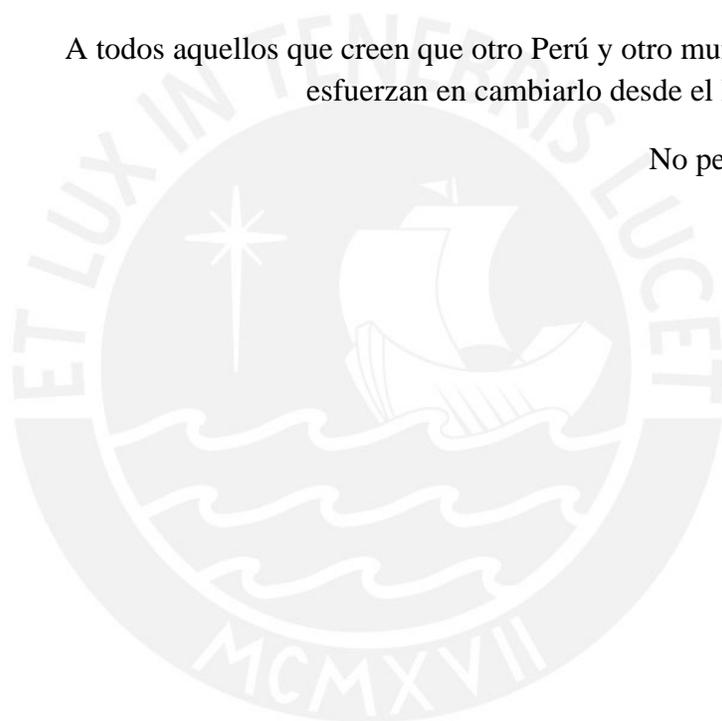
20068024

Lima, 25 de mayo de 2012

DEDICATORÍA

A todos aquellos que creen que otro Perú y otro mundo son posibles y se esfuerzan en cambiarlo desde el lugar en donde estén.

No perdamos la esperanza.



ÍNDICE

CAPÍTULO 1: JUSTIFICACIÓN, METODOLOGÍA, OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN, Y DESCRIPCION DEL PROGRAMA REVALORA PERÚ -----	1
1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA -----	3
1.1.1. Aproximación teórica: conceptos generales sobre evaluación-----	3
1.1.2. Aproximación empírica: justificación de la evaluación en el marco de una gestión pública orientada a resultados-----	8
1.1.3. ¿Porqué evaluar al programa RP? -----	19
1.1.4. Objetivos, metodología e hipótesis-----	25
1.1.5. ¿Cuáles son las limitaciones de la evaluación? -----	36
Nota metodológica -----	36
1.2. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA-----	40
1.2.1. Descripción General del programa RP-----	40
1.2.2. Objetivos del programa RP a nivel de fin y propósito -----	41
1.2.3. Justificación del programa RP-----	41
1.2.4. Política global o sectorial al que pertenece el programa -----	46
1.2.5. Descripción de los servicios que entrega el programa-----	48
1.2.6. Procesos de producción de los componentes-----	52
1.2.7. Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo-----	57
1.2.8. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación -----	60
1.2.9. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación -----	63
1.2.10. Reformulaciones del programa -----	64
1.2.11. Otros programas relacionados-----	65
1.2.12. Antecedentes presupuestarios -----	66
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL -----	67
2.1. MARCO TEÓRICO-----	67
2.1.1. Teoría del capital humano y teoría del crecimiento endógeno-----	67
1.1.1.1. Teoría de Capital Humano, antecedentes y matices-----	68
1.1.1.2. Teoría del Crecimiento Endógeno (EGT) -----	76
1.1.1.3. Diversificación productiva y crecimiento económico -----	79
2.1.2. Competencias laborales y certificación de competencias laborales-----	81
1.1.2.1. Definición de competencias laborales-----	81
1.1.2.2. Certificación de competencias laborales-----	86
2.1.3. Política activa de empleo-----	89
2.2. MARCO CONTEXTUAL-----	93
2.2.1. Evolución económica y estructura del mercado de trabajo en el Perú 2000 – 2011 -----	95
2.2.2. Niveles educativos, calificación laboral y demanda laboral-----	103
CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DEL PROGRAM RP -----	112
3.1. DISEÑO DEL PROGRAMA-----	112
3.1.1. Diagnóstico de la situación inicial-----	113
3.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico-----	126
3.1.3. Lógica horizontal de la matriz de marco lógico -----	136
3.2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA -----	140
3.2.1. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior del programa con otras instituciones-----	140

3.2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes	146
3.2.3. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago	152
3.3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA	158
3.3.1. Desempeño del programa en cuanto a la producción de componentes	158
3.3.2. Desempeño del programa a nivel de propósito	160
3.3.3. Desempeño del programa a nivel de fin	175
3.4. RECURSOS FINANCIEROS	178
3.4.1. Fuentes y uso de recursos financieros	180
3.4.2. Eficiencia del programa	182
3.5. SOSTENIBILIDAD	191
3.6. JUSTIFICACIÓN DE CONTINUIDAD	192
CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN	194
4.1. CONCLUSIONES	194
BIBLIOGRAFÍA	199
ANEXOS	217
ANEXOS DE MERCADO DE TRABAJO	217
Anexo 1: <i>Glosario de términos de Mercado de Trabajo</i>	217
ANEXOS DE EVALUACIÓN INTERMEDIA Y METODOLOGÍA	219
Anexo 2: <i>Glosario de términos de Evaluación</i>	219
Anexo 3: <i>Clasificación de los objetivos del entorno de un programa público, según la metodología del marco lógico</i>	225
Anexo 4: <i>Indicadores de desempeño-Ámbitos de control y dimensiones de la evaluación</i>	225
Anexo 5: <i>Preguntas de evaluación</i>	228
ANEXOS DEL PROGRAMA REVALORA PERÚ	233
Anexo 6: <i>Glosario de términos del Programa REVALORA PERÚ</i>	233
Anexo 7: <i>MML del programa REVALORA PERÚ</i>	236
Anexo 8: <i>Políticas Nacionales de Empleo</i>	239
Anexo 9: <i>Procesos del programa REVALORA PERÚ</i>	240
Anexo 10: <i>Directorio de entrevistados</i>	244

LISTA DE ABREVIATURAS

ABE	Talleres de Asesoría de Búsqueda de Empleo
ADEX	Asociación de Exportadores
ANEFE	Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo
AREA	Apoyo para la Reactivación del Empleo en la Argentina
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BEL	Boletín de Economía Laboral
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BT	Bolsa de Trabajo
CAD	Ciudadanos al día
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos
CEDEFOP	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CEFOP	Centro Experimental de Formación Profesional
CENFOTUR	Centro de Formación en Turismo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CES	Consejo Económico y Social
CIL	Centro de Información Laboral
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo S.A.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
CTO	Coordinador Técnico Ejecutivo
DGFPCCL	Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral
DISEL	Dirección de Investigación Socio Económica Laboral
DL	Decreto Legislativo
D.S.	Decreto Supremo
D.U.	Decreto de Urgencia
ECAP	Entidades Proveedoras del Servicio de Capacitación
ECC	Encuesta de Calificaciones y Competencias
EDEP	Evaluación de Diseño y Ejecución de Intervenciones Públicas
EGT	Teoría del crecimiento endógeno (Siglas en Ingles)
EI	Evaluación de Impacto
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENIVE	Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo
EPE	Encuesta Permanente de Empleo
EPG	Evaluación de Programas Gubernamentales
EPN	Evaluación de Programas Nuevos
ESAN	Escuela de Administración de Negocios
ICE	Instituciones de Capacitación Especializadas
IFB	Instituto de Formación Bancaria
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informáticas

INICTEL	Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones
IPAE	Instituto Peruano de Acción Empresarial
IST	Institutos Superiores Tecnológicos
I&D	Investigación y desarrollo
MED	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MML	Matriz de Marco Lógico
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MO	Manual de Operaciones
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OSEL	Observatorios Socio Económicos Laborales
PAMT	Políticas Activas de Empleo
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PE	Planilla Electrónica
PEE	Plan de Estímulo Económico
PEEL	Programa de Estadísticas y Estudios laborales
PET	Población en Edad de Trabajar
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Plan Estratégico Institucional
PERLAB	Programa Especial de Reconversión Laboral
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PMT	Políticas de Mercado de Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PpR	Presupuesto por Resultados
PROJOVEN	Programa de Capacitación Laboral Juvenil
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RCE	Resolución de Coordinación Ejecutiva
RECAP	Registro de Entidades de Proveedores de Capacitación
RID	Redes Inter Departamentales
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RP	Revalora Perú
SED	Sistema de Evaluación del Desarrollo
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industria
SENEP	Dirección General del Servicio Nacional de Empleo
SENCICO	Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planeamiento

SIL	Sistema de Información Laboral
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública
SISREG	Sistema de Registro de Potenciales Beneficiarios
SISDEVAL	Sistema Nacional de Evaluaciones
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
S&E	Seguimiento y Evaluación
SPESEM	Sistema de Planificación Estratégica Sectorial Multianual
TFNR	Trabajo Familiar No Remunerado
UE	Unidad Ejecutora
UNI	Universidad Nacional de Ingeniería
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (en español)
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos
USIL	Universidad San Ignacio de Loyola
UTI	Unidad de Tecnología de Información



LISTA DE TABLAS, GRÁFICOS E ILUSTRACIONES

Lista de tablas

Tabla 1	Tipos de evaluación de políticas públicas
Tabla 2	Tipos de evaluación y ciclo de proyecto-programa
Tabla 3	Criterios para estimar la evaluabilidad
Tabla 4	México: Ejemplos de tipo de evaluaciones llevadas a cabo por el CONEVAL
Tabla 5	CHILE: Tipos de evaluaciones desarrolladas por el Sistema de Evaluación y Control de Gestión
Tabla 6	CEPLAN: Determinantes de una economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad
Tabla 7	Impacto de la formación y desarrollo de competencias de las personas, las empresas y la sociedad
Tabla 8	Matriz de evaluación
Tabla 9	RP: términos que sustentan sus objetivos según Ley N° 29516
Tabla 10	Normativa de REVALORA PERÚ, supuestos de actuación y población potencial
Tabla 11	Ciudadanos atendidos por los servicios de RP (mayo 2009 – agosto 2011)
Tabla 12	RP: Procesos del programa
Tabla 13	RP: Requisitos de las ECAP para ser admitidas en el RECAP
Tabla 14	Prohibiciones de registro y causales de exclusión del RECAP
Tabla 15	Convenios con Instituciones de Capacitación Especializadas
Tabla 16	RP: Presupuesto total del programa 2009-2011 (nuevos soles)
Tabla 17	Tipos de competencias
Tabla 18	Concepto de competencia, según Spencer y Spencer (1993)
Tabla 19	Los beneficios directos e inmediatos de la certificación de competencias laborales
Tabla 20	¿Para qué y en qué condiciones una empresa está dispuesta a participar en el diseño de un mecanismo de certificación?
Tabla 21	Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo
Tabla 22	Perú: Estructura del mercado laboral 2000-2010
Tabla 23	Perú: Ingresos promedio mensual por trabajo según rama de actividad y tamaño de empresa, 2006-2010 (nuevos soles corrientes)
Tabla 24	Perú: PET, según nivel educativo alcanzado, 2001-2009 (Miles de personas)
Tabla 25	Perú: PEA, según nivel educativo alcanzado, 2001-2009 (Miles de personas)
Tabla 26	RP: Lógica vertical del programa según su MML
Tabla 27	RP: Actividades según su MML
Tabla 28	Certificación de competencias y un proceso riguroso de levantamiento de estándares de competencia
Tabla 29	RP: Indicadores de propósito
Tabla 30	RP: Indicadores de los componentes
Tabla 31	Tipos de oficinas y responsabilidad en la zona
Tabla 32	Producción de los componentes, metas definidas y nivel de avance- RP (mayo 2009-agosto 2011)
Tabla 33	Ciudadanos atendidos por los servicios de RP

	(mayo 2009 – agosto 2011)
Tabla 34	Propósito del programa y metas
Tabla 34	Estado final de los ciudadanos en el servicio de capacitación laboral mayo 2009 – junio 2011
Tabla 36	Distribución de egresados por estado civil y rango de edad, mayo 2009-junio 2011
Tabla 37	Participantes egresados por regiones
Tabla 38	Total de perfiles ocupacionales evaluados por departamento setiembre 2010-junio 2011
Tabla 39	Número de personas atendidas en el servicio de asistencia técnica para emprendedores julio 2010 – junio 2011
Tabla 40	Distribución de egresados de la primera etapa del servicio de asistencia técnica para emprendedores por rangos de edad y sexo, según ámbito geográfico, 2010
Tabla 41	Personas atendidas en la segunda etapa del servicio de asistencia técnica para emprendedores, según principales variables, 2011
Tabla 42	Diferentes conceptos de cobertura y diferentes indicadores para la evaluación
Tabla 43	Medidas para continuar con el crecimiento económico, empleo y la inclusión social
Tabla 44	Presupuesto total del programa 2009-2011 (nuevos soles)
Tabla 45	Presupuesto del programa y gasto devengado 2009-2011 (nuevos soles)
Tabla 46	Presupuesto 2011- RP (nuevos soles)
Tabla 47	Presupuesto 2010- RP (nuevos soles)
Tabla 48	Presupuesto 2011- RP (nuevos soles)
Tabla 49	Costos para emprendimiento
Tabla 50	Costo de Certificación Laboral
Tabla 51	Resumen de costos unitarios de los servicios de RP

Lista de imágenes

Imagen 1	RP: Perfiles ocupacionales para la Certificación de Competencias Laborales
Imagen 2	RP adscrito a la Unidad Ejecutora PROJOVEN
Imagen 3	Estructura organizacional de RP

Lista de gráficos

Gráfico 1	Rendimientos obtenidos en función de la inversión realizada en educación.
Gráfico 2	Perú urbano, índice mensual del empleo en empresas privadas de diez y más trabajadores (2000–2010) (mayo 2004 = 100)
Gráfico 3	Perú: PEA ocupada por tamaño de empresa 2006-2010 (porcentaje)
Gráfico 4	Porcentaje de la pea ocupada en MYPE según regiones, 2010
Gráfico 5	Perú: PEA ocupada por sectores económicos 2006-2010
Gráfico 6	Remuneraciones medias y PBI Per Cápita (2000=100)
Gráfico 7	Perú: Tasa de crecimiento promedio anual de la pea ocupada, según nivel de educación alcanzado: 2001-2009 (porcentaje)
Gráfico 8	Lima Metropolitana: PEA Ocupada del nivel educativo según grado de adecuación ocupacional, 2008 (En porcentaje)

Gráfico 9	Perú: Empresas que consideran el nivel de calificación de la fuerza laboral como obstáculo mayor o muy severo para su desempeño actual, por tamaño de empresa (en porcentajes)
Gráfico 10	Recesión mundial y recuperación, 1995-2010 (Cambios en PIB año a año, a precios constantes, en porcentajes)
Gráfico 11	Zonas geográficas priorizadas por RP, 2009
Gráfico 12	Distribución de egresados por nivel educativo mayo 2009-junio 2011
Gráfico 13	Distribución de egresados por posición familiar mayo 2009-junio 2011
Gráfico 14	Distribución de egresados por área de curso según género mayo 2009-junio 2011
Gráfico 15	Distribución de evaluados por perfil ocupacional setiembre 2010-junio 2011
Gráfico 16	Monto invertido en capacitación laboral, asistencia técnica para emprendedores y certificación de competencias laborales por región (en millones de soles)

Lista de ilustraciones

Ilustración 1	Evaluación de RP
Ilustración 2	Inversión y beneficio de la capacitación de los individuos, empresas y gobierno
Ilustración 3	Matriz de Marco Lógico
Ilustración 4	RP: Servicios del programa
Ilustración 5	RP: Características individuales del potencial beneficiario
Ilustración 6	Capital humano y competitividad
Ilustración 7	Importancia del capital humano, nuevos contextos y nuevas exigencias
Ilustración 8	Elementos de la competencia laboral
Ilustración 9	Competencias laborales: intersección de elementos
Ilustración 10	La certificación de competencias laborales como señal para el empleador
Ilustración 11	Interdependencia funcional e institucional entre distintos mercados: sector productivo, mercado laboral y el mercado de formación
Ilustración 12	Orden expositivo de los subtemas de evaluación
Ilustración 13	RP: Árbol de fines y objetivos
Ilustración 14	Síntesis de la evaluación de la lógica vertical de RP
Ilustración 15	Eficiencia: tipos de medición
Ilustración 16	¿Continuidad del programa RP?

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por todo lo maravilloso que me ha dado a lo largo de mis años de formación en la PUCP: experiencias únicas, personas maravillosas, retos y alegrías, fortaleza y muchos sueños, todo lo cual ha sentado las bases en mi camino diario a ser mejor persona y profesional.

A mis padres y a Henry por su apoyo permanente e incondicional, por su comprensión y amor.

A Luzmila y Mercedes por su infinita presencia.

A Heriberto por su apoyo a lo largo de los meses de elaboración de este trabajo.

A Marta Tostes por su apoyo a la largo de mis estudios en la FGAD, por facilitar la realización de esta evaluación, y por su asesoría de tesis.

A Edmundo Beteta por su decidida y permanente asesoría para la realización de esta evaluación.

A Raúl Torres, Neride Sotomarino, Zulum Ávila, Tatiana Velazco, Judith Miloslavica, José Magallanes, Carlos Pedreschi y Nadiejda Quintana, por sus valiosos comentarios y sugerencias para la realización y sustentación de este trabajo.

A todos los que tengo en mi mente y este pequeño espacio no me permite plasmar sus nombres, a quienes les guardo inmenso cariño, gratitud y respeto.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo desarrolla un esfuerzo evaluativo con énfasis en diseño y gestión para el programa REVALORA PERÚ durante el período mayo de 2009- junio de 2011. El objetivo general de la evaluación es aclarar la justificación del programa y definir una línea de acción para una mayor consistencia lógica de sus objetivos, de modo tal que el programa en el futuro pueda tener objetivos más claros y un número mínimo de indicadores que ayuden posteriormente a verificar sus resultados e impactos.

Para ello, el trabajo está integrado por cuatro capítulos, el primero pretende justificar la evaluación del programa sobre la base de fundamentos teóricos de evaluación de programas públicos y fundamentos prácticos que muestran la aplicación de una diversidad de modalidades de evaluación en países como Chile, México, Colombia y Perú, así como la relevancia de evaluar programas de formación como REVALORA PERÚ. El segundo, analiza la justificación teórica que sustenta programas como REVALORA PERÚ y explora algunas características del mercado laboral en el Perú en cuyo marco se crean y desenvuelven programas como REVALORA PERÚ. El tercer capítulo desarrolla la evaluación propiamente dicha y busca evaluar el diseño del programa y la gestión del programa, y explora algunos elementos de eficacia y eficiencia. Finalmente, el capítulo cuarto reúne las conclusiones de la evaluación en los temas de diseño y gestión, y de manera general una recomendación que se deriva de todos los temas tratados con anterioridad.

Los principales hallazgos del presente trabajo se resumen en los párrafos siguientes: la evaluación de REVALORA PERÚ es viable técnicamente, sigue estándares internacionales y el programa es relevante como política de empleo y búsqueda de competitividad del Perú. Por otro lado, diversas teorías muestran que hay una relación causal entre formación de capacidades e incremento de la productividad que redundan en mejores condiciones de trabajo para las personas y, a su vez mayor competitividad para las empresas, y por ende mayor crecimiento económico de un país. Sin embargo, se plantea que esta relación no es lineal y que el crecimiento requiere no solo de políticas de formación para mejorar los recursos humanos disponibles en una sociedad sino es necesario un conjunto de políticas que logren diversificar e integrar conocimientos para así diversificar la producción de un país. Asimismo, el mercado laboral peruano muestra diversas características y problemas que están relacionadas con diversas esferas: la oferta formativa, el

desarrollo del sector productivo y las características de los recursos humanos. En ese marco, el programa REVALORA PERÚ tiene como propósito mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral; sin embargo, dicho propósito se muestra ambiguo al no especificar cuál es la contribución específica del programa frente a los problemas de bajo nivel de empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral. Además, no se evidencia una clara relación entre la variedad de servicios que desarrolla: capacitación laboral, asistencia técnica para emprendedores, certificación de competencias laborales e intermediación laboral, pues los mismos responden a problemáticas distintas, que si bien podrían tener relación, tienen causas diferentes y mecanismos de solución propios.

Así el programa REVALORA PERÚ, desde que se creó por D.S. N° 001-2009-TR, no identificó el problema concreto que busca solucionar y cuáles son los mecanismos más idóneos para ello. Ello repercutió en la implementación del mismo, pues no definió su población potencial ni objetivo, tampoco desarrollo criterios adecuados para la focalización y selección de beneficiarios y los mecanismos de coordinación con otros programas similares para no duplicar esfuerzos. Se evidencia que el programa en mención, básicamente respondió a prioridades políticas y adoleció de un adecuado diagnóstico para determinar cuál era el costo de oportunidad de desarrollar REVALORA PERÚ frente a otras alternativas. Por tanto, dado el déficit de capital humano y la baja empleabilidad de la oferta laboral en el país para responder a las necesidades del sector productivo, es crucial desarrollar un diagnóstico más idóneo respecto a qué problema concreto- respecto a la baja empleabilidad- atender y cómo hacerlo, analizando alternativas viables y que resulten más eficaces y eficientes, para crear mayor capital humano que responda a las necesidades del sector productivo, no frene e impulse la competitividad y crecimiento del país.

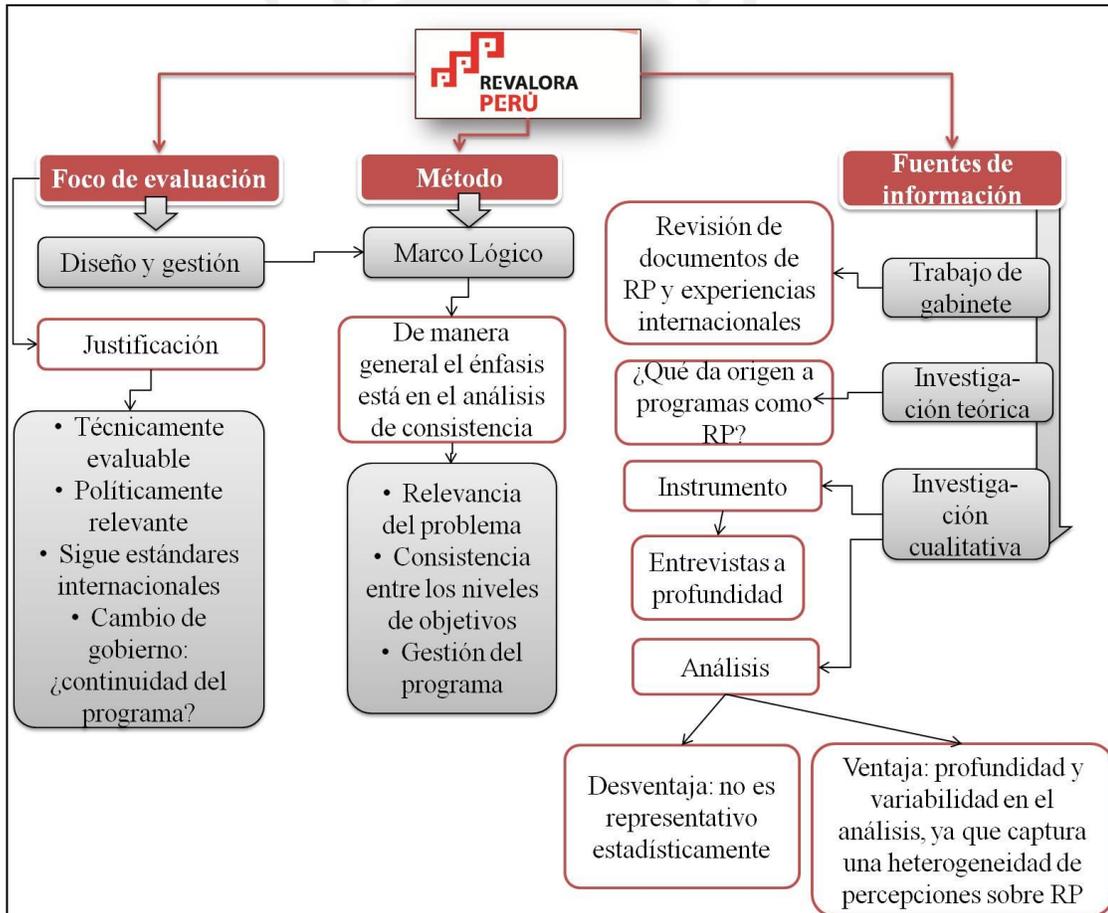
CAPÍTULO 1: JUSTIFICACIÓN, METODOLOGÍA, OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN, Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA REVALORA PERÚ

En este capítulo, se desarrollará en primer lugar, la justificación para realizar una evaluación en el marco de la gestión pública contemporánea que promueve el desarrollo de sistemas de Seguimiento y Evaluación (S&E) orientados a una mayor transparencia y efectividad de las acciones gubernamentales. Asimismo, se hace hincapié en la justificación de la evaluación del programa REVALORA PERÚ (en adelante RP). Luego, se precisa la amplitud y enfoque de la evaluación: objetivos generales, objetivos específicos, la metodología y limitaciones de la investigación. En segundo lugar, se detallará el objeto a evaluar, el programa RP, para lo cual se expondrán los antecedentes para el ejercicio evaluativo como la descripción general del programa; sus objetivos; su justificación; la política global o sectorial al que pertenece; la descripción de los servicios que ofrece; sus procesos; la caracterización de la población potencial y objetivo; su estructura organizacional y mecanismos de coordinación; sus funciones y actividades de seguimiento y evaluación; sus reformulaciones; otros programas relacionados; y antecedentes presupuestarios. Cabe mencionar que algunos aspectos de RP no se detallan en este capítulo, pero se indica -en su momento- el anexo donde se puede ver con detalle.

Como se puede ver en la Ilustración 1 la evaluación de RP tiene como foco de investigación el diseño y la gestión del programa. Esto es pertinente técnicamente, ya que teóricamente se demuestra ello; es relevante políticamente porque el programa busca mejorar la empleabilidad de los ciudadanos lo cual está ligado a la búsqueda de mayor competitividad que se evidencia como una política relevante para el estado peruano; sigue estándares internacionales que se derivan de buenas prácticas de países que tienen sistemas de evaluaciones avanzados en la región, como Colombia y México; además ante un nuevo gobierno es pertinente preguntarse si esta política continua, ¿tiene un diseño y mecanismos de gestión adecuados? Para analizar el diseño y gestión de RP se usa el modelo de Marco Lógico, pues de manera general el énfasis de la evaluación es la consistencia lógica del programa. Para analizar ello, se

hace diferentes tipos de análisis: trabajo de gabinete, que revisa los documentos del programa y algunas experiencias internacionales de programas similares, así como, algunos aspectos sobre el mercado laboral peruano; investigación teórica, que busca reconstruir la lógica detrás de la intervención de RP, esto es un fundamento teórico que el programa no desarrolló pero al reconstruirlo se puede entender las relaciones causales detrás del programa; además; y, finalmente, se desarrolla un trabajo cualitativo, a través de entrevistas a profundidad, las mismas que sin ser representativas permiten una variedad de acercamientos a diferentes temas de evaluación.

Ilustración 1
Evaluación de RP



Fuente: Elaboración propia

1.1. Justificación de la evaluación, objetivos y metodología

1.1.1. Aproximación teórica: conceptos generales sobre evaluación

Conceptualmente, la evaluación, tanto desde el punto de vista de los programas públicos como de la gestión, se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, puesto que busca producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones político-administrativas y que permita resolver problemas concretos (Armijo 2011: 9).

Así, de manera general, la evaluación pretende generar información para la toma de decisiones de asignación de recursos o de rendición de cuentas en diferentes ámbitos. En ese sentido, en los últimos años, en diversos países se han ido implementado sistemas de seguimiento¹ y evaluación de desempeño gubernamental, los cuales persiguen diversos fines que van desde la retroalimentación de los resultados de programas públicos prioritarios y seguimiento de las metas comprometidas en el plan de desarrollo, hasta la generación de información para el proceso presupuestario, con el propósito de enriquecer las decisiones sobre la asignación de recursos (Armijo 2011: 10). En ese contexto, la revisión de la documentación especializada sobre evaluación da cuenta de múltiples definiciones sobre evaluación en el ámbito público; así, por ejemplo, señalan que la evaluación:

Es la apreciación sistemática e imparcial de un proyecto, programa o política en curso o concluida, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia y el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. (OIT/CINTERFOR 2011)

Es el proceso de observación, medida y análisis e interpretación, orientado al conocimiento del funcionamiento de una determinada intervención pública, con el objeto de alcanzar un juicio valorativo sobre su utilidad social. (Pinilla y García-Altes 2010)

¹También es denominado Monitoreo y es necesario diferenciar este concepto de la evaluación, ya que el monitoreo es un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, y busca determinar el grado en que su desenlace coincide con lo programado con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste de la ejecución. Por otra parte, se debe recalcar que los procesos de monitoreo y evaluación son complementarios, ya que el monitoreo permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación, determinar si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido a la consecución de los objetivos que motivaron el diseño y puesta en marcha de la iniciativa. La evaluación necesita la información generada por el monitoreo para emitir un juicio sobre el valor generado. (Mokate 2003).

Es una valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa, desempeño institucional, etc. Incide principalmente sobre los logros esperados y alcanzados, examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad, a fin de entender los logros o la ausencia de éstos. (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas-UNEG 2005)

Busca explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad; es decir, permite conocer y emitir un juicio sobre el logro de los objetivos que motivaron el diseño y puesta en marcha de determinada iniciativa. (Mokate 2003)

Es el análisis cuidadoso y retrospectivo del mérito y valor de la administración, productos e impactos de intervenciones gubernamentales, que tiene por objeto desempeñar un papel en situaciones futuras de acción práctica. Se debe rescatar el concepto de valor, ello implica no solo verificar el cumplimiento de los objetivos, sino también validar persistentemente el valor social incorporado en el cumplimiento de dichos objetivos. (Vedung 1997)

Es un proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos (UNICEF 1991)

Tiene como propósito determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad del desarrollo. Los resultados de la evaluación, por tanto, deben proporcionar información creíble y útil, para permitir la incorporación de la experiencia adquirida en el proceso de adopción de decisiones. (OCDE 1991)

Además, se puede afirmar que la evaluación consiste en una prueba empírica de la hipótesis o las hipótesis que están detrás de cierto programa o proyecto, entendida dicha hipótesis como la trayectoria que puede conducir al logro de determinados objetivos. La evaluación se convierte entonces en la verificación de que dicho camino efectivamente esté conduciendo al logro del propósito y los fines trazados (Mokate 2003: 9). Este concepto guarda estrecha relación con la evaluación de consistencia y resultados, la cual “analiza el diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de los resultados” (Armijo 2011: 13). Esta evaluación se puede realizar con la metodología del marco lógico, la cual se desarrollará más adelante.

Por otro lado, tal como se deriva de los conceptos anteriores, los procesos de evaluación tienen un carácter sistémico, continuo e integral. Es por ello que existen diversos tipos de evaluación, los mismos que se pueden llevar en momentos distintos y con finalidades diferentes. Tal como se aprecia en la Tabla 1:

Tabla 1
Tipos de evaluación de políticas públicas

Evaluación según la perspectiva	
Impacto	Conocer si una política ha tenido efecto y las causas de ese efecto
De gestión	Monitorizar y mejorar la ejecución de los programas y servicios
De desarrollo	Desarrollar y mejorar los tratamientos, servicios y políticas
Económica	Establecer la relación entre los costes y las consecuencias de la intervención
Evaluación según la finalidad	
Formativa	Realizada durante el desarrollo de la política para obtener información y mejorarla
Sumativa (impacto)	Realizada una vez finalizada la política para analizar su efectividad
Evaluación según el nivel	
De estructura	Evaluar los recursos materiales y humanos
De proceso	Valorar los servicios y actividades producidos por el programa
De resultados	Verificar si se ha alcanzado los objetivos establecidos
Estratégica	Conocer si la política se corresponde con las necesidades de la población y con las prioridades establecidas

Fuente: *La evaluación de políticas públicas*, Pinilla y García-Altes, 2010. p. 115

Además, en función al momento en el que se lleva a cabo la evaluación, esta puede ser evaluación ex ante, la cual tiene lugar durante la fase de planificación de la intervención e implica evaluar su pertinencia y calidad en relación con la necesidad o demanda; evaluación intermedia, la cual se lleva a cabo durante la ejecución del proyecto y tiene por objetivo realizar ajustes e introducir mejoras que permitan cumplir con los objetivos; y, finalmente, la evaluación ex post, la cual se realiza tiempo después de la finalización para verificar si se han alcanzado los objetivos propuestos (OIT/CINTERFOR 2011: 20). Además, dependiendo del momento en que se desarrolla la evaluación, no solo cambia su finalidad, sino también las preguntas esenciales que busca responder, las dimensiones o criterios en los que se centra la evaluación y las herramientas e indicadores que se utilizan para medir si se han logrado o los objetivos planteados, tal como lo muestra la Tabla 2.

Tabla 2
Tipos de evaluación y ciclo de proyecto-programa

Ciclo de vida	Tipo de evaluación	Herramientas formales de evaluación
Preparación	Aprendizaje formativo: "Durante"	Evaluación ExAnte <ul style="list-style-type: none"> • Marco lógico • Instrumentos de análisis económico, financiero, ambiental e institucional • Diagnóstico de evaluabilidad • Listado de datos de referencia
Ejecución		Evaluaciones Intra y Post <ul style="list-style-type: none"> • Matriz de marco lógico. • Seguimiento o monitoreo de la ejecución. • Evaluación intermedia de ejecución
Operación (Post Proyecto)	Aprendizaje sumativo: "Después"	Evaluación Ex-post <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Post. • Evaluación Ex Post o de impacto

Fuente: *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, BID, Oficina de Evaluación (EVO). Citado en: ORTEGÓN, Edgar y et ál, 2005. p.53

De modo general, estas evaluaciones tienen por objeto mejorar la información y reducir las incertidumbres en la toma de decisión gracias a la información que se genera de las mismas. Pero, si bien las evaluaciones tienen esta y otras bondades², algunos autores recomiendan antes de emprender un ejercicio evaluativo realizar un diagnóstico para decidir si es conveniente llevar a cabo una evaluación de mayor alcance. Esto hace alusión al concepto de evaluación de evaluabilidad que es una tipología previa a las descritas en las Tabla 1 y Tabla 2.

El concepto de *evaluability assessment*³ fue introducido por **Wholey (1970)** de la siguiente manera: “la evaluación de evaluabilidad es un medio que sirve para asegurar usos más prudentes de la evaluación, con los escasos medios humanos y materiales disponibles, así como para ayudar con ese tipo de pre-evaluación a conseguir evaluaciones técnicamente más factibles” (Merino 2007: 11). De esa manera, la evaluación de la evaluabilidad trata de aportar un juicio de valor para llevar a cabo una evaluación de mayor envergadura. Por ello, “el objeto de la evaluabilidad va dirigida a mejorar y reducir la incertidumbre misma sobre la decisión misma de evaluar”; es decir, es una evaluación previa a otra evaluación (Merino 2007: 10-12). Así, el eje principal sobre el que gira la evaluación de la evaluabilidad engloba dos

² Como la rendición de cuentas, la creación de incentivos, mayor efectividad del gasto público, etc.

³ Para efectos de este trabajo, en ese acápite se utiliza los términos “estimación de la evaluabilidad” (*evaluability assessment*) y “evaluación de evaluabilidad” de manera indistinta, pues los autores citados hacen alusión al mismo concepto utilizando términos diferentes.

preguntas concretas: ¿merece la pena evaluar? y ¿con qué instrumento conviene hacerlo?, es decir, ¿qué tipología sería la conveniente?

Se plantea que la razón de ser de la evaluabilidad es que la evaluación es costosa, requiere de esfuerzos, energías y recursos; por lo tanto, el ejercicio evaluativo debe procurar ser eficaz y lo más útil posible. Esto significa que la evaluación deberá aportar a mejorar el rendimiento del programa (Merino 2007: 12-13). Frente a esto, la evaluación de evaluabilidad plantea que la evaluación debe realizarse solamente cuando responde a la existencia de un algoritmo suficientemente razonable que ayude a decidir cuándo evaluar y cuándo no hacerlo (Dahler-Larsen 2007: 93-95). En otras palabras, según la idea de la estimación de la evaluabilidad, antes de emprender un ejercicio de evaluación, se debe responder a varias cuestiones que estrictamente serían las que se detallan en la Tabla 3, si la respuesta es afirmativa, entonces se recomienda emprender el ejercicio evaluativo, de lo contrario, se recomienda hacer lo que se especifica en la misma Tabla:

Tabla 3
Criteria para estimar la evaluabilidad

Pregunta	Si la respuesta es:	
	Sí	No
¿Existe una descripción clara del programa?	√	Se hará un mejor uso de los recursos clarificando el programa en vez de evaluar un programa confuso.
¿Está bien implementado el programa?	√	Puede ser más inteligente mejorar su implementación antes de evaluarlo. La capacidad de obtener conclusiones claras sobre el programa mejora notablemente si los problemas de implementación han desaparecido y no son responsables del fracaso del programa.
¿Existe una buena teoría del programa?	√	Es mejor clarificar la lógica del programa e incluso mejorarla antes de evaluar.
¿Existen metas plausibles y bien descritas?	√	El resultado de la evaluación es predecible antes de que se realice. Hay mejores formas de gastar los recursos.
¿Hay datos relevantes accesibles?	√	Los recursos de la evaluación podrían gastarse mejor en alternativas a la evaluación.
¿Se han identificado oportunidades para mejorar el programa?	√	Si los usuarios para los que se realiza la evaluación no son capaces o no quieren usar los resultados de la evaluación, la evaluación no va a marcar ninguna diferencia en la práctica.

Adaptado de *¿Debemos evaluarlo todo? o de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la de evaluación*, Dahler-Larsen, 2007. p. 95

En suma, el concepto de evaluabilidad recomienda que, antes de emprender una evaluación de envergadura, es útil “verificar si existe claridad en la intencionalidad de

la intervención que será evaluada, indicadores mensurables suficientes, fuentes de información evaluables y fiables, y ningún factor significativo que interfiera con un proceso de evaluación imparcial” (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas-UNEG 2005: 9). Este concepto se cuestiona más adelante, sobre la base de la experiencia empírica de países desarrollados y países de América Latina que han avanzado en la creación de sistemas de evaluación que lideran y norman la evaluación de sus diversas políticas y programas públicos.

1.1.2. Aproximación empírica: justificación de la evaluación en el marco de una gestión pública orientada a resultados

El **Banco Mundial y el CLAD (2008)** señalan que la introducción de herramientas de Seguimiento⁴ y Evaluación (S&E), como herramientas de gestión y política pública, así como la filosofía de promover una gestión pública basada en resultados, reflejan una tendencia mundial en la gestión pública contemporánea, y al parecer son un camino que no tiene retorno. En consecuencia, el interés por fomentar procesos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión y políticas públicas, así como de institucionalizar aquellos que ya se han puesto en marcha es cada vez mayor tanto en América Latina como en otras partes del mundo. Los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tienen más de 20 años de experiencia en el desarrollo de herramientas y Sistemas de Seguimiento y Evaluación⁵. Por su parte, muchos países en desarrollo han comenzado a utilizar tales herramientas recientemente, y en los mejores casos, a vincularlas con un proyecto para implementar una gestión pública orientada a resultados (Cunill y Ospina 2008:11- 13).

Asimismo, para el caso de América Latina, la introducción e institucionalización del S&E en el sector público está relacionados con los procesos de reforma desarrollados en la segunda mitad del siglo XX, tales como la modernización de la administración

⁴ Este término hace referencia al monitoreo, lo cual se describió como pie página en el acápite anterior.

⁵ Se entiende este sistema como un conjunto organizado y sistemático de procesos y procedimientos, formalmente institucionalizados, con cobertura general sobre el sector público de obligatorio cumplimiento, con un ente rector o unidad coordinadora que establece estándares y metodologías y regula las relaciones con instancias técnicas en las diferentes dependencias públicas en materia de S&E, que se complementa armónicamente con los otros sistemas administrativos y de información existentes que determinan los incentivos y parámetros esenciales del comportamiento de la burocracia pública (Shack 2007: 23).

pública; la descentralización fiscal, política y administrativa; la democratización y reformas electorales; entre otras. En ese escenario, la creación de sistemas de S&E responden, en parte, a los desafíos que estas reformas han generado. Por tanto, la creación de sistemas nacionales de S&E, liderada por países como Colombia, México, Chile, Costa Rica, Uruguay y Brasil, seguidos por países como México, Argentina y Perú a partir de la década de los noventa ilustran la profundidad del cambio y de la variedad de respuestas a estos desafíos (Cunill y Ospina 2008: 11). Tal como lo resalta **Medina (2009)**:

En países de América Latina y el Caribe, la agenda de modernización de la gestión pública de principios de la década de los años noventa, presente en prácticamente todas las iniciativas de reforma del Estado, incluye la evaluación de las políticas públicas de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo como un mecanismo imprescindible para conocer los logros alcanzados y la eficiencia del gasto público. (Medina 2009:32)

Así, por ejemplo, dentro de los países latinoamericanos que están trabajando en S&E de políticas y programas gubernamentales en forma sistemática, se encuentran los siguientes casos: México, que creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL); Colombia, que desarrolló el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA); Chile, que instauró Sistema de Evaluación y Control de Gestión; Brasil, que implementó el *Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento* (SIGPlan). Un aspecto importante que rescatar es que la mayoría de estos países utiliza para sus evaluaciones la metodología del marco lógico (Aldunate 2010: 10-25).

Por otro lado, el énfasis dado a las iniciativas de S&E ha variado entre países; puesto que, en algunos casos, la evaluación ha sido una herramienta orientada a apuntalar procesos institucionales de transparencia y rendición de cuentas, mientras que en otros, el principal objetivo ha sido la mejora gerencial de los programas. Sin embargo, en un menor número de países, debido a la mayor complejidad técnica y arreglos institucionales requeridos, la evaluación se ha considerado como un mecanismo de información al ciclo presupuestal. En efecto, los resultados de las iniciativas orientadas a consolidar sistemas de evaluación han variado de acuerdo a su diversidad

de objetivos, arreglos institucionales e instrumentos utilizados, pero sin duda se reconoce una tendencia regional hacia el diseño e implementación de sistemas de evaluación. Es así como de la agenda de evaluación se derivan términos e iniciativas como: presupuesto por resultados, sistemas de monitoreo y evaluación, gestión por resultados, sistemas de evaluación del desempeño, etc. (Medina 2009:32).

Pues bien, un análisis de la experiencia individual y comparada de 12 países de América Latina sobre los sistemas públicos de seguimiento y evaluación (S&E), realizado en el marco de un proyecto del CLAD para el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe, resalta que la utilización de sistemas de S&E de los resultados en el sector público en América Latina refleja una orientación de la gestión pública diferente a la tradicional. Así, “el énfasis en los resultados que se promueve con estos sistemas en un medio para avanzar en el logro de una mayor transparencia y efectividad de las acciones gubernamentales” (Cunill y Ospina 2008: 11). Para ello, estos sistemas de S&E desarrollan diversos tipos de evaluaciones.

En efecto, tal como se indicó en el acápite anterior⁶, teóricamente existe una diversidad de evaluaciones, las mismas que tienen focos distintos de evaluación (objeto a evaluar) y por ende, metodologías diversas. Coherente con ello, en la práctica diversos países latinoamericanos, que han progresado en sus sistemas de evaluaciones de sus políticas públicas, desarrollan esta amplia tipología de evaluaciones. A continuación se muestra algunos casos, por ejemplo del “sistema Chileno y Colombiano, que han sido tomados como referentes internacionales, tienen más de una década de implementación y han pasado por varias etapas en su diseño y uso” (Lopez-Acevedo2012: 2).

⁶ Es necesario recalcar que se mostró solo un marco referencial, pues la información al respecto es abundante y detallar todos los tipos y metodologías no es el propósito de este trabajo.

Así, por ejemplo **México**, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño⁷ (SED) el **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social- CONEVAL**⁸ establece que todos los programas sociales de manera invariable deberán contar con indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Esto para evitar que muchos programas se implementen de buena fe, pero sin que haya claridad del impacto sobre la población (CONEVAL 2012). De ese modo, el CONEVAL constituye, un buen ejemplo de utilización de una diversidad de evaluaciones orientadas a medir el desempeño gerencial de los programas públicos, en la Tabla 4 se muestran algunas. Así, el CONEVAL “elabora anualmente un Plan de Evaluación que establece un menú de evaluaciones que se realizan en los programas atendiendo básicamente al ciclo gerencial. Estas evaluaciones buscan ubicarse estratégicamente en el tiempo para informar al ciclo presupuestal” (Medina 2009:43). Para hacer posible la medición de desempeño de los objetivos de los programas, en el 2007 el CONEVAL exigió que todos los programas identifiquen sus indicadores a través de una Matriz de Indicadores (Lopez-Acevedo, BID 2012: 2). La metodología que se utiliza se establece en los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal” y es la metodología de Marco lógico, mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los diferentes ámbitos de acción o niveles de objetivos de los programas presupuestarios (CONEVAL 2007: 92).

⁷ El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) fue creado, a partir de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por el Poder Ejecutivo Federal como uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados (PbR). El SED implica una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas. Los dos principales componentes del SED son la evaluación de las políticas públicas y de programas presupuestarios, y la gestión para la calidad del gasto. En el primero se enmarca el CONEVAL (CONEVAL 2009:1).

⁸ Se puede ver en detalle aspectos relacionados al CONEVAL en su página web:
<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do>

Tabla 4
México: Ejemplos de tipo de evaluaciones llevadas a cabo por el CONEVAL⁹

Tipo de evaluación	Objetivo	Metodología	Temas de evaluación
Evaluación de consistencia y resultados	Evaluar la consistencia del programa en cuanto a su diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. Con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa.	Trabajo de gabinete y apoyado en la información proporcionada por el programa	La evaluación se divide en seis temas: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. Cada tema consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario (Sí o No). En cada respuesta se justifica por qué se respondió de una u otra manera.
Evaluación de diseño	Evaluar el diseño, con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa.	Trabajo de gabinete y apoyado en la información proporcionada por el programa.	(1) características del programa, (2) contribución a los objetivos estratégicos, (3) matriz de indicadores, (4) población potencial y objetivo, (5) vinculación con las ROP ¹⁰ , y (6) coincidencias, complementariedades y duplicidades con otros programas. Cada tema consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario (Sí o No). En cada respuesta se justifica por qué se respondió de una u otra manera
Evaluación Específica de Desempeño (EED)	Evaluar el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión.	Trabajo de gabinete y únicamente con base en la información contenida en el SED ¹¹ y la proporcionada por el CONEVAL.	(1) Resultados: el avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa. (2) Productos: la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio del presupuesto. (3) Cobertura: la definición y cuantificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, así como la localización geográfica de la Población Atendida. (4) Seguimientos de aspectos susceptibles de mejora: el avance de los aspectos a mejorar derivados de los resultados de evaluaciones externas.
Evaluación de procesos¹²	Realizar un análisis sistemático sobre la operación del programa con la finalidad de conocer cómo sus procesos conducen al logro de la meta a nivel propósito, así como detectar problemas operativos y las buenas prácticas que se realizan, con el fin de mejorar su gestión.	Trabajo de gabinete y de campo	(1) Descripción de la operación del programa; (2) Descripción de los procesos del programa; (3) Identificación y clasificación de los procesos; (4) Análisis y medición de atributos de los procesos, y (5) Análisis global de la operación del programa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de diversos documentos, informes y definiciones de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. En: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do>

⁹ Todos los tipos de evaluación se pueden conocer al detalle en la página web del CONEVAL, señalada en el anterior pie de página, o también en la Normatividad para la evaluación de programas federales, al cual se puede acceder en: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/info_public/Normatividad.pdf?view=true. Ahí se puede encontrar evaluaciones de impacto, evaluaciones integrales del desempeño, evaluaciones complementarias, evaluaciones estratégicas, evaluación de la población potencial, objetivo.

¹⁰ Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa. Esto busca evaluar si: ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?, ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

¹¹ Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), al cual se hizo alusión en un anterior pie de página.

¹² Se puede ver un ejemplo de Términos de referencia en: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACION%20DE%20PROCESOS.pdf?view=true>

Por su parte, Chile a través del **Sistema de Evaluación y Control de Gestión**¹³, que tiene como función contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas, desarrolla diversos tipos de evaluaciones. En 1997 comenzó con la evaluación de programas públicos, a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG); en 2001 incorporó la Evaluación de Impacto (EI); en 2002 la evaluación institucional, denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto . Además de estas evaluaciones, el sistema buscó avanzar hacia el diseño evaluaciones de programas desde su inicio, con el fin de elaborar líneas bases que faciliten la futura evaluación de impacto de los mismos. Por lo que se creó una nueva línea de evaluación denominada Evaluación de Programas Nuevos (EPN).

En ese sentido, como se muestra en la Tabla 5, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión desarrolla cuatro tipo de evaluaciones, cada cual con un enfoque distinto. Cabe resaltar que, el mayor número de evaluaciones está en el rubro de Evaluaciones de Programas e Instituciones con el enfoque de marco lógico, ello se puede apreciar en la web antes citada.

¹³ Para ver a detalle el Sistema de Evaluación y Control de Gestión se puede visitar: <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-2131.html>

Tabla 5
CHILE: Tipos de evaluaciones desarrolladas por el Sistema de Evaluación y Control de Gestión

Tipo de evaluación	Objetivo	Metodología	¿A que se evalúa?	Foco de evaluación
Evaluación de Programas e Instituciones	Su objetivo es evaluar el diseño, gestión y resultados de los programas públicos proporcionando información que apoye la gestión de los programas y el proceso de asignación de recursos.	La metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología se centra en identificar los objetivos de los programas para luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos ¹⁴ .	Abarca la totalidad de los programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional, ejecutados por instituciones del Sector Público, sean éstas centralizadas o descentralizadas, cuyos recursos se encuentren contemplados en la Ley de Presupuestos.	(i) Justificación. (ii) Diseño. (iii) Organización y Gestión. (iv) Resultados. Sobre la base del análisis del diseño, organización y gestión, y resultados o desempeño del programa, la evaluación también incorpora un juicio respecto de la sostenibilidad del programa en términos de capacidades institucionales; su continuidad considerando la evolución del diagnóstico inicial.
Evaluación Comprehensiva del Gasto	Evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un Ministerio.	La metodología usada es diversa y responde al foco de evaluación	La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda es la responsable por el desarrollo de la Evaluación Comprehensiva, la misma que selecciona el Ministerio.	(i) Consistencia entre misión, objetivos estratégicos, oferta de bienes y servicios (productos estratégicos), y beneficiarios vinculados a cada servicio así como también la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre cada uno de los Servicios que componen al Ministerio. (ii) Resultados y uso de recursos (iii) Capacidad institucional, mecanismos o procedimientos de gestión

¹⁴ Se puede ver los Términos Técnicos de Referencia 2012 para este tipo de evaluaciones en: <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-15221.html>

<p>Evaluación de impacto</p>	<p>Evaluar el impacto que tienen los programas públicos en sus beneficiarios. Dependiendo de los ámbitos a evaluar se definen como Evaluaciones en Profundidad o Módulo de Evaluación de Impacto¹⁵.</p>	<p>1. Diseño experimental o aleatorio 2. Métodos Cuasi-experimental: i) Método de experimentos naturales ii) Matching iii) Identificación de efectos causales por medio de variables instrumentales iv) Regression discontinuity design¹⁶.</p>	<p>La elección entre Evaluaciones en Profundidad y Módulo de Impacto se basa en la complejidad del programa y los antecedentes previos con los que se cuenta respecto de los aspectos institucionales y de gestión.</p>	<p>(i) Medición y evaluación de (ii) Resultados (Eficacia). (iii) Medición de la eficiencia y economía de un programa. (iv) Mediciones globales de desempeño</p>
<p>Evaluación de programas nuevos</p>	<p>Elaborar líneas bases que faciliten futuras evaluaciones de impacto</p>	<p>Depende de la naturaleza del programa a evaluar, pero cualquier propuesta debe responder a los requerimientos del foco de estudio propuesto.</p>	<p>Por ser una nueva línea será implementada progresivamente, con énfasis en programas donde se pueda hacer evaluación de tipo experimental</p>	<p>(i) Identificación de la(s) variable(s) dependiente(s) o resultados esperados del programa o política pública. (ii) Identificación de las variables independientes o explicativas (iii) Identificación de las características de los potenciales beneficiarios (iv) Identificación de la población potencial y población objetivo (v) Identificación del horizonte de evaluación (vi) Diseño del sistema de recolección de información (vii) Levantamiento de la línea de base para cada una de las variables identificadas, y de las características de los potenciales beneficiarios</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de diversos documentos, informes y definiciones de *Evaluación de Programas e Instituciones*, DIPRES. En: <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-15697.html>,

Por otro lado, en **Colombia** el **Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)**¹⁷ liderado desde el Departamento Nacional de Planeación, gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al plan nacional de desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados en el país y en la región de América Latina. En ese marco, el

¹⁵ En las Evaluaciones en profundidad se integra la evaluación de los resultados de corto, mediano y largo plazo de los programas (eficacia), la eficiencia y economía en el uso de los recursos, y los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas. El Módulo de Impacto evalúa la eficacia de un programa y los principales aspectos de eficiencia y uso de recursos, pero no evalúa aspectos de gestión.

¹⁶ Se puede ver la metodología para este tipo de evaluaciones en: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-37416_doc_pdf.pdf

¹⁷ Se puede acceder a información del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, Colombia, en: <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>

Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL) es el encargado del desarrollo de evaluaciones de carácter estratégico y la promoción de la cultura de la evaluación a nivel nacional. Su objetivo es generar información con respecto a las características de las políticas públicas que permita la mejora de las intervenciones del Estado (SINERGIA 2012). Para ello, realiza evaluaciones: ejecutivas, de impacto, institucionales, de operaciones y de resultados. Llama la atención el nombre particular de evaluación ejecutiva, pero ello es análogo a las evaluaciones de diseño mencionadas en los casos anteriores, pues busca evaluar aspectos de diseño, estructura organizacional, insumos, manejo operativo, resultados y actividades de direccionamiento, evaluación y control, para determinar el estado actual de los avances alcanzados, identificar y analizar los aciertos y dificultades en su ejecución y operación, y establecer las necesidades de ajustes a la política (SINERGIA 2010: 75).

En efecto, se comprueba empíricamente que los sistemas de S&E que han logrado avanzar y posicionarse como referentes internacionales utilizan una variedad de instrumentos de evaluación, dependiendo del objetivo de la evaluación. Por tanto, “es un error conceptual considerar que se pueden llevar a cabo evaluaciones sólo si se cumplen condiciones estrictas (el tema de evaluación de la evaluabilidad tratado en el acápite anterior); es decir, programas avanzados que hayan desarrollado indicadores adecuados para su medición, también es un error conceptual pensar que los programas y políticas públicas son evaluables únicamente si cuentan con indicadores cuantitativos” (Beteta 2011). Así, en la práctica, en la actualidad está muy extendida las evaluaciones de diseño y estas se realizan porque ciertos programas son relevantes políticamente, porque involucran una parte importante de los recursos públicos, porque permite obtener antecedentes y crear aprendizaje, y porque dicha evaluación puede darle racionalidad y coherencia al gasto público en que incurre para la ejecución de ciertos programas importantes.

En ese escenario, para contextualizar el avance en la construcción de un sistema de S&E, se debe mencionar que el Perú los ingresos fiscales se han ido incrementado sustancialmente en los últimos años, lo cual ha permitido aumentar con fuerza los

gastos públicos. En efecto, se han incrementado los diversos instrumentos, como programas, proyectos, fondos, etc. para hacer frente a diversas necesidades de la población. Sin embargo, los fuertes incrementos de los gastos en diversos sectores, incluyendo los realizados en áreas sociales, no han redituado mejoras significativas en los resultados¹⁸ (Shack 2007: 9). A pesar de este esfuerzo presupuestario, no se ha desarrollado de manera integrada mecanismos¹⁹ para conocer si los recursos gastados en acciones de política pública hayan logrado resultados concretos y medibles.

Sin embargo, en la última década, se han desarrollado diversos sistemas de información y variados instrumentos de gestión para fortalecer la administración financiera gubernamental en particular y la capacidad del Estado en general para diseñar e implementar políticas públicas más eficaces y eficientes. De ese modo, se implementó el sistema integrado de administración financiera en el sector público (SIAF), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Sistema de Planificación Estratégica Sectorial Multianual (SPESEM), entre otros instrumentos. Asimismo, en materia de S&E se desarrollaron diversas iniciativas, tanto a nivel macro (del gobierno en su conjunto), como meso (a nivel sectorial) y micro (en la gestión institucional de las entidades), de mecanismos de control y seguimiento de la ejecución física y financiera, así como también de evaluaciones de impacto sobre todo de los principales proyectos de desarrollo financiados por la cooperación internacional (Shack 2007:11). Además, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el marco del Presupuesto por Resultados (PpR), está desarrollando, desde el 2009, lo que denomina “Evaluación de Diseño y Ejecución de Intervenciones Públicas-EDEP”, el cual busca el análisis sistemático y objetivo de un proyecto, programa o política en curso o concluido, en razón a su

¹⁸ Shack menciona por ejemplo que, entre 1999-2006 el gasto real en educación básica se incrementó en S/. 1,630 millones (41%); sin embargo, el cambio en el promedio de rendimiento educativo en comprensión de textos en alumnos de 6to de primaria y 5to de secundaria después de 6 años fue nulo (Shack 2007: 16).

¹⁹ Es decir, no existe un sistema de S&E que genere información oportuna y confiable para tomar decisiones, con el fin de mejorar la presupuestación, la gestión y la rendición de cuentas, tal como se vio por ejemplo en los casos antes desarrollados de Chile, México y Colombia.

diseño, ejecución, eficiencia, eficacia e impacto y resultados en la población²⁰. A pesar de estos esfuerzos el Perú aún no ha desarrollado sistemas como los que se mencionaron para los casos de Chile, México y Colombia, que vienen trabajando hace muchos años en la creación de normas, metodologías, incentivos y herramientas para S&E para la evaluaciones de sus políticas y programas públicos.

En ese sentido, **Shack (2007)** menciona que el desarrollo e institucionalización de un S&E en el Perú constituye una herramienta clave para diseñar programas y asignar presupuestos para lograr mejores resultados y mejorar los servicios prestados a la población. Al realizar un seguimiento efectivo del gasto público, es posible identificar las políticas más adecuadas para aliviar la pobreza, así como estructurar las reformas pendientes más urgentes, y asegurar que los beneficios de tales reformas efectivamente alcancen a los grupos objetivo (Shack 2007:3). Pues, como lo señala el **CONEVAL- México**:

Los recursos para hacerle frente a las diferentes necesidades de la población siempre son escasos y no es correcto que la gestión de esos recursos no se mida para conocer si hay mejora o no en el bienestar de la población; ese es el objetivo final de la política pública. Si no medimos el nexo preciso entre los recursos gastados y el bienestar final, la gestión pública no será adecuada y es posible que los recursos se gasten en acciones y programas con buenas intenciones pero con pocos resultados concretos. (CONEVAL 2007: 3-4)

En suma, en el Perú no existe lo que podría denominarse un “Sistema de evaluación” que desarrolle lineamientos metodológicos, diseñe procesos evaluativos, establezca reglas institucionales para la generación de información y uso de la evaluación, sea contraparte técnica en los procesos de monitoreo, establezca métodos, construya comparaciones; de tal forma que se pueda asegurar que las evaluaciones sean metodológicamente correctas y se establezcan arreglos institucionales para usar la información que se genera de las mismas en la toma de decisiones (Beteta 2011).

²⁰ Se puede acceder a los informes finales de estas evaluaciones en:
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2131&Itemid=101532&lang=es

A pesar de ello, se puede emprender ejercicios evaluativos que alimenten la toma de decisiones en la gestión de programas, a través de estudios técnicos orientados metodológicamente a obtener valoraciones sobre aspectos concretos del quehacer de los programas (Beteta 2011), como es el caso de la evaluación que se desarrollará en este trabajo, pues se busca generar juicios de valor fundamentados que permitan tomar decisiones para mejorar el desempeño del programa. Por ende, este trabajo pretende hacer un aporte aplicado a un caso concreto, el programa RP, que se constituyó como uno de los principales programas del Viceministerio de Promoción del Empleo del MTPE²¹, y tiene como propósito mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral.

1.1.3. ¿Porqué evaluar al programa RP?

En la actualidad las necesidades cambiantes de los mercados globalizados y los retos que ello impone, exige que el sector productivo este permanentemente mejorando su productividad, lo cual implica un especial énfasis en el desarrollo de su capital humano²². Diversos autores como Porter, Drucker, Kodama, Piore, entre otros han planteado que para que los países puedan competir en el mercado globalizado actual requieren tener la infraestructura y las condiciones necesarias para preparar cuadros humanos calificados así como para generar adoptar y adaptar la ciencia y la tecnología a fin de apoyar la reestructuración de sus aparatos productivos (Martínez de Ita 2010).

En ese sentido, bajo una lógica teórica que relaciona el desarrollo del capital humano²³ con el crecimiento de la productividad y de la competitividad, tal como se indica en el Capítulo 2, se considera que uno de los pilares fundamentales para el crecimiento sostenido del país es el desarrollo de su capital humano. En efecto, esta necesidad de tener capital humano más competitivo y con una formación permanente, que no frene el desarrollo del sector productivo, es una preocupación que comparten los diversos actores de la sociedad: organismos estatales, empresas y organizaciones de la sociedad

²¹ Esta afirmación se derivó de las entrevistas realizadas a funcionarios del sector, que se detallan más adelante en la metodología.

²² y ²³ Con este término se hace alusión a los recursos humanos del país. Más adelante, en el Capítulo 2 tiene una acepción distinta.

civil. A pesar de la importancia que se le asigna al capital humano, algunos estudios muestran que la competitividad del Perú, todavía no incorpora sólidamente a su crecimiento económico este factor determinante; es decir, el fomento al desarrollo de capital humano, entre otros aspectos como el desarrollo tecnológico, la infraestructura productiva (International Institute for Management Development 2010).

Frente a ello, existen políticas específicas de Estado que promueven el desarrollo del capital humano como uno de los factores determinantes para el desarrollo de una economía. Así, tenemos en el Acuerdo Nacional, firmado en el año 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, a través del dialogo y la concertación los representantes del gobierno, de las fuerzas políticas y de la sociedad civil. Dentro de las 29 Políticas de Estado que sirven de guía para la Gestión Pública de manera permanente, dado que “su vigencia [...] es por lo menos hasta el año 2021, periodo para el cual se han diseñado las políticas” (Acuerdo Nacional 2012), se encuentran las políticas de Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad, cuyos lineamientos indican que es indispensable que se mejore la educación y la formación para el desarrollo sostenible del Perú, pues dadas las actuales condiciones del mercado, cada vez más globalizado y tecnificado, es necesario que las personas desarrollen capacidades que pueden permitir competir en cada vez mejores condiciones; y la política de Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, cuyos lineamientos señalan la necesidad del desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales para que accedan a mejores condiciones laborales y a su vez mejorar la competitividad del país.

Como se hace evidente en el párrafo anterior, es fundamental para el logro de mayor competitividad para el Perú el desarrollo de inversión en capacidades humanas. Esto es coherente con lo que plantea CEPLAN en su Plan 2010-2021, pues tiene como “Objetivo N° 4: Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad”; siendo uno de los componentes que hace posible ello la dotación de capital humano altamente calificado y se recalca la “importancia de la formación profesional y la

educación continua en el empleo para asegurar una mejora constante de las habilidades a las necesidades cambiantes de la economía” (CEPLAN 2010). En efecto, las necesidades cambiantes del mercado y las exigencias de mejora permanente de la productividad requieren la adecuación continua de las capacidades de la oferta laboral. Esta preocupación, a nivel de Estado, la podemos evidenciar en la Tabla 6, que resalta la importancia de la dotación de capital humano altamente calificado como determinante de la competitividad del país.

Tabla 6
CEPLAN: Determinantes de una economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad

Determinantes de la competitividad según CEPLAN
Alta productividad
Dotación de capital humano altamente calificado
Economías de escala
Infraestructura generada por el Estado de soporte a los sistemas productivos
Empresas relacionadas con el Estado o universidad para la innovación permanente
Clima favorable para la inversión favorable
Recurso naturales con ventajas dinámicas
Sociedad civil y cultura nacional valoran propiedad e inversión privada como factores de desarrollo

Fuente: *Políticas, variables e indicadores del Objetivo de competitividad en el CEPLAN 2010-2021*, CEPLAN, 2010.

Visto desde otra perspectiva, complementaria a lo anterior, como lo señala **CINTERFOR (2011)** la educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente son pilares fundamentales para el empleo de los trabajadores; les facilitan condiciones para mejorar su empleabilidad y su calidad de vida y contribuyen con el desarrollo empresarial sostenible. Estos cometidos están ligados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁴ (ODM) en especial los relativos a la reducción de la pobreza. El primero de los ODM, “erradicar la pobreza extrema y el hambre” junto con una de las metas para hacer realidad dicho objetivo: “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes” recogen los propósitos de los programas de formación y desarrollo de competencias (OIT/CINTERFOR 2011: 14).

En recientes discusiones sobre la importancia del desarrollo de las capacidades y competencias, la OIT ha insistido en que “la educación y la formación son

²⁴ Las ODM son un plan de todas las naciones y las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial; fueron lanzados en la Cumbre Mundial de 2000 de las Naciones Unidas. Ver: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.shtml>

necesarias para el crecimiento de la economía y del empleo y para el desarrollo social [...] son un medio para potenciar a las personas, mejorar la calidad y la organización del trabajo, aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores, fortalecer la capacidad competitiva de las empresas y promover [...] la equidad y la inserción laboral. La formación es piedra “angular del trabajo decente”, con una visión de aprendizaje permanente que guarda coherencia con las políticas públicas en los ámbitos económicos, fiscal, social y del mercado de trabajo, todas ellas fundamentales para el crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y el desarrollo social. (OIT/CINTERFOR 2011: 14).

La formación y el desarrollo de competencias constituyen la base para la competitividad de las economías y de las empresas. Desde el punto de vista social, son una herramienta en el combate a la pobreza y a la promoción de la igualdad de oportunidades, mediante la integración de las personas en los ámbitos laboral, social y de ciudadanía (OIT/CINTERFOR 2011: 14).

Desde esta lógica, la sociedad invierte recursos en formación; así, por ejemplo, para el año 2009, según datos de la ENIVE, solo en Lima las familias invirtieron más de 96 millones de nuevos soles en cursos de capacitación y el Estado cerca de 138 millones de nuevos soles (Espinoza 2011: 226). Desde el punto de vista del trabajador, este espera recuperar, a través de mejores oportunidades de empleos y mejores salarios, el costo de oportunidad en el que incurre para mejorar su calificación (tiempo y ganancias en actividades alternativas). Las empresas buscan, por su parte, mayor competitividad; y el Estado, la sostenibilidad del crecimiento económico a través de la creación de capital humano nacional. Por ello, las empresas también invierten en sus recursos humanos. Así, el Boletín de Economía Laboral (BEL) N° 37²⁵ muestra que, para el 2007, gran parte de las empresas, particularmente aquellas que tienen de 50 a más trabajadores, implementó programas de capacitación para su personal que tenía como objetivo mejorar su desempeño. De este modo, “las empresas de Lima Metropolitana llegaron a invertir en capacitación aproximadamente 70 mil

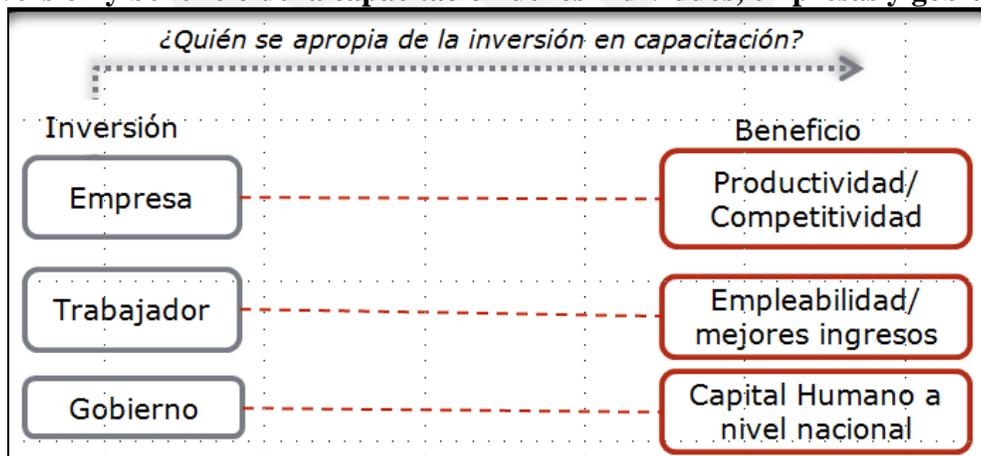
²⁵ Este boletín sintetiza los resultados de la encuesta realizada a una muestra de empresas de Lima Metropolitana sobre el desarrollo de sus recursos humanos. Dicho estudio fue realizado por el MTPE en el año 2007 con el objetivo de obtener información sistematizada sobre las prácticas de manejo de los recursos humanos en dichas empresas. La muestra para dicha encuesta la conformaron empresas formales de distintas ramas de la actividad económica. En dicha encuesta se persiguió tres objetivos básicos: obtener información sobre las estrategias que aplican las empresas en la gestión de los recursos humanos; caracterizar los recursos humanos de las empresas por sector y por tamaño; y, finalmente, identificar los principales criterios para los procesos de selección.

nuevos soles por empresa por año. Este monto promedio es mayor entre las grandes empresas (222 mil 516 nuevos soles), y, en general, el gasto destinado a la formación representó el 0,54% de las ventas de las empresas” (MTPE – PEEL 2008: 17-35). Sin embargo, el estudio resalta que, a pesar de que las empresas reconocen los beneficios de la capacitación con respecto a la mejora de la productividad de sus empleados, también reconocen que ello es un costo que difícilmente pueden afrontar.

Entonces, como se aprecia en la Ilustración 2, las empresas invierten en capacitación porque buscan mayor productividad de sus trabajadores para lograr mayor competitividad; sin embargo, en el mercado peruano existe una elevada rotación, lo cual puede ser un desincentivo para invertir en capacitación. Por su parte, las personas buscan con la capacitación mejorar su empleabilidad; sin embargo, podrían no tener recursos para enfrentar los costos directos como indirectos de la misma. Por su parte, dado que se relaciona mejor el capital humano con mejores niveles de competitividad del país, y teniendo en cuenta las anteriores fallas, como actor el Gobierno, cumpliendo el rol subsidiario y promotor de la economía del Estado, invierte en capacitación para incrementar el capital humano disponible en la sociedad.

Ilustración 2

Inversión y beneficio de la capacitación de los individuos, empresas y gobierno



Fuente: Elaboración propia

Lo anterior se puede resumir en la Tabla 7 que muestra el impacto de la formación y desarrollo de competencias de las personas, las empresas y la sociedad, de la siguiente manera:

Tabla 7
Impacto de la formación y desarrollo de competencias de las personas, las empresas y la sociedad

Personas	Empresas	Sociedad
<p>Las personas que participan en la formación pueden acceder a mejores condiciones de trabajo, de remuneración, a una mayor empleabilidad y a una mejor calidad de vida. El desarrollo de calificaciones y competencias debería garantizar su capacidad para adaptarse a los cambios en las tecnologías y la organización del trabajo.</p> <p>Además, investigaciones de CEDEFOP (2011)²⁶ han demostrado que la formación profesional puede fomentar la confianza y la autoestima, lo cual contribuye a la inserción del individuo en la familia y la sociedad.</p>	<p>Las empresas que consideran a sus trabajadores como una fuente importante de ventaja competitiva y como activos y agentes del cambio pueden ser más innovadoras y sostenibles.</p> <p>Para ello las empresas deben identificar las calificaciones que precisan promover una cultura de aprendizaje permanente, fomentar la formación en el lugar de trabajo y facilitar el intercambio de conocimientos.</p>	<p>La sociedad percibe los impactos del desarrollo de competencias mediante empleos de mejor calidad, mayores tasas de ocupación y formalidad, reducción de la pobreza, inclusión social, respeto de los derechos laborales y competitividad en los mercados mundiales.</p> <p>La formación debe responder al entorno productivo, tecnológico, laboral y sociocultural, así como a las características, condiciones, necesidades y expectativas de sus sujetos de atención. Esta es la doble pertinencia de la formación, tanto social como económica.</p>

Adaptado de Guía para la evaluación de impacto de la formación, OIT/CINTERFOR, 2011. pp. 15-16

En ese marco, como una acción específica del Estado a cargo del MPTE, se encuentra el programa RP. El programa fue instaurado en el 2009 con el objetivo de promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores y empresas afectados directamente por la crisis económica internacional del 2008, a través de servicios de capacitación laboral, intermediación laboral, asistencia técnica para emprendedores y certificación de competencias laborales. Para la ejecución de este programa, se destinó 100 millones de nuevos soles provenientes de fondos públicos. En ese sentido, es necesario conocer el grado con que este programa de formación contribuye a alcanzar los objetivos relativos al empleo y la mejora de las condiciones sociales y económicas de las personas, las empresas y la sociedad en su conjunto. De modo amplio, conocer los resultados, efectos e impactos de los programas de formación resulta fundamental para tomar decisiones respecto a la calidad y la pertinencia de los mismos (OIT/CINTERFOR 2011: 24-25). Pues, la ausencia de evaluación lleva a que programas inefectivos e ineficientes provoquen el drenaje de los escasos recursos

²⁶ CEDEFOP: Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.

disponibles, que podrían utilizarse en otras iniciativas de mayor efecto sobre el bienestar de la población. (Pinilla y García-Altés 2010: 114)

Además, RP enfrenta una nueva legislatura, un cambio de gobierno. Como se verá más adelante en el gobierno anterior (Alan García 2006-2011) este programa fue prioritario en la agenda del Viceministerio; por ende es necesario examinar a la luz de un cambio de gobierno si el programa tiene un diseño sólido, que le permita una continuidad si la función gubernativa lo determina así.

En ese sentido, se considerada pertinente la evaluación del programa RP, a pesar de que este programa no responde totalmente a los criterios estrictos de evaluabilidad; es decir, si bien existen fuentes de información evaluables y fiables, y no existe algún factor que interfiera con un proceso de evaluación imparcial, no se verifica claridad alguna en la intencionalidad de la intervención e indicadores mensurables suficientes. Pues, el programa RP nace como una decisión política, como un paliativo para hacer frente a los efectos de la crisis internacional en el empleo, no desarrolló una línea de base y los datos e indicadores generados por el programa no permiten llevar a cabo una evaluación que responda a todos los criterios de evaluabilidad antes mencionados. Pero como ya se mostró en el acápite anterior, la experiencia internacional muestra que es posible evaluar el diseño de programas con pocos años de implementación para mejorar su diseño y gestión, en pro de orientar mejor el gasto de los recursos públicos que se destinan para ello.

1.1.4. Objetivos, metodología e hipótesis

El programa RP ha estado siendo ejecutado desde el 2009, en tal sentido, es un programa que sigue en ejecución y es reciente. La técnica a utilizar para su evaluación debe ser coherente con lo anterior. En primer lugar, dado que el programa continúa en ejecución, se debe hacer una evaluación formativa. Esta se puede entender como aquella que establece medios que permiten el aprendizaje y realizar modificaciones durante el ciclo del programa; puesto que busca guiar el mejoramiento del mismo; y el énfasis de la evaluación es la retroalimentación para mejorar la intervención. Así,

apoya la mejora continua de la ejecución de un programa a través de un ejercicio ordenado y sistemático que permite entender la racionalidad detrás del programa y opinar sobre la pertinencia de la misma así como de las acciones llevadas a cabo para su concreción (Ortegon et ál. 2005:48).

En segundo lugar, dado que el programa es reciente, los resultados e impactos no podrían manifestarse de manera fehaciente en el corto plazo²⁷. Por ello, se considera pertinente analizar los temas de diseño del programa y, con menor énfasis, los resultados a nivel de producto. El diseño de RP se hace explícito en su Matriz de Marco Lógico (MML), la misma que se constituye como un elemento metodológico, es decir, un instrumento de gestión muy compacto, del método de marco lógico. El mismo que está siendo usado para la construcción de indicadores y posteriores evaluaciones por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y otras agencias internacionales²⁸, y por varios países latinoamericanos., como se mostró anteriormente. En efecto, el método que se utilizará para la evaluación sigue buenas prácticas internacionales y además es coherente con los aspectos teóricos desarrollados previamente.

²⁷ El incremento de la empleabilidad, que es el objetivo del programa REVALORA PERÚ, así como la inserción laboral de sus beneficiarios son un tema relacionado con la trayectoria laboral, para la cual se debe hacer un análisis en un período de tiempo razonable. Por ello, para el caso de RP, no sería factible emprender por el momento, una evaluación de impacto debido a la naturaleza de los resultados esperados, y además por la poca información generada por el programa. Pues, se debe mencionar que si bien en los programas, “es posible medir variaciones en los indicadores asociados a resultados finales antes que concluya el programa, para lo cual es importante contar con indicadores adecuados para el nivel de Fin” (Aldunate y Córdoba 2011: 18), pero en el programa RP no existen. En suma, no existen todos los requisitos metodológicos para una evaluación de impacto, y emprenderla excedería largamente los objetivos de esta tesis, pues requeriría por ejemplo la construcción de una muestra de beneficiarios y grupos de control, y trabajo de campo con representatividad estadística, entre otras tareas necesarias para abordar con éxito una evaluación de impacto adecuada.

La evaluación de impacto tiene como objetivo determinar de forma más general si el programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones, y si estos efectos son atribuibles a la intervención del programa. Las evaluaciones de impacto también permiten examinar consecuencias no previstas en los beneficiarios, ya sean positivas o negativas. Asimismo, puede haber otros factores o sucesos que estén correlacionados con los resultados, sin ser causados por el proyecto. Es por ello que, para asegurar un rigor metodológico, una evaluación del impacto debe estimar el escenario contrafactual o simulado alternativo, es decir, lo que habría ocurrido si el programa o proyecto nunca se hubiera realizado o lo que habría ocurrido normalmente (Beker 2000: 2-15).

²⁸ A partir de principios de la década de los setenta, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (U.S. Agency for International Development- USAID) empezó formalmente a utilizar el marco lógico en la planeación de sus proyectos. Luego, la metodología se expandió primero entre la comunidad de agencias para el desarrollo internacional, y, posteriormente, en los diversos ámbitos académicos y profesionales de la gestión. De ese modo, la metodología del marco lógico ha sido adoptada, en algunas ocasiones con algunas variaciones, por numerosas otras agencias e instituciones. Una de las primeras fue la GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit- GIZ*), la cual utilizó el marco lógico como parte de su método “Planeación de proyectos orientada a objetivos - ZOPP (Ziel Orientierte Project Planung). Más recientemente, el BID ha estado impulsando fuertemente en Latinoamérica el uso del marco lógico. Naciones Unidas utiliza una variante del marco lógico para la planeación y control de su programa de trabajo en el “Integrated Monitoring and Documentation Information System (IMDIS)” (Aldunate y Córdoba 2011: 7-12).

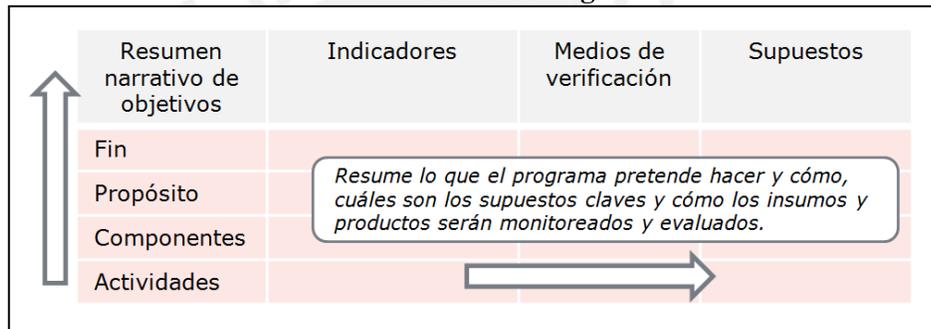
En ese sentido, para comprender mejor los alcances de este método se desarrollará algunos conceptos relevantes para este trabajo. En primer lugar, la metodología del Marco Lógico, aplicada a programas públicos, se basa en identificar, en el entorno de un proyecto o programa, cuatro tipos de objetivos que corresponden a distintas categorías lógicas: dos de ellos (exógenos) pertenecientes al contexto político, económico y social en que se inserta el programa, y los otros dos tipos de objetivos (endógenos), pertenecientes al ámbito de la gestión gerencial del programa. Las dos categorías exógenas reflejan el PROPÓSITO y el FIN. Estas categorías son exógenas, pues reflejan situaciones externas al programa y anteriores a él. Constituyen la razón por la cual se crea el programa: dar respuesta a necesidades sociales, políticas o económicas, detectadas y diagnosticadas previamente. Las dos categorías endógenas dan cuenta de la gerencia del programa. Son relaciones del tipo insumo-producto, ya que detallan lo que el programa produce, COMPONENTES, para entregar a sus beneficiarios y las ACTIVIDADES por medio de las cuales se producen dichos componentes. Las categorías son endógenas, pues se crean al diseñar el programa, con la finalidad de dar respuesta a las necesidades sociales, políticas y económicas que se expresan en las categorías exógenas (Aldunate y Córdoba 2011: 19).

De acuerdo a ello, las categorías políticas (exógenas) expresan por qué un programa o proyecto es socialmente necesario; por su parte, las categorías gerenciales (endógenas) muestran cómo se generan los bienes y servicios que el programa pondrá a disposición de los beneficiarios. En consecuencia, al ser exógenos, el FIN y PROPÓSITO constituyen una demanda social, a la cual el diseño del programa responde con una oferta de bienes y servicios²⁹. El éxito del programa se obtiene solo si lo que ofrece el diseño del programa satisface la demanda externa a él. Por esta razón, la correcta aplicación del método del marco lógico implica considerar la existencia de una articulación ente dos planos: la demanda social y la oferta programática (Aldunate y Córdoba 2011: 19).

²⁹ Es necesario mencionar que para algunos autores, el propósito no es exógeno, sino un aspecto endógeno, ya que el programa o proyecto debe asegurar su logro; sin embargo, no existe un acuerdo general para definir este tema y la discusión resulta amplia.

Por tanto, el marco lógico ayuda a aclarar los objetivos de un proyecto, programa o política, puesto que facilita la identificación de las relaciones de causalidad previstas- la lógica del programa- en la cadena formada por los siguientes componentes³⁰: insumos, procesos, productos, propósito y fin. Además, permite determinar los indicadores de desempeño en cada fase de esta cadena, así como los riesgos que podrían impedir el logro de los objetivos³¹. Asimismo, durante la ejecución, el marco lógico sirve como instrumento útil para examinar los progresos y tomar medidas correctivas (Banco Mundial 2004:9)³². La metodología de marco lógico, se traduce en un esquema claro y preciso de realización, que es la Matriz de Marco Lógico, como lo indica la Ilustración 3:

Ilustración 3
Matriz de Marco Lógico



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Área de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES (2005)

Entonces el marco lógico permite evaluar si lo que ofrece el programa y el modo en cómo ha desarrollado sus mecanismos internos de gestión son los pertinentes para lograr el propósito que se planteó y contribuir a un fin determinado. En efecto, la evaluación con enfoque de marco lógico tiene como centro el análisis lógico de los programas públicos; es decir, evalúa la consistencia del diseño de una intervención. Por ello, “el gran aporte de una evaluación con enfoque de marco lógico es mejorar el

³⁰ Se utilizan múltiples términos para describir los diferentes eslabones de una cadena de objetivos. Algunos autores denominan de manera diferente los conceptos básicos asociados a los eslabones de la cadena; así, por ejemplo, algunos los enumeran como impactos, efectos, productos, procesos; mientras que otros, como fin, propósito, componentes y actividades; también, insumos, “outputs” (productos) y “outcomes” (objetivos intermedios y/o finales) (Mokate 2003: 19-21).

³¹ Para conocer los tipos de indicadores ver el Anexo 4.

³² Sin embargo, se debe mencionar que en algunos casos no es posible aplicar completamente el método del marco lógico; por ello, “suele emplearse en conjunto con otros métodos, técnicas y herramientas en metodologías de formulación, gestión y evaluación de programas” (Aldunate y Córdoba 2011: 33).

diseño de una intervención, pues permite examinar la racionalidad y viabilidad de lo que propone el Programa” (Beteta 2011).

Sobre la base de evaluaciones aplicadas por países como Chile, México, Colombia y Perú, se desarrolla la matriz de evaluación para RP para el período mayo de 2009-junio de 2011, la misma que se ajusta al tipo de información que se generó en el programa y está disponible para esta evaluación. Pues, cuando se diseñó el programa, no se desarrolló una línea de base, y el marco lógico que se formuló no fue completamente riguroso para los temas de evaluación. De esta manera, los componentes de la MML están incompletos y no permiten llevar a cabo una evaluación completa con la metodología señalada³³.

Por ello, se plantea una evaluación intermedia que responda básicamente a la coherencia respecto de lo que ofrece el programa y el modo en cómo ha desarrollado sus mecanismos internos de gestión y el problema que busca dar solución. Esto significa que la evaluación que se desarrollará está sujeta a los datos existentes del programa para el período mayo de 2009- junio de 2011, y no pretende emitir juicios definitivos sobre los resultados del programa durante ese período, pero sí respecto al diseño y gestión. Así, se desarrollan seis temas generales que hacen énfasis en el diseño y la gestión, pero que exploran algunos resultados a nivel de producto, así como algunos aspectos mínimos de eficiencia. La Tabla 8 muestra los temas y preguntas de evaluación, pero para conocer a nivel desagregado las preguntas se debe ir al Anexo 5. La matriz de evaluación se muestra en la Tabla 8, pero previo a ello se señalará cuál es el objetivo general de esta evaluación y cuáles los objetivos específicos, y las fuentes de información.

Objetivo general de la evaluación

Aclarar la justificación del programa y definir una línea de acción para una mayor consistencia lógica de sus objetivos, de modo tal que el programa en el

³³Se puede observar la MML de REVALORA PERÚ en el Anexo 7.

futuro pueda tener objetivos más claros y un número mínimo de indicadores que ayuden posteriormente a verificar sus resultados e impactos.

Objetivos específicos de la evaluación

- Caracterizar al programa
- Reconstruir fundamentos teóricos que sustentan la existencia de RP
- Evaluar el diseño del programa RP
- Analizar la pertinencia de los objetivos del programa RP
- Revisar la lógica vertical y horizontal de la MML del programa RP
- Evaluar la gestión del programa RP
- Revisar aspectos de eficacia y calidad del programa RP a nivel de producto
- Explorar temas de eficiencia del programa RP
- Construir recomendaciones que puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa RP
- Proponer un nuevo diseño básico de RP, con objetivos claros e indicadores mínimos.

Hipótesis

El programa RP muestra inconsistencias en su diseño debido a la falta de un diagnóstico adecuado en la etapa de diseño del mismo, pues su creación respondió a prioridades políticas del momento. Por lo mismo, no queda claro lo que el programa pretende conseguir y su la lógica de intervención.

Fuentes de información

Las fuentes utilizadas para la evaluación son tanto primarias como secundarias. Por un lado, se realizó entrevistas a profundidad con personal del programa RP, entidades ejecutoras de los servicios del programa RP, beneficiarios del programa RP. Es decir, se utilizó un método de evaluación rápida: entrevista a informantes clave. La cual es definida por el Banco Mundial como un método en el cual se desarrolla una “serie de preguntas

abiertas formuladas a algunos individuos seleccionados por su conocimiento y experiencia en un tema de interés. Estas entrevistas son cualitativas, en profundidad y semiestructuradas, y están basadas en guías de entrevista en que se recogen los temas o preguntas” (Banco Mundial 2004: 15).

Por otro lado, las fuentes secundarias son de dos tipos: documentos diversos que desarrollan aspectos teóricos de evaluación, de mercado de trabajo, capital humano y experiencias internacionales de programas similares a RP; y, documentos del programa RP, estos son: manuales, flujos, resoluciones de RP, resultados del análisis de la base de datos del programa, memoria institucional, presentaciones, etc.



Tabla 8
Matriz de evaluación

Tema de ³⁴ evaluación	Sub tema de evaluación	Preguntas de evaluación ³⁵	Fuentes de información ³⁶	Método de recolección de información ³⁷	Limitaciones del método	Objetivo del análisis
1. Diseño del programa	1.1. Diagnóstico de la situación inicial	¿El problema, la población potencial y objetivo están bien definidos?	<p><i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas</p> <p><i>Secundarias:</i> Registros del programa, estadísticas económicas y laborales, y marco contextual</p>	<p>Revisión de fuentes secundarias</p> <p>Entrevistas con personal del programa</p>	Inexistencia de información desagregada y estimaciones estadísticas que justificarían la intervención.	Evaluar si el problema que dio origen al programa está bien identificado
	1.2. Lógica vertical de la matriz de marco lógico	¿Cómo operan las relaciones de causa-efecto entre los distintos objetivos?	<p><i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas</p> <p><i>Secundarias:</i> Marco lógico del programa, marco teórico sobre temas relacionados a la lógica del programa, teoría sobre MML, documentos de otros programas similares en América Latina</p>	<p>Revisión de fuentes secundarias</p> <p>Entrevistas con personal del programa</p>	<p>Existen discusiones y preocupaciones que no están en la MML, como el planteamiento de la causalidad que propone el programa.</p> <p>Posible sesgo en la respuesta de los entrevistados al sentirse evaluados.</p>	Determinar si las acciones que se desarrollan en el programa tiene una clara correspondencia con las razones que se tuvieron en cuenta para crear el programa, sin que sobren o falten acciones conducentes a la obtención de una solución del problema
	1.3. Lógica horizontal de la matriz de marco Lógico	¿Existen metas, indicadores, medios de verificación y supuestos adecuados?	<p><i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas</p>	<p>Revisión de fuentes secundarias</p> <p>Entrevistas con personal del programa</p>	Posible sesgo en la respuesta de los entrevistados al sentirse evaluados	Analizar si el programa cuenta con una “carta de navegación”, donde puedan encontrar indicadores para determinar si en su acción el programa sigue alineado con sus objetivos

³⁴ Como ya se indicó esta metodología y la construcción de la matriz de evaluación (que se desarrolla con más detalle en el Anexo 5) responden a estándares internacionales, de buenas prácticas que se están utilizando en algunos países de América Latina que han avanzado en sus sistemas de evaluación y además sigue el esquema de los EDEP del MEF.

³⁵ Se puede ver las preguntas a nivel desagregado en el Anexo 5

³⁶ Clasificación sobre la base de *Metodología de la investigación, 2da. edición*, Bernal, 2006.

³⁷ Se pude acceder a la lista de todas las entrevistas en el Anexo 10.

Tabla 8
Matriz de evaluación

Tema de ³⁴ evaluación	Sub tema de evaluación	Preguntas de evaluación ³⁵	Fuentes de información ³⁶	Método de recolección de información ³⁷	Limitaciones del método	Objetivo del análisis
1. Diseño del programa			<i>Secundarias:</i> Marco lógico del programa, teoría sobre MML			
	1.4. Reformulaciones del programa a nivel de diseño	¿Han existido cambios en el diseño del programa?	<i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas <i>Secundarias:</i> Registros del programa	Revisión de fuentes secundarias Entrevistas con personal del programa	Posible sesgo en la respuesta de los entrevistados al sentirse evaluados	Determinar los cambios realizados en el programa
2. Organización y gestión del programa	2.1. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.	¿Son adecuados la estructura organizacional y los esquemas de coordinación?	<i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas; ejecutores de los servicios del programa <i>Secundarias</i> Documentos institucionales	Revisión de fuentes secundarias Entrevistas con personal del programa, grupo de entidades que ejecutaron los servicios del programa.	Posible sesgo en la respuesta de los entrevistados (personal del programa) al sentirse evaluados	Examinar la idoneidad de la distribución de personal, la asignación de responsabilidades y la estructura organizacional. Evaluar los mecanismos de coordinación a nivel interno y externo
	2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes	¿Son pertinentes los criterios de focalización?	<i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas <i>Secundarias</i> Documentos institucionales	Revisión de fuentes secundarias Entrevistas con personal del programa, grupo de entidades que ejecutaron los servicios del programa.	Inexistencia de información desagregada y cuantificada de la población potencial y beneficiaria, con lo cual se podría estimar mejor la idoneidad de los criterios de focalización.	Estimar si los criterios de focalización son los pertinentes.
	2.3. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de	¿Cómo se diseñaron los criterios de asignación de recursos, los mecanismos de transferencias y las	<i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas; ejecutores de los servicios del programa	Revisión de fuentes secundarias Entrevistas con personal del programa, grupo de	No se tiene acceso a todos los contratos con las entidades ejecutores de los servicios del programa	Identificar los criterios de asignación de recursos, los mecanismos de transferencias y las modalidades de pago, así como su aplicación real.

Tabla 8
Matriz de evaluación

Tema de ³⁴ evaluación	Sub tema de evaluación	Preguntas de evaluación ³⁵	Fuentes de información ³⁶	Método de recolección de información ³⁷	Limitaciones del método	Objetivo del análisis
2. Organización y gestión del programa	recursos y modalidad de pago	modalidades de pago y cómo operan en la práctica?	<i>Secundarias</i> Documentos institucionales, información presupuestaria	entidades que ejecutaron los servicios del programa		
	2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable	¿El sistema de seguimiento y evaluación genera información pertinente, de calidad, periódica y oportuna?	<i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas; ejecutores de los servicios del programa <i>Secundarias</i> Documentos institucionales	Revisión de fuentes secundarias Entrevistas con personal del programa, grupo de entidades que ejecutaron los servicios del programa.	Posible sesgo en la respuesta de los entrevistados al sentirse evaluados	Evaluar cómo han operado la función de seguimiento y evaluación desarrollada por el programa en cuanto a generación de información
3. Eficacia y calidad del programa	3.1. Desempeño del programa en cuanto a la producción de componentes	¿Cuál ha sido el desempeño del programa en la producción de componentes?	<i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas; ejecutores de los servicios del programa; grupo de beneficiarios seleccionados por personal del programa. <i>Secundarias</i> Documentos institucionales	Revisión de fuentes secundarias	No existen indicadores ni información para evaluar todos los ámbitos de control, sino solo de producto. Del mismo modo, no existen indicadores ni información generada para todas las dimensiones de evaluación ³⁸ .	Identificar el nivel de producción de los componentes y comparar con metas estimadas y programas similares
	3.1. Desempeño del programa a nivel de propósito	¿Cuál ha sido el desempeño del programa a nivel de propósito?		Entrevistas con personal del programa, grupo de entidades que ejecutaron los servicios del programa		Definir el avance del propósito
	3.3. Desempeño del programa a nivel de fin	¿Cuál ha sido el desempeño del programa a nivel de fin?		Focus Group con beneficiario seleccionados		Determinar si el programa está contribuyendo al logro del fin
4. Recursos financieros	4.1. Fuentes y usos de recursos	¿Cuáles son las fuentes de financiamiento y	<i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de	Revisión de fuentes secundarias	No se tiene acceso a la base de datos de costos	Analizar y evaluar las fuentes y usos de recursos financieros.

³⁸ Con respecto a los ámbitos de control, estos son los siguientes: indicadores de insumos (inputs), de procesos, de productos y de resultado final o impacto. Con respecto a las dimensiones de evaluación, son las siguientes: eficacia, eficiencia, economía y calidad. Como se indicó anteriormente, se puede acceder a mayor información sobre el tema en el Anexo 4.

Tabla 8
Matriz de evaluación

Tema de ³⁴ evaluación	Sub tema de evaluación	Preguntas de evaluación ³⁵	Fuentes de información ³⁶	Método de recolección de información ³⁷	Limitaciones del método	Objetivo del análisis
	financieros	cómo se desglosan los gastos?	Lima como de oficinas desconcentradas; ejecutores de los servicios del programa	Entrevistas con personal del programa	unitarios del programa, por lo que se hará estimaciones	eficiencia y economía del programa
	4.2. Eficiencia del programa	¿Cuál es el costo medio, la producción media y los gastos de administración?	<i>Secundarias</i> Documentos institucionales		El programa no generó información para medir productividad media	
	4.3. Economía	¿Cuál es el nivel de ejecución presupuestaria? ¿Existen mecanismos de recuperación de gastos y aporte de terceros?				
5. Sostenibilidad del programa		¿Las características institucionales y las capacidades existentes hacen que el programa sea sostenible?	<i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas	Análisis de los temas de evaluación anteriores Entrevistas al personal del programa	Se necesitaría un análisis detallado de los aspectos que definen la sostenibilidad de un programa.	Analizar y evaluar aspectos relacionados con la sostenibilidad del programa
6. Justificación de la continuidad		¿El programa debe continuar en la misma forma que su ejecución actual?	<i>Primarias:</i> Personal del programa, tanto de Lima como de oficinas desconcentradas	Análisis de los temas de evaluación anteriores Entrevistas al personal del programa	Es necesario un análisis cuantitativo para abordar la evolución del problema que busca atacar el programa y una evaluación de resultados e impacto.	Determinar la justificación de la continuidad del programa

Fuente: Elaboración propia, sobre la base *Evaluación de Diseño y Ejecución de Intervenciones Públicas-EDEP*, Ministerio de Economía y Finanzas, 2011.

1.1.5. ¿Cuáles son las limitaciones de la evaluación?

- Las entrevistas que se realizaron no buscan ser representativas, buscan tener una perspectiva desde distintos tipos de actores. Los entrevistados se eligieron por varios criterios: primero, por ser actores relevantes; segundo, por las facilidades que dio el programa RP para concretar las entrevistas; tercero, para el caso de las entrevistas en las sedes desconcentradas en La Libertad y Lambayeque, por la cercanía geográfica; cuarto, para las entrevistas con los beneficiarios del programa en las sedes antes mencionadas el coordinador de la sede convocó a algunos beneficiarios que mantenían contacto con el programa. Por todo ello, se debe recalcar que no es posible realizar inferencia de los resultados obtenidos y no se pretendió garantizar un tamaño de muestra adecuado. A pesar de ello, los hallazgos relevantes del trabajo cualitativo permiten ilustrar los aspectos que se evalúan en el trabajo. Se recalca en algunos aspectos que son conclusiones generales de las entrevistas, al ser respuestas recurrentes y similares; por otro lado, cuando es necesario se indica específicamente la persona entrevistada.
- El programa RP, en general, desarrolló indicadores de muy poco valor. Por lo que, no es posible medir todos los ámbitos de control y las dimensiones de evaluación. Es por ello que se centra el análisis en el aspecto de diseño. Sin embargo, no deja de mencionar aspectos que si bien no pueden medirse se puede teóricamente indicar cómo deberían desarrollarse.

Nota metodológica

Es necesario mencionar que si bien se optó por conveniente la utilización del marco lógico para la evaluación, ello sobre una base teórica y empírica, existen otros métodos para realizar evaluaciones de diseño y gestión, a continuación mencionamos algunos a modo de referencia.

En primer lugar, el **método participativo**, permite la intervención activa en la toma de decisiones de quienes tienen relación con un programa, proyecto o estrategia, y genera un sentimiento de identificación con los resultados y recomendaciones de la evaluación. Este método permite reflexionar sobre las condiciones concretas y las perspectivas y prioridades de los involucrados para diseñar intervenciones más sostenibles; identifica problemas y permite resolverlos durante la ejecución. Tiene como ventajas: el análisis de cuestiones pertinentes con la participación de los beneficiarios y actores relevantes de un programa, ofrece información oportuna y fiable para la toma de decisión sobre la gestión, y permite una mayor identificación con el programa (Banco Mundial 2004: 16-17).

No se optó por este método, porque la evaluación participativa implica la participación de las partes interesadas en diferentes niveles y en forma conjunta para identificar problemas, recopilar y analizar información y generar recomendaciones. Esto requiere de un tiempo importante para que las partes interesadas puedan participar de manera significativa, teniendo como supuesto, además, que es factible que éstos puedan participar de la evaluación.

En segundo lugar, la **evaluación basada en la teoría** tiene varias semejanzas con el enfoque de marco lógico; sin embargo, la evaluación basada en teoría permite una comprensión mucho más profunda del funcionamiento de un programa o actividad, pues permite construir la “teoría del programa” o la “lógica del programa”. Ello permite determinar cuáles son los factores definitivos del éxito. Y cuando los datos revelan que estos factores no se han conseguido, una conclusión razonable es que el programa tiene pocas probabilidades de conseguir sus objetivos (Banco Mundial 2004: 10).

Las ventajas de este método son las siguientes: permite conocer qué es lo que funciona o no y por qué razón; permite corregir de inmediato los problemas que van apareciendo; ayuda a identificar los efectos secundarios no deseados del programa; ayuda a establecer prioridades entre los temas que se deben investigar con mayor profundidad, utilizando quizá una recopilación de datos mejor centrada o técnicas de S&E más avanzadas; y, sirve de base para evaluar los efectos probables de los programas. No obstante, esta

metodología tiene como inconvenientes: puede adquirir fácilmente una complejidad excesiva si la escala de las actividades es grande o si se elabora una lista exhaustiva de factores y supuestos, las partes interesadas podrían estar en desacuerdo sobre cuáles son los factores determinantes que consideran importantes, problema cuya resolución puede consumir un tiempo precioso (Banco Mundial 2004: 10-11).

La razón por la que no se optó por esta metodología es porque, para evaluar el programa RP con este método se requiere profundizar en temas especializados de mercado de trabajo, y ello requiere mayor tiempo para realizar la evaluación, pues se debe hacer un análisis exhaustivo de cada una de las variables relevantes que las partes interesadas del programa determinen.

En tercer lugar, el marco lógico y teoría de cambio son ejemplos de enfoques que permiten diseñar, ejecutar, monitorear, y evaluar intervenciones. La **teoría de cambio** también es conocida como “ruta de cambio” (*pathway of change*), “motor de cambio” (*engine of change*), “modelo lógico” (*logic model*), y “teoría de acción” (*theory of action*) (Ortiz y Romero 2007: 1-7). Es una metodología para la elaboración de un recorrido de cambio, que muestra el conjunto de precondiciones necesarias y suficientes para lograr un objetivo de largo plazo (un objetivo estratégico). Involucra un trabajo grupal para obtener consenso en el recorrido, los indicadores de éxito en cada precondición, la población objetivo, la situación inicial, cuánto deberá cambiar cada indicador y cuándo deberá lograrse y documentarse ese éxito (CLAD 2012).

Asimismo, la utilización sistemática de esta teoría como instrumento de monitoreo y evaluación ayuda a: i) desaprender y a estar constantemente atentos a la revisión y actualización de los supuestos, ii) re-leer el contexto y sopesar si las condiciones de cambio establecidas inicialmente se mantienen o si el contexto, emergente y complejo, obliga a determinar nuevas condiciones; iii) (re)definir nuevas estrategias que ayuden a encarar operativamente y de mejor manera los cambios (Iñigo 2010: 1-4).

Por otro lado, este método es un ejercicio de aprendizaje colaborativo y multiactor, puesto que:

Ofrece básicamente un procedimiento de trabajo para generar un consenso sobre la verdadera causalidad que explicaría la obtención de un objetivo de carácter complejo; sin embargo, no ofrece un modelo explicativo, sino que parte del supuesto que reuniendo a las personas adecuadas, esto es, a especialistas en el área, a directores o coordinadores de un proyecto o programa y a expertos en planificación, así como a representantes de los involucrados, por ejemplo beneficiarios (*stakeholders*), debería obtenerse un buen camino para alcanzar los resultados esperados. (CLAD 2012).

No se optó por este método porque la esencia del mismo es realizar un ejercicio prospectivo con la participación de actores involucrados, pero teniendo como supuesto que ello garantiza la construcción de un camino adecuado para alcanzar resultados. En ese sentido, en primer lugar, para evaluar el programa RP se tendría que reconstruir el modelo que plantea esta teoría, pues el programa no se diseñó bajo esta metodología, sino la de marco lógico. En segundo lugar, para que la aplicación del modelo tenga validez se debe involucrar en ese proceso a actores relevantes. En tercer lugar, sería un ejercicio más que evaluativo, un ejercicio de planificación y redefinición del programa. En cuarto lugar, con la herramienta de marco lógico se plantea un aporte concreto, aclarar la lógica y justificación del programa, utilizando la información que el programa generó en función a su MML. Se utiliza el marco lógico a pesar de las debilidades que tiene: discusiones y preocupaciones que no se explicitan en la MML; no hay garantía de que la construcción de la MML haya sido participativa, en términos institucionales, para que todo el personal del programa y actores que estén relacionados con el logro de resultados compartan la visión de la MML; no existen mecanismos para asegurar que lo plasmado en la MML se logre efectivamente en la realidad por la existencia de tecnologías blandas³⁹.

³⁹ SULBRANDT (1993) indica que las relaciones entre determinadas acciones y sus correspondientes consecuencias van a ser particularmente sensibles al entorno, en todas sus dimensiones – culturales, económicas, sociales, laborales, climáticas, epidemiológicas, entre otras. Pues a diferencia de una tecnología “dura”, que combina un determinado conjunto de insumos en una forma específica y genera un determinado resultado o producto con aproximadamente un cien por ciento de certidumbre, en una tecnología “blanda” una determinada combinación de insumos y acciones no necesariamente conduce al mismo resultado. Es por ello que cuando se seleccionan las estrategias, programas o proyectos que se proponen para lograr un determinado objetivo social, en el mejor de los casos se basan en hipótesis sobre relaciones causales. Es decir, se supone (con base en antecedentes, experiencias en otros contextos o en una conceptualización de relaciones causa-efecto) que lo que se propone hacer puede conducir al cumplimiento de ciertos objetivos (SULBRANDT 1993).

1.2. Antecedentes del programa

1.2.1. Descripción General del programa RP

RP, entre mayo de 2009 y junio de 2011, desarrolló cuatro líneas de servicios: en primer lugar, la capacitación laboral, que buscaba la especialización de los trabajadores en concordancia con la demanda del mercado a través de alianzas con instituciones públicas y privadas, registradas por el programa; en segundo lugar, asistencia técnica para emprendedores, a través del “Diplomado de Gestión del Negocio Propio” (el requisito indispensable para acceder al diplomado de manera gratuita era presentar una idea de negocio viable, la cual, luego de tres meses de capacitación, se convirtiese en un Plan de Negocio); para la segunda etapa de este servicio, se seleccionaron los mejores planes de negocio y se brindó asistencia técnica para su implementación; en tercer lugar, certificación de competencias laborales, en sector turismo, hotelería y gastronomía para los perfiles ocupacionales de cocinero, mozo, barman, *housekeeping* y recepcionista, esto buscaba acreditar la experiencia laboral de los trabajadores que, teniendo el dominio de un oficio, carecían de estudios formales que evidencian dichos conocimientos; finalmente, el servicio de Intermediación Laboral, donde se desarrolló actividades de promoción dirigidas a los sectores empresariales con el objeto de lograr la inserción laboral de egresados; además, de contar con un sistema web de acceso directo en el portal del programa para facilitar la contratación laboral en línea. Las organizaciones involucradas en la ejecución del programa fueron las instituciones de capacitación especializadas (ICE), para la capacitación laboral; la Universidad ESAN para el Diplomado de Gestión de Negocio Propio; el Instituto Le Cordon Blue-Perú para la certificación de competencias; y la Dirección General del Servicio Nacional de Empleo (SENEP) del MTPE para la intermediación laboral. RP fue diseñado sin plazo de término, pues ha venido siendo ejecutado desde el 2009, pero la normativa correspondiente no establece una fecha de término. Por otro lado, respecto al ámbito de acción territorial, el programa estuvo presente en 15 departamentos: Áncash, Arequipa, Cajamarca, Lima, Cusco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, Pasco, Ucayali y Tacna.

1.2.2. Objetivos del programa RP a nivel de fin y propósito

De acuerdo a la MML de evaluación del programa, el fin de RP es “Contribuir a la disminución de las tasas de desempleo y subempleo”. Asimismo, tiene como propósito “Mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral”.

1.2.3. Justificación del programa RP

El Decreto de Urgencia (D.U.) N° 021-2009 autorizó la creación del Programa Especial de Reconversión Laboral (PERLAB), pues, en el marco de la crisis económica internacional del 2008, se diseñó el Plan de Estímulo Económico (PEE) para el bienio 2009-2010, que ascendió a 3,5% del PBI, siendo más de la mitad de sus recursos asignados al desarrollo de infraestructura. Asimismo, uno de los objetivos del PEE fue “apoyar a la población vulnerable a través de la priorización de proyectos de infraestructura, mantenimiento de instituciones educativas y de salud, inversión social y programas sociales”. En este marco nace RP (MEF 2010: 11).

Así, frente a la crisis internacional, el Poder Ejecutivo estableció como objetivo de interés nacional el aseguramiento del crecimiento económico y del empleo, estableciendo algunas medidas de carácter laboral. En ese sentido, buscó promover el empleo y proteger la empleabilidad mediante un servicio específico que permitiera la reconversión e intermediación laboral, así como la asistencia técnica y capacitación de los trabajadores afectados directamente por la crisis internacional. De ese modo, se autorizó al MTPE la creación del PERLAB, con el objeto de promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados directamente por la crisis internacional. Se debe indicar que, la norma que autoriza la creación de RP señala que se entiende como trabajadores afectados por el impacto de la crisis económica internacional a las personas naturales que reciban un pago por la prestación de sus servicios, sin importar su vinculación contractual pertenecientes al sector privado que, a partir del 01 de enero de 2008, hayan perdido su empleo o hayan visto disminuir sus ingresos o se encuentran en riesgo de cese por efecto de la crisis económica internacional.

Se estableció como sus componentes los siguientes aspectos: a) Intermediación laboral, que consiste en información sobre las oportunidades laborales y promoción empresarial; b) Asistencia técnica, que es el acompañamiento a emprendedores; y c) Capacitación, consistente en la recalificación y el reentrenamiento de trabajadores y certificación de competencias laborales. Se indica, además, que el PERLAB estaría a cargo de la Unidad Ejecutora 002, Programa de Capacitación Laboral Juvenil – PROJOVEN⁴⁰ (Unidad Ejecutora del MTPE).

En consecuencia, el Decreto Supremo (D.S.) N° 001-2009-TR crea el PERLAB, denominado también programa RP. Sus objetivos específicos son los siguientes: a) desarrollar una estrategia preventiva de protección de la empleabilidad de los trabajadores de aquellas empresas que puedan ser afectadas por el impacto de la crisis económica internacional; y b) brindar servicio de capacitación (recalificación y reentrenamiento), intermediación, asistencia técnica y reinserción laboral a trabajadores afectados directamente por el impacto de la crisis internacional. La norma en mención establece que se entiende como empresas afectadas por el impacto de la crisis económica internacional a aquellas que adviertan la necesidad de proteger la empleabilidad de sus trabajadores a fin de mejorar la calidad y especialización del factor trabajo en su empresa, así como aquellas que tienen capacidad potencial para absorber mano de obra.

Según los datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), durante el año 2009 la economía peruana tuvo que hacer frente a una serie de desafíos derivados de la crisis financiera internacional que generó la recesión global más profunda desde la postguerra y que fue intensificada tras la caída del banco de inversión Lehman Brothers en los Estados Unidos. Al finalizar el año 2009, la economía mundial registró por primera vez en sesenta años una caída en el nivel de actividad, habiendo alcanzado el punto más bajo en el primer trimestre del año, en el cual la producción global se contrajo alrededor de 7% en términos desestacionalizados anualizados. Luego de venir creciendo a una tasa promedio de 7,7% en los últimos cinco años, la economía peruana registró un crecimiento de 0,9%

⁴⁰ Si bien no corresponde al período de evaluación de RP, se debe recalcar que PROJOVEN fue transformado por el Decreto Supremo N° 013-2011-TR en el Programa Nacional de Empleo Juvenil “JÓVENES A LA OBRA”.

en el año 2009, como efecto de esta crisis. La desaceleración de la economía peruana se observó principalmente en las actividades con estrechos vínculos con el comercio exterior. Así, rubros como la agroindustria y las ramas manufactureras de insumos y de bienes de capital registraron los mayores descensos. En tanto que la inversión privada pasó al terreno negativo, dado que la mayor incertidumbre generada por la crisis financiera internacional y la retracción de la demanda llevó a las empresas a reconsiderar la puesta en marcha de nuevos proyectos (BCRP 2009: 13-46).

Además, según las estadísticas del Programa de Estadísticas y Estudios laborales (PEEL), en el 2008 las ciudades más golpeadas por la crisis internacional fueron Sullana, Cerro de Pasco, Cajamarca, Pisco, Talare e Ica, puesto que fueron las ciudades en las que el índice de empleo en las empresas de 10 a más trabajadores cayó en mayor magnitud. Además, Piura, Cajamarca, Lima, La Libertad, Áncash, Arequipa, Cusco, Lambayeque, Puno y Junín representaban los departamentos con más niveles de PEA, por lo que el programa RP consideró que aquellos eran los que tenían mayores riesgos de desempleo en términos de número de trabajadores. Asimismo, tal como estimaba el BCRP, el programa, para definir su intervención, consideró como los sectores más afectados a la pesca, manufactura, comercio, construcción y minería e hidrocarburos (BCRP 2009: 13-46).

Sin embargo, el impacto de la crisis no fue el esperado; así, el empleo en empresas formales de 10 y más trabajadores, reportado por el MTPE, aumentó 1,3% durante el año 2009, manteniendo la tendencia positiva registrada desde mayo de 2002. Ello sucedió a pesar de la desaceleración en el crecimiento mundial que afectó la demanda de los productos de exportación y, con ello, a los sectores locales primarios y a la manufactura no primaria. Así, en el 2009, el empleo aumentó, incluso a una tasa mayor que la del PBI (1,3% contra 0,9%). En suma, el impacto de la crisis financiera internacional en la economía peruana fue de corta duración, y el nivel de actividad económica solo registró caídas en el segundo y tercer trimestre del año respecto a similares períodos del año anterior (BCRP 2009: 42).

RP reconoció que los efectos de la crisis no fueron los esperados, por lo que amplía su ámbito de acción y busca promover el empleo y mejorar la empleabilidad de los desempleados o de los trabajadores que se encuentran en riesgo de serlo, a consecuencia de la crisis internacional o por efecto de procesos de modernización, o cambios en los sectores económicos del país. De esa manera, la Ley N° 29516 (modifica el D.U. N° 021-2009 que autorizó la creación del PERLAB) establece que RP tiene el objeto de promover el empleo y mejorar la empleabilidad de los desempleados o de los trabajadores que se encuentran en riesgo de serlo, a consecuencia de la crisis internacional o por efecto de procesos de modernización o cambios en los sectores económicos del país. En el D.S. 007-2010-TR que modifica el Reglamento del D.U. que crea RP, se establece que los objetivos específicos del programa son a) desarrollar una estrategia preventiva para promover el empleo y mejorar la empleabilidad y b) brindar servicios de intermediación laboral, asistencia técnica, capacitación y certificación de competencias laborales. Este D.S. muestra lo que se entiende por consecuencias de la crisis internacional, procesos de modernización y cambios en los sectores económicos, como se muestra en la Tabla 9:

Tabla 9
RP: términos que sustentan sus objetivos según Ley N° 29516

Proceso de modernización	Cambios en los sectores económicos de país	Consecuencias internacionales
Incorporación al mercado de nuevos productos o servicios; actualización, mejora, reorganización o transformación de procesos productivos; innovación tecnológica, incremento de la competencia empresarial; y todo lo relacionado a nuevas formas de vincular factores de producción que impliquen la disminución o posible disminución en la demanda de mano de obra por la emergencia de nuevos procesos productivos.	Variación en las condiciones de mercado de las actividades económicas realizadas en el país como consecuencia de la apertura comercial, disposiciones normativas de carácter económico, financiero o tributario, actos administrativos con incidencia en las condiciones de determinados sectores económicos, entre otros, que tengan efectos negativos en el empleo preexistente o generen nuevas oportunidades de empleo.	Todo efecto económico generado por el deterioro de la economía internacional que tenga incidencia de manera directa o indirecta en el empleo o la empleabilidad de los trabajadores, entre otros, fenómenos como la reducción de ingresos de las empresas, reducción de remuneraciones u otros de naturaleza análoga, en los sectores afectados.

Fuente: D.S. 007-2010-TR, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2010.

Finalmente, si bien no forma parte del análisis de la presente evaluación, es importante mencionar que, mediante el D.S. N° 016-2011-TR, se crea el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales “Vamos Perú”. Dicha norma señala que las situaciones de desempleo en una economía abierta y globalizada se originan por múltiples causas, las cuales no están incluidas en el marco normativo del programa RP; y las

políticas de promoción del empleo no pueden limitarse a atender solo situaciones de pérdida de empleo, sino también escenarios con aumento de demanda de empleo, en los que se requiere de trabajadores con competencias específicas, a lo cual deben responder políticas y programas de empleo activos de inserción y formación profesional de trabajadores excluidos del mercado de trabajo. Con ese argumento se crea VAMOS PERÚ con el objeto de promover el empleo, mejorar las competencias laborales e incrementar los niveles de empleabilidad en el país. Asimismo, establece como sus servicios lo siguiente: a) Capacitación Laboral, que atiende la demanda del mercado y responde al crecimiento y demás variaciones en las necesidades de los sectores productivos, mediante la especialización de los y las trabajadores(as); b) Asistencia Técnica para Emprendedores, la cual promueve el emprendimiento sobre la base de ideas de negocio técnicamente viables, con el fin de coadyuvar la generación de empleo formal; e c) Intermediación Laboral: que intermedia entre los participantes y las empresas que requieren personal. De esta manera, VAMOS PERÚ asumiría el íntegro de las obligaciones y derechos de RP.

En suma, frente a diversos contextos, RP ha experimentado cambios en la justificación del problema donde legitima su existencia, sus supuestos de actuación y, con ello, la definición de los beneficiarios, tal como se resume en la Tabla 10:

Tabla 10
Normativa de REVALORA PERÚ, supuestos de actuación y población potencial

Norma	Descripción	Supuestos de actuación	Población potencial
D.U. N° 021-2009	Autoriza la creación del PERLAB	Promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados directamente por la crisis internacional.	Lo determina el D.U. N° 021-2009
D.S. N° 001-2009-TR	Crea el PERLAB denominado también RP	Lo establecido en el D.U. N° 021-2009	Trabajadores directamente afectados en su empleo a consecuencia de la crisis económica internacional, priorizando la atención a los que son jefes de hogar y cuentan con carga familiar, y empresas formales afectadas por la crisis económica internacional, a través de acciones que protegen sus trabajadores.
LEY N° 29516	Modifica el D.U. N° 021-2009	Promover el empleo y mejorar la empleabilidad de los desempleados o de los trabajadores que se encuentran en riesgo de serlo, a consecuencia de la crisis internacional o por efecto de procesos de modernización o cambios en los sectores económicos del país.	Lo determina el D.S. N° 007-2010-TR

D.S. N° 007-2010-TR	Modifica el D.S. N° 001-2009-TR	Lo establecido en la LEY N° 29516	Los desempleados o los trabajadores que se encuentran en riesgo de serlo, por los supuestos establecidos en la LEY N° 29516; y las empresas afectadas por los referidos supuestos, que determinen su expansión o fortalecimiento, mediante acciones de protección al empleo o mejora de empleabilidad de los desempleados o de los trabajadores en riesgo de serlo.
D.S. N° 016-2011-TR	Crea “Vamos Perú”	Promover el empleo, mejorar las competencias laborales e incrementar los niveles de empleabilidad en el país	No se especifica

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la normativa del programa REVALORA PERÚ- MTPPE.

1.1.4. Política global o sectorial al que pertenece el programa

RP formó parte de la política social y laboral del gobierno del presidente Alan García (2006-2011), y se constituyó en una de las prioridades del Vice Ministerio de Promoción del Empleo, del cual dependía directamente al ser un órgano de línea, lo cual se esquematiza en lo siguiente:

En un clima de generación de grande, mediana y pequeña inversión, el Estado ha asumido un rol activo en las políticas de promoción del empleo. Así, busca que la expansión del mercado laboral se acompañe de la consolidación de políticas de empleabilidad, de capacitación desde el sistema educativo y dentro del propio ámbito de trabajo. Lo cual resulta clave para fortalecer la competitividad de los sectores ya incorporados y generar inclusión en los sectores más vulnerables. (Barreda- Ex Viceministro de Promoción del Empleo 2011)

De ahí que el programa RP se vincula de manera directa con las Políticas Nacionales de Empleo que se establecen en el D.S. N° 052-2011-PCM. Son seis políticas generales y veintiocho políticas específicas, las mismas que son coherentes con lo establecido en los artículos 1°, 22° y 23° de la Constitución Política del Perú, que establecen el trabajo como un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización de la persona, y determina que corresponde al Estado promover condiciones para el progreso social y económico, a través de políticas de fomento del empleo y de educación para el trabajo.

Adicionalmente, el Perú ratificó (27 de julio de 1967) el Convenio N° 122 de la OIT relativo a la Promoción del Empleo, que establece en su Artículo 1° la obligación del Estado miembro de formular y llevar a cabo un política activa para fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido; que permita estimular el crecimiento y el

desarrollo económico; de elevar el nivel de vida; de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema de desempleo y del subempleo. En consecuencia, la Política Nacional de Empleo (PCM 2011) incorpora diversos elementos: la generación de acciones para el crecimiento económico y empleo decente; la inserción laboral productiva, formal y con empleo decente; la formación ocupacional, técnica y profesional, así como la capacitación y reconversión laboral; el desarrollo de las capacidades emprendedoras de la población en edad de trabajar; la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato; la promoción de la coordinación intersectorial y territorial de las políticas económicas y sociales. Se puede ver la lista de estas políticas en el Anexo 8.

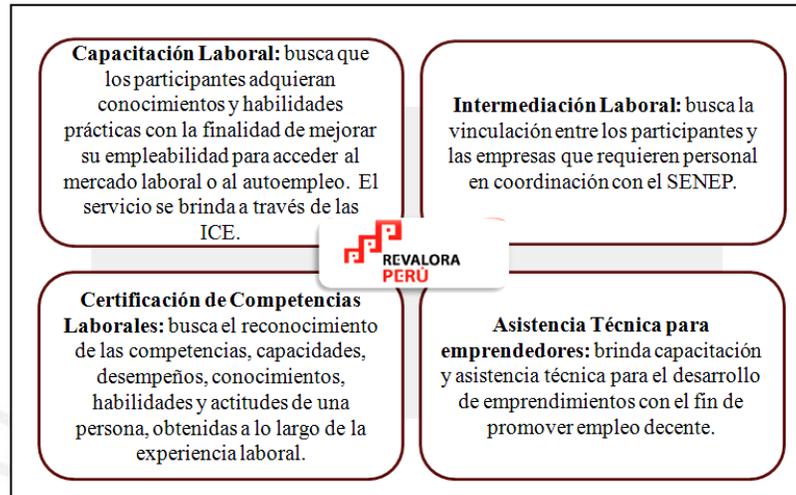
De estas políticas, el programa responde de manera directa a las siguientes: la promoción de la protección del trabajador y la trabajadora ante la pérdida de empleo; la certificación de las competencias laborales y ocupacionales obtenidas a través de la experiencia; el desarrollo, fortalecimiento e incremento de la cobertura, calidad y pertinencia de la capacitación laboral, el reentrenamiento, el perfeccionamiento, la especialización y la reconversión laboral; la promoción del autoempleo productivo formal; y el desarrollo de capacidades emprendedoras y empresariales.

Además, el programa se articuló con el Plan Estratégico Institucional del MTPE 2008-2011, a través de su objetivo estratégico “promover el empleo digno y productivo, la inserción laboral y el mercado de trabajo en un marco de igualdad de oportunidades, especialmente para los grupos más vulnerables de la población”. Este objetivo se especifica en el Sub Programa 0135 Empleo y Formación Profesional, que tiene como objetivos específicos promover la inserción laboral de la población desempleada y, en especial, de los sectores vulnerables; promover la readecuación de la inserción laboral de la población subempleada; promover las capacidades laborales para satisfacer las demandas de empleo; diseñar e implementar políticas de empleo y formación profesional.

1.2.5. Descripción de los servicios que entrega el programa

Los servicios que brindó el programa en el período de evaluación mayo de 2009-junio de 2011 fueron los que se muestran en la Ilustración 4:

Ilustración 4
RP: Servicios del programa



Adaptado de *Memoria Institucional*, REVALORA PERÚ, 2011.

Servicio de capacitación laboral

El programa buscó la formación de capital humano para responder al crecimiento económico del país. Para ello ofreció gratuitamente programas de capacitación en los cursos de mayor demanda en el mercado laboral. La ejecución estuvo a cargo de instituciones públicas y privadas, tales como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional de Ingeniería, la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle, la Universidad San Ignacio de Loyola, la Universidad ESAN, la Universidad Nacional de Piura, la Universidad Nacional San Agustín, INICTEL-UNI, SENCICO, CENFOTUR, SENATI, TECSUP, la Asociación de Exportadores, el Instituto de Formación Bancaria, entre otras. Los cursos se dictaron en las 15 regiones priorizadas mencionadas anteriormente y siguieron el enfoque de competencias laborales (cuyo

énfasis fue 80% práctica y 20% teoría). En promedio⁴¹, las horas dictadas fueron 116.08 horas⁴².

A nivel nacional, se dictaron 1596 cursos de capacitación laboral, sobre la base de la identificación de necesidades de mano de obra en las regiones y en Lima. Por ejemplo, en SENCICO se dictaron cursos de construcción, como taller de albañilería, instalaciones eléctricas, instalaciones sanitarias, lecturas de planos, secado, etc.; en SENATI, se dictaron los cursos de instalaciones eléctricas, soldadura, mantenimiento básico de motor, electricidad automotriz, electricidad industrial, elaboración de yogurt y queso, etc.; en CEFOP- Trujillo, cursos como cocina peruana, cocina internacional, gastronomía y repostería regional, recepción y atención en restaurantes y bares, limpieza de hoteles, barman, bar tender, comercio y mercadotecnia; en ADEX se dictó operaciones de comercio exterior.

Servicio de asistencia técnica para emprendedores

Con este servicio, RP buscó desarrollar en los participantes capacidades de gestión que les permitan implementar un plan de negocio sostenible, socialmente responsable y que, una vez consolidado, genere empleo. Este servicio fue brindado por la Universidad ESAN y comprendió 2 etapas: la primera constó de una capacitación donde se desarrollan competencias en 6 áreas académicas: i) administración y habilidades gerenciales, ii) presupuestos y costos, iii) aspectos legales y tributarios, iv) marketing y comercial, v) contabilidad empresarial, vi) finanzas empresariales, las mismas que se dictaban en 144 horas de capacitación. Durante la primera etapa, los participantes desarrollaban un plan de negocio; mientras que la segunda etapa consistía en el acompañamiento en la implementación de los mejores planes de negocio. Así, la primera etapa de este servicio se dio inicio en el 2010 y estuvo dirigido a 1362 emprendedores. Para la segunda etapa, se

⁴¹ Se debe advertir al lector que se tiene como supuesto que las horas de cursos diferentes se pueden sumar y promediar.

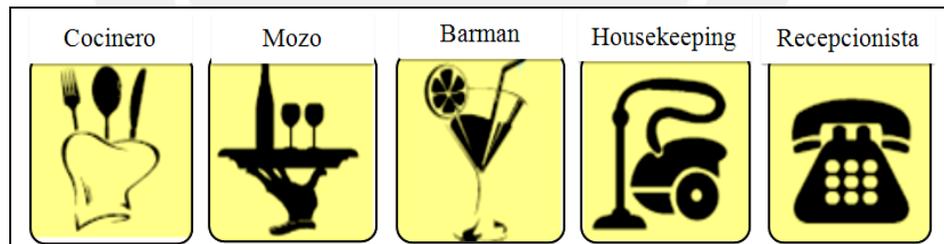
⁴² Aunque no se tuvo acceso a información sobre la duración en horas de todos los cursos dictados, de acuerdo al listado de cursos de capacitación laborales al que se tuvo acceso para esta evaluación la mayoría de cursos tiene una duración en horas cercana al promedio calculado, en algunos varían significativamente. Por ejemplo, el curso de carpintería de muebles de melamine para vivienda duró 56 horas, mientras que patronaje en tela plana y punto duró 200 horas, ilustración y edición publicitaria duró 120 horas, bartender y atención al cliente en restaurant tuvo una duración de 100 horas, entre otros.

dio acompañamiento técnico para la implementación de los 195 mejores planes de negocio seleccionados.

Servicio de certificación de competencias laborales

El MTPE, teniendo como referencia el sector de la PEA con menores niveles de especialización y a través de una encuesta en Lima Metropolitana sobre cómo las personas que componen la PEA aprendieron un oficio, estimó que 877 477 personas aprendieron un oficio a través de la experiencia, entre los cuales se encuentran ocupaciones de cocineros, panaderos, albañiles, ebanistas, etc. (RP, Informe N° 114-2010). Frete a ello, RP implementó el servicio de Certificación de Competencias en el sector Turismo, Hotelería y Gastronomía para cinco perfiles ocupacionales: cocinero, mozo, barman, *housekeeping* y recepcionista, como se muestra en la Imagen 1. A través de este servicio, el programa buscó acreditar documentalmente la experiencia laboral de aquellos trabajadores que no contaban con estudios formales que evidencien tales conocimientos.

Imagen 1
RP: Perfiles ocupacionales para la Certificación de Competencias Laborales



Fuente: *Memoria Institucional*, REVALORA PERÚ, 2011

Dicha evaluación estuvo a cargo del Instituto Le Cordon Blue Perú, de acuerdo a un esquema de evaluación preestablecido entre RP y la institución certificadora. El modo de evaluación del servicio fue el siguiente: i) el participante (previo cumplimiento de los requisitos) elegía el perfil ocupacional a ser evaluado de acuerdo a su experiencia; ii) se determinaba en cuántas unidades sería evaluado (había cinco unidades diferentes para cada perfil); iii) a partir de la calificación en las unidades evaluadas, era posible obtener cuatro resultados: (a) competente laboralmente, (b) trabajador calificado, (c) habilitado

laborablemente, (d) persona en inicio. Siguiendo este proceso de evaluación, de acuerdo a la base de datos del programa, desde setiembre de 2010 a junio de 2011 el programa evaluó a 855 ciudadanos. Cabe resaltar que, desde setiembre de 2010 a finales del mismo año, solo se evaluó a 39 personas por motivos de diseño, pues este servicio recién se estaba implementando. En el 2011, mejoró su implementación y se logró difundir aun más, por lo que el programa evaluó a 815 personas.

Servicio de intermediación laboral

Buscó la colocación de los beneficiarios del programa en un puesto de trabajo que les permita obtener un ingreso. Este servicio fue implementado en el programa RED de Centros de Información Laboral (CIL) PRO Empleo, que ahora es el SENEP. Además, las ICE también desarrollaron este servicio a través de sus bolsas de empleo. Sin embargo, el programa dispone de escasa información sistematizada en relación a la producción y los resultados de este servicio, y faltan indicadores adecuados para evaluar el desempeño alcanzado en su producción.

Es así que, a través de estos cuatro servicios⁴³, RP, hasta agosto de 2011, logró atender a 55 629 personas, concentrándose el 95.38% de beneficiarios en el servicio de capacitación laboral, tal como se muestra en la Tabla 11:

Tabla 11
Ciudadanos atendidos por los servicios de RP (mayo 2009 – agosto 2011)

Servicios del programa	Año			Total
	2009	2010	2011 a/	ABSOLUTO
1.- Capacitación laboral	18,545	31,305	3,211	53,061
2.-Asistencia técnica para emprendedores	Primera etapa de capacitación	1,362		1,362
	Segunda etapa de acompañamiento		195	195
3.- Certificación de competencias laborales		39	972	1,011
Total	18,545	32,706	4,378	55,629

a/ La información que se proporciona es sobre la base del número de personas que iniciaron cursos, cifras que son preliminares considerando que el resultado final se obtendrá de la revisión del informe final de liquidación presentada por las instituciones de capacitación y validado por el programa.

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ al mes de agosto de 2011

⁴³ No se detalla los beneficiarios de intermediación laboral porque el programa no generó información al respecto.

Cabe resaltar que estos servicios no incorporaron el enfoque de género⁴⁴, pues no se realizó un diagnóstico del mismo. Para el diseño no se determinó cómo el problema que dio origen al programa afectaba o no de manera diferenciada a hombres y mujeres, y las características particulares que tomaba en cada caso. Por ello los componentes no identificaron diferencias necesarias a considerar en la definición de los mismos; por tanto, no se hubo diferencias en el modo de acceso o provisión de los servicios para cada caso.

1.2.6. Procesos de producción de los componentes

A. Procesos del programa RP

En la Guía Técnico Operativa, actualizada en octubre de 2009, se indica los procesos de promoción, evaluación, capacitación, intermediación laboral y vinculación empresarial, los cuales se describen en detalle en el Anexo 9, pero en síntesis estos procesos son los que se muestran en la Tabla 12:

Tabla 12
RP: Procesos del programa

Tipo de proceso	Descripción del proceso
Promoción	i) Convocar a potenciales participantes, informar sobre objetivos del programa, servicios, criterios de selección de beneficiarios, cursos de capacitación y procedimientos de registro en el SISREG. ii) Sensibilizar a los potenciales beneficiarios, registrarlos en el SISREG y recabar la documentación sustentatoria del beneficiario. Organizar grupos de capacitación listos para iniciar los cursos.
Registro de beneficiarios	Registrar al potencial beneficiario en el SISREG
Capacitación	Comprende todas las actividades de organización de grupos para capacitación y seguimiento de beneficiarios y entidades de capacitación.
Intermediación laboral	La vinculación de los beneficiarios con empleadores que requieran personal es provista a través del SENEP; y en el caso de los beneficiarios que culminen satisfactoriamente el proceso de capacitación con las Bolsas de Trabajo de las ECAP.
Vinculación empresarial	Son todas las estrategias y actividades que los equipos del programa realizan para capacitar a potenciales beneficiarios vinculados al sector empleador privado.
Comunicaciones	Comprende la difusión del programa a través de medios informativos locales como programas radiales, prensa escrita, televisión, etc.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de *Guía Técnico Operativa, versión actualizada-octubre de 2009*, REVALORA PERÚ, 2009.

⁴⁴ El enfoque o perspectiva de género en políticas públicas es una orientación de la política destinada a considerar y modificar los roles históricos y subordinados, y otorgar igualdad de posibilidades de beneficiarse con las oportunidades del desarrollo, y también de contribuir a este. El enfoque se orienta a la mujer por ser el sexo históricamente excluido (DIPRES-CHILE, *Análisis de Género en la Formulación de Programas*, 2009, p. 1)

B. Mecanismos de participación ciudadana

El programa no contempla muchos mecanismos de participación ciudadana, la misma que se refiere a la “relación activa entre los ciudadanos y el Estado, encaminada al ejercicio o ampliación de sus derechos, cuyo componente básico está constituido por la comunicación entre ambos, a través de la circulación de información, y el establecimiento de mecanismos de escucha o consulta” (Beteta 2011). La participación ciudadana en el programa se concretó a través de mecanismos que permiten a los potenciales beneficiarios ejercer su derecho de acceso a la información, como los espacios y sistemas informativos destinados a las consultas de las personas sobre los beneficios que podrían obtener del programa. Sin embargo, la participación de los ciudadanos no se dio a nivel de la formulación, ejecución y evaluación del programa.

C. Responsabilidades directas y aquellas delegadas a terceros

De los seis componentes del programa detallados en la MML (Anexo 7), se delegó a terceros la ejecución de cinco. Para la intermediación laboral (componente 1) y la asesoría en técnicas de búsqueda de empleo (componente 3), se determinó como órgano ejecutor el SENEP; la capacitación laboral (componente 2) la tuvieron a su cargo las ECAP; la certificación de competencias laborales (componente 4) estuvo a cargo del Instituto LE CORDON BLEU PERÚ; y, finalmente, la asesoría para el desarrollo de emprendimientos (componente 6) estuvo a cargo de la Universidad ESAN.

Para la capacitación laboral

El “instructivo para el registro de entidades proveedoras de capacitación” determina los criterios y condiciones mínimas que deben acreditar las entidades de capacitación para ser incluidas en el Registro de Entidades de Capacitación del Programa (RECAP); además, establece los causales para el retiro del RECAP. En ese sentido, se estableció que podían solicitar su inscripción en el RECAP las universidades, institutos superiores tecnológicos e instituciones especializadas de capacitación que acrediten de manera documentada lo que se ve en la Tabla 13⁴⁵:

⁴⁵ Además de los requisitos de la Tabla, se exigía la solicitud de inscripción, documento de creación, licencia municipal vigente, no estar incurso en causal de exclusión de retiro del RECAP.

Tabla 13
RP: Requisitos de las ECAP para ser admitidas en el RECAP

Requisitos	Entidad privada	Entidad pública
15 años de experiencia brindando el servicio de capacitación	Instrumento legal de creación	Copia literal emitida por la zona registral correspondiente
Infraestructura adecuada	Declaración jurada de contar con las condiciones exigidas por el programa.	Declaración jurada de contar con las condiciones exigidas por el programa
Amplia cobertura nacional	Copia simple de la Licencia de Funcionamiento de 3 sedes descentralizadas o descentralizadas en no menos de 3 departamentos priorizados por el programa, o declaración jurada de capacidad para implementar el servicio de capacitación en no menos de 3 departamentos priorizados por el programa.	Copia simple de la Licencia de Funcionamiento de 3 sedes descentralizadas o descentralizadas en no menos de 3 departamentos priorizados por el programa, o declaración jurada de capacidad para implementar el servicio de capacitación en no menos de 3 departamentos priorizados por el programa.
Experiencia docente	Declaración jurada de contar con profesores con no menos de 3 años de experiencia productiva y 1 año de experiencia docente.	Declaración jurada de contar con profesores con no menos de 3 años de experiencia productiva y 1 año de experiencia docente.

Fuente: *Instructivo para el registro de entidades proveedoras de capacitación del programa REVALORA PERÚ*, REVALORA PERÚ, p. 4

Cabe resaltar que no solo se enfatizó en la cobertura amplia, sino también “se tuvo en consideración fundamentalmente temas de infraestructura, de dimensión, capacidad de atención y prestigio de las instituciones. Además, se buscó trabajar con un número reducido de ECAP con el fin de implementar correctivos y acuerdos de manera más inmediata, y poder reducir los esfuerzos de supervisión”⁴⁶.

El programa empezó a trabajar con convenios de cooperación con entidades públicas que la Ley de Contrataciones del Estado ampara para que, siempre que se brinden bienes, servicios u obras propios de la función que por ley les corresponde, no se persigan fines de lucro (DL N° 1017 2008: 8). Esto permitió agilizar el inicio de los cursos de capacitación, dado que ya existía una demanda (beneficiarios inscritos a la espera del inicio de los cursos, y el programa no tenía ningún contrato con proveedores de capacitación); es por ello que no solo importaba hacer los convenios de manera inmediata, sino que las entidades estuviesen en la capacidad de no demorar más el inicio de los cursos. Ello lo lograron a través de algunas universidades grandes que contaban con capacidad operativa para brindar el servicio de manera inmediata, pero algunas tuvieron que acondicionar la infraestructura y adquirir los equipos específicos para

⁴⁶ Se concluye de las entrevistas hechas al equipo del Programa.

brindar el servicio, para lo cual recibían un adelanto. Sin embargo, para el año 2010, además de los convenios ya establecidos, se optó por realizar procesos de selección con entidades privadas, como ADEX y USIL, que, si bien el costo era menor, el proceso no fue tan inmediato. No obstante, con ello se logró generar mayor competencia entre entidades públicas y privadas con el fin de mejorar el servicio⁴⁷. En ambas etapas, fueron muy meticulosos en la evaluación de las estructuras de costo de cada oferta, pues para el caso de los convenios de cooperación la norma exige que las entidades prestadoras de servicio no lucren. Además, se establecieron prohibiciones de registro y causales de exclusión, como se muestra en la Tabla 14:

Tabla 14
Prohibiciones de registro y causales de exclusión del RECAP

Prohibiciones para el registro	Causales de exclusión del RECAP
<ol style="list-style-type: none"> 1. Estar en estado de intervención, insolvencia, quiebra o liquidación 2. Estar impedido de ser contratado por el Estado según la ley de contrataciones y adquisiciones del Estado, sus modificaciones y reglamento 3. Ser una institución promovida por personal del MTPE o por familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incumplimiento de los términos del contrato o convenio suscrito con el programa para la provisión del servicio 2. Identificación (durante visitas opinadas o inopinadas) de cambios sustanciales en la infraestructura de las ECAP, que implique variación en los requisitos mínimos 3. Presentación de información no veraz o adulterada en los informes finales de capacitación o información de cualquier índole suministrada al programa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de, *Instructivo para el registro de entidades proveedoras de capacitación del programa REVALORA PERÚ*, REVALORA PERÚ pp. 4-5

Se buscó trabajar con entidades especializadas como SENATI, SENCICO, CENFOTUR, entre otras, que tuvieran una línea de trabajo establecida, bolsa de empleo, estándares de enseñanza y prestigio reconocido por las empresas, de modo que los beneficiarios cuenten con el certificado académico de estas instituciones reconocidas. En las regiones donde no existían entidades formativas con cobertura nacional, se incorporaron entidades con presencia local, pero que tuviesen competencia para capacitar con un 80% de práctica y 20% de teoría, este fue el caso de CEFOP en La Libertad.

Además, RP logró aprovechar la oportunidad de que en las universidades existían programas de proyección social, pero que no se implementaban lo suficiente por falta de recursos. Se buscó crear estrategias para lograr convenios con aquellas universidades que

⁴⁷ Se concluye de las entrevistas hechas al Equipo del Programa.

tenían capacidad de comprender el programa y, además, capacidad para decidir que pueden participar en el mismo. Este modelo buscó ser replicado por el programa PROJOVEN, el cual antes manejaba un modelo distinto para convocar a su oferta formativa. En suma, las instituciones con las que RP estableció convenios fueron diversas, las cuales se muestran en la Tabla 15:

Tabla 15
Convenios con Instituciones de Capacitación Especializadas

	Servicio de Capacitación Laboral	Nº Sede
Universidades	Universidad del Altiplano de Puno	1
	Universidad ESAN	7
	Universidad Nacional de Ingeniería	7
	Universidad Nacional de la Amazonía Peruana-UNAP	1
	Universidad Nacional de Piura	1
	Universidad Nacional del Centro del Perú	2
	Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle "La Cantuta"	7
	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	5
	Universidad Nacional de San Agustín	1
	Universidad San Ignacio de Loyola	2
	Universidad San Martín de Porres	1
Institutos	Asociación de Exportadores-ADEX	6
	CEFOP	2
	CENFOTUR	3
	Centro de Capacitación de Informática UNSAAC	1
	I.S.T. Honorio Delgado Espinoza	1
	IFB	4
	IPEGA- Instituto de Petróleo y Gas	1
	SENATI	29
	SENCICO	16
TECSUP	1	

Fuente: *Memoria Institucional*, REVALORA PERÚ, 2010

Para la certificación de competencias laborales

La evaluación de competencias consistió en la observación directa del postulante en un ambiente real de trabajo, por lo que se simuló situaciones reales de trabajo y resolución de problemas. Para la adjudicación a un proveedor, se describió de manera detallada los perfiles a ser evaluados, y se establecieron de manera específica los requerimientos (en infraestructura y materiales) de cada unidad de competencia de los perfiles a ser evaluados. Sin embargo, en el contrato con Le Cordon Blue-Perú no se establece de

manera explícita estos protocolos a seguir ni las penalidades por incumplimiento. Solo se establece penalidad por retraso en la ejecución.

Para el acompañamiento a emprendedores

Se asignó este servicio por convocatoria pública, en la cual participaron el instituto IPAE, la universidad ESAN y la PUCP. Se estableció que el Centro de Desarrollo Emprendedor de la Universidad ESAN ejecute el servicio de Asistencia Técnica para emprendedores de RP. Para la adjudicación, se estableció requisitos en torno a los siguientes temas: plana docente, infraestructura, máquinas y equipos que faciliten el dictado de las clases y un banco de proyectos para la difusión de los mejores proyectos seleccionados.

Para la inserción laboral

Por un lado, no se transfirieron recursos al SENEP para implementar este servicio, dado que es una función que le compete a dicha entidad, según el ROF del MTPE. Por otro lado, si bien el contrato de la ICE contemplaba la inserción laboral de los beneficiarios a través de su Bolsa de Empleo, no se realizó una evaluación de los instrumentos aplicados por las ICE para producir el servicio de intermediación laboral ni los resultados de los mismos.

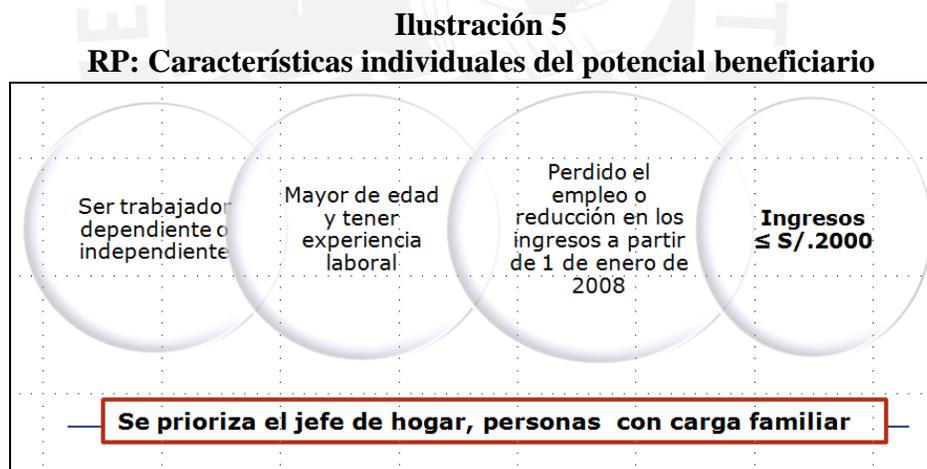
1.2.7. Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo

Cuando el programa se crea se indica como beneficiarios del programa a los trabajadores directamente afectados en su empleo como consecuencia del impacto de la crisis económica internacional, priorizando la atención a los que son jefes de hogar y cuentan con carga familiar. Además, se señala que el programa podrá intervenir a favor de las empresas formales afectadas por la crisis económica internacional mediante acciones que protegen a los trabajadores de dichas empresas.

La norma que crea RP establece que el programa prioriza la atención de los siguientes grupos de trabajadores: a) trabajadores en los ámbitos geográficos donde se concentran los mayores efectos de la crisis económica internacional, b) trabajadores de los sectores productivos de bienes y servicios que presenten reducciones significativas en la

generación de empleo por efecto de la crisis económica internacional, y c) trabajadores jefes de hogar con carga familiar. Además, indica que el MTPE, mediante resolución ministerial, establecerá los topes remunerativos aplicables a los trabajadores que acceden al programa. También se estableció que el programa intervenga por iniciativa de las empresas de acuerdo a las siguientes modalidades: a) empresas afectadas por el impacto de la crisis que adviertan la necesidad del cese de sus trabajadores; b) empresas que, ante la crisis internacional, optan por reconvertir su actividad (reestructuración o reconversión productiva); y c) empresas en expansión que requieran trabajadores capacitados en función de una nueva demanda laboral.

En las entrevistas con el personal de RP se mencionó que desde los inicios del programa, hubo inconvenientes para definir los requisitos que el beneficiario tenía que cumplir, dado que la definición de “afectados” por la crisis era muy amplia. Sin embargo, el programa logró establecer ciertos criterios individuales, como se muestra en la Ilustración 5:



Fuente: Elaboración propia

El programa definió como trabajador dependiente a toda persona que haya tenido experiencia laboral y que se encuentre en situación de desempleo. Este criterio de dependiente se refiere a la posibilidad del trabajador de acreditar dicha experiencia laboral a través de documentos como boleta de pago, recibo por honorarios u otros documentos que la sustenten. Por otro lado, se define como trabajador independiente a

toda persona que mantenga o haya perdido algún empleo y que no pueda acreditar con documentación su experiencia laboral. En cuanto al grupo de mayoría de edad con alguna experiencia, el programa buscaba fortalecer las capacidades previas del trabajador para insertarlo en nuevos mercados o en actividades similares a las que venía realizando, dado que RP no es un programa de formación profesional, sino de fortalecimiento de capacidades laborales previamente establecidas. El tercer elemento de focalización se establece a fin de facilitar la comunicación y estandarizar criterios, pues si bien el impacto de la crisis se inició en Perú a finales del segundo trimestre del 2008, el programa extendió su atención hasta el 1 de enero de 2008.

Por otro lado, se definió como límite salarial S/. 2000 para trabajadores dependientes e independientes a fin de focalizar los recursos del Estado entre la población más vulnerable. El programa justificó este monto de acuerdo a las estadísticas de la DISEL, pues el 93% de la PEA nacional percibía ingresos inferiores a S/.2000 y el establecer un monto inferior a ello reducía la posibilidad de atender a obreros del sector minero, quienes perciben ingresos superiores al nacional. Además, se estableció como criterio de priorización ser jefe de hogar. Respecto a la elegibilidad de las empresas, se estableció diferentes indicadores para cada tipo de empresa: las empresas afectadas negativamente por la crisis internacional deben mostrar la disminución de 5% o más del personal total o la reducción del 5% o más del total de ventas; todas las empresas afectadas positivamente por la crisis internacional son elegibles, todas las empresas que proveen información sobre trabajadores cesados son elegibles. .

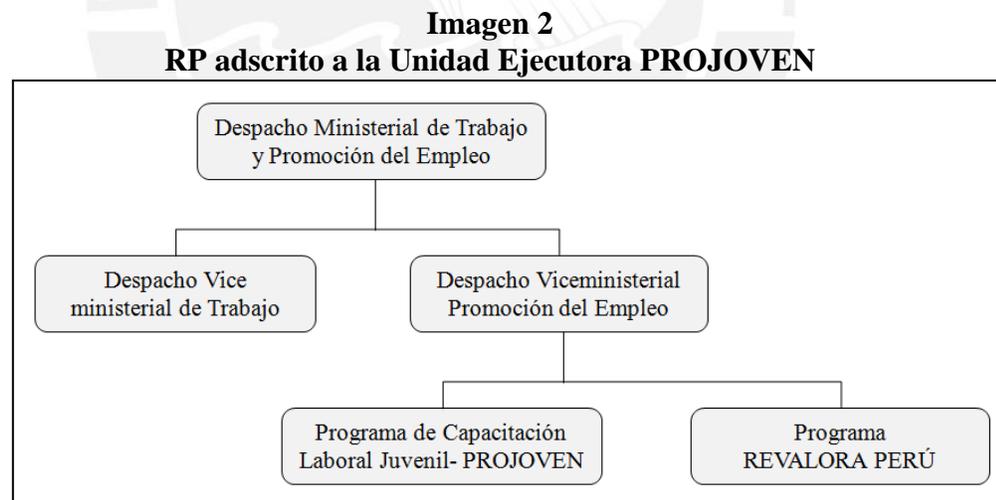
Como se mencionó en el acápite de justificación del programa, dado que los impactos de la crisis no fueron los esperados se amplía la cobertura del programa RP y se establece como beneficiarios del programa a a) los desempleados o los trabajadores que se encuentran en riesgo de serlo, por los supuestos establecidos en la Ley N° 29516; y a b) las empresas afectadas por los referidos supuestos, que determinen su expansión o fortalecimiento mediante acciones de protección al empleo o mejora de empleabilidad de los desempleados o de los trabajadores en riesgo de serlo. Además, al igual que el

reglamento inicial del programa, se prioriza la atención a los trabajadores jefes de hogar con carga familiar.

Se debe recalcar que, ni cuando se creó y ni cuando se modificaron los supuestos de actuación de RP, se cuantificó a la población potencial y objetivo. Además, la variedad de objetivos y potenciales beneficiarios del programa PR requería la definición de múltiples criterios de selección, pero ello en la práctica no fue así. Como se indicará más adelante, el resultado del trabajo cualitativo desarrollado para esta investigación muestra que primó la autofocalización.

1.2.8. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

Respecto a la estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior del programa y con otras instituciones, es importante mencionar que RP es parte de la Unidad Ejecutora PROJOVEN y es un Órgano de Línea del Vice Ministerio de Promoción del Empleo, tal como lo muestra la Imagen 2:

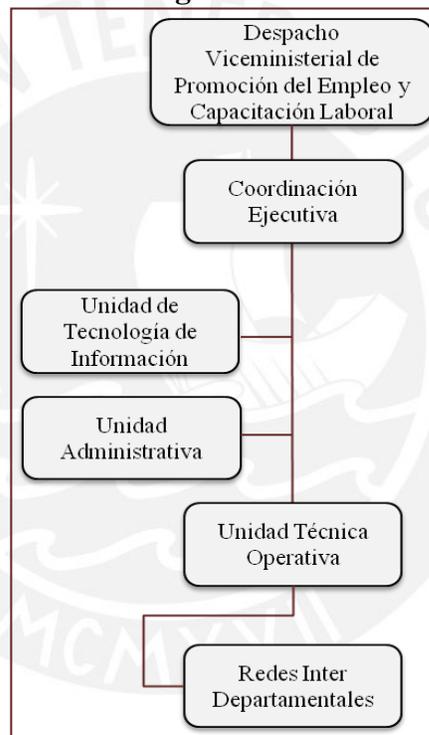


Fuente: *Memoria Institucional*, REVALORA PERÚ, 2011

De las entrevistas al personal del programa se concluye que, dado que RP es un Órgano de Línea, el Vice Ministerio de Promoción del Empleo jugó un papel importante en la orientación del destino del programa y la asignación de recursos financieros y logísticos para su ejecución. Además, según el D.S. N° 001-2009 que crea el programa y las

posteriores modificaciones en su normativa (correspondiente al período de evaluación mayo de 2009-junio de 2011) se establece que los gastos administrativos y de gestión tienen como límite el 5% de los recursos destinados al programa. Por ello, en las entrevistas a los responsables del programa manifestaron que se optó por el diseño de una estructura organizacional de acuerdo a tres elementos: reducción de los costos administrativos, mayor cobertura regional y mayor eficiencia posible. La estructura organizacional del programa se estableció tal como se muestra en la Imagen 3:

Imagen 3
Estructura organizacional de RP



Fuente: *Memoria institucional 2009-2011*.
REVALORA PERÚ, 2011.

Por tanto, el Manual de Operaciones del programa establece la siguiente estructura orgánica: i) Órgano de Dirección, ii) Órgano de Asesoramiento y Apoyo, iii) Órganos de Línea y iv) Sedes de las RID. Se establece que la ejecución de los procesos y procedimientos del programa es responsabilidad de las RID, las que dependen de la Unidad Técnico Operativa y están sujetas a las políticas y procedimientos establecidos

por el programa; por otro lado, la elaboración, coordinación y proposición de los instrumentos de gestión técnicos del programa son responsabilidad de la Unidad Técnico Operativa.

Así, la Coordinación Ejecutiva es el órgano de más alto nivel jerárquico del programa. Se encarga de los procesos de planificación, gestión y evaluación y monitoreo de todas las acciones técnicas y administrativas del programa en el ámbito de intervención. Asimismo, dentro de los Órganos de Apoyo, la Unidad de Tecnología de Información (UTI) desarrolla sistemas de información con el fin de buscar la mejora continua de los procesos del programa. Además, brinda soporte informático de software y hardware con el objetivo de mejorar el flujo de información mediante el uso de herramientas tecnológicas. Por su parte, la Unidad Administrativa se encarga de coordinar y supervisar las actividades relacionadas con la programación, seguimiento y monitoreo, así como el análisis y la evaluación del presupuesto, de acuerdo con los indicadores previstos en los planes operativos y estratégicos del programa. De otro lado, la Unidad Técnico Operativa tiene a su cargo la coordinación, organización y supervisión de las actividades del programa en concordancia con sus objetivos y metas. Finalmente, las Sedes de las Redes Interdepartamentales son responsables de la ejecución de los procesos y servicios del programa dentro del ámbito geográfico de su competencia. Estas sedes dependen jerárquicamente de la Unidad Técnico Operativa y están sujetas a las políticas y procedimientos establecidos por el programa.

Por otra parte, dado que existieron sedes desconcentradas a nivel nacional, se establecieron lineamientos técnicos para estandarizar los procedimientos en las oficinas del programa a nivel nacional, lo cual está detallado en la “Guía Técnico Operativa: Procesos de Promoción, Evaluación, Capacitación, Intermediación Laboral y Vinculación Empresarial”. De ese modo, se dispone que las RID ejecuten sus acciones en concordancia con lo establecido en dicha guía, la cual tiene como objetivo orientar sobre los procesos técnicos-operativos, la aplicación de procedimientos y formatos, y brindar lineamientos para el diseño de estrategias que permitan el logro de los objetivos y metas del programa.

El manual de operaciones del programa estableció cuatro RID: RID Lima-Sur, RID Norte, RID Centro-amazónica y RID Sur. Cada RID se implementó en las zonas geográficas de mayor afectación, de manera que se estructuró RID Lima: Lima y Callao, con sede en la ciudad de Lima; RID Norte: La Libertad, Piura, Cajamarca, Lambayeque y Áncash, con sede en la ciudad de Trujillo; RID Centro: Junín, Pasco e Ica, con sede en la ciudad de Huancayo; RID Sur: Arequipa, Puno y Cusco, con sede en la ciudad de Arequipa; y RID Oriente: Loreto y Ucayali, con sede en la ciudad de Iquitos. Posteriormente, se modifica la sede de la RID Norte, con sede en la ciudad de Chiclayo. Según las entrevistas realizadas a funcionarios del programa, se buscó que las sedes tengan una ubicación geográfica estratégica que facilite el acceso a todas las oficinas de la RID, para mejorar así la coordinación y supervisión de los coordinadores RID.

Asimismo, cabe resaltar que el límite de presupuesto para gastos administrativos no permitió montar oficinas operativas en las regiones, por lo que se suscribieron convenios de colaboración interinstitucional con los programas del sector, como PRO JOVEN y CONSTRUYENDO PERÚ, a través de los cuales se logró que RP opere con una sola persona en las instalaciones de dichos programas y, desde ahí, puedan monitorear la región asignada. Ello redujo de manera considerable los gastos administrativos, pero, como contraparte, disminuyó la eficacia en las actividades realizadas.

1.2.9. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación

La supervisión técnica tuvo como finalidad garantizar el desarrollo de los procesos y actividades que son realizados dentro del plazo, cronograma, programación y marco lógico. Esta es descrita en el “Plan de Supervisión de Procesos del Programa”, los cuales indican las actividades recurrentes de supervisión de campo. Para ello, se cuenta con supervisiones programadas, realizadas mediante muestreos aleatorios de acuerdo a la periodicidad descrita en el plan; y las no programadas, sobre coyunturas específicas cuando la coordinación ejecutiva lo considera necesario. Por su parte, el seguimiento se realizó en coordinación directa con cada uno de los responsables de las actividades que forman parte del programa, lo cual, según el diseño, se debió plasmar en informes

periódicos de gestión que describen los resultados obtenidos durante el período de vigencia. Para liderar este proceso, se creó un área de análisis y monitoreo del programa.

1.2.10. Reformulaciones del programa

En el período de evaluación mayo 2009-junio 2011, se han realizado reformulaciones relevantes en el programa. Los cambios más importantes están vinculados a los siguientes ámbitos:

- a) *El objetivo del programa.* Cuando se crea RP se establece como objetivo del programa promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados directamente por la crisis internacional del 2008; posteriormente, la Ley N° 29516 establece que RP tiene el objeto de promover el empleo y mejorar la empleabilidad de los desempleados o de los trabajadores que se encuentran en riesgo de serlo, a consecuencia de la crisis internacional o por efecto de procesos de modernización o cambios en los sectores económicos del país. El propósito del programa se amplió por el de mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral.
- b) *Población objetivo.* Tanto por decisiones de la gestión del programa como por los supuestos de actuación que se amplían con la Ley N° 29516, la población objetivo del programa varía. Cuando el programa empezó a ejecutarse, se buscaba atender a trabajadores directamente afectados en su empleo a consecuencia del impacto de la crisis económica internacional, así como a las empresas formales afectadas. Además, si bien el énfasis en los primeros meses del programa fue en los trabajadores dependientes, luego se abrió a los independientes, porque la norma de creación no lo restringía. Con los nuevos supuestos, la población objetivo son los desempleados o los trabajadores que se encuentran en riesgo de serlo a consecuencia de la crisis internacional o por efecto de procesos de modernización o cambios en los sectores económicos del país, y las empresas afectadas por los referidos supuestos. Además, antes de la Ley N° 29516, se tenían definidos

sectores económicos que atender; no obstante, posterior a la misma Ley, no se determinó ninguno.

1.2.11. Otros programas relacionados

El Vice Ministerio de Promoción del Empleo administra un conjunto de programas que buscan elevar las competencias laborales de la fuerza de trabajo, facilitar la inserción laboral y contribuir a la disminución del desempleo. En ese sentido, el MTPE tiene programas institucionalizados que se orientan a públicos objetivos parecidos, este es el caso de PROJOVEN y CONSTRUYENDO PERÚ.

PROJOVEN tiene como principal eje temático la capacitación laboral para jóvenes, que buscar reducir la baja calificación para mejorar el ajuste ocupacional de jóvenes de 16 a 24 años de edad y que tienen limitados recursos económicos. Además, tiene como finalidad brindarles el servicio de capacitación técnica enfocada a los requerimientos del sector empresarial. Asimismo, otra característica de su población objetivo es el estar desempleada o subempleada y sin formación post secundaria (menor a 480 horas). La capacitación se ofrece a través de diversas entidades públicas y privadas, y tiene cobertura nacional. Además, al igual que RP, este programa inició dos nuevos modelos de capacitación: capacitación para jóvenes emprendedores con ideas de negocio y la capacitación de jóvenes rurales.

Por su parte, CONSTRUYENDO PERÚ busca combatir el empleo inadecuado a través de la construcción de infraestructura económica-productiva y social, y el desarrollo de capacidades de la población pobre y pobre extrema desempleada para acceder al empleo. Se brinda capacitación general para los beneficiarios en habilidades sociales, autoestima, emprendimiento y vigilancia social en la ejecución de los proyectos; así como capacitación específica que busca desarrollar competencias y habilidades técnicas específicas, las cuales están en función de la naturaleza del proyecto, interés de los participantes, demanda de mercado, participación de aliados estratégicos, entre otros.

Sin embargo, no se determinó el tipo de coordinación que debería existir entre RP y los programas mencionados. Ello debido a que no existió ningún mecanismo explícito que establezca el tipo de interacción entre estos programas.

1.2.12. Antecedentes presupuestarios

La creación del programa RP fue autorizada con un financiamiento ascendente a S/. 100'000,000.00. Para iniciar la ejecución de sus labores operativas, de gestión, de contratación de personal, de adquisición de recursos, entre otros, el gobierno nacional autorizó un crédito suplementario mediante D.S. N° 083-2009-EF, monto correspondiente al ejercicio fiscal del año 2009. La asignación de presupuesto durante los años de evaluación es mostrada en la siguiente Tabla 16:

Tabla 16
RP: Presupuesto total del programa 2009-2011 (nuevos soles)

Año	Fuente de financiamiento	PIA	PIM
2009	Recursos ordinarios	0	30,000,000
2010	Recursos ordinarios	0	32,993,192
2011	Recursos ordinarios	30,000,000	10,000,000

Fuente: MEF, SIAF- Consulta Amigable

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO⁴⁸ Y CONTEXTUAL

En el presente capítulo, se abordará dos partes. La primera parte responde a uno de los objetivos específicos de la evaluación, que es aclarar la justificación teórica que tiene detrás la existencia de RP. Para ello, se abordará tres aspectos que servirán de base para entender la problemática que RP busca solucionar, el enfoque que utiliza para la prestación de sus servicios y cómo su accionar es parte de las políticas activas del MTPE. En primer lugar, se desarrolla la Teoría de Capital Humano y la Teoría de Crecimiento Endógeno, y algunos alcances sobre las teorías de crecimiento a través de la diversificación productiva. En segundo lugar, se desarrolla el concepto de competencias laborales; y, finalmente, se aborda el tema de las Políticas Activas de Empleo, que buscan crear empleo a través de programas de generación de empleo, subvenciones a la contratación y apoyo a la microempresa; o facilitando la inserción de los trabajadores mediante la capacitación y la intermediación. En la segunda parte, se desarrollará un marco contextual que permite entender, a grandes rasgos, la problemática general de empleo en el Perú y el déficit de capital humano para hacer frente a los requerimientos del sector productivo, frente a la cual RP busca contribuir para su solución⁴⁹.

2.1. MARCO TEÓRICO

2.1.1. Teoría del capital humano y teoría del crecimiento endógeno

Como pionero de las teorías de capital humano, **Becker (1964)** señala la importancia del capital humano como factor de desarrollo económico. Así, en la actualidad, las sociedades contemporáneas dependen del conocimiento y las destrezas de su población, de su capital humano: para los individuos este representa una inversión en sus capacidades productivas, las cuales al aumentar incrementan también sus ingresos personales; para las sociedades representa una fuente de bienestar social y es el motor del

⁴⁸ Se debe recalcar que este marco teórico fundamentalmente está hecho para entender la justificación del programa RP; sin embargo, hay temas de gestión pública, como por ejemplo Diseño de Políticas Públicas, problemas inherentes a organizaciones públicas, etc. que no forman parte de este capítulo, pero sí se hace hincapié en ello en el capítulo evaluativo. Esto para no redundar en la explicación de conceptos en ambos capítulos, y desarrollar los mismos de manera aplicada en la evaluación.

⁴⁹ Por el momento no se cuestiona si el programa tiene claro su propósito o no, pero el marco contextual hace referencia general a temas de empleo, recursos humanos y nivel de calificación, así como adecuación ocupacional.

crecimiento económico. En la actualidad, el nuevo ciclo de la economía se caracteriza por basarse sobre el conocimiento de las personas que la componen, pues, a medida que las sociedades se transforman y las economías se vuelven más dinámicas y complejas, necesitan que sus recursos humanos mejoren sus competencias de forma permanente para estar acordes a las exigencias del entorno (Brunner y Elacqua 2003: 6-9).

En ese sentido, se produce un cambio de paradigma en la sociedad que reconoce la relevancia del conocimiento como activo principal de las economías; por tanto, el poder, a diferencia de las sociedades tradicionales, ya no se basa en la propiedad de los medios de producción, sino que está relacionado a la información y al conocimiento, los cuales permiten generar innovaciones y producir de manera más eficiente (Lucas 2000: 39). A continuación se desarrolla la Teoría de Capital Humano, que resalta el papel del capital humano en el desarrollo económico y social; y por otro lado, la Teoría de Crecimiento Endógeno (EGT) que analiza el efecto de la acumulación de conocimiento en el crecimiento de largo plazo⁵⁰.

1.1.1.1. Teoría de Capital Humano, antecedentes y matices

En primer lugar, antes de explicar el nacimiento de la teoría de capital humano o economía de la educación, es necesario mencionar la contribución de autores como Petty, Cantilon, Smith, Mill, Marshall y Fisher.

Antes de los economistas clásicos, **Petty (1623-1687)** consideraba que la riqueza de un país esencialmente se demuestra por el nivel de conocimiento que poseen sus habitantes, y la riqueza humana es más productiva que cualquier otro factor de producción. Por su parte, **Cantilon (1680-1734)** analizó la diferencia en la remuneración entre el trabajo de los individuos más cualificados y los menos cualificados, los costes directos de la educación y el coste de oportunidad, lo cual se traduce en el incremento salarial no recibido durante el período de duración del proceso educativo.

⁵⁰ Este planteamiento teórico es realizado teniendo como referencia el trabajo de VIERIA, Elvira (2008), que realizó un estudio sobre el “Capital humano como factor de convergencia: Análisis econométrico de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal (1995-2002)”.

Para los economistas clásicos, como **Smith (1723-1790)**, una de las causas de la riqueza de una nación está relacionada directamente con la mejora de las cualificaciones y capacidades productivas del trabajo humano; así, el gasto real en educación efectuado por un individuo permite el incremento de su nivel de cualificaciones, lo cual se traduce en un aumento de su capacidad productiva. Este último autor, en su obra “La riqueza de las naciones”, establece una vital importancia de los conocimientos humanos como promotores de la especialización productiva, lo cual, a su vez, brinda las posibilidades de crecimiento económico.

A su vez, **Mill (1806-1873)** defiende la existencia de una relación directa entre el nivel de cualificación de los individuos y la determinación de la riqueza de la sociedad. Afirma que el término “riqueza” no puede ser aplicado al factor humano, sino que es generado y consumido por este; por lo que, en el campo educativo, los mecanismos de mercado no funcionan, y el factor humano no puede estar sujeto a transacción. Por otro lado, **Marshall (1842-1924)** plantea que no existe un mercado de capital humano y que la educación y la formación no poseen carácter comercial, pues la obtención de un solo Newton, Darwin, Shakespeare o Beethoven logran compensar el total de gastos educativos realizados a lo largo de muchos años. Así, en su obra “Principios de economía”, afirma que el capital más valioso es el que se invierte en las personas. **Fisher (1867-1947)** adopta una visión más amplia del término capital, y postula que este representa a todo el conjunto de recursos que posibilitan la creación de futuros flujos de rentas (Vieira 2008: 36- 37).

Posteriormente, se propuso la **Teoría de Capital Humano**, fundamentalmente sobre la base del pensamiento de Schultz y Becker. Esta teoría es un marco importante para la comprensión de la inversión en educación y formación, así como su rentabilidad económica y social. De ese modo, **Schultz (1959)** es conocido en la literatura como el fundador de la Teoría de Capital Humano, dado que cambió ciertos paradigmas de su época. Dicha teoría tiene como hipótesis que las personas en sí mismas son una forma de riqueza, y que esta riqueza no debe ser dejada de lado por el cálculo económico. Schultz criticaba la poca disposición que tenían los economistas de ese momento (finales de los

años cincuenta y principios de la década de los sesenta) para reconocer que la inversión en capital humano, concretamente en educación, constituía un motor fundamental del crecimiento económico. Por otra parte, censuraba el habitual tratamiento de los recursos humanos en los modelos económicos, pues incorporaban el factor trabajo como *input* de las funciones de producción, considerándolo un factor homogéneo, sin tener en cuenta las diferencias en los conocimientos, habilidades y experiencias de unos y otros individuos. Así, considera lo siguiente:

Los habitantes son una parte importante de la riqueza de las naciones cuya consideración viene siendo omitida por la economía. Así, aunque sea evidente que los hombres adquieran habilidades y conocimientos útiles, no es evidente que estas destrezas y conocimientos sean una forma de capital, que ese capital sea, de manera substancial, un producto de la inversión deliberada, que se ha desarrollado en el seno de las sociedades occidentales a un índice mucho más rápido que el del capital convencional (no-humano), y que su crecimiento puede ser la característica más distintiva del sistema económico. (Schultz 1959:1)

Este autor afirma que el gasto en educación constituye no solo un gasto de consumo, sino una inversión con rendimiento económico, ya que aumenta la productividad del trabajador. De esta manera, Schultz plantea un concepto de capital humano, definido básicamente como los conocimientos y habilidades que poseen los individuos. Así, afirma que el capital humano es fruto, en gran medida, de inversiones intencionadas, no únicamente del azar de la naturaleza o de la trayectoria individual de cada persona, por lo que las inversiones en educación y en formación en el trabajo contribuyen a que el capital humano crezca. Por tanto, los gastos que generalmente podrían considerarse como consumo son, en realidad, adiciones al *stock* de capital humano. En tal sentido, estas inversiones garantizan tasas de rendimiento normalmente positivas por dos motivos. En primer lugar, el capital humano, en particular, y el conocimiento, en general, son acumulativos en el sentido de que los individuos están en mejores condiciones de acumular más cuanto más poseen. En segundo lugar, también las probabilidades de que los conocimientos de un individuo sean más productivos aumentan cuando este se desenvuelve en un entorno en el que hay un alto nivel general de capital humano (Schultz 1959).

En la misma línea, **Becker (1964)** afirma:

That learning is a way to invest in human capital that is formally no different from education, on-the-job training, or other recognized investments. So it is a virtue rather than a defect of our formulation of costs and returns that learning is treated symmetrically with other investments. (Becker 1964-a: 54)

[Ese aprendizaje es una manera de invertir en el capital humano que no es formalmente diferente de la educación, del entrenamiento en el trabajo u otras inversiones reconocidas. Por ello es una virtud antes que un defecto de nuestra formulación de costos y retornos que el aprendizaje es tratado simétricamente con otras inversiones]

Su tesis se centra en que la inversión en capital humano ha producido una importante tasa de beneficios individuales y ha sido un factor de gran fuerza en el aumento de la productividad en Estados Unidos. Para elaborar esta conclusión, el autor analiza distintas clases de capital humano, tales como la educación escolar y la educación en el trabajo (Becker 1964-a: 16-38). Además, explica fenómenos empíricos como el aumento en las ganancias personales, de acuerdo con la edad a una tasa decreciente; la tendencia negativa de las tasas de desempleo en relación con el nivel de habilidad; la tendencia de los jóvenes a cambiar de empleo más frecuentemente que las personas de edad; la desviación positiva de la distribución del ingreso, particularmente entre profesionales y otros trabajadores calificados; entre otros (Becker 1964-a: 144-230).

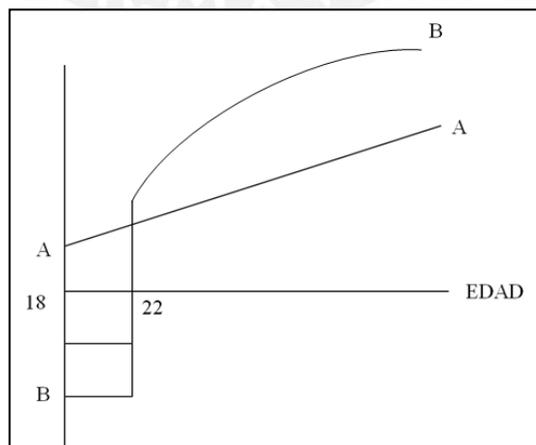
El autor parte del supuesto de que los mercados de trabajo y de bienes son perfectamente competitivos, y señala que en las empresas que contratan trabajadores por un período de tiempo específico y en las que, además, no existe formación en el trabajo, los salarios se determinan fuera de la empresa. Por otra parte, cuando existe formación en el trabajo puede darse una reducción de los ingresos actuales y un incremento de los gastos actuales. Sin embargo, las empresas podrían proporcionar capacitación y obtener un beneficio si los ingresos futuros aumentaran, o los gastos futuros disminuyesen en la medida necesaria. Asimismo, la formación general es útil para las empresas que la proporcionan, ya que ello da lugar a incrementos de la productividad marginal futura de los trabajadores.

Además de esta formación, se hace referencia a la formación específica (dada la disposición de los trabajadores o de las empresas de costear los gastos de la formación

específica) que dependerá de la rotación laboral y de los beneficios que se obtengan como consecuencia del incremento de la productividad (Becker 1964-a: 24-26). Por otro lado, el autor muestra que las personas tienen distintos espacios y formas de obtener conocimientos, además de la formación en el trabajo y en las escuelas, que repercuten en un incremento de sus ingresos. Al mismo tiempo, señala que la productividad de los empleados no solo depende de su aptitud y de la inversión que se realiza en ellos (tanto dentro como fuera del puesto de trabajo), sino también de su motivación y de la intensidad de su esfuerzo. Así, los individuos invierten en su educación dado que esperan, a través de dicha inversión, un incremento futuro tanto de sus habilidades y capacidades productivas como de sus rendimientos salariales.

De esa manera, la Teoría de Capital Humano plantea una visión más economicista de la educación y de la correlación causal existente entre educación, productividad y salarios. De modo general, esta teoría plantea que al aumentar el nivel educativo de un individuo aumenta la probabilidad de que este obtenga empleo y de que alcance rendimientos más elevados con el ejercicio de su profesión. En ese sentido, cada individuo estaría dispuesto a sacrificar una parte de sus recursos si eso le permitiese la obtención de mayores recursos financieros o satisfacción personal en el futuro. Esto se visualiza en el Gráfico 1, que muestra la relación entre rendimientos y edad de acuerdo a los años de educación:

Gráfico 1
Rendimientos obtenidos en función de la inversión realizada en educación



Fuente: Becker 1964-a: 23.

El gráfico muestra la evolución de los rendimientos obtenidos por un individuo (B) que tomó la decisión de continuar sus estudios después de la enseñanza básica y los rendimientos obtenidos por un individuo (A) que decidió incorporarse al mercado del trabajo sin realizar estudios posteriores a su educación básica. Por un lado, A opta por entrar al mercado laboral y empieza a disfrutar de un rendimiento salarial relativo al ejercicio de sus funciones. Mientras que B opta por continuar su formación educativa, para lo cual incurre en dos costos: costos directos como transporte, libros, estipendios, etc.; y el costo de oportunidad, que es el tiempo que dedica a la formación educativa y no obtiene rendimientos salariales durante ese periodo de tiempo y que es mayor que el costo directo. En ese sentido, el gráfico muestra, además, que los jóvenes son los que poseen mayor propensión hacia la inversión en su propio capital humano, dado que el coste de oportunidad al que está sujeto un individuo de edad adulta es mayor, y el período de tiempo en que el podrá disfrutar de rendimientos más elevados es menor (Vieira 2008: 36- 37).

En síntesis, la Teoría de Capital Humano defiende que la rentabilidad del dinero invertido en recursos humanos es igual o mayor que la rentabilidad del capital físico, por lo que la educación debería considerarse como una inversión que obtiene tasas muy altas de retorno, comparables a las del capital físico y no como una actividad de consumo.

En segundo lugar, dadas las discrepancias de algunos autores con respecto a las premisas de la Teoría de Capital Humano, es postulada la Teoría de los Filtros, conocida también como teoría de certificación, credencialismo o señalización institucional. Si bien existen divergencias entre ambas teorías, las dos “consideran que los individuos invierten en educación, teniendo como base las expectativas de maximización de sus probabilidades de obtener en el futuro un mayor nivel de rendimiento” (Vieira 2008: 40-41). Sin embargo, de acuerdo a la Teoría del Capital Humano, cuanto mayor sea el nivel de escolaridad de un individuo, mayor será su capacidad productiva y, de acuerdo a este factor, se seleccionarán a los individuos más cualificados para ocupar cargos con mejores remuneraciones. Por el contrario, la Teoría de Filtros señala que “las diferencias de oportunidades de empleo y rendimientos generados por los individuos no son

necesariamente un reflejo de su productividad de los mismos en función de los años de escolarización, sino el reflejo de la productividad innata de los mismos en función a los títulos académicos y diplomas que funcionan como un instrumento de selección y señalización para poder seleccionar a los individuos que posean una mayor valía potencial” (Vieira 2008: 41).

Así, esta teoría pone énfasis en la productividad potencial, la misma que será mayor si un individuo posee un título frente a otro que solo terminó la enseñanza obligatoria. Lo que busca explicar la Teoría de Filtros es que, dada la falta de información del mercado laboral respecto de las capacidades verdaderas de los individuos, las titulaciones y diplomas funcionan como una señal, específicamente un instrumento de selección para el mercado de trabajo (Vieira 2008: 41). Uno de los autores que desarrolla este planteamiento es **Spence (1973)**, quien considera que, en un mercado de trabajo con información incompleta, la inversión en educación es utilizada como una señal de productividad. Por ende, las titulaciones educativas sirven para identificar a aquellos individuos que serán los más aptos para el desempeño de una función determinada. De ese modo, los que tienen mayor facilidad para integrarse en el mercado de trabajo y, a su vez, necesitan de menor formación profesional adicional para desarrollar sus funciones y poseen las más altas titulaciones serían los individuos más instruidos. Por otra parte, sobre la base de la Teoría de los Filtros, algunos autores consideran que los individuos, más que luchar por salarios y rendimientos altos, luchan por sus puestos de trabajo, para lo cual sirve la educación; y, de manera concreta, los títulos educativos para el acceso al mercado de trabajo y para la manutención y progresión en su carrera profesional.

En suma, lo que afirma la Teoría de Filtros es que la educación, concretamente los títulos, funciona como un medio importante para la evaluación y selección del capital humano en un mercado de trabajo que se caracteriza por la falta de información de las empresas acerca de la mano de obra que pueda ser contratada.

En tercer lugar, la **Teoría Radical o Marxista**, la cual tiene como autores de referencia a **Bowles (1976) y Gintis (1976)**, propone la relación entre trabajadores y patrones como

una relación de carácter social, de la que se origina también el conflicto de clases. Así, la lucha de clases es una situación que resulta de la estratificación social que, a su vez, es fruto de la educación. En ese sentido, la escolarización de los individuos aumenta su productividad en el trabajo; por tanto, cuanto más extenso el currículum y el nivel de conocimiento de los trabajadores, la posibilidad de alcanzar el éxito económico en el desarrollo de su actividad profesional es mayor. Sin embargo, las clases más desfavorecidas y con menor capacidad financiera poseen menos oportunidades para invertir en educación. Además, las oportunidades de trabajo son diferentes para individuos con el mismo nivel de cualificación, pero con distintos orígenes socioeconómicos. En efecto, para la escuela radical la educación serviría como un medio de transmisión intergeneracional, debido a la existencia de un sistema educativo estratificado, en el que las personas de diferente origen social van a escuelas de calidad educativa diferente. La educación, por tanto, depende de las características socioeconómicas de los individuos. Por ello, consideran que el aspecto primordial de la educación formal es legitimar y reproducir el orden del sistema capitalista, imponiendo la desigualdad económica al brindar un mecanismo objetivo y meritocrático para insertar a las personas en desiguales posiciones ocupacionales (Vieira 2008: 42-43).

No obstante, a pesar de creer que las rentas económicas dependen más de los grupos sociales o clases a las que pertenece un individuo, los radicales consideran que la educación es una importante vía de movilidad social para aquellos que no poseen otro tipo de activos personales o materiales. Por ello, sostienen que la educación debe ser objeto de democratización profunda, principalmente en lo referido al acceso universal a una educación de calidad, de modo que se garantice la eliminación de su papel como promotora de la desigualdad social. Además, sostiene que el Estado debería asumir un rol crucial para asegurar que todo individuo, cualquiera sea su clase social o condición económica, tenga las mismas posibilidades de acceso, frecuencia y aprovechamiento a niveles educativos más avanzados (Vieira 2008: 44).

1.1.1.2. Teoría del Crecimiento Endógeno (EGT)

En los años ochenta, surgió un nuevo enfoque en la literatura de crecimiento económico: la Teoría del Crecimiento Endógeno (siglas en inglés *EGT*) con la publicación de los artículos seminales de Romer (1986) y Lucas (1988). Sin embargo, los modelos más reconocidos dentro de la EGT tienen como antecedentes los trabajos de Frankel y Arrow en la década de los sesenta (Jiménez 2010: 24).

En 1962, Arrow publicó su artículo “*The economic implications of learning by doing*”. Este trabajo es la principal inspiración de la Nueva Teoría del Crecimiento o de la EGT. Así, **Arrow (1962)** introduce al modelo la acumulación de capital humano a través del proceso de *learning by doing* (aprendizaje en la actividad), el cual se explica de la siguiente manera:

El conocimiento debe ser adquirido a través de un proceso de aprendizaje (*learning*). El cambio técnico es muy similar al proceso de aprendizaje de una persona, consiste en aprender adecuadamente el funcionamiento del ambiente en el que se opera. Desde una perspectiva psicológica, el aprendizaje presenta dos características resaltantes. Por un lado, el proceso de adquisición de conocimiento es producto de la experiencia. Aprender solo es posible a través de la resolución de un problema y, por lo tanto, solo ocurre en la actividad (*doing*). (Jiménez 2010: 25-43)

El autor enfatiza la necesidad de analizar el concepto de conocimiento técnico subyacente a la función de producción. Resalta la importancia del aprendizaje, proceso mediante el cual se adquiere conocimiento, en el crecimiento económico. Así, señala que el aprendizaje es el origen de los rendimientos crecientes, puesto que la acumulación de la experiencia genera una externalidad social positiva en el proceso de acumulación de capital a nivel de las firmas. Dicha externalidad consiste en el proceso de aprendizaje producto de la experiencia adquirida en la operación o manejo de las maquinarias de generaciones anteriores, resultado de inversiones precedentes. De esta manera, Arrow (1962) propone un modelo de crecimiento endógeno que incorpora las externalidades positivas que benefician a las firmas producto del aprendizaje colectivo (Jiménez 2010: 43).

Por su parte, **Romer (1986)** en *“Increasing returns and the long run growth”* plantea un modelo de crecimiento endógeno en el cual el crecimiento de largo plazo está dirigido fundamentalmente por la acumulación de conocimiento. Este último es considerado como un bien de capital intangible por parte de agentes maximizadores de beneficios y previsores perfectos. Este nuevo conocimiento, a diferencia del capital físico, es producto de una investigación tecnológica que exhibe retornos decrecientes a escala (Romer 1986: 1003). Además, Romer considera que el progreso tecnológico, “a pesar de no provocar obligatoriamente el aumento de los rendimientos individuales, tiene importante efectos sobre el aumento de los rendimientos colectivos de la sociedad” (Vieira 2008: 46).

Por otro lado, los modelos neo-exógenos tienen como centro la inversión en educación, investigación y desarrollo (I&D) como la fuente principal del cambio técnico. Entre estos modelos, se encuentra el modelo de capital humano de **Lucas (1988)**. En su obra *“On the mechanics of economic development”*, incluye en el modelo tradicional de crecimiento los efectos del capital humano. Para esta autor:

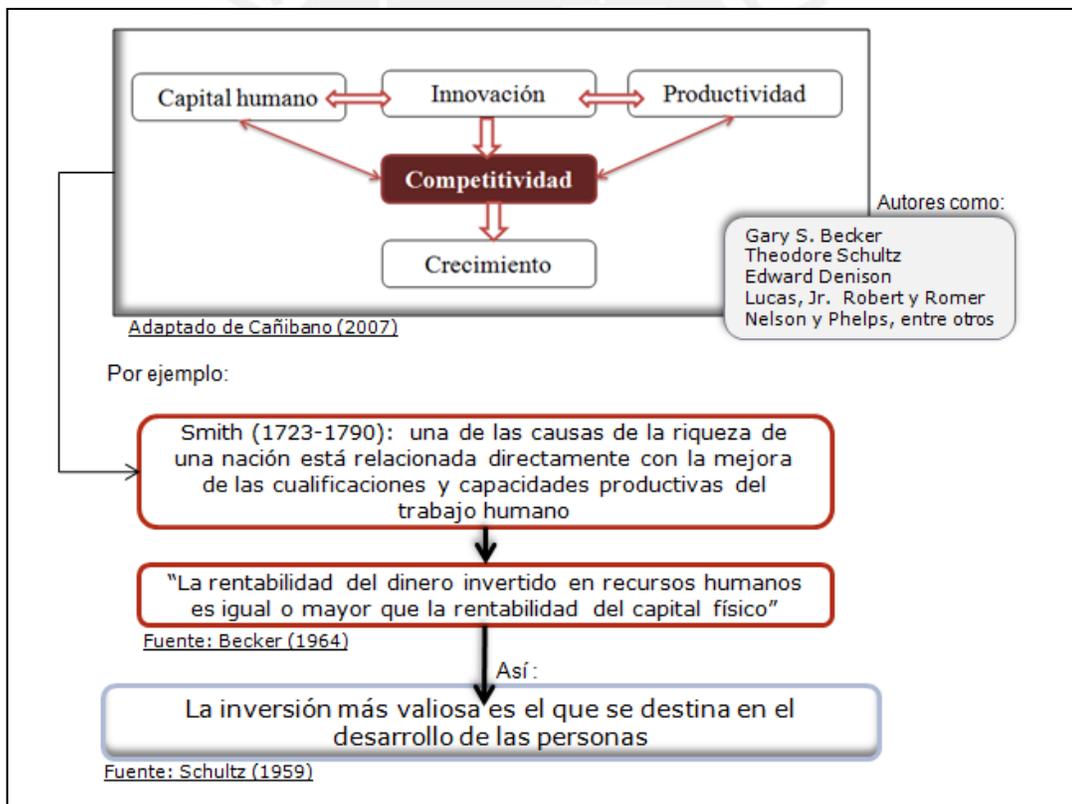
El capital humano de un individuo es su nivel general de habilidad: si un trabajador posee un nivel de capital humano igual a h , entonces este individuo produce el doble de lo que produce un trabajador con un nivel de capital humano de $h/2$, o la mitad de lo que produce un trabajador con un nivel de capital humano de $2h$. La teoría del capital humano, según Lucas (1988) se centra en el hecho de que la asignación del tiempo de un individuo entre varias actividades en el periodo actual, afecta su productividad, o su nivel de capital humano, en periodos futuros. (Jiménez 2010: 55)

De este modo, el modelo asume que hay L trabajadores en la economía con niveles de habilidad que van desde cero hasta infinito: $h \in [0, \infty]$. El número de trabajadores con un nivel de habilidad h es L_h . Cada trabajador con nivel de habilidad h dedica una fracción de su tiempo μ_h a la producción actual, y la fracción restante de tiempo $1-\mu_h$ es dedicada a la acumulación de capital humano; es decir, esta fracción restante de tiempo se emplea en actividades educacionales que incrementan la eficiencia de las generaciones de trabajadores futuras. Por lo tanto, la introducción del capital humano en el modelo implica descifrar cómo los niveles de capital humano (h) afectan la producción actual y cómo la asignación de tiempo de los individuos (entre μ_h y $1-\mu_h$) afecta la acumulación de

capital humano (*h*). Sin embargo, Lucas reconoce que la acumulación del capital humano también puede darse durante la producción y ser adquirida durante el trabajo, de acuerdo con el learning by doing de Arrow (1962) (Jiménez 2010: 56).

En síntesis, los autores anteriores sostienen que la acumulación de niveles mayores de capital humano en la sociedad ayuda a resolver problemas de baja productividad y de diferenciales de crecimiento económico con respecto a otras economías competidoras. Así, tal como lo muestra la Ilustración 6, habría una relación directa entre el incremento del capital humano y la innovación, lo cual genera resultados en términos de aumentos en la productividad y la competitividad de las empresas.

Ilustración 6
Capital humano y competitividad



En suma, la Ilustración 6 muestra un incremento del capital humano que implica un aumento del potencial de crecimiento económico dado que facilita el incremento en la

productividad de la mano de obra. Sin embargo, tal como lo resalta **Cañibano (2007)**, el aumento del capital humano no se traduce de manera automática y sistemática en mejoras en la productividad ni en la competitividad, a menos que se utilice de forma eficiente por parte del sistema productivo. Asimismo, como lo señala **Gallart (2003)**, la mejoría del capital humano de una determinada sociedad está ligada a la inversión que realiza la sociedad en mejorar la formación (educación, capacitación y aprendizaje en el trabajo) de sus trabajadores actuales y potenciales para, así, incrementar el aporte del factor trabajo a la productividad de esa sociedad. Dado que prácticamente en todos los países de América Latina el grueso del gasto en formación lo realiza el Estado, directamente o subcontratando al sector privado, se debe maximizar la inversión social en términos de productividad, para lo cual es necesario analizar sobre cuánto invertir, en quién invertir, en qué sectores y ocupaciones (Gallart 2003: 26).

1.1.1.3. Diversificación productiva y crecimiento económico

Si bien estas reflexiones permiten entender cuál es la justificación detrás de programas de capacitación laboral, existen teorías contemporáneas que ven el fenómeno del crecimiento económico y capital humano desde otra óptica: el impulso del sector productivo como promotor de la diversificación económica de un país, para lo que requiere a su vez una diversidad de conocimientos en la sociedad. A continuación se plantea una breve reflexión al respecto, que no pretende mostrar íntegramente el pensamiento de los autores mencionados, pero da luces para argumentos posteriores de esta evaluación.

En primer lugar, para **Hausmann, Hidalgo, et al. (2011)** la cantidad de conocimiento que tiene una sociedad no depende de la cantidad de conocimiento que posee cada individuo que la compone, sino de la diversidad de conocimiento existente entre los individuos y de la capacidad para combinarlo. Para estos autores:

El secreto de la sociedad moderna no es que cada individuo que la integra sepa más que cada individuo de una sociedad tradicional, sino que estos individuos pueden usar colectivamente grandes volúmenes de conocimiento, mientras que cada individuo posee sólo una parte pequeña del mismo. La división del trabajo en la sociedad moderna permite a sus miembros construir redes que les permite especializarse a la vez que comparten su conocimiento con los demás. Señalan los autores, que la complejidad de una economía está relacionada con la multiplicidad de conocimiento útil incorporado en

ella. Para que una economía compleja (sofisticada) exista y se sostenga a sí misma, debe ser posible que las personas con diferentes capacidades interactúen y combinen sus conocimientos para elaborar productos. En consecuencia, la complejidad (sofisticación) económica se expresa en la composición de la producción de un país y refleja las estructuras que tiene para sostener y combinar conocimiento (Viceministerio de MYPE e Industria 2011: 11).

En ese sentido, Hausmann, Hidalgo et al. (2011) señalan que los países no producen simplemente los bienes y servicios que necesitan; sino producen los bienes y servicios que pueden. Pues para hacerlo requieren individuos y organizaciones que posean conocimiento relevante. Por ende, la cantidad de conocimiento incorporado que un país tiene se expresa en su diversidad productiva o el número de distintos bienes que produce. En segundo lugar, según **Rodrik (2004)**, para alcanzar esa diversidad productiva, además de impulsar este tipo de conocimientos, es necesario otro tipo de políticas de intervención del Estado ante las siguientes fallas de mercado:

- i. Externalidades de auto-descubrimiento: el aprendizaje de qué nuevos productos pueden producirse rentablemente en la economía (los cuales constituyen una actividad cuyo valor social excede largamente su valor privado).
- ii. Externalidades de coordinación: nuevas actividades económicas a menudo requieren inversiones voluminosas y simultáneas que son difíciles de coordinar en mercados descentralizados y con información deficiente.
- iii. Insumos públicos ausentes: la producción privada típicamente requiere insumos públicos altamente específicos – capital humano, legislación, acreditación, investigación y desarrollo, transporte y otra infraestructura específica a una actividad – de los cuales el gobierno tiene escaso conocimiento ex ante. (Viceministerio de MYPE e Industria 2011: 11)

Rodrik (2004) considera que estos tres tipos de fallas de mercado subyacen a la lenta transformación productiva y, por ende, al lento crecimiento económico. Más aún, estas distorsiones implican diferentes mercados e insumos, cada uno de los cuales es relativamente específico a un conjunto de actividades existentes y potenciales. De este modo, las soluciones correspondientes requieren complejos paquetes de medidas de varios tipos. El espacio que necesita ser explorado para ensamblar estos paquetes de soluciones es por tanto bastante amplio, pues las soluciones requeridas involucran un conjunto de medidas o actividades, por ejemplo, la construcción de infraestructura específica a la vez que se aprueban ciertas leyes, se regulan ciertos mercados y se proveen ciertos servicios, que se impulse el desarrollo de capital humano, etc.

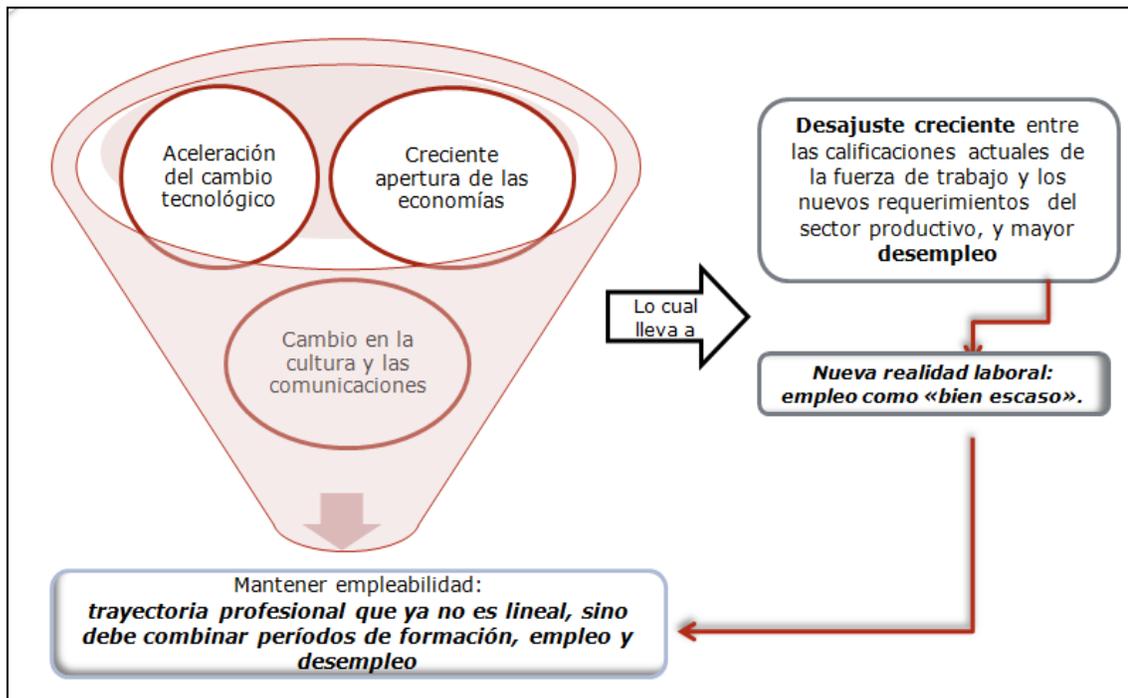
En suma, a diferencia de las teorías anteriores, que resaltan la inversión en capital humano para generar retornos individuales y además aporta a la productividad de las empresas, estos nuevos planteamientos permiten entender que la oferta laboral está supedita a los cambios del sector productivo, pues este impone las reglas de cambio y está en constante búsqueda de innovación, pero dado que existen fallas, necesita el apoyo del Estado. Por ende, para tener un crecimiento sostenido se requiere políticas integradas, que no solo formarían parte del sector trabajo, sino involucra una serie de articulaciones a nivel intersectorial.

1.1.2. Competencias laborales y certificación de competencias laborales

1.1.2.1. Definición de competencias laborales

El concepto de competencia laboral nace en un contexto de cambios económicos, organizacionales y tecnológicos, pues se constituye como un factor clave en la formación y el aumento del capital humano que responda a las necesidades del sector productivo. En ese sentido, como lo afirma el informe final del **Proyecto Tuning- América Latina (2007)**, este concepto responde a nuevas tendencias universales que puede sintetizarse de la siguiente manera: el desarrollo económico y social se caracteriza por la incorporación de un nuevo factor productivo, basado sobre el conocimiento y el manejo adecuado de la información. Se hace evidente la intensidad, diversidad y velocidad con las que, día a día, se crean nuevos conocimientos, lo cual implica que las sociedades deben prepararse y estructurarse para aplicar estos avances de manera eficaz e innovadora a sus procesos tecnológicos. En ese sentido, dada la constante y vertiginosa transformación actual del mercado de trabajo, los conocimientos se vuelven obsoletos con rapidez (Proyecto Tuning- América Latina 2007: 23-24). Frente a ello, el antiguo supuesto del crecimiento sostenido e indefinido del empleo (fundamentalmente industrial) es sustituido por la nueva realidad laboral en la que el empleo es considerado como un «bien escaso». En este contexto, el trabajador que busca mantener su empleabilidad, pasa por una trayectoria profesional que ya no es lineal, sino debe combinar períodos de formación, empleo y desempleo (Cinterfor/OIT 1996: 3), como se esquematiza en la Ilustración 7:

Ilustración 7
Importancia del capital humano, nuevos contextos y nuevas exigencias



Fuente: Elaboración propia

En efecto, **Vargas (s/a)** señala que para responder a la rapidez con que los cambios están afectando el mundo del trabajo y enfrentar el nuevo escenario de las economías, la formación está acudiendo a nuevos enfoques de la calificación laboral. Así, la nueva configuración de las ocupaciones y los drásticos ajustes en las formas de trabajo y en los procesos productivos han ocasionado el nacimiento de nuevas exigencias hacia los trabajadores, muchas de ellas antes inexistentes dentro de los rígidos modelos de la organización científica del trabajo. Por tanto, ahora la formación profesional busca la generación de competencias en los trabajadores y no la simple conjunción de habilidades, destrezas y conocimientos. Es por ello que se exige a los trabajadores un rango mucho más amplio de capacidades que involucran no solo conocimientos y habilidades, sino también la comprensión de lo que están haciendo. Además, paulatinamente, se piden más competencias de contenido social asociadas a la comunicación como la capacidad de diálogo, la capacidad de negociación, el pensamiento asertivo y la facilidad para plantear y resolver problemas, entre otras. De esta manera, se está reconociendo la necesidad de

formar trabajadores competentes y no de cualificar trabajadores. Esta sutil diferencia evoca un conjunto de competencias nuevas que, además, pueden transferirse de un empleo a otro disminuyendo el riesgo de obsolescencia y mejorando, por tanto, la empleabilidad (Vargas s/a: 10-14). En ese sentido, este autor menciona lo siguiente:

El concepto de competencia laboral envuelve una capacidad comprobada de realizar un trabajo en el contexto de una ocupación. Implica no solo disponer de los conocimientos y habilidades, hasta ahora concebidos como suficientes en los procesos de aprendizaje para el trabajo, ya que define la importancia de la comprensión de lo que se hace y conforma un conjunto de estos tres elementos totalmente articulados (...) Formar por competencias implica "ir más allá", sobrepasar la mera definición de tareas, ir hasta las funciones y los roles. Facilitar que el individuo conozca los objetivos y lo que se espera de él. (Vargas s/a: 8)

Vargas, además, define la competencia laboral como una capacidad de hacer: efectuar las funciones de una ocupación claramente especificada conforme a los resultados deseados. En ese sentido, es un conjunto formado por la intersección de los conocimientos, la comprensión y las habilidades. Por otra parte, el autor diferencia varios tipos de competencia: Básicas, Genéricas y Específicas, como se muestra en la Tabla 17.

Tabla 17
Tipos de competencias

Competencias Básicas	Competencias Genéricas	Competencias Específicas
Se adquieren como resultado de la educación básica. Se refiere a las habilidades para lectura, escritura, comunicación oral, matemáticas básicas. (<i>Basic Skills</i> en E.E.U.U., <i>Core Skills</i> en U.K., <i>Key Competencies</i> en Australia, <i>Capacidades Básicas</i> en Francia)	Se refieren comportamientos laborales propios de desempeños en diferentes sectores o actividades y usualmente relacionados con la interacción hacia tecnologías de uso general. Tal es el caso del manejo de algunos equipos y herramientas o competencias como la negociación, la planeación, el control, la interacción con clientes, etc. (<i>Core Behaviors</i> en E.E.U.U, <i>Generic Units</i> en U.K. y <i>Cross Industry Standars</i> en Australia)	Están directamente relacionadas con el ejercicio de ocupaciones concretas y no son fácilmente transferibles de uno a otro ámbito, dadas sus características tecnológicas. Es el caso de competencias como la operación de maquinaria de control numérico, el chequeo de pacientes, la elaboración de estados financieros. (<i>Industry Especific Standards</i> en U.K. y Australia).

Fuente: *La formación por competencias. Instrumento para incrementar la empleabilidad*, VARGAS (s/a)

Por su parte, para **Spencer y Spencer (1993)**, la competencia es la característica fundamental de una persona, y dicha característica tiene una relación de causalidad con determinados criterios que permiten obtener rendimientos eficaces o superiores en un trabajo o una situación concreta (Martinez-Hague 2010: 8). La Tabla 18 muestra la explicación de este concepto.

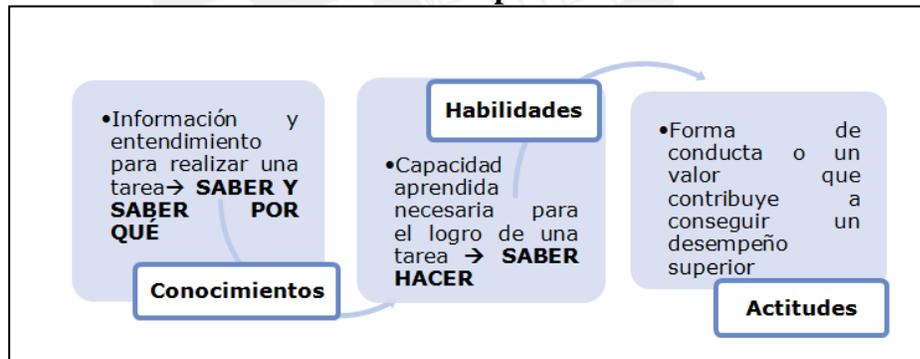
Tabla 18
Concepto de competencia, según Spencer y Spencer (1993)

Característica fundamental	Relación causal	Basados en criterios
Es una parte importante de la personalidad que se manifiesta y se puede predecir su comportamiento en diferentes situaciones y desafíos laborales.	La competencia causa o predice el comportamiento o desempeño de una persona.	Las competencias predicen quien hace algo bien y quién no, de acuerdo a un criterio general o estándar.

Fuente: Martínez-Hague 2010: 7

De manera similar, el **Tunig- Europa (2010)** señala que las competencias laborales representan una combinación de conocimiento, comprensión, capacidad y habilidades (Martínez-Hague 2010: 7). En suma, si bien se muestra varias definiciones, todas enfatizan que la competencia laboral es la capacidad de lograr resultados movilizand una serie de conocimientos, habilidades y destrezas, además de los comportamientos y conductas subyacentes en las condiciones de trabajo que permiten lograr tales resultados (Vargas 2002:14). Entonces, las competencias estarían compuestas por conocimientos, habilidades y actitudes. Estos elementos están en constante interacción y retroalimentación, como se muestra en la Ilustración 8:

Ilustración 8
Elementos de la competencia laboral

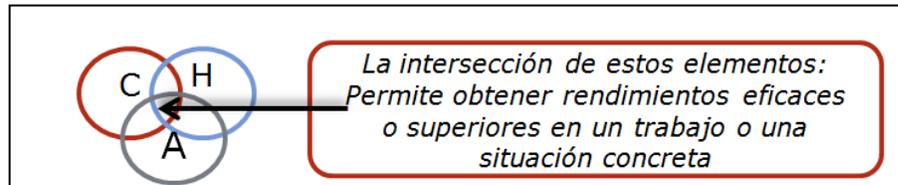


Fuente: Martínez Hague 2010: 4

Es ese sentido, dado que las competencias laborales son capacidades necesarias para realizar un trabajo efectivo y obtener logros organizacionales, estas se configuran como un punto de encuentro entre el sector productivo y el sector educativo; es decir, buscan acercar los esfuerzos de formación y las capacidades que se derivan de estos a los requerimientos que varían constantemente en el sector productivo (Martínez-Hague 2010: 7). Además, es necesario indicar que solo la intersección de los conocimientos,

habilidades y actitudes generan una competencia laboral. Tal como se indica en la Ilustración 9:

Ilustración 9
Competencias laborales: intersección de elementos



Fuente: La formación por competencias. Instrumento para incrementar la empleabilidad,
VARGAS (s/a)

Como lo menciona **Mertens (2002)**, la formación tiene muchas expresiones y finalidades en la vida de las personas y de la sociedad, y una de esas expresiones es su vinculación con la productividad y las condiciones de trabajo en las organizaciones (Mertens 2002: 7). Entonces, la formación basada sobre las competencias laborales permite conectar el mundo productivo con el de la formación para mejorar, de esta manera, el capital humano que, a su vez, se convierte en la principal fuente de innovación y competitividad.

Por ello, como lo recalca el **Proyecto Tuning- América Latina (2007)** es necesario que las entidades oferentes de formación y las que la regulan propicien la actualización continua de los contenidos de sus programas académicos, que se constituyan en oportunidades novedosas de aprendizaje y que permitan una adecuada inserción laboral (Tuning América Latina 2007: 23-24). Para ello, es fundamental la identificación de competencias, que es el método o proceso que se sigue para establecer, a partir de una actividad de trabajo, las competencias que se ponen en juego con el fin de desempeñar cierta actividad satisfactoriamente. En dicha etapa lo que se busca es establecer las competencias asociadas a un contexto laboral definido, ya sea una ocupación o una familia ocupacional. Para ello, se puede utilizar diferentes metodologías como el Análisis Funcional o cualquier otra utilizada para hacer explícitos los logros laborales que se esperan. En general, se orienta a identificar las competencias que pueden ser alcanzadas por personas capaces o competentes (Vargas 2002: 7).

1.1.2.2. Certificación de competencias laborales⁵¹

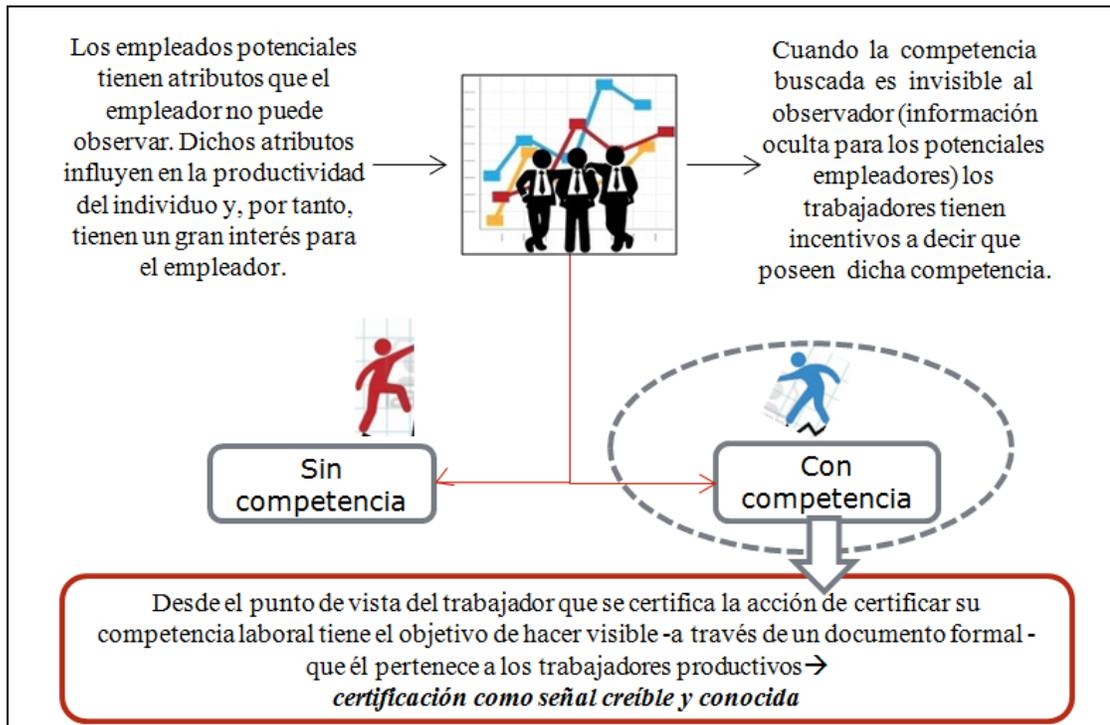
Spence (2002), analiza el problema de información para los potenciales empleadores que tienen que elegir entre dos grupos de trabajadores de muy diversa productividad. Así, el autor estudia la educación como una forma de visibilizar la mayor productividad, postula que la educación no masiva puede ser vista como una señal que buscan y logran algunos trabajadores para diferenciarse y mostrar su particular productividad a los potenciales empleadores. De ese modo, la educación sería una señal de que aquel que la posee es de los trabajadores de alta productividad. Este modelo, tal como lo plantea Guernica Consultores (2009) se puede aplicar a la certificación de competencias.

“La idea que subyace tras el modelo de señalización del mercado de trabajo es que los empleados potenciales tienen atributos que el empleador no puede observar. Dichos atributos influyen en la productividad del individuo y, por tanto, tienen un gran interés para el empleador” (Spence 2002: 53). En ese sentido, bajo el supuesto de que hay dos grupos de trabajadores: uno con una competencia laboral específica y otro sin ella; y un grupo de empleadores que requieren dicha competencia pero no saben qué trabajadores individuales la tienen. Si esta competencia es visible para el observador o se puede evidenciar su presencia en un trabajador a través de un examen de bajo costo, no hay problemas de información asimétrica entre ambas partes. Sin embargo, cuando la competencia buscada es invisible al observador (información oculta para los potenciales empleadores) los trabajadores tienen incentivos a decir que poseen dicha competencia. Por ende, ya que muchos postulantes al puesto de trabajo, que no tienen la competencia dirán que la tienen, existe la necesidad de develarla, de visibilizar que la competencia existe. Para lo cual, es necesaria la certificación de competencias. Esto se puede esquematizar como sigue, en la Ilustración 10.

⁵¹ Este análisis teórico se hace sobre la base de la “Evaluación de impacto de la línea de certificación de competencias laborales del programa CHILECALIFICA” (Guernica Consultores 2009).

Ilustración 10

La certificación de competencias laborales como señal para el empleador



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Spence (2002)

En ese sentido, conseguir una certificación de competencias tiene sus costos (costos de certificarla, no de conseguir la competencia, e incluye costos monetarios y otros recursos como el tiempo). Por tanto, para el grupo A (los que tienen ya la competencia), lograr la certificación le cuesta C_1 , que es el sólo costo de certificarse. A cualquiera del grupo B (los que no tienen la competencia), el costo de lograr la certificación es $C_1 + C_2$ donde C_2 es el costo de lograr la competencia (suponiendo que esta es adquirible).

De ese modo, desde el punto de vista del trabajador que se certifica la acción de certificar su competencia laboral tiene el objetivo de hacer visible -a través de un documento formal - que él pertenece a los trabajadores productivos. Cuando ya existe la certificación y esta es una señal creíble y conocida, los empleadores pueden ver quien tiene alta productividad y quien no la tiene. Entonces se producirá un equilibrio separador⁵²; pues

⁵² El equilibrio separador se refiere a los siguientes: para que el mercado de trabajo funcione de un modo eficiente se requiere que los salarios sean iguales a las productividades marginales de cada trabajador (Spence 1974).

los empleadores podrán pagar un salario mayor a los trabajadores tipo A y uno menor a los de tipo B. Además, existen otros beneficios tanto para los empresarios, como para la sociedad en general, como lo muestra la Tabla 19:

Tabla 19
Los beneficios directos e inmediatos de la certificación de competencias laborales

<p>Los trabajadores tipo A logran que se vea su diferencia de productividad y por ello aumentan su salario en el equilibrio separador.</p>	<p>Los empresarios que no conocen a estos trabajadores (estos no han trabajado para ellos o no han podido ver su productividad) pueden discriminar claramente entre quienes tienen (A) y quienes no tienen (B) esa alta productividad, con lo cual pueden elegir fácilmente entre uno y otro. Disminuye el costo de selección y de prueba de los trabajadores nuevos contratados.</p>	<p>La contratación de trabajadores se hace más meritocrática, con lo cual se incentiva a que otros trabajadores logren la competencia buscada, aumentándose la productividad media de la sociedad. Es decir, puede hipotetizarse que un buen sistema de certificación de competencias incentiva el aumento de aquellas formas de productividad que pueden hacerse visibles, que pueden certificarse. Si estas competencias y las altas productividades asociadas, pueden lograrse con esfuerzo, se habrá generado un incentivo para que muchos lo intenten. Si estas competencias son innatas no habrá ese beneficio social: solo habrá más heterogeneidad en salarios.</p>
--	---	---

Adaptado de Evaluación de impacto de la línea de certificación de competencias laborales del programa CHILECALIFICA, Guernica Consultores 2009

Por el lado de las empresas, también podrían existir incentivos para certificar sus trabajadores, estas se resumen en la Tabla 20.

Tabla 20
¿Para qué y en qué condiciones una empresa está dispuesta a participar en el diseño de un mecanismo de certificación?

<p>Una primera hipótesis es que se trata sólo de puestos de trabajo donde es muy difícil (costoso) para el empleador actual, conocer la productividad de cada trabajador. En ese caso el proceso de certificación ayudaría al empleador actual para distinguir aquellos trabajadores actuales que son productivos (capaces y del grupo A) de aquellos que no lo son (grupo B).</p>	<p>Una segunda hipótesis es que las empresas que participan son aquellas que pagan más o muy cerca del máximo en el mercado relevante para el trabajador. Estas empresas verán menos riesgo de que su trabajador, ahora certificado, busque (y consiga) empleo en la competencia. Estas empresas pagan lo que se llama en economía laboral “salarios de eficiencia”, es decir, un salario mayor al de mercado que coopera a evitar el bajo esfuerzo y la alta rotación. Ese riesgo es mucho mayor para una empresa relativamente peor pagadora en el mercado de trabajo accesible para el trabajador⁵³.</p>	<p>Una tercera hipótesis es la de la imagen de la empresa, respecto a la calidad de sus productos y del proceso, incluso su responsabilidad social. La empresa puede mostrar con la certificación ser buen empleador, y el hecho de que sus trabajadores tienen certificación de su productividad ‘certifica’ o hace visible la calidad de su producción.</p>
--	--	---

Adaptado de Evaluación de impacto de la línea de certificación de competencias laborales del programa CHILECALIFICA, Guernica Consultores S.A.C. 2009

⁵³ En relación a esta segunda hipótesis hay que aclarar la noción de mercado del trabajo relevante. Este no sólo está definido por las calificaciones y competencias requeridas para hacerlo, sino también por su distancia en tiempo y costo de transporte diario o de migración. Para puestos de salarios no muy altos, el mercado relevante se limita a una ciudad o una zona un poco más amplia que ella. Sin embargo, si el salario pagado en una ciudad es suficientemente bajo en relación a una ciudad distante, esta diferencia será un buen incentivo a la migración hacia la otra (Guernica Consultores 2009).

En suma, como ya se indicó en la Teoría de Filtros desarrollada en el acápite anterior, las diferencias de oportunidades de empleo y rendimientos generados por los individuos pueden ser el reflejo de la productividad innata de los mismos en función a los títulos académicos y diplomas que funcionan como un instrumento de selección y señalización para poder seleccionar a los individuos que posean una mayor valía potencial. Frente a lo cual la certificación de competencias laborales juega un rol importante.

1.1.3. Política activa de empleo

En principio, es necesario destacar la diferencia entre las Políticas del Mercado de Trabajo (PMT), políticas de empleo y políticas laborales. Las políticas de empleo son instrumentos macro y sectoriales, y las políticas laborales hacen alusión a instrumentos que norman las relaciones contractuales, mientras que las PMT, como lo menciona **Samaniego (2002)**, son instrumentos y programas para intervenir directamente en el mercado de trabajo, a través de los cuales el sector público busca combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación. En efecto, por medio de dichas políticas, se pretende “facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a solventar los costos de búsqueda, coadyuvar al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeñas o micro empresas, y apoyar directa o indirectamente a la creación de fuentes de trabajo o al mantenimiento de las existentes” (Mato 2003: 6).

Es así que las PMT intermedian entre la oferta y la demanda de trabajo de formas diversas: buscando trabajadores cuyo perfil corresponda a los puestos disponibles y viceversa; financiando la búsqueda de empleo a través de ingresos sustitutorios; mejorando las competencias y capacidades de los trabajadores; reduciendo la oferta de mano de obra creando puestos de trabajo; y cambiando la estructura del empleo para favorecer a los grupos más vulnerables (Proyecto AREA- OIT 2008: 26).

Dentro de las PMT se encuentran las políticas activas⁵⁴ y las políticas pasivas. Las primeras buscan atender a los trabajadores, ocupados o desocupados, tratando de crear puestos de trabajo con programas de generación de empleo, subvenciones a la contratación y apoyo a la microempresa; o facilitando la inserción de los trabajadores mediante la capacitación y la intermediación (Trejos 2011: 2). Por otro lado, las políticas pasivas buscan asegurar un ingreso mínimo a los trabajadores en situaciones de desempleo o de búsqueda de trabajo. Estas políticas no están condicionadas a la participación en programas de formación o de trabajo; por lo general, incluyen disposiciones relativas a la búsqueda de empleo y ayudan al desempleado a encontrar un trabajo adecuado a sus conocimientos y experiencias (Proyecto AREA- OIT 2008: 26).

Por ende, en términos generales, las políticas pasivas corresponden a transferencias sociales que no están condicionadas a la participación en programas de formación o de trabajo, aun cuando suelen incluir disposiciones relativas a la búsqueda de empleo que se aplican de forma progresiva y que corresponden a un elemento activo dentro del contexto de las políticas pasivas; ejemplos clásicos de programas pasivos son el seguro y las prestaciones de ayuda en caso de desempleo y la jubilación anticipada (OIT 2003: 2-3). Desde otra perspectiva, las políticas activas implican forzosamente la participación con el fin de potenciar la integración o la reincorporación al mercado laboral, por ejemplo, la formación para el ingreso en el mercado laboral, la creación de puestos de trabajo en el marco de programas de obras públicas o comunitarias, los programas de fomento de la creación de empresas y los subsidios a la contratación.

Entonces, en un sentido más amplio, se afirma que las políticas activas de empleo refieren al conjunto de las orientaciones y normas del Estado que busca promover la inserción de las personas -en edad de trabajar- en el mercado de trabajo. Dichas políticas comprenden los lineamientos sobre cómo debe realizarse tal promoción y la forma en que esta acción del Estado debe integrarse al resto de las políticas públicas. Además, implican medidas

⁵⁴ El concepto de políticas activas de empleo surge en Europa a partir de la segunda mitad de la década de 1980 en respuesta a una bolsa de desempleo estructural cada vez mayor, formada por colectivos con dificultades sociales, culturales y económicas que les impedían el acceso al mercado de trabajo. Se trata de un concepto opuesto a las tradicionales medidas asistenciales basadas exclusivamente en el pago de prestaciones, que pasan a denominarse políticas pasivas. <http://extranet.ugt.org/iscod/iscod/areas/merc-trabajo/Paginas/P_act_empleo.aspx>

para facilitar la ejecución de programas que potencien la inserción o reinserción de los trabajadores en el empleo. Estas medidas pueden ser los servicios de empleo e intermediación laboral; formación profesional y desarrollo de las calificaciones; creación y promoción de puestos de trabajo en el marco de programas de obras públicas o comunitarias; fomento a la creación de empresas; fortalecimiento de la actividad productiva local; subsidios a la contratación; etc. Es así como las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) “permiten incrementar la demanda de trabajo y mejorar los procesos de ajuste a corto plazo entre oferta y demanda de empleo, mediante la mejora de los flujos de información en el mercado de trabajo o de los servicios públicos de empleo” (Proyecto AREA- OIT 2008: 26).

Además, las políticas activas se orientan generalmente a grupos específicos que afrontan dificultades particulares de integración en el mercado laboral: los jóvenes y los ancianos, las mujeres y las personas discapacitadas. Cabe resaltar, además, que, en parte, las PAMT son una respuesta a las críticas según las cuales la promoción de políticas centradas únicamente en la sustitución de ingresos podrían convertirse en incentivos para no buscar trabajo en caso de desempleo de larga duración (OIT 2003: 4). A modo de síntesis, se presenta la diferenciación que **Chacaltana y Sulmont (2003)** proponen, como se ve en la Tabla 21:

Tabla 21
Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo

Políticas activas (<i>active labor market policies</i>)	Políticas pasivas (<i>passive labor market policies</i>)
Apuntan básicamente a mejorar la empleabilidad de las personas que se encuentran en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse en el mercado laboral.	Se proponen garantizar, en la medida de lo posible, los medios de subsistencia a quienes se encuentran temporal o durablemente excluidos del mercado laboral.
Tanto las políticas llamadas activas como las pasivas suponen que existen determinadas fallas en el funcionamiento del mercado laboral y/o que éste no garantiza por sí solo el acceso equitativo de las personas a un empleo que pueda considerarse como adecuado. Siendo el empleo una fuente esencial no sólo de ingresos, sino también de autoestima y de inserción social de las personas, resulta por lo tanto indispensable la aplicación e institucionalización de aquellas políticas.	

Fuente: Chacaltana y Sulmont 2003: 224-226

Además, según **Sáez (2006)**, las políticas activas intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo, teniendo en consideración la heterogeneidad de los

diferentes colectivos que participan en el mercado. Dicho autor clasifica las políticas activas de empleo en los siguientes tres grandes grupos: las que persiguen el desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda a través de medidas de diversa naturaleza; las actuaciones encaminadas a la mejora de los mecanismos de educación y formación para facilitar a los jóvenes un punto de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos; y las que tienen una conexión directa con la promoción del empleo. En este contexto, interesa especialmente analizar las medidas con relación a la orientación, formación y experiencia laboral (Sáez 1997: 309-325).

También el **Consejo Económico y Social (CES)**, institución española con más conocimiento y experiencia en materia de PAMT, clasifica a estas políticas en dos grandes grupos de medidas. En primer lugar, las destinadas a una actuación directa que incida sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económicos (bonificaciones, subvenciones, etc.) a la contratación. En segundo lugar, las que van dirigidas a la mejora sustancial y cualitativa de los procesos de ajuste a corto y mediano plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, el incentivo (o la supresión de obstáculos) a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso una más fluida información de este mercado (que es, por ejemplo, uno de los esfuerzos de los observatorios públicos de empleo) (Sacristán 2005: 9-10).

Finalmente, la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** menciona que las PAMT son un instrumento para abordar las dimensiones cuantitativa y cualitativa de la escasez de trabajo decente en la actualidad, ya que, en términos generales, el objetivo de las PAMT es hacer frente al desempleo y al subempleo. Así, recalca que representan un componente esencial de la lucha contra el desempleo, el subempleo, la pobreza y la exclusión en el mercado laboral en general. En ese contexto, la OIT considera que las PAMT son una importante herramienta de política para contrarrestar los efectos negativos de los cambios estructurales y la insuficiente demanda de fuerza de trabajo; en ese

sentido, generan seguridad en el cambio, aun cuando no tengan la capacidad de sustituir las políticas macroeconómicas que tienen por objeto impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo. Además, contribuyen también a la equidad al garantizar la participación de los grupos beneficiarios en los programas activos, destinados a categorías de personas desfavorecidas. Por ello, las PAMT deberían orientarse a mejorar la condición de las personas que suelen ser contratadas en último lugar o no son contratadas, esto es superar la discriminación en perjuicio de los trabajadores de edad, los jóvenes, las personas con discapacidades, etc. Se suma a ello que las PAMT contribuyen a atenuar los efectos de la pobreza, a través de medidas de oferta de trabajo, formación e ingresos. De esta manera, las PAMT se enfocan en la idea de que el trabajo decente es el mejor seguro contra la pobreza; es decir, las PAMT pueden contribuir a atenuar la pobreza cuando faltan los empleados regulares, pero también pueden apoyar a la creación de empleos (OIT 2003: 7-20).

Finalmente, cabe mencionar que estas PAMT en el caso de Perú, son coherentes con las Políticas Nacionales de Empleo, que se pueden ver en el Anexo 8; con las políticas de Estado plasmadas en el Acuerdo Nacional (por ejemplo con la Política 17: Afirmación de una economía social de mercado, la misma que propicia la inversión en capacidades humanas, y Política 18: Búsqueda de competitividad, productividad y formalización de la actividad económica); y con los objetivos del CEPLAN establecidos en el Plan 2010-2021 (por ejemplo, el Objetivo 4: Economía con alto nivel de empleo y productividad). En este marco de políticas se desarrolla el programa RP.

1.2. MARCO CONTEXTUAL⁵⁵

En la última década (2000–2010), el Perú ha experimentado un avance económico nunca antes visto. En términos del PBI per cápita, esta ha sido la mejor década en la historia reciente del Perú; puesto que, solo la década de 1960 supera a la presente en cuanto al crecimiento total del PBI. Adicionalmente, el empleo ha venido expandiéndose de manera sostenida, sobre todo el empleo formal. Este crecimiento en el empleo se debe no solo a la minería, sino también al dinamismo que muestran otros

⁵⁵ El lector puede encontrarse con términos específicos sobre mercado de trabajo, que no necesariamente se indican en el capítulo, pero se puede ver en el Anexo 1, que muestra un glosario de términos de mercado de trabajo necesarios para efectos de esta evaluación.

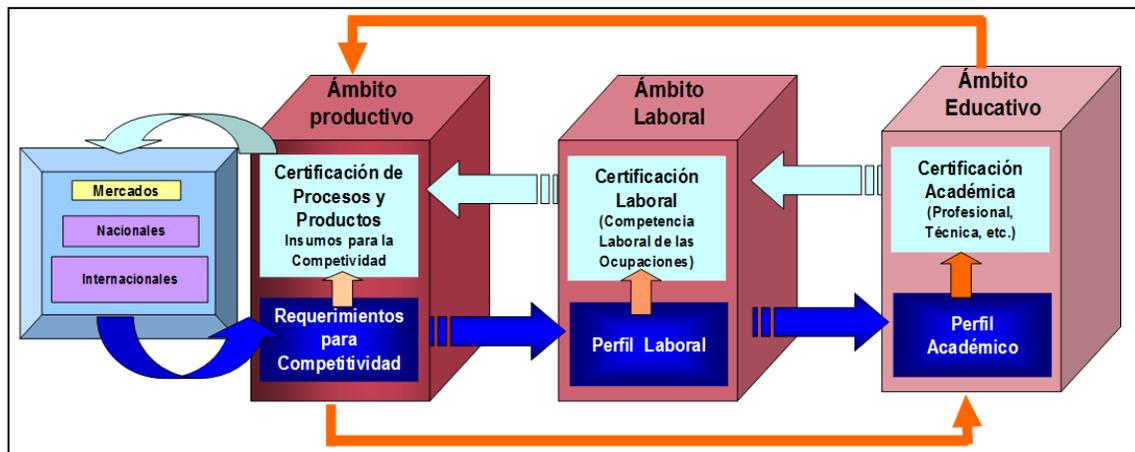
sectores de la economía, como la manufactura y la construcción, los cuales se enfocan en la demanda interna y son intensivos en el uso de mano de obra. (Espinoza 2011: 207)

A pesar de los avances registrados en el Perú, el riesgo de que el crecimiento económico experimentado en la última década no sea sostenible está latente; pues, en la actualidad la competitividad de las economías descansa en la calidad de sus recursos humanos (Espinoza 2011: 207). Sin embargo según un estudio de **Manpower (2010)**, en el país se vive una crisis en la escasez de talentos, pues el talento no se adapta (no adquiere y desarrolla conocimientos, habilidades, actitudes y valores) a la misma velocidad a la que cambia la demanda de los empleadores. Así, por ejemplo el 42% de las empresas en el Perú en el 2010 tenía problemas para encontrar personal, y la mayor dificultad se centra en cubrir puestos técnicos (Manpower 2010: 1).

En efecto, lo que desarrolla en las siguientes páginas pretende mostrar aspectos relevantes sobre el crecimiento económico del Perú, la estructura del mercado laboral y las políticas públicas en torno a la formación de capital humano. Para evaluar la lógica del programa RP es necesario entender que existen tres tipos de mercado que se interrelacionan: por un lado, el ámbito productivo, que busca estar en permanente innovación para mantener su competitividad, debido principalmente a la influencia de la globalización; por otro lado, el mercado laboral, donde la demanda es derivada del primer mercado, el productivo, y la oferta se determina por aspectos demográficos, sociales y los vinculados a la propensión a la actividad económica; finalmente, la demanda del mercado laboral que debe ser la guía para que el mercado de la formación profesional y certificación, de modo que no se presenten brechas entre la formación de los trabajadores y la demanda del ámbito productivo (Tostes 2010: 113). Hay una interdependencia, tal como lo muestra la Ilustración 11.

Ilustración 11

Interdependencia funcional e institucional entre distintos mercados: sector productivo, mercado laboral y el mercado de formación



Fuente: TOSTES, Marta (2010)

Estas brechas, las distancias entre la oferta y la demanda de talento, se pueden entender como "brechas" en la integración del talento: la de los perfiles que buscan los empleadores y que les es difícil encontrar (brecha técnico-funcional) y la de las expectativas que tienen las personas al buscar una opción laboral (brecha psicosocial) (Manpower 2010: 23).

1.2.1. Evolución económica y estructura del mercado de trabajo en el Perú 2000 – 2011⁵⁶

Durante la década 2000-2010 la economía peruana ha experimentado altas tasas de crecimiento. La economía peruana ha tenido un crecimiento sostenido del PBI con una tasa de crecimiento de 6,3%, en el periodo del 2001 al 2010 y con tasas diferentes al interior de dicho periodo (5,2% en el periodo 2001-2005 y 7% en el periodo 2006-2010) (MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN 2011: 57). En el 2007 creció en 8,9%, en el 2008 en 9,8% y a pesar de un proceso de desaceleración en el 2009 (tasa de crecimiento PBI real de 0,9%, debido a la crisis financiera internacional, el crecimiento recuperó su tendencia positiva en el 2010 (8,8%) y cerró el año 2011 con un

⁵⁶ Es necesario recalcar que si bien el período de evaluación del RP comprende del 2009-2011, consideramos este período para ver conocer las tendencias en el mercado de trabajo; sin embargo, no hay estadísticas para todos los aspectos analizados hasta el 2011, por lo que muchas de ellas solo se reportan al 2010.

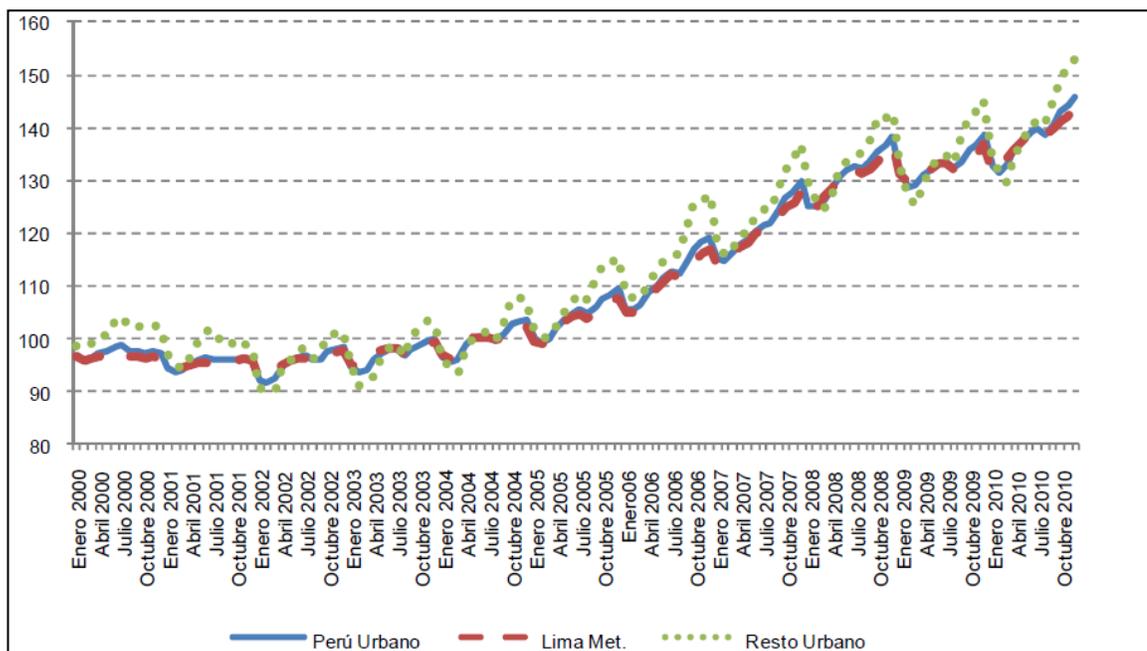
crecimiento cercano a 7% (MEF 2011:4-10). Sin embargo, el crecimiento de la economía mundial se desaceleró en los últimos meses y se espera durante los próximos años un débil desempeño económico en los países desarrollados, e incluso el riesgo de una nueva recesión en varios de ellos se ha incrementado. Pero, ante una economía mundial más débil e incierta, el Perú tiene capacidad de mantenerse como una de las economías de mayor crecimiento en la región, creciendo a tasas sostenidas en los próximos años en torno a un promedio de 6% anual. Sin embargo, de materializarse un mayor deterioro del entorno internacional, el crecimiento del país también sería menor para los próximos años (MEF 2011-a: 4).

Durante el período de crecimiento 2000-2010, el empleo total se expandió y el índice de empleo registrado creció después de varias décadas. De ese modo, el empleo total⁵⁷ creció a tasas de más de 3% por año durante dicho período; y el empleo registrado⁵⁸, desde 2005 viene creciendo de manera continua debido al impulso de sectores intensivos en el uso de mano de obra (como construcción, agroindustrial, textiles y confecciones) y a tasas elevadas, así este mostró un crecimiento acumulado de más de 25% durante 2005-2010. Este crecimiento del índice de empleo registrado no fue usual en las estadísticas laborales peruanas, en la cuales se observaba un creciente empleo informal. (Espinoza 2011: 209). Lo anterior se puede ver en el Gráfico 2, que además muestra que el crecimiento del empleo registrado ha ocurrido de manera más pronunciada fuera de Lima, especialmente en la zona de la costa.

⁵⁷ Incluye todo tipo de empleo, inclusive el informal, y es reportado por las ENAHO.

⁵⁸ Incluye solo aquel tipo de empleo que las firmas de diez o más trabajadores reportan al MTPE. Este índice puede ser considerado como el segmento más formal del empleo en el Perú. Dado que los trabajadores reportados ante el MTPE deben contar, al menos, con los beneficios laborales. La información para elaborar este indicador se recoge de las propias empresas, por medio de la encuesta mensual de variación del empleo, aplicada en las principales ciudades del país.

Gráfico 2
Perú urbano, índice mensual del empleo en empresas privadas de diez y más trabajadores (2000–2010) (*mayo 2004 = 100*)



Fuente: Espinoza 2011: 210

Respecto al empleo total, para el 2010 cerca de 16 millones de personas se encontraban trabajando y 610 mil aproximadamente eran desempleados que buscaban activamente un puesto de trabajo. Asimismo, la tasa de desempleo abierto, que es la proporción de personas desempleadas que están buscando activamente un empleo, fluctúa en niveles bajos (3,7%), lo cual está influenciado por el hecho de que el desempleo en el sector rural del país es prácticamente inexistente, en tanto que, en zonas urbanas, se sitúa en alrededor del 8%. Además, tal como se muestra en la Tabla 22, la proporción de trabajadores asalariados en empresas del sector privado es alrededor del 32% del total de ocupados; mientras que la mayor parte del mercado laboral peruano está conformado por trabajadores no asalariados, principalmente trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares que no reciben remuneración, lo que representa cerca del 51% del total de ocupados.

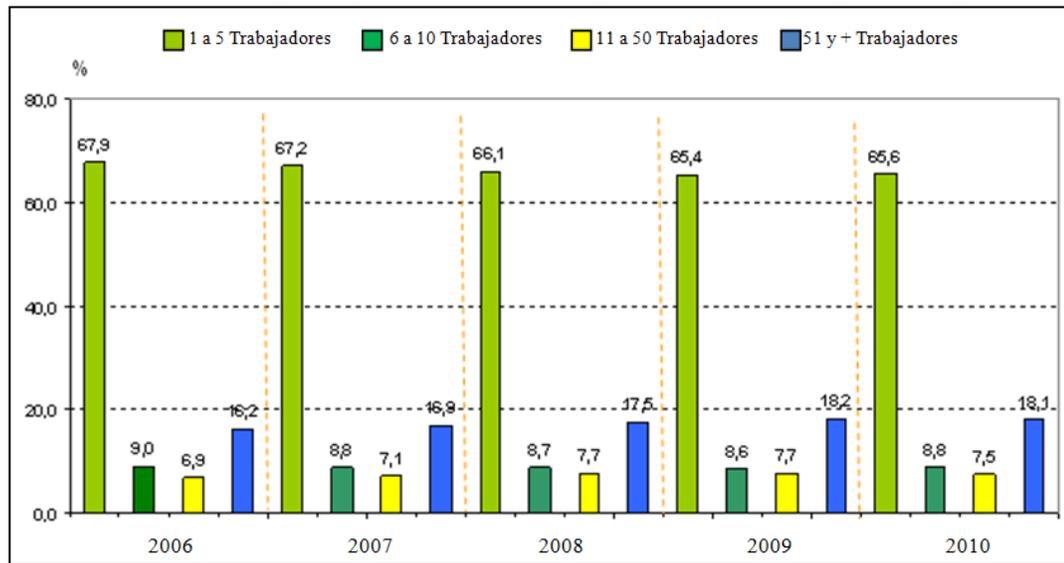
Tabla 22
Perú: Estructura del mercado laboral 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PET (>14)	17806	18343	18888	19460	19798	20116	20593	20860	21537	21998	22515
PEA	12340	12487	12879	13895	14076	14076	14695	15269	15763	16203	16581
Ocupados	11772	11867	12190	13163	13396	13365	14060	15099	15099	15557	15971
S. Público	1021	935	995	943	1035	990	1070	1220	1220	1276	1291
S. privado	10752	10932	11194	1220	12361	12374	12990	13879	13879	14280	14680
Empleador	668	596	635	710	726	754	771	844	835	856	926
Autoempleo	4497	4457	4436	4841	4793	4834	4934	5247	5508	5634	5865
TFNR a cargo	1869	2045	1903	2216	2246	2283	2343	2470	2576	2715	2801
Trabaja solo	2629	2412	2533	2625	2547	2550	2592	2778	2931	2981	3064
Asalariados	3266	3529	3556	3635	3745	3864	4198	4480	4757	4917	5062
Micro (2-9)	1786	1847	1771	1838	1912	1870	2009	2190	2285	2289	2369
Pequeña (10-49)	664	844	813	837	860	934	974	1008	1077	1121	1144
Mediana (50-99)	164	197	241	234	228	246	264	273	267	292	301
Grande (>90)	647	622	708	707	722	792	925	985	1078	1167	1168
TFNR	1909	1887	2119	2505	2560	2394	2506	2243	2214	2311	2280
T. doméstico	368	430	423	483	487	479	530	526	506	497	493
Desempleados	567	620	689	732	706	711	635	673	526	646	610
Pob. Inactiva	5466	587	6009	5565	5695	6040	5898	5591	54	5795	5934
T. participación (%)	69.3	68.1	68.2	71.4	71.2	70	71.4	73.2	73.2	73.7	73.6
T. desempleo (%)	4.6	5	5.4	5.3	5	5.1	4.3	4.4	4.2	4	3.7
% mype/total ocup.	20.8	22.7	21.2	20.3	20.7	21	21.2	21.9	22.3	21.9	22

Elaboración: Espinoza 2011:210-211

Al interior del conjunto de trabajadores asalariados de empresas privadas, según estructura de mercado, alrededor de la mitad trabaja en microempresas (menos de diez trabajadores). Poco más de 1.4 millones laboran en empresas entre 10 y 100 trabajadores, y 1.2 millones de trabajadores laboran en empresas de más de 100 trabajadores (Espinoza 2011: 211). Esto se puede observar por ejemplo, en el Gráfico 3 que muestra para el 2006-2010 un mayor porcentaje de la PEA ocupada en empresas de 1 a 5 trabajadores, lo cual se mantuvo constante a lo largo de esos años (INEI- ENAHO 2006-2010).

Gráfico 3
Perú: PEA ocupada por tamaño de empresa 2006-2010 (porcentaje)

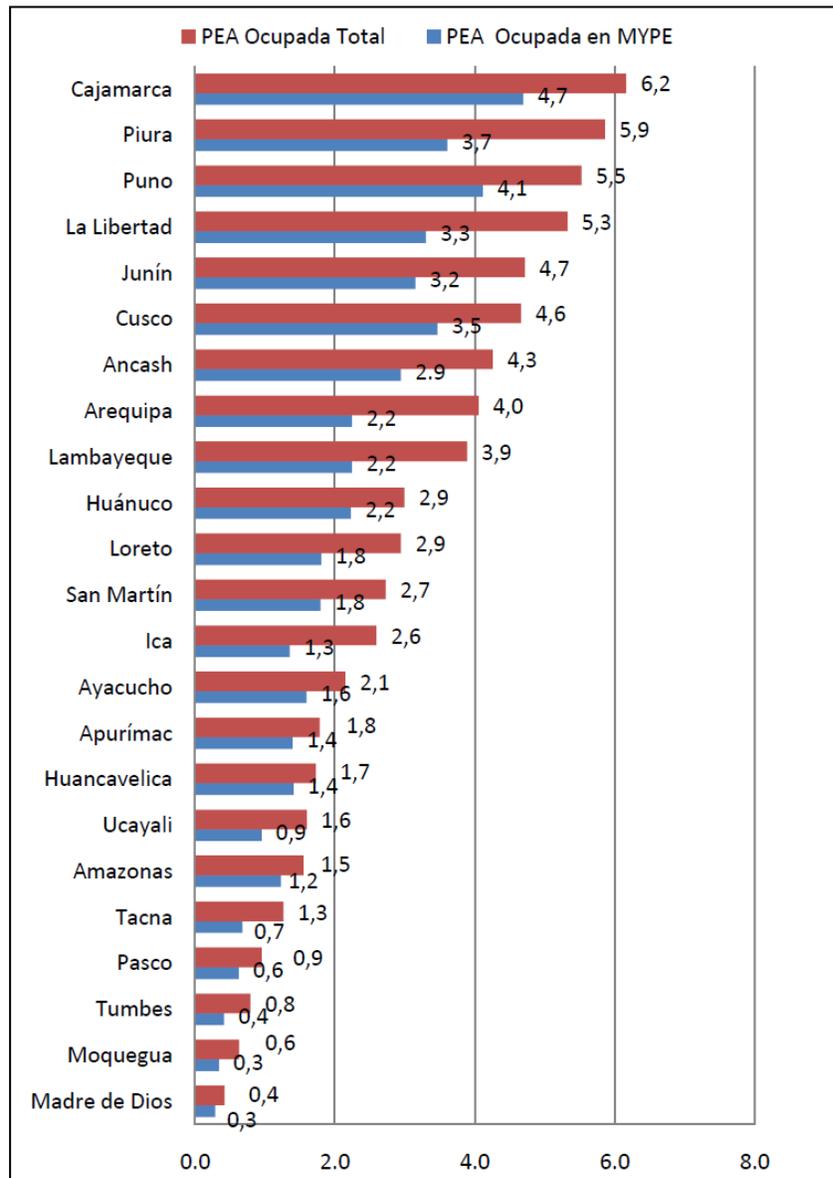


Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares 2006-2010

De ese modo, “el sector empresarial de la MYPE⁵⁹ absorbe en promedio el 88% de la PEA que se emplea en el segmento empresarial, y al interior de este segmento empresarial, la microempresa que ocupa de 2 a 4 trabajadores, representa el 57% de la PEA, esto evidencia la importancia de la MYPE. Sólo el 12% de la PEA está empleada en la mediana y gran empresa”. Ello, porque para el período 2002-2009 las MYPE generaron en promedio el 88,1% de los empleos del sector empresarial, en el mismo periodo la microempresa aportó el 78,6% y la pequeña empresa participó con el 9,6% de los empleos. Mientras que la mediana y gran empresa contribuyó con el 11,9% de los empleos (MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN 2011: 49). Esto se hace evidente a nivel regional, como lo muestra el Gráfico 4.

⁵⁹Según el TUO de la Ley MYPE, se define a la microempresa como aquella unidad económica con ventas anuales hasta el monto máximo de 150 UIT, en tanto que la pequeña empresa tiene venta anual mayor de 150 UIT y no mayor de 1700 UIT. Otra variable que caracteriza a las MYPE es el número de trabajadores que emplea para el desarrollo de la actividad empresarial. Según esta variable es microempresa aquella unidad económica que emplea de uno (1) hasta diez (10) trabajadores y es pequeña empresa aquella que emplea de uno (1) hasta cien (100) trabajadores inclusive. Además, según las Estadísticas de la Micro y Pequeña Empresa, 2010 de la Dirección General de MYPE y Cooperativas, la mediana y gran empresa representa solo el 0,7% (8 363) de las empresas formales del país (MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN 2011: 7-15).

Gráfico 4
Porcentaje de la PEA ocupada en MYPE según regiones, 2010



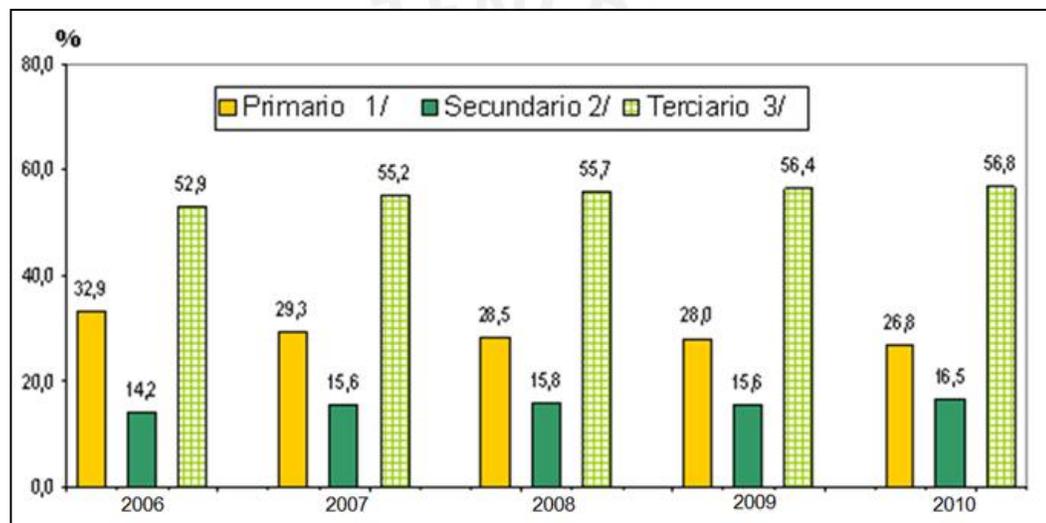
Fuente: MTPE, SUNAT
Elaboración: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN 2011

Como se mostró en el Gráfico 4, se aprecia que a nivel nacional las MYPE emplean al 62,0% de la población económicamente activa; sin embargo, este porcentaje varía de 50,3% hasta 81,4% según la región. Así, las regiones de Lima, Tumbes, Ica, Tacna, Moquegua, Arequipa, Lambayeque, Ucayali, Loreto y Piura, menos del 62,0% de su población se emplea en una MYPE. Por el contrario, en las regiones de Pasco, San

Martín, Junín, Madre de Dios, Ancash, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Puno, Cajamarca, Apurímac, Amazonas y Huancavelica, más del 62,0% de la población se emplea en una MYPE (MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN 2011: 67-68).

Por otro lado, se hace evidente en el Gráfico 5 la concentración de la PEA ocupada en el sector terciario de la economía que comprende a servicios. Para el 2010, el 56,8% de la PEA ocupada estuvo en este sector, a diferencia de un 52,9% para el año 2006.

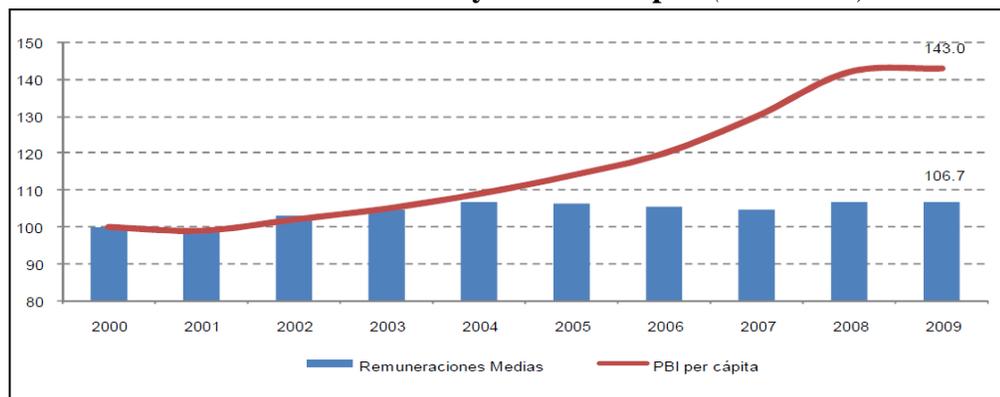
Gráfico 5
Perú: PEA ocupada por sectores económicos 2006-2010



Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 2006-2010
1/ Agricultura, pesca, explotación de minas y canteras
2/ Comprende Manufactura y Construcción
3/ Comprende servicios

Respecto al incremento de los mismos, el crecimiento del PBI per cápita es muy superior al crecimiento de los ingresos; lo que evidencia que el desarrollo de la economía no se condice con una mejora salarial en proporciones óptimas (Toyama 2011: 140). Como se observa en el Gráfico 6 al año 2009 el promedio de las remuneraciones creció 6,7% mientras que el PBI creció en 43%.

Gráfico 6
Remuneraciones medias y PBI Per Cápita (2000=100)



Fuente: Toyama 2011: 140

Así, en términos absolutos, se puede apreciar una variación poco significativa en el incremento del ingreso promedio mensual por trabajo, como se muestra en la Tabla 23, la rama de actividad de minería es donde los ingresos son mayores, seguido de construcción. Asimismo, según tamaño de empresa son las empresas de 51 a más trabajadores donde los ingresos son mayores (INEI- ENAHO 2006-2010).

Tabla 23
Perú: Ingresos promedio mensual por trabajo según rama de actividad y tamaño de empresa, 2006-2010 (nuevos soles corrientes)

Ramas de actividad/ Tamaño de empresa	2006	2007	2008	2009	2010	Var % 2010/2009
Total	733	796.7	893.2	959.3	979.5	2.1
Rama de actividad						
Agricultura	308.6	346.1	418	475.1	494.7	4.1
Pesca	1040.6	930.7	1060.1	1117.5	1181.2	5.7
Minería	2373.6	2066.8	2699.6	2426.9	2264.7	-6.7
Manufactura	792.9	862.3	972.7	1032	1029.2	-0.3
Construcción	1008.4	835.5	1081	1138.1	1174.8	3.2
Comercio	629.7	733.8	761.2	834.6	856.9	2.7
Transporte y Comunicaciones	822.9	842.7	953.7	958.8	1040.8	8.5
Otros servicios 1/	945.1	1014	1093.7	1184.7	1183.7	-0.1
Tamaño de empresa						
De 1 a 10	487.9	558.2	632.1	705.6	705.6	6.6
De 11 a 50	1026.5	1034.8	1091	1241.5	1241.5	2.1
De 51 y más	1439.6	1521.2	1668.5	1756.3	1756.3	-1.8

1/Comprende Intervención Financiera, Actividad Inmobiliaria, Empresariales y de alquiler, Enseñanza, Actividades de Servicios sociales y de Salud.

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 2006-2010

1. 2.2. Niveles educativos, calificación laboral y demanda laboral

Los empleadores de todo el mundo se encuentran con el permanente desafío de incorporar talento de calidad -con habilidades y conocimientos pertinentes, y a la vez con actitudes y valores adecuados- para cumplir con las exigencias de innovación y de productividad que les impone el competitivo entorno globalizado. Por su parte, las personas necesitan encontrar organizaciones en las que se puedan integrar laboralmente, con perspectivas que satisfagan su afán de crecer y desarrollarse en lo individual y en las que puedan desplegar su potencial tanto de trabajo como de relación interpersonal. (Manpower 2008: 23).

Como lo señala **Manpower (2008)** en el informe “Integración del talento latinoamericano en el mundo laboral”, aún cuando las personas cuenten con una certificación de grado (profesional o técnico), muchas veces este título no implica la formación que se requiere para competir efectivamente en el mercado laboral o bien, si cuentan con la formación solicitada, el empleador no ofrece los motivadores que el talento demanda, por lo que se presentan dos tipos de brechas: i) Técnico-funcional: entre lo que los empleadores requieren del talento que contratan y las competencias reales que posee el talento disponible-la oferta y demanda de perfiles con conocimientos, habilidades, competencias, actitudes y valores concretos; ii) Psicosocial: entre las expectativas del talento y los motivadores que busca en un trabajo, y lo que los empleadores pueden ofrecerle en función de sus capacidades productivas reales.

Frente a lo anterior, el informe resalta dos puntos. Por un lado, es responsabilidad del empleador entender cuáles son los conocimientos, habilidades, actitudes y valores que necesitan para cubrir técnicamente un determinado puesto en el presente y cuáles son las competencias que se necesitan para enfrentar los retos de la organización hacia el futuro. Los perfiles no son estáticos, pues cambian en función del avance tecnológico, del incremento del intercambio comercial internacional y de la transformación estructural de la economía, entre otros factores. Además, existen variaciones por factores económicos coyunturales y que pueden generar cambios en la demanda laboral de un año para otro. Sin embargo, el cambio estructural tiene un impacto mucho mayor que la fluctuación

coyuntural porque genera presión en el mercado laboral y en la sociedad, subrayando la necesidad de conocimientos y habilidades que sólo se adquieren o desarrollan con una inversión significativa en recursos y tiempo. Por esto, la brecha técnico-funcional es una cuestión estratégica que debe involucrar a empleadores, gobiernos, sindicatos, asociaciones profesionales, instituciones educativas e individuos. Por otro lado, la principal responsabilidad del individuo consiste en incrementar siempre, en la medida de sus posibilidades, las calificaciones técnico-funcionales que posee y ser efectivamente atractivo para los empleadores, pero también tiene que entender cuál es la naturaleza de sus propias expectativas y cuál es la forma más realista y valiosa de integrarse en el mundo del trabajo para satisfacer esas expectativas. En ese contexto, es necesario analizar la calificación de la fuerza laboral en el Perú y el nivel de adecuación de la misma a las necesidades del sector productivo.

En primer lugar, en el Perú respecto a la composición de la población en edad de trabajar (PET) según nivel de educación logrado en la Tabla 24, se observa que para el año 2009 el 28,8% (6 millones 2 mil 500 personas) alcanzaron a lo más estudiar educación primaria o no tienen nivel educativo alguno; el 44,2% (9 millones 221 mil 800) tienen educación secundaria; el 13,0% (2 millones 703 mil 800) educación superior no universitaria y el 14,1% logró estudiar educación universitaria (2 millones 946 mil 200). Asimismo, al analizar la evolución entre el 2001 y 2009, la PET con educación universitaria presenta la tasa anual más alta de crecimiento con 6,5%, le sigue la PET con educación superior no universitaria con 5,8%, en cambio los que tienen educación secundaria aumentaron en 1,9%. La PET con educación primaria o sin nivel de educación logrado presentó una tasa negativa de 1,3% (INEI 2010: 20).

Tabla 24
Perú: PET, según nivel educativo alcanzado, 2001-2009 (Miles de personas)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Crecimiento promedio anual (%) 2001-2009
Total	18047.8	18416.1	18782	1914.2	19501.5	19851	20193.3	20533.2	20875	1.8
A lo más primaria 1/	6645.1	6486.7	6543.9	9372	6401.4	6268.1	6112.6	6049.8	6002.5	-1.3
Educación secundaria	7904	8133	8255.2	8559.3	8817.5	8933.8	8992.1	9221.8	9221.8	1.9
Superior no universitaria	1718.7	1834.6	1947.5	2080.8	2129.3	2314.7	2400.1	2703.8	2703.8	5.8
Superior no universitaria	1774.5	1958.4	2043.2	2128.3	2147.4	2334	2688.2	2946.2	2946.2	6.5

1/Incluye sin nivel inicial

Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), Anual 2001-2009

Por otro lado, una de las características de los últimos años de la PEA es la mejora de los años de estudios acumulados, lo cual se corrobora con la tasa de crecimiento promedio anual de los que tienen educación superior, tanto no universitaria como universitaria que aumentó en 7,0% y en 6,7% anual, entre el 2001 y 2009. Además, creció en 3,0% anual la PEA con educación secundaria; mientras que disminuyó anualmente en 0,6% los que tienen algún año de educación primaria o no tienen nivel alguno de educación. Por ello, la estructura porcentual de la PEA de acuerdo al nivel educativo se ha modificado considerablemente en el periodo analizado. En el año 2001, el 38,0% de la PEA contaba a lo más con educación primaria, 40,7% con educación secundaria, 10,6% con educación superior no universitaria y 10,7% con superior universitaria; mientras que para el 2009 estos porcentajes varían significativamente, 29,2% cuentan a lo más con primaria, 41,6% con secundaria, se elevan los porcentajes que cuentan con nivel superior, 14,3% con superior no universitaria y 14,8% con superior universitaria (INEI 2010: 21-22). Tal como se muestra en la Tabla 25:

Tabla 25
Perú: PEA, según nivel educativo alcanzado, 2001-2009 (Miles de personas)

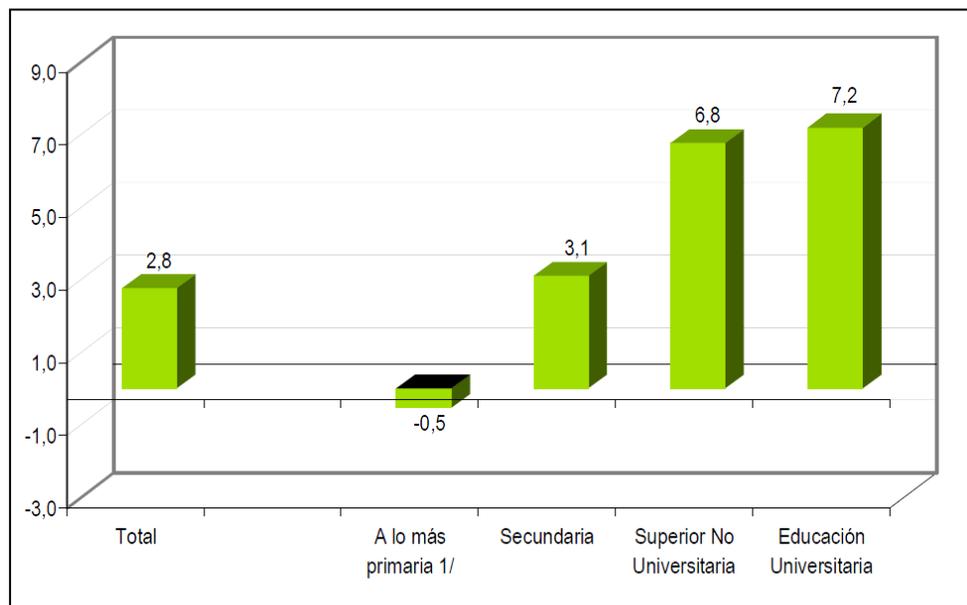
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Crecimiento promedio anual (%) 2001-2009
Total	12493.2	12759.6	13539.1	13791.1	13868.9	14356	14903.3	15158.2	15448.2	2.7
A lo más primaria 1/	4749.3	4678.9	4829.3	4728.1	4696.8	4697.7	4555.0	4488.4	4509.7	-0.6
Educación secundaria	5068.6	5199.2	5638.7	5803.5	5861.3	6079.5	6241	6421.2	6430.8	3
Superior no universitaria	1322.6	1430.4	1543.7	1694	1694	1818	1937.6	2075.3	2214.0	6.7
Superior no universitaria	1331.0	1448.5	1526.4	1600.4	1611.6	1760.5	2133.8	2173.0	2293.5	7

1/Incluye sin nivel inicial

Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), Anual 2001-2009

Por otra parte, la PEA ocupada (aquella que se encuentra en condición de ocupado, puede ser un trabajador por su cuenta o independiente y no necesariamente un trabajador remunerado) se ha venido incrementando paulatinamente. Entre el 2001 y 2009 ha crecido a una tasa promedio de 2,8% (en promedio en 362 mil personas cada año) y se registra un mayor incremento en el período de 2005-2009 en el cual aumentó en 3,0% anual. Asimismo, entre el 2001 y 2009, el nivel de educación alcanzado por la PEA ocupada ha venido mejorando, el mayor crecimiento anual se observa entre los que tienen educación universitaria que aumenta en 7,2% anualmente. Le sigue la PEA ocupada con educación superior no universitaria que crece anualmente en 6,8% y los que tienen educación secundaria en 3,1%; mientras que disminuye la PEA entre los que tiene algún año de educación primaria o no tiene nivel alguno (INEI 2010: 78). Esto se observa en el Gráfico 7:

Gráfico 7
Perú: Tasa de crecimiento promedio anual de la peía ocupada, según nivel de educación alcanzado: 2001-2009 (porcentaje)



1/ Incluye: Sin nivel, inicial y primaria.
 Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), Anual 2001-2009.

Como es evidente, el nivel de educación alcanzado por los oferentes del mercado de trabajo ha venido mejorando en los últimos años. Esto es importante, pues la educación y el trabajo son hoy dos elementos conformadores que están estrechamente vinculados, siendo la igualdad de oportunidades de acceso a la educación la que facilita el ejercicio efectivo del derecho del trabajo. Además, el factor humano ha pasado a ocupar el primer plano entre todos los medios de producción, lo que hace que la cualificación de la mano de obra se convierta en el principal elemento para garantizar el futuro de las empresas (INEI 2010: 78). Sin embargo, como se indicó anteriormente existe disociación entre la oferta y la demanda de talentos, lo cual “afecta a todos los integrantes de la sociedad: ya sea porque la escasez de talento calificado frena el crecimiento de los sectores económicos o porque la abundancia de talento no requerido o de personas con una formación no pertinente se manifiesta en desempleo” (Manpower 2008: 7).

En ese sentido, es necesario analizar la adecuación ocupacional, la misma que se puede entender como la existencia de articulación entre la formación recibida y la ocupación

que desempeñan tanto los profesionales como los técnicos que egresan de los diversos centros de formación educativa (OSEL 2004: 18). Esto porque, “la sociedad destina muchos recursos públicos y privados en la formación profesional esperando que estos contribuyan a su desarrollo personal y de la misma sociedad. Por lo que cabe siempre evaluar si realmente las personas que laboran trabajan en ocupaciones que realmente requieren el nivel de formación que posee la persona o no” (MTPE 2008: 58). En otras palabras lo que se quiere es saber si el sistema formativo genera realmente las carreras profesionales que requiere el sistema productivo o las empresas. Ante ello, el Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL), creó un indicador de niveles de adecuación ocupacional que consiste en tres caracterizaciones:

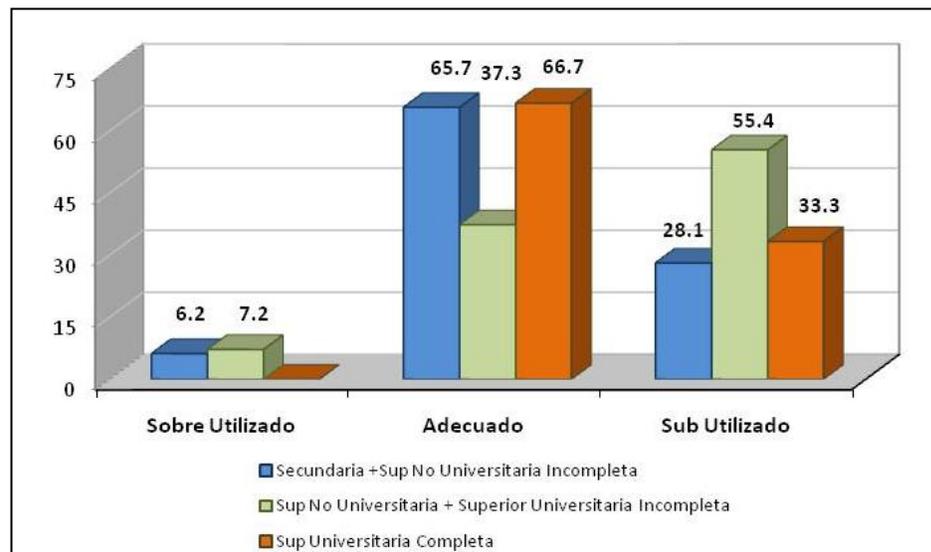
- Sobreutilizado, cuando el trabajador se desempeña en una ocupación que requiere un mayor nivel de formación que el adquirido.
- Subutilizado, cuando desempeña una ocupación que requiere menor nivel de formación que el adquirido.
- Adecuadamente utilizado, cuando el nivel de formación adquirido y el requerido por la ocupación son compatibles.
-

En efecto, sobre la base de esos indicadores, existen diversos estudios al respecto. Así, por ejemplo **Rodríguez (1995)** analizó la oferta y demanda de calificación profesional y técnica y sus principales características en Lima Metropolitana, y muestra que el 37.2% de los que habían terminado la educación superior universitaria se desempeñaba en 1992 en actividades que requerían menores niveles de calificación. Por otro lado, el 73.3% de los técnicos estaba subutilizado, pues solo sólo el 14.9 % trabajaba en ocupaciones técnicas. También, **Verdera (1995)** utilizando la información de las ENAHO, analizó el problema de la inadecuación entre educación y ocupación. Así, según la información de Lima Metropolitana durante 1993, muestra que el grupo con educación universitaria completa tenía el 34.2 % de subutilización, y el grupo con superior no universitaria en total presentaba una subutilización del 47.3%; pero a pesar de esos resultados, el autor resalta que el nivel de adecuación para ambos grupos mostró una mejora entre 1993 y

1991. Por su parte, **Haya De La Torre (1998)** analizó la situación laboral de los profesionales técnicos en la ciudad de Lima, para lo cual utilizó en 1998 una encuesta que aplicó a egresados y estudiantes de Institutos Superiores Tecnológicos (IST) de Lima, tanto públicos como privados. De forma similar a los anteriores resultados, concluyó que sólo un 35.5% del total de egresados encuestados trabajaban en su especialidad, por tanto el resto, el 64,5%, no estarían bien ubicados laboralmente respecto a lo estudiado en su IST. Finalmente, **Moreno y Burga (2001)** realizaron un análisis sobre el subempleo profesional, el cual se basa en la Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Niveles de Empleo y tiene como fin estudiar la discordancia entre ocupación y profesión. Para tal fin, proponen la construcción de un indicador que mida el grado de discordancia ocupacional, lo cual permita analizar las consecuencias de la existencia de esta discordancia ocupacional sobre los ingresos de este tipo de trabajadores. En efecto, los resultados de este estudio, en base a las encuestas de la ENAHO de 1997, muestran que: 44% de los egresados de educación superior universitaria se desempeña en ocupaciones para las que no se formaron (Tostes 2010: 125-127).

Estos estudios muestran que el esfuerzo y dedicación de quienes estudian una carrera profesional no se concreta en una adecuada inserción laboral al mercado de trabajo (MTPE 2008: 58). Eso se observa por ejemplo, en el Gráfico 8 que muestra la adecuación ocupacional en Lima Metropolitana para el 2008. El dato más relevante es que se encuentra subutilizada el 55.4% de la PEA ocupada con nivel de estudios Superior no Universitaria y superior Universitaria Incompleta, lo cual implica una gran ineficiencia en su inserción laboral. Pero también es muy relevante que la tercera parte de los trabajadores con nivel de estudios superiores estén subutilizados, reflejando la poca orientación hacia las necesidades del mercado de este nivel de formación. Finalmente, se debe destacar que hay un 7.2% de la PEA Ocupada que presenta un nivel de estudios Superior no Universitaria y superior Universitaria Incompleta y un 6.2% de nivel Secundaria y Superior No Universitaria incompleta que presentan un nivel de responsabilidad en su puesto de trabajo superior a su formación inicial. Esta situación implica la necesidad de reconocer este aprendizaje a través de proceso de certificación laboral (Tostes 2010: 129).

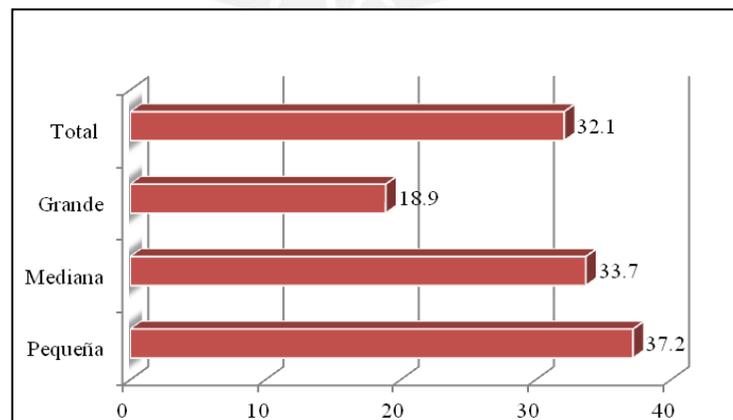
Gráfico 8
Lima Metropolitana: PEA Ocupada del nivel educativo según grado de adecuación ocupacional, 2008 (En porcentaje)



Fuente: MTPE – Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo, 2008.

En ese mismo sentido, en el estudio **Enterprise Analysis Unit** del **Banco Mundial (2011)** se indica que un elevado porcentaje de representantes de empresas peruanas consideran que la insuficiente calificación de los trabajadores representa un obstáculo serio o muy serio para el desempeño de la empresa. Tal como lo señala el Gráfico 9.

Gráfico 9
Perú: Empresas que consideran el nivel de calificación de la fuerza laboral como obstáculo mayor o muy severo para su desempeño actual, por tamaño de empresa (en porcentajes)



Fuente: Enterprise Analysis Unit del Banco Mundial. En: Weller 2011: 19.

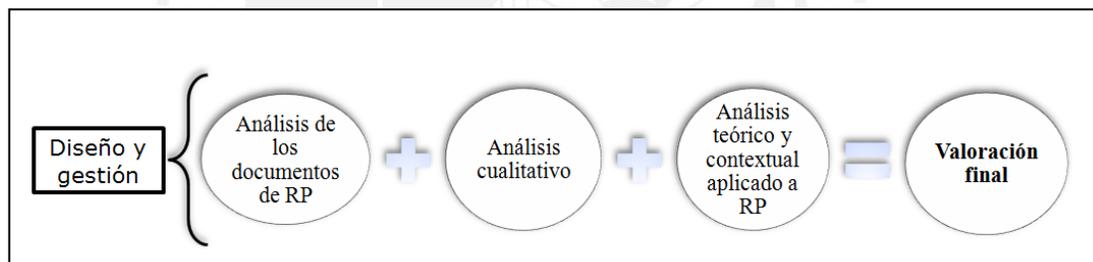
En esa misma línea **Espinoza (2011)**, menciona que la oferta formativa en el Perú se caracteriza por cuatro rasgos fundamentales: i) baja pertinencia; ii) poca transparencia sobre la calidad de sus contenidos; iii) escasez de fuentes de financiamiento; y iv) barreras al acceso de algunos demandantes (inequidad). El autor resalta que existe poca información sobre la calidad de los centros de formación y sobre los contenidos que imparten; además, estos realizan su programación basada en “lo que saben enseñar”, pero tienen escasos vínculos con el mundo de la producción; por tanto, poca información sobre sus necesidades y la demanda difiere en las calificaciones requeridas. De ese modo, según la Encuesta de Calificaciones y Competencias (ECC) del MTPE y del Sistema de Información Laboral (SIL), alrededor del 30% de las empresas manifiesta tener dificultades para conseguir mano de obra. La demanda difiere en las calificaciones requeridas (Espinoza 2010: 224 -236). Frente a esto, **Manpower (2008)** señala que es necesario: i) la transformación de los procesos educativos y de la formación del talento desde la óptica de las instituciones educativas; ii) la participación directa de los empleadores en la educación; iii) una mayor certificación para el trabajo y iv) nuevas prácticas de articulación entre empleadores, personas, instituciones y gobierno (Manpower 2008: 37). Además, es necesario recalcar que la situación de subutilización ocupacional, explicada por el comportamiento de la oferta educativa poco vinculada con el sector productivo, y por la demanda de trabajo, como lo señala **Velazco y Sánchez (2009)** tiene implicancias para las personas en su pérdida de bienestar y frustración personal y familiar.

Finalmente, se debe mencionar que según un informe del BID, la educación secundaria peruana no desarrolla aptitudes para el desempeño laboral. Pues se indica existe una brecha en la educación secundaria, la cual no llega a preparar a los jóvenes en actitudes y competencias para su desempeño laboral. En ese sentido, se indica que muchos empresarios consideran que pueden formar a alguien en una ocupación técnica, pero no pueden hacer nada cuando no existen actitudes como perseverancia, motivación, puntualidad, etc. Por lo que es necesario el desarrollo de capacidades básicas y productivas y habilidades emocionales que les permitan una mayor autonomía y control sobre su vida social y laboral (El Comercio 2012).

CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DEL PROGRAMA RP

En este capítulo se desarrollará la evaluación, propiamente dicha, del programa RP, utilizando la metodología sustentada y descrita en la matriz de evaluación, que como ya se señaló tiene énfasis en diseño y gestión por el tipo de información disponible. Además, para la mayoría de los temas de evaluación se buscará lo siguiente: en primer lugar, presentar la información disponible sobre los temas evaluados en los documentos de RP; en segundo lugar, enriquecer el análisis, a modo de ilustración sin pretender que sean juicios definitivos y representativos, con los resultados del trabajo cualitativo; en tercer lugar, emitir juicios sobre la base de la información del marco teórico y contextual, a lo cual se suma más teoría de gestión pública y de gestión en general, que sean pertinentes para el análisis; para finalmente dar un juicio general con los elementos anteriores. Ello dependerá de la información disponible. Tal como se ve en la Ilustración 12.

Ilustración 12
Orden expositivo de los subtemas de evaluación



Fuente: Elaboración propia

3.1. Diseño del programa

Para entender el diseño del programa, se considera pertinente circunscribir el análisis de RP en el marco general del análisis de las políticas públicas. Estas se pueden definir como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y/o el propio gobierno considera como prioritarios (Tamayo 1997). Asimismo, tal como lo define el **MEF (2011)**, un programa consiste en la provisión de un conjunto de productos definidos (bienes y servicios que reciben sus beneficiarios), mediante el desarrollo de actividades integradas y articuladas que atacan las principales causas de un problema específico que

afecta a una población objetivo (MEF 2011-b: 13). Así, los elementos para ambos casos es la búsqueda de resolución de problemas y los objetivos que se plantean bajo una lógica articulada de actuación. En ese sentido, “una vez que se sabe o percibe que hay un problema y hay que hacer algo sobre él es el momento de decidir qué hacer, por lo que es necesario diseñar un curso de acción que proponga los medios para resolver el problema identificado; para esto se requiere diseñar alternativas de solución” (Blanco 2010).

En síntesis, el análisis de las políticas públicas, como lo indica **Peters (1996)**, visto desde un modelo lineal implica la definición del problema, ingreso a la agenda, formulación, legitimación, asignación de recursos e implementación, para luego ser evaluada y que se dé una retroalimentación. Sin embargo, esto no es lineal: se intercambian, superponen o saltan etapas; existe interacción entre diversos actores e instituciones que pueden moldear los resultados de diseño e implementación; y muchas veces los aspectos políticos se superponen a los técnicos (Blanco 2010). Por ello, **Lahera (2005)** considera que una “política pública de calidad corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; dichos cursos de acción o de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, pero también instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados” (Lahera 2005:28).

Para efectos de esta evaluación, se analiza RP desde un ángulo de formulación de política que debe contemplar la definición del problema, de los objetivos, análisis de alternativas de solución y definición de cursos de acción, así como las estrategias de implementación.

3. 1.1. Diagnóstico de la situación inicial

- A. ¿El problema que dio origen al programa está bien identificado?
¿Sufrió modificaciones?**

En esta sección se evalúa cómo fue identificado el problema que originó al programa RP, y si ha habido modificaciones en el mismo, las cuales pueden repercutir en el diseño y la gestión de RP.

Análisis de los documentos del programa RP

Como se mencionó en los antecedentes del programa, RP nace como parte del PEE en enero de 2009 para mitigar los efectos negativos de la crisis económica internacional. En ese sentido, RP buscó hacer frente a la necesidad de responder a los requerimientos de recalificación de trabajadores desempleados como consecuencia de la crisis, en su afán de asegurar el crecimiento económico y del empleo, y, así, proteger a los grupos más vulnerables de la población. En efecto, el Perú no fue ajeno a la política económica que muchas economías de la región adoptaron frente a un shock externo, es decir, una política anticíclica.

Sin embargo, la crisis internacional en Perú no tuvo un impacto grande en el empleo, gracias al crecimiento que se producía y a la respuesta rápida de gobiernos ante los posibles efectos sobre el desempleo. Por ello, RP cambió su razón de actuación. Así, la Ley N° 29516 establece que el programa tiene el objeto de promover el empleo y mejorar la empleabilidad de los desempleados o de los trabajadores que se encuentran en riesgo de serlo, a consecuencia de la crisis internacional o por efecto de procesos de modernización o cambios en los sectores económicos del país. El concepto de crisis, en el momento de ser creado el programa, dista del concepto que se maneja en esta nueva Ley, pues en esta última las crisis son vistas como parte natural y circunstancial de los ciclos económicos en un mundo globalizado; además, se incorporan otros supuestos que son los efectos de procesos de modernización y cambios en los sectores económicos del país. Estos nuevos supuestos hacen alusión a los cambios e innovaciones que ocurren en la economía.

Se debe recalcar que posterior a la creación de RP se construyó un “Árbol de problemas y objetivos” donde se menciona como problema central el “Bajo nivel de empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral”, el mismo que tiene las siguientes causas: capacitación laboral no

priorizada en la agenda pública, formación básica con bajos estándares de calidad, limitado acceso a programas de capacitación laboral, escasa inversión privada en el desarrollo de programas de capacitación a trabajadores, inadecuada estrategia del ciudadano para enfrentar el desempleo; todo lo anterior tiene como efecto final el incremento de los niveles de desempleo y subempleo. Frente a lo cual el programa busca: “Mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral”.

Además, se debe recalcar que el programa considera que la inadecuada estrategia del ciudadano para enfrentar el desempleo se debe a lo siguiente: actitud pasiva para la búsqueda de empleo; desconocimiento y deficiente manejo de técnicas para la búsqueda de empleo o desarrollo de emprendimientos; y, dificultad para acreditar la experiencia laboral.

Análisis cualitativo: resultado de las entrevistas

Los responsables del programa mencionaron que RP fue diseñado para frenar los efectos del desempleo y recalificar profesionalmente a las personas que, por efectos de la crisis internacional del 2008, tenían la posibilidad de quedarse desempleadas. RP buscaba que adquirieran las capacidades necesarias para poder permanecer en el mercado laboral y no mermar sus ingresos y su calidad de vida. Así, el diseño original del programa nace a petición del MEF y de la Presidencia de la República, a pesar de que el MEF contemplaba otro tipo de medidas de empleo frente a la crisis, tales como un subsidio al empleador y no la creación de un sistema de capacitación que se planteaba desde el MTPE. El Viceministerio logró posicionar el programa como alternativa de solución y logró que le asigne un fondo de 100 millones de soles para implementarlo. El decreto que creó el programa salió en febrero, el depósito se hizo para abril y para agosto solo se había ejecutado 0.8%, por lo cual no había tiempo para el diseño sino la prioridad era ejecutar.

Visto que la crisis no tuvo los efectos esperados, RP cambió la razón de su actuación, pues la atención no se restringió a los trabajadores que perdieron el empleo por la crisis,

sino también a las personas que estaban buscando trabajo y que deseaban recibir los servicios del programa.

Por otro lado, en la investigación cualitativa se concluyó que el programa tuvo que adecuarse a prioridades políticas del momento. Esto no permitió un análisis exhaustivo de alternativas y de mecanismo de implementación. Lo cual implica que no se tuvo tiempo para obtener información y explicar mejor el problema, diseñar mejor la alternativa de solución, identificar experiencias relevantes en otros países y tener en claro estadísticas relevantes sobre el problema a enfrentar. En suma, no se pudo evaluar cual era el costo de oportunidad de implementar un programa como RP frente a otras posibles alternativas. Cuando se estableció la Coordinación Ejecutiva del programa, esta pidió algunos meses para hacer talleres con empresas, encuestas para ver que necesitaba el mercado y el cliente (potencial beneficiario), levantamiento de información para ver otros temas como que oferta formativa existía, qué tipo de capacidades se necesitan (referido a los recursos humanos para el programa), entre otros temas; pero ante la baja ejecución no fue factible disponer de ese tiempo.

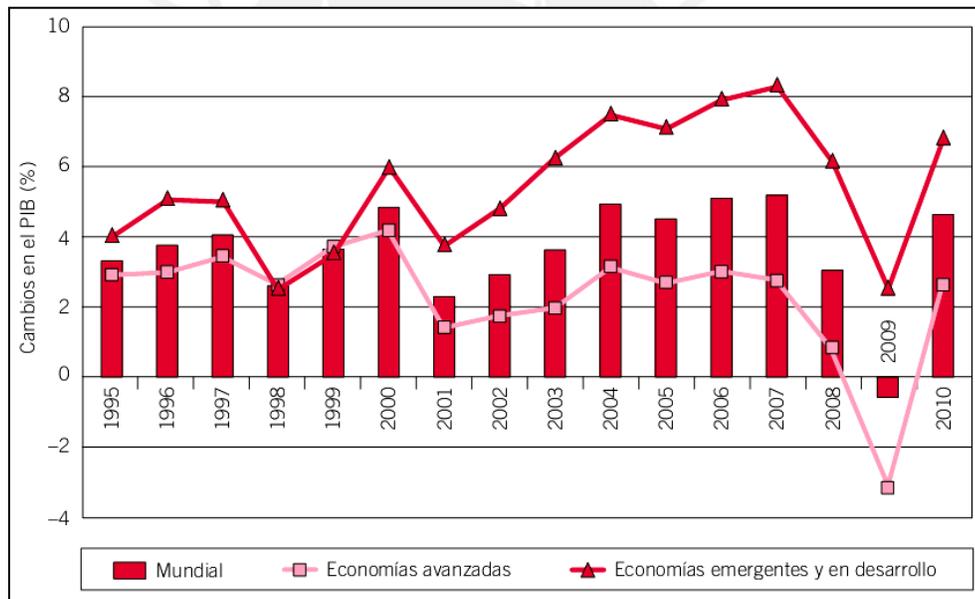
Análisis teórico y contextual aplicado a RP

La teoría de análisis de políticas públicas plantea que “para definir un problema es necesario identificar causas, efectos, relevancia, necesidad de intervención del Estado, actores, entre otros aspectos” (Blanco 2010). Esto es importante porque “el problema define el diseño de la política pública y también la implementación; asimismo los actores moldean la comprensión del problema para el que se desarrolla una política; y la percepción del problema cambia en el tiempo, pues los actores también cambian su percepción” (Ugarte y Arguedas 2009).

En ese marco, para evaluar la justificación y definición del problema en RP no hay que olvidar el contexto en el que nació el programa. En efecto, los años 2008 y 2009 se caracterizaron por el revés económico más profundo desde la década de 1930. A raíz de una burbuja inmobiliaria y una crisis financiera, los Estados Unidos entraron en recesión en diciembre de 2007. A partir de ese momento, la recesión se extendió rápidamente

desde su epicentro al resto del mundo, con una reducción del PIB mundial en 2009 por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial. La crisis tuvo un efecto adverso serio sobre los mercados laborales, pues la tasa mundial de desempleo aumentó de un 5,7 % de la fuerza laboral en 2007 a un 6,4% en 2009, lo cual representa un aumento de casi 29 millones de personas. Tal como lo muestra el Gráfico 10, luego de algunos años caracterizados por un fuerte crecimiento entre 2003 y mediados de 2007, la economía mundial se desaceleró en 2008 y se contrajo en $-0,6\%$ en 2009, principalmente como resultado del colapso del comercio internacional y de la inversión extranjera que siguió a la crisis financiera (OIT 2010:2).

Gráfico 10
Recesión mundial y recuperación, 1995-2010
(cambios en PIB año a año, a precios constantes, en porcentajes)



Fuente: FMI, World Economic Outlook, base de datos. OIT, 2010: 2

Después de seis años consecutivos de crecimiento, la crisis financiera se trasladó de los países desarrollados a los de América Latina y el Caribe, a partir del cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009. Ningún país pudo escapar de los efectos adversos de la crisis,

que fueron transmitidos mundialmente y de manera sincronizada⁶⁰ (OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe 2009:24).

En ese sentido, RP nace para como parte del PEE con el objetivo de promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados directamente por la crisis internacional. Nace a propuesta del MTPE, pues como se mencionó en el análisis cualitativo el MEF tenía pensado otro tipo de mecanismo para hacer frente al desempleo como producto de la crisis: un seguro de desempleo. Por tanto, se evidencia que ante un hecho que origina el programa (la crisis de 2008) no se hizo un análisis previo para ver si el programa RP constituía un buen mecanismo de solución al vincularse causalmente con la solución de un problema específico. Resaltando que el problema tampoco se identificó de manera concreta, pues RP más que un mecanismo de solución a dicho problema se constituiría como un paliativo para un tema coyuntural.

Posteriormente, cuando se amplía con la Ley N° 29516 los supuestos de actuación de RP, tampoco se identificó qué problema se busca resolver y si el mecanismo que estaba usando RP era el adecuado; es decir, si con los servicios que el programa ofrecía se atacaba un problema específico. En ese sentido, el propósito de RP (mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral) es muy amplio y no muestra cuál sería la contribución específica del programa frente al bajo nivel de empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral, que se concibe como problema central. Pues como se mencionó en párrafos anteriores un programa debe desarrollar actividades integradas y articuladas que atacan las principales causas de un problema específico que afecta a una población objetivo.

⁶⁰La crisis financiera originada en Estados Unidos, se propagó hacia los países de la región, América Latina y el Caribe, a través de cuatro canales de transmisión: demanda externa, precios de *commodities*, flujos financieros y remesas. En primer lugar, la menor demanda (de países directa o indirectamente afectados por la crisis como Estados Unidos, países de la Unión Europea y China) afectó los flujos comerciales. En segundo lugar, la caída en el empleo producida por la crisis en los países receptores de migrantes afectó severamente las remesas de dinero de estos trabajadores hacia sus familias. En tercer lugar, la caída de las cotizaciones de las materias primas afectó significativamente los precios los principales productos de exportación, específicamente los referentes al sector minero. Asimismo, la drástica caída en las cotizaciones internacionales afectó directamente el ingreso de los exportadores y de los sectores vinculados a este sector, como la manufactura no primaria. Finalmente, la incertidumbre, la percepción de alto riesgo y la búsqueda de seguridad condujeron a inversionistas y prestamistas internacionales a reducir fuertemente la inversión extranjera y los créditos externos al sector privado y público, generándose cambios notoriamente desfavorables en los flujos de capitales externos, salidas de capitales de corto plazo, escasez de los préstamos externos, menores niveles de inversión extranjera directa, e incluso salidas de capital por el retiro de los inversionistas extranjeros de los mercados de capitales locales (MEF 2009: 15-20).

En ese sentido, como indica **Gomáriz (2007)**, los procesos de elaboración de políticas públicas deberían tener: a) consistencia diagnóstica y propositiva básica; b) consistencia estructural; y c) consistencia proyectiva⁶¹. Importa resaltar la primera, que busca reconocer si los elementos de la estrategia de intervención parten de la identificación adecuada de los problemas a resolver (diagnóstico); pues pone atención en: i) la relevancia de los problemas priorizados para su resolución; ii) la pertinencia de los objetivos que darían respuesta a esos problemas; iii) la existencia o no de líneas basales que permitan la elaboración concreta de metas; iv) la consignación de un cuadro de actores relevantes que deberían participar en el proceso y el grado de consenso que puede obtenerse entre ellos (Gomáriz 2007:8).

Para el caso de RP no se logró dicha consistencia diagnóstica, porque no se logró entender claramente el problema a enfrentar. Pues como se indicó en las entrevistas, el programa tuvo que adecuarse a prioridades políticas del momento, las que buscaban soluciones rápidas ante la crisis. Esto es un tema que está relacionado con el control político de las políticas públicas, ya que los tiempos políticos son más cortos que los técnicos, ello en muchas ocasiones limita un adecuado análisis y diseño (Ugarte y Arguedas 2009). Posterior a los nuevos supuestos, tampoco se evidencia un análisis sobre el problema ni investigación sobre otras alternativas que podrían promover la capacitación laboral. Si bien no se puede asegurar que cual sería la mejor alternativa sin analizar la viabilidad política, técnica y administrativa; beneficiarios, costos, responsables, etc. se puede decir que existen experiencias internacionales que buscan la generación e competencias con enfoque diferentes.

Así por ejemplo, en Chile se desarrolla diversos programas ⁶²como: Franquicia tributaria de capacitación, que es un incentivo tributario para que las empresas deduzcan de sus impuestos la inversión que efectúan por concepto de capacitación de sus trabajadores; Bono Trabajador Activo que tiene como objetivo aumentar la empleabilidad y la

⁶¹ La consistencia estructural refiere al rigor en la formulación técnica y la coherencia y articulación que tienen los distintos elementos de intervención de la política que se trate. La consistencia proyectiva busca reconocer, en la medida de lo posible, si los propósitos de la política pueden desarrollarse en el futuro (Gomáriz 2007:8)

⁶² Se puede conocer todos los programas en: http://www.sence.cl/sence/?page_id=86

movilidad laboral de los trabajadores, pues busca elevar y mejorar sus competencias laborales y también potenciar sus posibilidades de transitar en el mercado del trabajo en busca de mejores remuneraciones. A través un Bono de Capacitación que les da la oportunidad de inscribirse en el curso e institución de su elección, dentro de la oferta disponible en cada región; Becas Franquicia Tributaria, que son becas de capacitación en oficios, orientadas a trabajadores de menor calificación y remuneración, que son financiadas por los remanentes de la franquicia tributaria de capacitación. En México, la Secretaría de Trabajo y Provisión Social, a través del subprograma de Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate)⁶³ ofrece diversas modalidades de capacitación, por ejemplo: capacitación mixta; que busca incorporar a sus beneficiarios a un puesto de trabajo vacante, previa acreditación de un curso de capacitación práctico con una duración de uno a tres meses, en donde “el adiestramiento es realizado por las propias empresas que tienen las vacantes, las cuales se comprometen a contratar a un mínimo del 70% de los participantes” (Kappaz y Carvallo 2010: 13). Si bien, solo son ejemplos de programas, lo importante de resaltar es que existen otras posibilidades para incrementar la empleabilidad de los trabajadores, para lo cual es necesario un análisis minucioso del problema, de los actores, etc.⁶⁴

A pesar de no haberse definido el problema de manera concreta, teóricamente se puede hallar una explicación a lo que el programa busca. Es decir, tiene detrás la teoría de capital humano y de crecimiento endógeno que se explicó en el Capítulo 2, esto es brindar capacitación laboral con el objeto de que sus beneficiarios mejoren sus actitudes, conocimientos, habilidades y conductas orientadas a un mejor desempeño en el trabajo y mayor empleabilidad. Con ello, pretende el desarrollo de competencias que mejoren la productividad de las empresas en las que estos beneficiarios se inserten y que ello impacte positivamente en la sociedad. Dichas teorías consideran que la inversión en las personas es semejante a la inversión en capital y que la acumulación de aprendizaje determina el

⁶³ Se puede encontrar más información al respecto en: http://www.empleo.gob.mx/es_mx/empleo/becas_cap

⁶⁴ A pesar de que hubiera evidencias en otros países solo el impacto positivo de los programas de empleo, no se puede asegurar que lo que funciona bien afuera tenga el mismo resultados en el Perú. Esto está relacionado con un concepto en evaluación que es la validez externa, lo cual significa a grandes rasgos que no se puede asegurar que lo obtenido en la evaluación de un programa se pueda extrapolar a otras muestras, otros programas u otros países. Esto implica que no se puede asegurar el éxito de una intervención sobre la base de evidencia internacional que ha probado en un contexto específico ser eficaz (Beteta 2011).

crecimiento económico. Además de capacitación laboral, RP incorpora otros elementos que considera pertinentes para enfrentar el problema de bajo nivel de empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral, como la intermediación laboral y la certificación de competencias laborales que tienen otro sustento teórico detrás. Estos temas se explican con detalle en el acápite de Lógica Vertical plasmada en la MML de RP.

Juicio evaluativo final

Se evidencia que el programa RP nace como una respuesta a una situación coyuntural, sin previo análisis de su idoneidad pues se impuso sobre el aspecto técnico prioridades políticas. No se logró definir claramente cuál era el problema específico que buscaba atacar y cuál sería el curso de acción del programa. A pesar de lo ambigüedad que muestra la norma de creación del RP, ya que establece como objetivo de RP “asegurar el crecimiento económico y del empleo, así proteger a los grupos más vulnerables de la población” se concluye que el énfasis en la justificación de la existencia de RP está en una consideración de equidad; es decir, RP nace como una justificación del bien meritorio⁶⁵ referido al derecho que tienen ciertos grupos vulnerables de recibir ayuda o reducir su vulnerabilidad frente a los problemas del ciclo económico. De ese modo, RP es un programa que nace para responder a una situación coyuntural, pero, luego, pretende convertirse en un programa de capacitación permanente que mejore la empleabilidad de los ciudadanos. Es decir, se crea como un programa especial, pero luego se reformula la normativa para ampliar su campo de acción, pero tampoco se determina cuál es el problema específico que busca solucionar, y su objetivo sigue siendo amplio y ambiguo. En ese sentido, el eje de discusión es: RP como programa paliativo versus un programa permanente de creación de competencias; es decir, son dos enfoques diferentes proteger el empleo de los más vulnerables frente a una crisis económica (corto plazo) y crear o

⁶⁵Stiglitz los denomina bienes preferentes y los define como los bienes que el Estado obliga a consumir, como la educación elemental. Esto por el temor de que el individuo no pueda actuar en su propio interés; dado que la percepción que tiene cada individuo respecto a su propio bienestar puede no ser un criterio fiable para juzgar el bienestar, ya que pueden tomar decisiones malas aún cuando posean una información completa (Stiglitz 2000: 103-104). Bajo ese concepto se puede señalar, además, que los bienes meritorios surgen de un juicio de valor en el que alguna entidad colectiva del país define, en razón a equidad, justicia distributiva, ética, etc., que vale la pena tener un consumo mínimo del algo. En ese sentido, un bien meritorio en primer lugar, depende de un acuerdo social; en segundo lugar, existe una institucionalidad que da subsidios, para que los ciudadanos tengan derecho a los mismos independientemente de su capacidad de pago (Beteta 2011: 18).

aumentar capacidades de los trabajadores (largo plazo). Es ambiguo el camino que toma RP y a lo largo de la evaluación se irá construyendo argumentos para llegar a una conclusión general que invita a un mayor análisis de la problemática referida al déficit de capital humano el país y la necesidad de desarrollar una estrategia adecuada para hacerle frente, la misma que podría escapar del alcance de un programa como RP.

B. ¿La población potencial y población objetivo ha sido bien definida en función del problema?

Análisis de los documentos

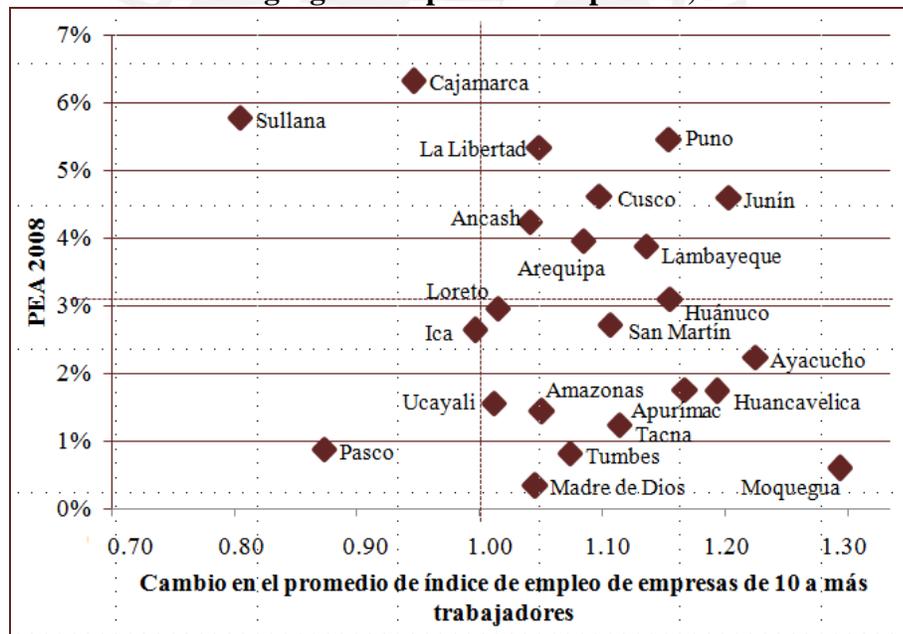
Como se mostró en los antecedentes, cuando RP inició sus actividades se determinó como población potencial aquellos trabajadores y empresas afectados por la crisis internacional del 2008. Su población objetivo se determinó por ubicación espacial; es decir, de acuerdo a ciertas zonas geográficas priorizadas. Sin embargo no se cuantificó ni la población potencial ni la población objetivo.

Así, cuando se crea el RP, de acuerdo a las estimaciones hechas por el programa la desaceleración de la economía como producto de la crisis económica internacional en el 2008 se producía en ciudades como Sullana (industria, servicios y extractivas); Cajamarca (industria y servicios); Talara (extractiva, industria, comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones); Chimbote (servicios); Pucallpa (industria, transporte, almacenamiento y comunicaciones); Trujillo (industria y extractiva); Paita (extractiva y servicios); Ica (industria); Iquitos (industria); Cerro de Pasco (extractiva, industria, comercio, transporte, almacenamiento y servicios); y Puerto Maldonado (industria y comercio).

Frente a ello, para definir la zona de intervención, el programa utilizó dos variables: el volumen de la PEA y la reducción en el índice promedio de empleo en empresas de 10 a más trabajadores en el período julio 2008- junio 2009 respecto de julio 2007 a junio 2008. Ello para considerar, por un lado, el tamaño de la PEA de las regiones; por otro lado, el impacto negativo de la crisis en los niveles de empleo. El objetivo fue la inclusión de aquellas regiones más afectadas por la crisis en términos de porcentajes de pérdida de

empleo y aquellas regiones más vulnerables a la crisis según el tamaño de su PEA. Así, el programa determinó que las regiones con mayores niveles de PEA eran Piura, Cajamarca, La libertad, Áncash, Arequipa, Cusco, Lambayeque, Puno y Junín, por tanto, dichas regiones tenían mayores niveles de riesgo de desempleo en términos de número de trabajadores; mientras que Piura, Cajamarca, Loreto, Ucayali, Ica y Pasco mostraban ser las regiones que más redujeron su índice de empleo en empresas de 10 y más trabajadores. Sobre la base de este análisis, RP priorizó la atención a 14 regiones, incluyendo Lima y Callao por su representación en el tamaño de la PEA nacional (31%). Las regiones priorizadas fueron Lima-Callao, Ica, Piura, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Pasco, Junín, Loreto, Cusco, Puno, Arequipa, Ucayali tal como se muestra en el Gráfico 11:

Gráfico 11
Zonas geográficas priorizadas por RP, 2009



Fuente: Documento de Trabajo Zonas de Intervención del Programa, REVALORA PERÚ (2009)

Además, los sectores productivos que el programa priorizó en su diseño fueron industria, minería, textil y confecciones, agroindustria, comercio, turismo y hotelería.

Cuando se incorporan los nuevos supuestos de actuación (crisis internacional, procesos de modernización y cambios en los sectores económicos del país) se determinó como población potencial a los desempleados o los trabajadores que están en riesgo de serlo por dichos supuestos; sin embargo, no se especificó la población objetivo. Además, no se cuantificó ninguna de las dos.

Análisis cualitativo

Cuando se crea RP la definición de la población potencial y objetivo fue difusa, por lo que no se pudo focalizar de manera adecuada para evitar filtraciones. Además, si bien se establecieron zonas y sectores priorizados, en la ejecución solo se tuvo en consideración las regiones priorizadas, pero no los sectores. Además, para priorizar los sectores y regiones se utilizó la información generada por el MTPE, principalmente por el PEEL. RP no generó a modo desagregado información que hubiera permitido estimar la población objetivo del programa, pues no hubo tiempo para ello, el programa se lanzó y empezó a publicitar y las personas recurrían a inscribirse de manera masiva.

Además, se recalcó en las entrevistas que con los nuevos supuestos de la Ley N° 29516 la población objetivo se hace más difícil de definir, porque el campo de acción de RP no se acota a algo específico.

Análisis teórico y contextual aplicado al programa

Teóricamente un adecuado análisis de la población beneficiaria de un programa requiere considerar diferentes conceptos de población: población potencial, población objetivo y población beneficiaria o beneficiarios efectivos. En primer lugar, la población potencial es la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica al programa y por tanto es posible de ser elegida para su atención. En segundo lugar, la población objetivo es aquella población que el programa tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. Por último, los beneficiarios efectivos son aquellos que están siendo o han sido atendidos por el programa (DIPRES 2009:8). Cabe resaltar que los beneficiarios

potenciales de un programa pueden ser personas, familias, empresas o instituciones, la idea central es que dicha población es parte de la población potencial a la que el programa estará en condiciones reales de atender, una vez analizados algunos criterios y restricciones (Aldunate y Córdoba 2011: 30-31).

Para el caso analizado, por el mismo hecho de que no hubo claridad en el problema, (cuando se crea el programa y cuando se dan los nuevos supuestos) no se pudo identificar a quienes este problema afecta más y en qué medida, por tanto no se identificó la población objetivo de manera estricta. Pues, antes de los nuevos supuestos, la presentación de la población objetivo no incluyó una acabada caracterización, que describa el grupo afectado y sus particularidades, de acuerdo al tipo de problema a resolver. Además, con los nuevos supuestos, la definición de la población objetivo es un vacío en el programa, no se logró generar mecanismos para definirla de manera adecuada y saber para quiénes de manera específica se generaría los servicios del programa. En ese sentido, el programa no definió los sectores que necesitarían inversión en capital humano o reconversión para mejorar su eficiencia o contrarrestar problemas de desempleo que podrían generarse ante crisis estructurales, procesos de modernización o cambio en los sectores productivos. Esta definición implicaría un esfuerzo coordinado con otras entidades del sector, como la Dirección de Formación Profesional, las OSEL, PEEL, entre otras, para la observación y el análisis del mercado laboral, a través de la creación de metodologías objetivas y explícitas para definir los sectores donde intervenir. Esto es importante, porque “en la medida que se conozcan mejor las particularidades de la población afectada por el problema mayor serán las posibilidades de logro de los objetivos de la intervención, pues se tendrán absoluta correspondencia con los protagonistas de la misma” (Aldunate y Córdoba 2011: 31).

Juicio evaluativo final

RP no la ha definido su población objetivo, a pesar de lo importante que su definición, pues las actividades, los productos que se entregarán, y los resultados de corto, mediano y largo se deben definir para una población objetivo. Esto es un vacío en el programa que da pie a la participación de personas que podrían no ser potenciales beneficiarios, ello

provoca no solo la filtración o exclusión, que se comentará más adelante, pero que a su vez no se puede evaluar para RP por la ausencia de información pertinente para ello.

3.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

En esta sección se hará un análisis de los servicios que ofreció el programa RP, los cuales se traducen en los componentes que se muestran en la Tabla 26. La idea es evaluar si existe una lógica articulada en la intervención de RP frente al “problema identificado” (las comillas porque como ya se vio en el acápite anterior, no queda claro cuál es el problema que busca atacar).

Análisis de los documentos entregados

El programa desarrolló una MML, posterior a su implementación, esta muestra el propósito de RP y sus componentes, como se ve a continuación:

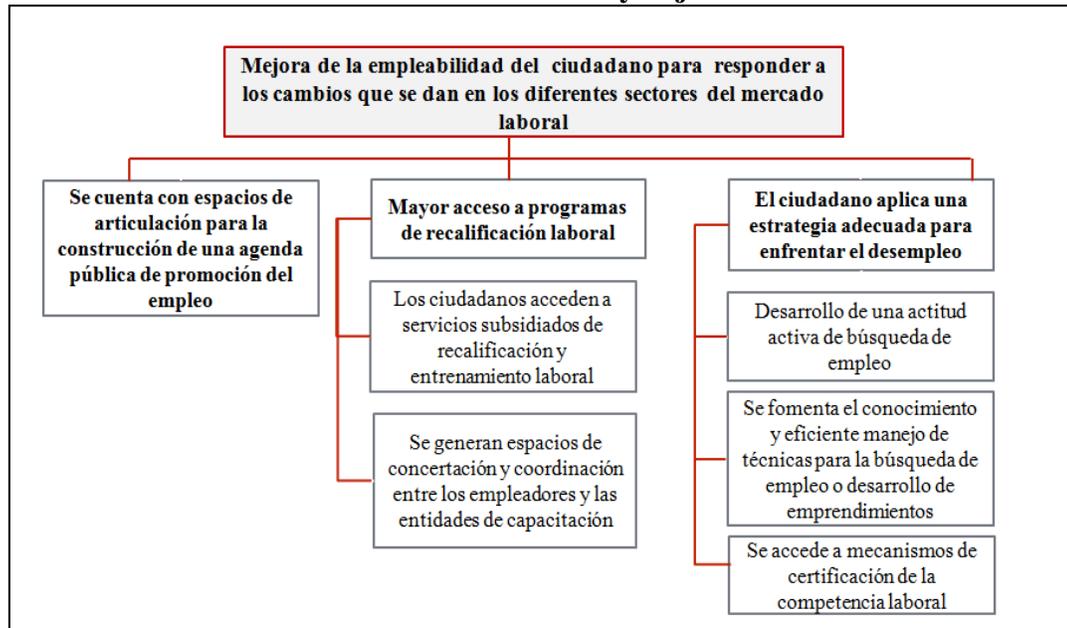
Tabla 26
RP: Lógica vertical del programa según su MML

Fin	Contribuir a la disminución de las tasas de desempleo y subempleo
Propósito	Mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral
Resultados	C1: Ciudadanos que acceden a servicios de intermediación laboral C2: Ciudadanos capacitados laboralmente C3: Ciudadanos asesorados en técnicas de búsqueda de empleo C4: Se han brindado servicios de certificación de competencias laborales C5: Ciudadanos capacitados en el desarrollo de sus emprendimientos C6: Se ha definido la oferta de capacitaciones de REVALORA PERÚ a partir de los espacios de coordinación y concertación

Fuente: Marco Lógico, REVALORAPERÚ (2010)

Los componentes responden a los objetivos del programa que se señalan en el Árbol de medios y fines elaborado por el programa, como se muestra en la Ilustración 13:

Ilustración 13
RP: Árbol de fines y objetivos



Fuente: *Árbol de objetivos*, REVALORA PERÚ, 2010.

Por otro lado, las actividades que se establecieron para hacer efectivo los componentes fueron las siguientes:

Tabla 27
RP: Actividades según su MML

C1	Acercamiento a empresas Convocatoria a ciudadanos que cumplan el perfil requerido Ejecución de la intermediación laboral Seguimiento y monitoreo del proceso de intermediación laboral
C2	Promoción y difusión Acreditación Selección de cursos de acuerdo con la demanda laboral Supervisión y seguimiento de Syllabus
C3	Capacitación en la metodología de ABE a los facilitadores de las ECAPs Seguimiento y monitoreo del servicio de asesoría en su búsqueda de empleo
C4	Convocatoria a entidades especializadas para brindar el servicio de CCL Difusión y promoción de los servicios de CCL Evaluación documentaria de los Ciudadanos Seguimiento de los procesos de orientación y evaluación
C5	Convocatorias a entidades especializadas para el desarrollo de emprendimientos Difusión del servicio de capacitación y acompañamiento a emprendedores Evaluación de la documentación de los Ciudadanos Supervisión y monitoreo de los resultados
C6	Fomentar reuniones de coordinación entre ECAP y empleadores

Fuente: Marco Lógico, REVALORAPERÚ (2010)

Análisis cualitativo

El decreto que crea a RP le concedía al programa diversas atribuciones, como capacitar, intermediar y certificar competencias, porque el MTPE no tenía recursos para fortalecer o desarrollar las funciones que ya tenían asignadas las Direcciones Nacionales, las Direcciones Generales y las propias Direcciones Regionales de Trabajo.

Así, respecto a la intermediación laboral, si bien el SENEP, que cuando se crea RP era la RED CIL PROEMPLO, había desarrollado algunos instrumentos para realizar intermediación laboral, no tenía los recursos económicos necesarios para liderar la articulación de los beneficiarios de RP. Por lo que RP asume este componente.

Respecto a la certificación de competencias laborales, la Dirección Nacional de Formación Profesional, había desarrollado diversas normas sobre el tema de certificación laboral, pues es una función de su competencia. Pero el componente de certificación laboral en RP nace por prioridades políticas que buscaban resultados rápidos. De ese modo, para el tema de la certificación técnicamente la Dirección consideraba pertinente la participación de los actores sociales, de los empleadores, de los trabajadores; y empezar a hacer la certificación por sectores, en aquellos sectores productivos dinámicos: turismo, gastronomía, construcción, y otros. Pero primó decisiones desde el nivel político y RP implementó el servicio. En efecto, para la definición de los perfiles ocupacionales que RP certificó se actualizó los perfiles que había desarrollado CENFOTUR⁶⁶ para turismo. Sin embargo, desde la óptica de los beneficiarios de este servicio no se diseñó en función a las nuevas tendencias, tecnologías y exigencias del cliente.

La capacitación laboral cuando se crea RP buscaba recalificar a las personas, es decir, que adquieran nuevas competencias para insertarse en oficios diferentes a los que ejercían

⁶⁶ CENFOTUR es un Organismo Técnico Especializado del Sector Comercio Exterior y Turismo, de acuerdo al Decreto Ley N° 22155, Ley Orgánica del Centro de Formación en Turismo-CENFOTUR, en 1977. Esta entidad tiene como función la formación, capacitación y perfeccionamiento de los trabajadores de la actividad turística. Asimismo, CENFOTUR planifica y ejecuta la política educativa para la formación de profesionales en su primera y segunda especialización, así como la capacitación, perfeccionamiento y actualización de aquellas personas que están en servicio o que deseen incorporarse en los distintos niveles laborales de la actividad turística, y según lo demanden las necesidades del país (En: <http://www.cenfotur.edu.pe/>).

antes de sufrir los efectos de la crisis internacional. Con los nuevos supuestos de actuación del programa se busca que las personas adquieran capacidades que el sector productivo requiere para enfrentar crisis estructurales y cambios en su producción.

Por otro lado, para el acompañamiento a emprendedores no se concibió un diseño cuando se crea RP, el diseño de este componente, como un Diplomado de Negocio propio nace por una situación circunstancial. En las entrevistas con la Coordinación Ejecutiva de RP (durante el período de evaluación) se mencionó que el desarrollo de este componente empieza a raíz de la participación del programa en el CADE 2009, donde se contactó con una aliada importante de la Universidad Pacífico que ayudó a armar la propuesta. El diseño de este componente no incorporó mecanismos para promover la sostenibilidad de las empresas que podrían formarse, solo se contempló la capacitación.

Análisis teórico y contextual e función a los servicios del programa

Lo que se presenta en las páginas siguientes, como aporte concreto de esta investigación, es el análisis de elementos relevantes que den alguna justificación teórica a los componentes de RP para luego analizar su pertinencia.

-Capacitación laboral

Las Teoría de Capital Humano y Crecimiento Endógeno expuestas en el Capítulo 2, en principio justifican políticas de capacitación y desarrollo de competencias laborales, lo cual está relacionado de manera directa con el componente de capacitación laboral de RP. En el caso de la teoría de capital humano, diversos autores han explicado fenómenos empíricos que muestran una correlación causal existente entre educación, productividad y salarios; para el caso de la teoría de crecimiento endógeno, se resalta la importancia del aprendizaje, proceso mediante el cual se adquiere conocimiento, en el crecimiento económico. Esta teoría señala que el aprendizaje es el origen de los rendimientos crecientes, puesto que la acumulación de la experiencia genera una externalidad social positiva en el proceso de acumulación de capital a nivel de las firmas. De ese modo, **Stiglitz (2000)** menciona que muchos economistas y responsables de la política económica coinciden en que la mejora del capital humano -de las cualificaciones y de la

experiencia de los trabajadores- podría ser la clave para mejorar el crecimiento de la productividad (Stiglitz 2000: 446).

Sin embargo, como menciona **Manning (2010)** existen imperfecciones del mercado de trabajo, las cuales tienen importantes implicaciones para los incentivos para adquirir capital humano, y hacer inversiones para aumentar la productividad en un contexto de constante cambio en las economías. Ello se debe a que parte de la rentabilidad de las inversiones que las firmas hacen en su capital humano se acumula en los futuros empleadores de los trabajadores; es decir, no captan plenamente el rendimiento su inversión, por lo que hay una subinversión en la formación, lo cual, en la mayoría de las economías del mundo, se utiliza como argumento para proporcionar una justificación para el masivo nivel de subsidio público a la formación (OIT 2010). Por el lado de los trabajadores, además, “puede haber una razón por la que no invierten en su formación tanto como les gustaría: pueden carecer de acceso a los fondos necesarios para costearla” (Stiglitz 2000: 449-450). Así, por ejemplo para el caso de Perú, un estudio de **Yamada et al (2008)**, en base a estadísticas de la ENAHO 2004 y 2006, señala que de cada 100 peruanos entre los 17 y 20 años con secundaria completa 70 no se encuentra matriculado en la educación superior, y cerca de 24 de éstos no lo podría hacer debido a restricciones de índole económico.

Estos son argumentos a favor de que el Estado intervenga en la formación de capital humano, a través de PAMT que incorporan entre otros elementos mencionados en el marco teórico, programas de formación profesional y desarrollo de las calificaciones, como es el caso de RP. Sin embargo, se debe rescatar dos aspectos: en primer lugar, los argumentos presentados se refieren a fenómenos permanentes del mercado de trabajo, que dista de la motivación que tiene RP en el momento en que se crea, pues busca enfrentar una situación coyuntural. En segundo lugar, bajo sus nuevos supuestos de actuación, los argumentos presentados no permiten concluir que un programa de capacitación gratuito como RP sea la única intervención posible para el incremento de la empleabilidad de los trabajadores. Pues, esto responde a temas más estructurales relacionados con el mercado de trabajo, el de formación y el sector productivo. Solo para ilustrar, por ejemplo como se

mostró en el marco contextual, si bien existe interés e inversión de las personas y de las empresas para invertir en su formación profesional, la oferta formativa tiene poca articulación con la demanda del sector productivo, lo cual se hace evidente en la baja adecuación ocupacional; así, las empresas tienen un déficit de capital humano con perfiles adecuados a sus necesidades y las personas tienen dificultades para su inserción laboral. Este por ejemplo es tema que escapa de la intervención de RP.

Por otro lado, los nuevos supuestos de actuación del programa RP, crisis estructurales, procesos de modernización o cambio en los sectores productivos hacen alusión a fenómenos permanentes que autores como Schumpeter (1997) y otros contemporáneos como Hausmann, Hidalgo, et al. (2011) Rodrik (2004) explican. En primer lugar, **Schumpeter (1997)**, acuñó la idea de que la economía es un proceso histórico que actúa construyendo y destruyendo no solo aspectos propios de la economía, sino los mundos culturales que se apoyan en ella; por tanto, la innovación consiste precisamente en la ruptura con la tradición y en crear una nueva. La destrucción es el complemento necesario de una construcción, puesto que lo que la innovación destruye (empresas, posiciones individuales, formas de vida, valores culturales e ideales) es el complemento necesario para la emergencia de nuevas y mejores formas para todos los sectores sociales.

En ese sentido, la destrucción creadora consiste en el reemplazo de las combinaciones productivas obsoletas de la microeconomía. Esta innovación schumpeteriana tendría cinco categorías: “la fabricación de un nuevo bien; la implantación de una forma de producción original; nuevos desfuegos para la producción como pueden ser las exportaciones a un mercado no tradicional; incorporación de nuevas fuentes de materias primas; y transformaciones en las condiciones del mercado” (Jeannot s/a: 47). De manera general, Schumpeter (1978) señala que habrá destrucción creadora porque las nuevas combinaciones productivas necesitan reemplazar a las obsoletas, con lo que son inapelables tanto las quiebras de empresas como las repercusiones sobre la composición del empleo⁶⁷. Por tanto, los trabajadores y empresarios obsoletos pierden sus ocupaciones,

⁶⁷ Este proceso de destrucción creadora no solo da pie a políticas y programas asociados al desarrollo de nuevas competencias en los recursos humanos del país. Si bien los nuevos requerimientos de formación para el trabajo que necesita el sector productivo exige que

pero la creación de nuevos empleos es incesante. Por ello, en cada momento, una gran cantidad de empleos se crean y se destruyen, por lo que se hace necesario un proceso de permanente adquisición de nuevos conocimientos, habilidades y destrezas. Así:

Las nuevas tecnologías han demostrado tener la capacidad de alterar profundamente los ambientes de trabajo, induciendo cambios en sus aspectos más centrales como lo son la naturaleza de la intervención humana en los procesos de producción. Muchas actividades, tareas y operaciones que conforman una ocupación han perdido o están perdiendo complejidad, ello facilita la flexibilidad en la asignación de las mismas. Esto tiene una importante consecuencia: los trabajadores resultan fácilmente “rotables” y fácilmente “reemplazables”, llegando a ser en no pocas ocasiones “ prescindibles” [...] es probable que cada persona integrante de la fuerza de trabajo deba cambiar varias veces en su trayectoria laboral de empresa y de empleador. Frente a lo anterior, un requisito indispensable para la permanencia de una persona en la fuerza de trabajo activa es su acceso y participación exitosa en diferentes programas de reciclaje, perfeccionamiento y reconversión (Guernica Consultores 2009: 9-10).

Por otra parte, **Hausmann, Hidalgo, et al. (2011)** y **Rodrik (2004)** mencionan que las empresas están tratando permanentemente de identificar oportunidades de mercado derivadas y de explotarla mediante el diseño de productos que incorporen nuevas tecnologías de producción. A esto, los autores denominan auto-descubrimiento: la investigación de a qué mercados una empresa puede ingresar y ser rentable. Sin embargo, la búsqueda es costosa y sus retornos inciertos, pues las ideas pueden ser copiadas en beneficio del imitador y no del creador. Por ello, las empresas subinvertirán en búsquedas que generen beneficios “públicos”; por tanto, los autores plantean que el sector privado necesita que el gobierno lo ayude a internalizar las externalidades asociadas al proceso de auto-descubrimiento y que provea muchos insumos públicos, como acceso a mercados, estándares, infraestructura, certificación, etc. a través de políticas articuladas.

los contenidos de las calificaciones laborales se modifiquen de manera permanente, el concepto que plantea Schumpeter da pie a una variedad de políticas. Por ejemplo, programas para reducir o subsidiar los costos de innovaciones en empresas, “programa de becas para formación de expertos en transferencia de tecnología que sean formados en el extranjero, cofinanciamiento para programas de investigación sectoriales de mayor dimensión” (por ejemplo, Centros de Investigación según el modelo de CENICAFE o de CENICANA en Colombia) (CADE Ejecutivos 2010: 46); etc. Estas políticas no solo están en el ámbito del MTPE sino que podría ser desarrollados por otros sectores, como el de Producción. Así, en general se puede señalar que el concepto que desarrolla Schumpeter da lugar a la necesidad de políticas que inviertan en I&D, pues “según el último dato para el Perú (Año 2004) se dedicó a I+D el solo a 0.15% del PBI” (CADE Ejecutivos 2010: 11). Además, el Índice Global de Competitividad 2010 –World Economic Forum (WEF) señala que una de las desventajas competitivas del Perú es la innovación, así su ubicación dentro del ranking de 139 países es el puesto 110 (IPE 2010:4).

Estos argumentos teóricos anteriores para RP implicaría la necesidad de explorar posibilidades de mayor articulación con programas de otros sectores que contribuyan a abordar temas estructurales de desarrollo económico y empleo.

-Certificación de competencias laborales

Este componente del programa RP busca el reconocimiento formal de las competencias laborales adquiridas por las personas, independientemente del medio por el cual se adquirió. En ese sentido, para los trabajadores el interés por certificar su competencia laboral radica fundamentalmente en incrementar sus ingresos y su empleabilidad. Con lo cual, pueden acceder a otras opciones laborales y/o a puestos de trabajo socialmente mejor reconocidos y mejor remunerados y a visualizarse a sí mismo con proyecciones de trayectoria ocupacional ascendente. Pues, como se mencionó en el Capítulo 2 de marco teórico, desde el punto de vista del trabajador que se certifica la acción de certificar su competencia laboral tiene el objetivo de hacer visible que es productivo. Frente a ello, algunos países han desarrollado un Sistema Nacional de Competencias Laborales, como es el caso de Chile, a través de CHILEVALORA⁶⁸, que busca “aumentar las competencias laborales de las personas, a través de procesos de evaluación y certificación alineados con las demandas del mercado del trabajo y propiciando su articulación con una oferta de capacitación laboral basada en competencias. Asimismo, promover el enfoque de competencias en la educación formal de nivel medio y superior, en programas de innovación y fomento productivo, en la gestión de personas a nivel de empresas, en programas sociales y sistemas de intermediación laboral, en un esquema de formación permanente” (CHILEVALORA 2012).

Por otro lado, el proceso de certificación de competencias involucra diversas etapas, que se pueden resumir en la Tabla 28:

⁶⁸ Se puede ver sobre ello en: http://www.chilevalora.cl/prontus_chilevalora/site/artic/20100319/pags/20100319170426.html

Tabla 28
Certificación de competencias y un proceso riguroso de levantamiento de estándares de competencia

<p>a) Seleccionar un sector productivo en el cual existe la necesidad de mejorar los niveles de competencias laborales. Llegar a acuerdos con empresarios y trabajadores.</p> <p>b) Los actores involucrados deben seleccionar el método a utilizar para identificar competencias y para levantar perfiles ocupacionales. Un estándar de competencia es una norma que se transforma en referente válido para un grupo determinado de trabajadores, empresas y/o gremio.</p> <p>Comités técnicos sectoriales identifican las funciones y las tareas asociadas a cada una de ellas y proceden a definir criterios de desempeño. El Estándar de Competencia, también llamado Unidad de Competencia Laboral contiene: Desglose de una competencia en acciones específicas que una persona debe ser capaz de realizar para obtener un resultado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criterios de desempeño (según indicadores de desempeño competente) - Conductas asociadas (ejemplos de cómo realizar las actividades clave) - Conocimientos mínimos para ejecutar de manera competente la actividad clave. - Habilidades cognitivas, psicomotrices y psicosociales relevantes para el desempeño adecuado de las actividades clave. <p>c) A partir de las competencias básicas, de empleabilidad y funcionales asociadas al desempeño de una ocupación se construyen los perfiles ocupacionales.</p> <p>d) Con actores sociales claves vinculados al sector productivo que corresponde, se validan los estándares de competencia identificados.</p> <p>e) Evaluación, es el proceso de verificación -a través de la aplicación de metodologías apropiadas por parte de entidades idóneas-, de las capacidades del trabajador en el desempeño de una determinada función laboral. Para establecer la presencia o no de determinada competencia laboral se recurre a distintos métodos de recolección de evidencias: preguntas orales, preguntas escritas, observación del desempeño, simulaciones, productos del trabajo, portafolio y testimonio de terceros. En el caso de que el trabajador resulte aprobado en el proceso de evaluación, recibe un reconocimiento oficial de que la competencia ha sido adquirida y es declarado “competente”, otorgándosele una certificación. En caso de no resultar aprobado, se le califica como “aún no competente”, haciéndole explícitas las necesidades de capacitación y desarrollo que presenta para alcanzar la competencia. En este último caso, el interesado puede participar en programas de capacitación basados en el enfoque de competencias que le permitirán alcanzar un cierto dominio esperado en aquellas áreas del conocimiento en las que hubiese presentado deficiencias.</p> <p>f) Emisión de recomendaciones para proceder a la difusión de los estándares de competencia, así como de las buenas prácticas de evaluación y certificación.</p> <p>g) Establecimiento de criterios que definirán la vigencia de los estándares de competencia y proposición de plazos para su actualización.</p>

Adaptado de Evaluación de impacto de la línea de certificación de competencias laborales del programa CHILECALIFICA, Guernica Consultores (2009)

-Intermediación laboral

Este componente abordaría una falla de mercado referida a los costos de búsqueda de información sobre empleo (razón de eficiencia). A esto se agrega que una razón de equidad, porque el acceso a la información sobre oportunidades de empleo difiere según el nivel socioeconómico y capital social de los individuos. En ese sentido, los servicios de intermediación laboral, buscan ser un “mecanismo institucional que proporcione

servicios de información e intermediación laboral con el fin de que los agentes que participan en el mercado de trabajo, tomen mejores decisiones para aumentar la rapidez y calidad en la alineación entre las competencias laborales que requiere el mundo del trabajo y las que dispone la fuerza laboral” (BID 2010: 7).

Juicio evaluativo final

Se evidencia un paquete muy variado de intervenciones que desarrolla el programa, pues cada uno de ellos responde a necesidades diferentes, a las cuales se pudo tener un acercamiento con el fundamento teórico propuesto. Por lo mismo, no queda claro cómo el conjunto de componentes que desarrolla RP se encadenan, más que una relación causal se observa componentes aislados, pues por un lado se tiene capacitación laboral, por el otro certificación de competencias laborales, intermediación laboral y capacitación para emprendimientos. Lo anterior como se mostró en el análisis teórico finalmente busca mejorar las condiciones de empleo e ingresos de los trabajadores, pero no se evidencia cuál es el aporte concreto de RP. El propósito del programa es bastante amplio y no permite entender cuál sería su contribución específica, de modo que se entienda qué resultados concretos busca, que permita el desarrollo de una institucionalidad y procesos idóneos para alcanzarlos. Como se evidencia en el análisis cualitativo algunos componentes de RP se incorporaron por decisiones políticas (componente de certificación de competencias laborales) y por falta de presupuesto para las entidades con competencias (componente de intermediación laboral) que debían ejecutar los servicios que RP incorporó como parte de su intervención. En la Ilustración 14 se resume todo lo anterior:

Ilustración 14
síntesis de la evaluación de la lógica vertical de RP

	Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
F	✓ No existen vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos.	✓ No existe una cantidad mínima necesaria para concluir que el Propósito se ha logrado.	Se presentan de manera genérica, no se establece: regularidad actualización desagregación y frecuencia requerida.	No se indican supuestos necesarios para cada nivel (ocurrencia necesaria para el logro de objetivos), algunos muestran una inadecuada formulación.
P	No se evidencia que cada Componente afecte una o más variables de interés, sino problemas diferentes.	✓ Los indicadores no hacen específicos los resultados esperados en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo.		
C	✓ El propósito de RP es muy amplio y no muestra cuál sería la contribución específica (resultados concretos)	✓ Solo muestran objetivos cuantitativos. Pero no existe una Línea de Base contra la cual medir las metas futuras del indicador. ✓ Los indicadores de Propósito son un resumen de los Componentes, no una medida del resultado de tener los Componentes en operación.		
A	✓ Las actividades planteadas se muestran insuficientes para el logro de los componentes	✓ Algunos indicadores para cada nivel de objetivo no son diferentes a los indicadores de otros niveles.		

Fuente: Elaboración propia

3.1.3. Lógica horizontal de la matriz de marco lógico

Análisis de los documentos

Los indicadores para el propósito se muestran en la Tabla 29:

Tabla 29
RP: Indicadores de propósito

Mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral	Al 2012, el 20% de 38000 ciudadanos capacitados acceden o se mantienen en un puesto de trabajo.
	Al 2012, el 80% de 3000 participantes reciben certificación en al menos una unidad de competencias.
	Al 2012, el 50% de 150 planes de negocio logran ser implementados.

Fuente: Marco Lógico, REVALORA PERÚ, 2009

Por otro lado, los indicadores de los componentes son los siguientes:

Tabla 30
RP: Indicadores de los componentes

C1: Ciudadanos que acceden a servicios de intermediación laboral	Al 2012, el 30% de 18000 convocados por el servicio de intermediación laboral, han sido intermediados
C2: Ciudadanos capacitados laboralmente	Al 2012, el 85% de los 38000 ciudadanos capacitados, han aprobado la evaluación final.
C3: Ciudadanos asesorados en técnicas de búsqueda de empleo	50% de los ciudadanos capacitados son asesorados en técnicas de búsqueda de empleo y marketing personal
C4: Se han brindado servicios de certificación de competencias laborales	Al 2012, se ha evaluado, en al menos una unidad de competencia, a 3000 personas
C5: Ciudadanos capacitados en el desarrollo de sus emprendimientos	Al 2012, el 15% de 1000 capacitados reciben acompañamiento para la implementación del Plan de Negocio
	Al 2012, el 90% de 1000 capacitados presentan Planes de Negocio
C6: Se ha definido la oferta de capacitaciones de revalora a partir de los espacios de coordinación y concertación	Al 2012, se han validado, modificado o creados 25 cursos a partir de la concertación y coordinación

Fuente: Marco Lógico, REVALORA PERÚ, 2009

Análisis teórico aplicado

Una adecuada construcción de indicadores, debe considerar indicadores para medir las dimensiones de eficacia, calidad, eficiencia y economía del desempeño del programa a nivel de propósito y componentes (Ver Anexo 4). Para el caso de RP, no se determinó de este modo, pues como se indicó solo existen indicadores de producto.

Así, los indicadores, tal como están formulados, no permiten llevar a cabo una evaluación cabal de los resultados del programa, pues tanto en el propósito como en los componentes los indicadores muestran énfasis en la medición de la producción. A modo de ejemplo, para el caso de la certificación de competencias laborales, el indicador es el siguiente: se ha evaluado, en al menos una unidad de competencia, a 3000 personas; para el caso de acompañamiento técnico a emprendedores, el 15% de 1000 capacitados recibe acompañamiento para la implementación del plan de negocio, entre otros. Como se ve, la medición se orienta a la producción, más no a resultados concretos que se busca generar con los servicios prestados. Esto es una falencia importante del programa, ya que no ha procesado y sistematizado información que hubiera sido relevante para el análisis de los resultados del mismo.

Por otro lado, los supuestos son los factores externos que están fuera del control de la institución responsable de la intervención, que inciden en el éxito o fracaso del mismo. Estos corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos de la intervención, estos pueden estar relacionados con temas ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros factores (Ortegón et ál. 2005: 88). Además, un supuesto está bien formulado si es un factor externo al programa, es importante, tiene probabilidad media de ocurrencia y existe posibilidad de rediseño del programa en caso de que su ocurrencia sea baja (Bonney y Armijo 2005). Para RP es necesario reformular los supuestos (se puede ver en el Anexo 7), no solo por la carencia de ellos (pues solo existen supuestos para algunos componentes), sino por la mala formulación de otros. Esto último se puede visualizar, por ejemplo en el siguiente supuesto: “las ECAP pueden cumplir con los compromisos de brindar servicios”; sin embargo, este no es un factor externo al programa, pues RP debería controlar el cumplimiento de los compromisos de los ejecutores de sus servicios. Pues se puede asegurar el desempeño adecuado de estos agentes, por ejemplo bajo un esquema de mejores contratos e incentivos.

Además, a nivel de propósito (mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral), no existe ningún supuesto. No obstante, para el programa, es central la posibilidad de identificación de aquellos sectores económicos que tienen necesidad de mejorar la empleabilidad de sus trabajadores a través de una lógica de reconversión⁶⁹. De lo contrario, como se mencionó en el análisis de la lógica vertical, la actuación del programa seguiría siendo “gaseosa”, sin un objetivo claro y sin una población potencial y objetivo determinada.

Por otro lado, respecto a los medios de verificación, indican dónde se puede obtener información acerca de los indicadores. Ello obliga a identificar fuentes existentes de información o a hacer previsiones para recoger información, quizás como una actividad

⁶⁹ Este supuesto es externo, pues está fuera del control del programa, depende de entidades como la OSEL y la DISEL. Es importante debido a que podría ser un factor crítico y necesario para el éxito del programa en la identificación de su población objetivo, su probabilidad de ocurrencia es media debido a que dichos organismos encargados -por norma- deben generar esa información. Finalmente, se puede reajustar creando un componente en el programa para generar esta información.

del programa. Para el caso de RP esos medios de verificación se remiten al informe de las entidades de los servicios del programa, por lo que se considera inadecuados ya que estos informes solo miden producción, no resultados.



3.2. Organización y gestión del programa

3.2.1. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior del programa con otras instituciones

A. Estructura organizacional, mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones

Análisis de los documentos

La asignación de responsabilidades y funciones dentro del programa se establecieron en la Guía Técnico Operativa; se determinó su aplicación para todo el personal operativo del programa tanto en Lima como en las Redes Inter Departamentales (RID). La Guía en mención establece los equipos y las responsabilidades para llevar a cabo los procesos mencionados en los antecedentes, como se muestra en la Tabla 31:

Tabla 31
Tipos de oficinas y responsabilidad en la zona

Tipo de oficina RID	Oficina RID	Proceso	Responsable en la zona
Equipo conformado por un coordinador y un evaluador	<ul style="list-style-type: none"> •La Libertad •Arequipa •Junín •Loreto 	Promoción y comunicación	Evaluador
		Registro, capacitación y certificación	Evaluador
		Intermediación laboral	Coordinador
		Vinculación empresarial	Coordinador
Equipo conformado por un evaluador y un promotor operativo	<ul style="list-style-type: none"> •Piura •Ica •Lambayeque •Áncash •Cusco •Cajamarca •Puno •Ucayali 	Promoción	Promotor operativo
		Comunicación	Evaluador
		Registro, capacitación y certificación	Evaluador con el apoyo del promotor operativo
		Intermediación laboral	Evaluador
Equipo conformado por un evaluador	<ul style="list-style-type: none"> •Pasco 	Vinculación empresarial	Evaluador
		Promoción y comunicación	Evaluador
		Registro, capacitación y certificación	Evaluador
		Intermediación laboral	Evaluador
Equipo conformado por área de promoción, área de registro, capacitación y certificación, área de intermediación laboral, área de vinculación empresarial	<ul style="list-style-type: none"> •Lima 	Vinculación empresarial	Evaluador
		Promoción	Responsable de promoción
		Comunicación	Comunicaciones
		Registro, capacitación y certificación	Responsable de registro, capacitación y certificación

Fuente: REVALORA PERÚ, *Guía Técnico Operativa, versión revisada* (2009).

Análisis cualitativo

En la ejecución real del programa, los diversos procesos no fueron asignados tal como se diseñó, pues la dotación de profesionales en el ámbito regional fue deficiente. En la mayoría de regiones solo existió una persona por región encargada de todas las tareas del programa, lo cual no fue coherente con la cobertura que buscaba cubrir el programa en los departamentos priorizados y las metas que buscaba alcanzar.

Los mecanismos de coordinación del programa fueron adecuados a nivel superior y central; sin embargo, la coordinación en el ámbito regional reflejó dificultades por la falta de personal, pues la misma persona debía promocionar, supervisar, emitir informes, atender a los beneficiarios. Asimismo, dado que RP se constituyó como un órgano de línea del Viceministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, requirió de una permanente coordinación con el mismo y esta se dio de manera adecuada, pues existió un acompañamiento y apoyo permanente al programa por parte de este.

En las entrevistas se indicó el déficit de personal dificultó las labores de seguimiento al programa, pues dada la elevada carga de procesos a ejecutar no se logró la sistematización de indicadores relevantes para la evaluación; en lugar de ello, se centró el monitoreo en el control administrativo y de producción de componentes.

Sin embargo, se resaltó en las entrevistas la motivación de los trabajadores del programa para hacer lo que estaba más allá de la norma y de sus funciones, y trabajar incluso fuera de su horario de trabajo, en especial los primeros meses de implementación del programa.

También se recalcó la calidad del trabajo y liderazgo de la coordinación ejecutiva de RP. Para entender mejor ello, se puede citar una conclusión general de las entrevistas tanto con el personal de RP como de las instituciones que ejecutaron sus servicios y esta es: el programa fue exitoso y reconocido gracias al trabajo del personal del programa y el liderazgo del Coordinador Ejecutivo de RP.

Juicio evaluativo final

Se evidencia que en el papel se designo funciones específicas, pero en la realidad la dotación de recursos humanos fue insuficiente para el desempeño de dichas funciones, a nivel regional principalmente. Esta debilidad incidió en la ejecución del programa, en las actividades de seguimiento, la evaluación y el control de las entidades que ejecutan los servicios. Por otro lado, se recalcó un clima interno en RP, caracterizado por el fuerte compromiso del personal, relaciones horizontales y de confianza, así como el compromiso con las metas y objetivos de RP. Además se resalta el apoyo político del Viceministerio de Promoción del Empleo en la implementación del programa.

B. Gestión y coordinación con programas relacionados

Análisis de los documentos

No se evidencia mecanismos formales de coordinación con otros programas. Pero los documentos mencionan la necesidad de coordinar con algunos, por ejemplo con los Observatorios Socio Económicos Laborales (OSEL) para tener información sobre la demanda laboral y enfocar así los cursos de capacitación del componente de capacitación laboral. RP estableció que cada sede debería contar con información estadística sobre las ocupaciones más demandadas por los empleadores de la localidad, dicha información debía ser obtenida a partir de los informes emitidos por los OSEL.

Por otro lado, se determinó como necesaria la coordinación con el SENEP. Dado que el programa determinó que el servicio de intermediación laboral sea provisto a través de la bolsa de trabajo del MTPE que administra el SENEP, y de las bolsas de trabajo de las ECAP. Por lo que se estableció que en cada departamento se debía mantener coordinaciones estrechas con las oficinas del SENEP, a fin de garantizar la participación del operador de empleo en el desarrollo de talleres ABE y la inscripción en la BT de los beneficiarios. Para tal efecto, sí se formalizaron las coordinaciones, a través de oficios físicos y digitales, pero sin perjuicio de las coordinaciones directas.

Análisis cualitativo

De las entrevista se concluye que a pesar de ser fundamental el rol de la OSEL para orientar la prestación de servicios del programa, en especial los de capacitación laboral, no se desarrollaron mecanismos concretos de coordinación, ni un tipo de servicio especial por parte de esta entidad hacia el programa; es decir, un servicio que por ejemplo genere estadísticas pertinentes para implementar mejor los servicios de RP.

Por otro lado, los responsables del programa consideran como un aliado muy importante para RP a la Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL), pues generan información respecto a las principales variables del mercado de trabajo (empleo e ingresos). Desarrollar mecanismos de coordinación con esta instancia forma parte de la agenda interna del programa y aún no se ha desarrollado. Tanto las OSEL como DISEL permitirían la definición de los sectores donde intervenir y la población objetivo que atender.

La Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral, jugó un rol importante en la labor de RP, ya que este programa ejecutó la certificación de competencias laborales, que como se indicó en un acápite anterior (Lógica Vertical) era competencia de esta Dirección. Por ello es que dependió de ella el diseño de los protocolos de evaluación para este servicio y tuvo una intervención y participación permanente en los diversos procesos de certificación. Se recalca que lejos de facilitar los procesos dificultaron pues observaban todas las iniciativas y propuestas de RP para la implementación del servicio.

Además, se enfatizó en las entrevistas que existió una gran desarticulación entre la Dirección General del Servicio Nacional del Empleo-SENEP y RP. Pues por los limitados recursos económicos del SENEP no logró liderar la intermediación laboral de los beneficiarios de RP.

Por otro lado, en las entrevistas se indicó que se debió realizar coordinaciones con otros programas del MTPE y los gobiernos locales y regionales para la promoción de RP. Así,

se buscó la participación en actividades de difusión de otros programas del MTPE. Ello demandaba en cada región la formación de alianzas estratégicas con programas como CONSTRUYENDO PERÚ y PRO JOVEN. La idea fue desarrollar una agenda de actividades para participar en ellas en los momentos en que existiese mayor afluencia de beneficiarios. Del mismo modo, se buscó la difusión de RP a través de los gobiernos regionales y locales, para lo cual los responsables en las regiones debían coordinar con las oficinas de promoción de empleo de las direcciones regionales de trabajo de los gobiernos regionales y con las áreas competentes en los gobiernos locales, a fin de implementar actividades de difusión conjuntas.

Respecto a lo anterior se mencionó que el nivel de coordinación varió significativamente en las regiones. A modo de ilustración, por ejemplo, en el caso de Lambayeque, se recalca la permanente comunicación y coordinación con la Dirección Regional de Trabajo para la promoción de RP. Para el caso de La Libertad, se logró articular las actividades que realizaba la Gerencia de Trabajo, y se estableció un vínculo con otros programas a cargo de otras gerencias del gobierno regional, como con el programa CRECER, para fines de promoción y difusión de RP. Para el caso de Arequipa, se tuvo la misma lógica: se buscó una coordinación constante para informar sobre la oferta formativa que tenía el programa, de modo que puedan difundirlo; y para participar en las ferias laborales que organizaban los programas donde acudían empresarios y buscadores de empleo, así como en las reuniones de la gerencia, donde confluían muchos actores interesados en las acciones de RP y que podrían convertirse en socios estratégicos, tales como las ICE. Para el caso de Tumbes, el gobierno regional desarrolló iniciativas para impulsar el programa y articularlo con el sector empresarial. Sin embargo, no ocurrió lo mismo para el caso de Puno y Cusco, donde las coordinaciones fueron casi inexistentes.

Se observa, entonces, que donde existieron mecanismos de coordinación con las direcciones regionales, gobiernos locales y otros programas del sector, principalmente tuvieron una razón de promoción de RP. Pero no solo debió ser importante ese tema, sino también desarrollar mecanismos de coordinación con el fin de establecer nexos de trabajo; establecer unidades de costo por beneficiarios, por sector y por región; lograr

ajustar instrumentos de ejecución sobre la base de la experiencia de los otros programas; mejorar los flujos de información; etc., lo que habría redundado en una mayor eficiencia del programa.

En aspecto más general, que no solo refleja la problemática de RP, pero que es interesante mencionar como resultado de las entrevistas es que se sostuvo no existe una lógica articulada como Servicio Nacional de Empleo, una mirada sistémica que permita diferenciar y complementar al mismo tiempo los servicios de los diversos programas en aras de un mayor beneficio para el ciudadano; y son casi inexistentes los espacios de concertación.

Finalmente, en las entrevistas se indicó que como parte de la agenda externa al sector trabajo, es importante establecer coordinaciones y sinergias con el sector producción e industria para lograr intervenciones con un enfoque territorial que permitan atender la demanda de empleo con programas articulados en las diversas regiones donde intervienen los programas de dichos sectores. Sin embargo, se resaltó la necesidad de articulación a nivel interno, para luego hacerlo a nivel intersectorial y regional.

En conclusión, el nivel de coordinación con otras instituciones del sector no ha sido bueno, y tampoco se ha desarrollado mecanismos formales y explícitos de coordinación, de manera que pueda institucionalizarse y no depender de los funcionarios temporales del programa, dado que, como se mencionó en el acápite anterior, existe un grado de rotación medio, especialmente en las regiones. La percepción general de los responsables del programa mostró que las actividades de coordinación han tenido debilidades, y el no ser RP una unidad ejecutora incrementó el problema de coordinación. Además de las entrevistas, se resalta la necesidad de que los programas del sector, que por su propia naturaleza tienen una existencia temporal, se tornen en elementos de implementación de las políticas que desarrollan los órganos del sector, los cuales generan inputs para la implementación.

Además, es importante recalcar el énfasis que se debe poner en el diseño de estrategias para la vinculación del programa con el sector empresarial, tanto a nivel central como a nivel regional, pues si el objetivo del programa es mejorar la empleabilidad de los trabajadores para elevar la competitividad de las empresas, el diseño del programa no puede excluir este componente de la permanente coordinación con el sector productivo. Con ello puede orientar mejor los servicios que brinda a los beneficiarios y tener mayor efectividad en su colocación, y en la mejora de la productividad en los aspectos que el sector productivo considera relevante.

Juicio evaluativo final

La coordinación con otros programas e instituciones del sector fue necesaria en distintos procesos del programa, lo cual respondía a finalidades distintas. Sin embargo, con organizaciones que resultaron ser cruciales para la implementación de algunos servicios de RP no se logró una adecuada coordinación, tal es el caso del SENEPE y la DGFPC. Lo que se evidencia es una duplicidad de funciones. Asimismo, se considera relevante la coordinación con otros programas del MTPE no solo para la promoción del programa, sino para examinar posibles complementariedades, y siendo programas de capacitación laboral se puede compartir el aprendizaje con respecto a la oferta educativa que maneja para cada programa, y así, por ejemplo negociar mejores costos y generar mayor competencia entre las entidades de capacitación proveedoras de servicios. Finalmente tal como se evidencio en el análisis de documentos, en la entrevistas se afirmó que no existieron protocolos de articulación y comunicación previamente establecidos.

3.2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

Análisis de los documentos

RP fue focalizado de acuerdo a su propósito inicial. Para ello desarrolló criterios que definieron la focalización; sin embargo, no se logró desarrollar instrumentos y procedimientos para que su implementación sea exitosa. Así, los mecanismos de focalización fueron los siguientes: i) evaluación de grupos, pues se consideró criterios agregados: área geográfica y sectores económicos; ii) evaluación individual del potencial

beneficiario; y iii) autoselección, en la cual los individuos debieron tomar ciertas decisiones para acceder al programa.

Dado los requisitos anteriores, para la selección individual de beneficiarios, se hacía una evaluación documentaria, la misma que respondía al tipo de trabajador que argumentaba ser el potencial beneficiario, y que fue descrito en el Capítulo 1, en el acápite de antecedentes.

El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2010-2014 de RP, menciona que el programa tiene enfoque inclusivo, pues busca brindar sus servicios a las poblaciones vulnerables, que no cuentan con las posibilidades económicas, pero sí con la urgencia de continuar laborando para mejorar su calidad de vida. Ello debido a que los lineamientos de las políticas relacionados al programa son la inclusión y el aumento de capacidades sociales, y su eje estratégico son la equidad e inclusión, que responden a la X Política de Estado de reducción de la pobreza y la XI Política de Estado de promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación (PEI REVALORA PERÚ 2010-2014:6).

Análisis cualitativo

Para todos los componentes del programa:

Se mencionó que al inicio del programa, las personas que tenían las características establecidas fueron muy pocas, por lo que se optó por ampliar los criterios de selección, con lo que cualquier persona podía entrar al programa, distorsionándose el objetivo. Detrás de ello, de acuerdo con algunos entrevistados, existía un interés político en que el programa no fracasara, por lo que mantener la rigidez inicial, los criterios para que una persona sea beneficiaria del programa, iba a dificultar la ejecución del programa.

También se recalcó que el criterio fundamental para la selección de los beneficiarios fue el tope remunerativo, lo cual se constituyó en el criterio casi único, frente al cual los demás mencionados eran solo complementarios, y que dicho monto presentaba variaciones en regiones pero no muy significativas. También existían casos particulares, donde el potencial beneficiario mostraba un período prolongado de desempleo, pero con

ingresos superiores al tope establecido como última remuneración, frente a esos caso el filtro de S/. 2000 dejaba de tener relevancia. Así, se recalcó que si bien el programa estableció criterios de selección, RP fue flexible en el cumplimiento de los mismos, dado que se flexibilizaron los criterios para la aplicación a casos personales en Lima y en regiones, se flexibilizó incluso el tema del tope remunerativo y los documentos a presentar.

En esa misma línea, se indicó que en las regiones no se pudo aplicar los criterios de focalización porque no existía una masa objetivo, es decir, grupos de trabajadores que podrían haber tenido las características que determinó el programa. Frente a ello, primó la promoción para la autoselección de los beneficiarios, la cual buscó aliados estratégicos, como la prensa local, gobiernos locales y regionales, otros programas, etc., y la “difusión boca a boca”, se mencionó que el programa empezó a venderse solo, no se focalizó en función a criterios individuales, sino cuando se pudo hacerlo en algunas provincias, se hizo en función a las características de las actividades económicas.

Se enfatizó en la importancia que tuvo “abrir” el programa para la atención de los independientes. Es decir, cuando RP empezó a implementarse se centró la atención en los trabajadores dependientes, por un entendimiento sesgado de la norma de creación del programa, pero en posteriores reflexiones del equipo de RP y el Viceministerio de Promoción del Empleo, se concluyó que la norma no era restrictiva y se podía atender a independientes (la norma establecía la atención a trabajadores desempleados o en riesgo de crisis, no restringía solo la atención a trabajadores dependientes). Esto, en palabras de los entrevistados fue un “boom” para el programa y la gente comenzó a llegar, con ello las cifras de atención establecidas como metas se pudieron cumplir. Pero, recalcaron que, como contraparte de este “boom” se tuvo una mayor flexibilidad para el ingreso de beneficiarios y, con ello, mayores niveles de filtración. En suma, se destacó que “se abrió la cancha” para que cualquiera pudiera entrar, bastaba con el llenado de la declaración jurada.

De acuerdo a las entrevistas hechas al personal de RP, los beneficiarios y proveedores de los servicios del programa, existe un consenso respecto a que el programa no llegó como debía a los beneficiarios más idóneos, por lo que existe la necesidad de mejorar los criterios de focalización. Del mismo modo, el personal de RP recalcó que los controles ejercidos por el programa no fueron lo suficientemente rigurosos para evitar el ingreso de personas que no cumplieran con los prerequisites determinados; así, cabe la posibilidad de que hayan ingresado personas con perfiles socio-laborales con altas probabilidades de inserción laboral, y que, por lo tanto, no requieran los servicios del programa, más aún considerando que fueron completamente gratuitos. En ese sentido, se afirmó que si bien RP no es considerado como un programa de lucha contra la pobreza o que se orienta a sectores pobres o de pobreza extrema, la gratuidad de los servicios del programa debió incidir en las personas que no podían subvencionar sus servicios.

Además, se recalcó que no existía un sistema para verificar la información de la declaración jurada que llenaba el potencial beneficiario, por lo que existía la posibilidad de que la información sea falaz. También, de acuerdo a las entrevistas, se recalca la dificultad que experimentaron algunos potenciales beneficiarios (trabajadores o ex trabajadores dependientes) por la imposibilidad de presentar constancias de trabajo, por la negativa de sus empleadores.

Con los cambios de supuestos de actuación de RP, se dio una desfocalización del programa, porque prácticamente abre la participación a toda persona que quiere mejorar su empleabilidad, pues no se definió los criterios de focalización posterior al establecimiento de estos nuevos supuestos.

Para la capacitación laboral:

Se recalco en las entrevistas a algunas ICE, que si bien los costos de capacitación son asumidos completamente por RP se debe analizar en cada región la necesidad de dar estipendios para personas de bajos recursos económicos que, a pesar de su voluntad de participar en el programa, no podrían solventar los pasajes y otros gastos en los que

incurren para asistir a la capacitación, lo cual podría ser una causa de exclusión y, a la vez, de deserción.

De las entrevistas se concluye que un aspecto relevante para la autoselección de los beneficiarios de capacitación laboral fue la gratuidad de los servicios y el reconocimiento de las ECAP, como SENSICO, SENATI, etc.

Se recalcó que para los cursos de capacitación, el criterio de selección de beneficiarios fue por lista: los primeros que se inscribían eran seleccionados. Por ejemplo, si había 50 tenían inscritos y solo había 20 plazas y 30 estaban aptos, los primeros eran aceptados. Si el seleccionado llegaba tarde o no iba, se les advertía que estarían fuera del curso, al persistir esta situación se solicitaba su reemplazo por el que seguía en la lista.

Respecto a la asistencia técnica para emprendedores:

A los criterios generales para ser beneficiario de RP, ESAN incorporó la exigencia de que las personas por lo menos hayan estado en la universidad hasta determinado ciclo, que hayan hecho tres años como mínimo. También, los responsables de la ejecución del servicio mencionaron que fue evidente que muchos beneficiarios tenían capacidad de costear el curso, lo cual se hacía palpable en las herramientas que utilizaban, como laptop, BlackBerry, iPad, entre otras.

Para la certificación de competencias laborales:

Más que criterios de focalización y selección de beneficiarios individuales el programa enfatizó el acercamiento a empresas interesadas en certificar a sus trabajadores. En caso de tener interés, estas determinaban quiénes serían los certificados.

Además, para la certificación de las personas que se acercaba individualmente era complicado identificar la idoneidad del potencial beneficiario, ya que las personas presentaban pruebas poco fiables, como fotos cocinando. Frente a ello, se buscaba orientarles para que formalicen su experiencia, con guía RUC, o recibo por honorarios, o cualquier otro documento. También, el beneficiario potencial tenía la posibilidad de ir a

las oficinas de RP acompañado del que sería su empleador en el futuro, que a su vez le exigía una certificación.

Análisis teórico aplicado

Como lo menciona la CEPAL (1995), el concepto de focalización se refiere a concentrar la provisión de bienes o servicios en una población de beneficiarios objetivos claramente identificada, a la que se quiere llegar con determinado programa. Esto implica seleccionar determinados sectores o grupos sociales para ser receptores de determinados beneficios. Evaluar la focalización implica, entonces, analizar elementos de diseño, de aplicación y de resultados.

Juicio evaluativo final

El programa utilizó fundamentalmente un criterio de focalización geográfica, lo cual se ha combinado con algunos criterios de focalización individual que, en su mayoría, fueron de demanda. En ese sentido, RP tuvo una fuerte discrecionalidad a la entrada de beneficiarios al no establecer claros criterios de selección o por la inexistencia de un control efectivo de los requisitos para ser beneficiarios. Además, se concluye que los instrumentos y los procedimientos de focalización no funcionaron según lo diseñado, pues se instrumentalizó a través de las declaraciones juradas, teniendo como supuesto que la rigidez y formalidad de otro instrumento podrían ser una manera de desincentivar a que las personas busquen acceder al programa y, consecuentemente, el incumplimiento de la meta propuesta.

No existió un diseño de incentivos en la focalización. El diseño de los componentes del programa no contempla incentivos suficientes para la autoselección. Ya sean para desalentar la participación o para motivar la misma. En comparación, por ejemplo, con el subprograma BÉCATE en México, que brinda apoyo financiero durante la búsqueda laboral o la capacitación por un monto de uno a tres salarios mínimos por un periodo de hasta tres meses, cubriendo costos de capacitación, transporte, seguro médico de primer nivel y seguro contra accidentes durante el periodo que dure el proceso de capacitación (Kappaz y Carvallo 2010: 13); del mismo modo, el programa

Bono trabajador activo, contempla que el beneficiado aporte una matrícula, equivalente al 20% del valor del curso, que hará las veces de garantía.

Por la información de RP no se puede determinar la existencia de errores de inclusión o exclusión en la focalización (no se puede determinar con la información disponible si el programa ha logrado llegar a la población que deseaba atender).

Se considera inadecuado el criterio de selección por lista, puesto que el orden de llegada del potencial beneficiario depende de factores como cercanía, acceso a la información, y capital social; sin embargo, ello no asegura que sea el beneficiario más idóneo.

Por otro lado, dado que los supuestos de actuación de RP ha variado es importante diseñar nuevos mecanismos de focalización, tanto a nivel de grupo, entendido ello como el establecimiento de sectores relevantes a los cuales atender; así como la focalización a nivel individual, que permita tener una selección objetiva y disminuir los problemas de selección adversa que disminuirían la eficacia del programa en cuanto a resultados, pues, por ejemplo, se podrían incorporar jóvenes sin mayor trayectoria laboral, lo cual puede incidir sobre las probabilidades de éxito del programa, ya que no se asegura cierta base mínima de competencias laborales y disposición para formar parte de la fuerza de trabajo, teniendo en consideración que RP no es un programa destinado a formar personas, sino de ajustar conocimientos, actualizarlos e insertarlos en el mercado de trabajo. Por tanto, si bien, como lo recalcaron en las entrevistas, se necesita generar sistemas de información para medir el nivel de filtración de los beneficiarios, es necesario primero establecer claramente la población objetivo y, luego, crear mecanismos para asegurar que la información sea fidedigna.

3.2.3. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

Análisis de los documentos

La modalidad de producción de los servicios del programa fue delegada a entidades privadas y públicas, por lo cual se establecieron modalidades de pago por el desarrollo de la función ejecutora. Esta delegación se estableció a través de diferentes modalidades, en acuerdo entre las partes, tales como contratos y convenios.

Análisis cualitativo

Se enfatizó que un criterio importante para la elección de las entidades de capacitación, certificación y asistencia a emprendedores fue el “prestigio”; sin embargo, no existió una manera clara de darle objetividad ese criterio; es decir, hizo falta establecer mecanismos objetivos para identificar el prestigio de los proveedores de servicio del programa. No obstante, los responsables del programa señalaron que el prestigio lo concibieron como “GOODWILL⁷⁰” de las entidades proveedoras: cuánto valoraban su bien intangible; por lo que la clave para captar proveedores fue que sean una entidad que tenga prestigio y que lo valore; que cumplan con lo convenido per sé no porque haya supervisión, y que tengan capacidad para responder de manera inmediata al correctivo que se les pueda hacer. Así, si bien en algún momento se trató de establecer algunos criterios para hacer objetivo el criterio de prestigio, se recalca que primaron decisiones que tomaron los gestores del programa.

En las entrevistas se recalcó necesario conferir la máxima importancia a la supervisión de los servicios que entregan los organismos ejecutores del programa; ello permitiría, por ejemplo, evaluar de manera permanente cómo las ICE ajustan sus actividades de capacitación a los requerimientos de mano de obra, lo cual podría ser un elemento importante para el grado de colocación laboral. Lo anterior implicaría generar pautas de evaluación para las ICE sobre la base de criterios relevantes, como su vinculación con el sector productivo. De modo que se logre exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos con el programa y, con ello, se podría desarrollar un sistema de cualificaciones que sirva como pauta para procesos de adjudicación posteriores. Ello no solo sería útil

⁷⁰ Es un activo intangible de un negocio de atención que muestra el valor de la reputación de una empresa; puede afectar la situación en el mercado de la misma, tanto positiva como negativamente. El Good-Will se podría traducir como “clientela o buen nombre”; es el factor específico de un negocio que ha ganado un nombre, un puesto, una clientela y una red de relaciones de toda clase gracias a la calidad del servicio que presta y a su reputación. Consultado 3 de enero de 2012: <<http://www.e-economic.es/>>

para el RP, sino que se extendería como un aprendizaje para los otros programas del sector.

Para el caso puntual de capacitación laboral, en las entrevistas se mencionó que se debe sistematizar información a nivel informático respecto al costo del servicio, la forma de capacitación, la tasa de deserción, la inserción laboral de los egresados, entre otros elementos que podrían convertirse en un input para la autoselección de los beneficiarios y el aprendizaje de otros programas de capacitación al poder discriminar dónde se da un mejor servicio. La idea es que ello se haga transparente para los actores interesados.

Se concluyó que el establecimiento de los convenios marco fue una salida para la rápida ejecución del programa ante la observación del MEF por la baja ejecución, pues, en un inicio, se pensó en hacer un concurso a nivel nacional para determinar el mejor servicio y los mejores costos, pero ello demandaba un mayor tiempo. Además, los contratos personalísimos en gran medida se dieron porque los procesos de contratación de RP eran demasiado largos y el programa necesitaba ejecutar.

Por otro lado, de las entrevistas se concluye que existió rigidez para sancionar y eliminar a las instituciones adjudicadas para proveer los servicios del programa que se desempeñaron inadecuadamente. Además, se estableció compromisos para la generación de información sistemática, lo cual permitió el desarrollo de una base de datos para el seguimiento del programa; no obstante, ello fue insuficiente dado que se omitió variables que hubieran sido relevantes para la evaluación posterior del programa. Asimismo, no se diseñaron incentivos para la transferencia de recursos en función a resultados, sino en función a producción, por ejemplo, “persona capacitada”.

Para el caso específico del servicio de certificación de competencias laborales, se indicó que la información de RP para elaborar la propuesta fue insuficiente, pues si bien le adjudicaron el servicio la falta de información no permitió que se incorporen todos los costos. Esto llevo a pérdidas económicas para Le Cordon Blue. A ello se sumó las permanentes penalidades de la DGFPCCL.

Análisis teórico aplicado

Los contratos son mecanismos a través de los cuales se establecen y regulan las relaciones de intercambio, y son necesarios por el problema de agencia (problema de agente-principal) que surge al separar la propiedad del programa de su ejecución. Ello se traduce en la práctica en algún grado de discrepancias entre los objetivos de la unidad responsable del programa (principal) y el ejecutor (agente). Estos problemas de agencia son causados, fundamentalmente, por la existencia de asimetrías de información y riesgo moral, así también por la existencia de incertidumbre y selección adversa.

Las principales condiciones que debe cumplir un “contrato” para ser eficiente son las siguientes:

- Las partes deben tener acceso a información confiable y a bajo costo. Esto es especialmente importante, ya que los costos asociados a transacciones pueden ser particularmente altos en momentos de incertidumbre.
- El contrato debe incorporar incentivos que permitan reducir los “comportamientos oportunistas” de alguna de las partes involucradas, derivados del riesgo moral en tiempos de incertidumbre; y que promuevan la eficiencia en la provisión del servicio (provisión del servicio a mínimo costos para satisfacer las necesidades de los clientes, usuarios o beneficiarios). En este sentido, se requiere estructurar los contratos de manera tal que el participante que adopte “comportamientos oportunistas” asuma plenamente las consecuencias de sus actos.
- El contrato debe entregar al “principal” herramientas que le permitan tener capacidad de monitoreo de las actividades para la evaluación de su cumplimiento, así como de la calidad de los productos, evitando el “comportamiento oportunista” por parte del agente.
- El contrato debe incluir el diseño de estándares o indicadores de desempeño que, en conjunto, configuren un sistema adecuado que facilite el monitoreo del cumplimiento del mismo.
- El contrato debe minimizar los costos de transacción. Los costos de transacción dependen de las características de los contratos así como del contexto en el cual se realizan las transacciones. Los costos de transacción se dividen en dos tipos: los costos de intercambio ex-ante (procesos de diseño, negociación y resguardo del acuerdo de intercambio) y los costos ex-post (costos de monitoreo y de control de cumplimiento de los contratos). Mientras más específicos son los contratos, mayores son los costos de transacción. Por otra parte, mientras mayor es el grado de incertidumbre, mayor es la dificultad para incorporar en los contratos los productos exigibles ante diferentes escenarios.
- El contrato debe permitir compartir, en lo posible, entre las partes el riesgo producto de la incertidumbre con el objetivo de incentivar la eficiencia y eficacia, y asegurar la viabilidad económica de la oferta que los oferentes del servicio puedan asumir efectivamente el riesgo involucrado en el contrato.
- El contrato debe incorporar mecanismos que los hagan exigibles; de lo contrario, se tratará de una herramienta formal que incorporará un procedimiento adicional,

aumentando los gastos administrativos del programa, sin asegurar que se logren los objetivos propuestos (DIPRES 2009: 36).

Juicio evaluativo final

Los contratos del programa establecen de manera clara las penalidades a aplicar en caso de incurrir en falta, relacionadas a procesos de producción, infraestructura básicamente. Sin embargo, RP no incorporó en dichos contratos indicadores de desempeño para facilitar el monitoreo a las entidades ejecutoras de los servicios de RP.

3.2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

Análisis de los documentos

El PEI 2010-2014 señala como una actividad estratégica la creación de un área y un sistema de supervisión (en campo, del cumplimiento de los contratos y convenios), lo cual involucre el monitoreo del proceso de capacitación, el diseño de un sistema de monitoreo del programa que incluya metodología, instrumentos y herramientas, y el desarrollo de sistemas de control que permita una adecuada provisión de los servicios. Así, RP implementó el área de monitoreo y supervisión del programa para llevar a cabo las siguientes actividades: estandarizar los criterios de supervisión, definir indicadores y medirlos (capacitación, colocación y reinserción), implementar un módulo de sugerencias de los capacitados y usuarios del programa, convertir al beneficiario en un supervisor de sus propios servicios, y diseñar y evaluar los indicadores de satisfacción de los beneficiarios. Para la ejecución de estas acciones, se establece como unidad responsable a la coordinación técnico- operativo.

Se buscó establecer la función de monitoreo para todos los procesos del programa, por ejemplo, para monitorear el proceso de promoción, se estableció que cada promotor envíe, vía correo electrónico y en formato físico cada quince días, un reporte de programación de actividades de promoción y reporte de metas según los formatos PROM-02 y PROM-03 a la coordinación técnico operativa con copia al responsable de

promoción; para el seguimiento a las ECAP, el coordinador RID elaboraba un cronograma de trabajo, que debía ser remitido, por correo electrónico y en formato físico cada quince días ,a la coordinación técnico operativa con copia a Capacitación. Este seguimiento tenía también como finalidad el monitoreo a los beneficiarios.

Análisis cualitativo

Para todos los componentes

En las entrevista se resaltó que a pesar del establecimiento de un diseño de monitoreo y evaluación, en la práctica las acciones relacionadas a ello fueron muy limitadas, pues el seguimiento solo medía la producción de componentes, y tenían como foco el cumplimiento de los procedimientos preestablecidos. Se reconoció que las funciones de evaluación han sido postergadas en función a las demás exigencias que se demandaron para la implementación de los servicios del programa. Para futuro, se considera necesario que las funciones de monitoreo y evaluación sean más estructuradas, formalizadas en documentos, se ejecuten sistemas de información y control que generen información de retroalimentación. En efecto, la supervisión desempeñada por el programa tiene un matiz más administrativo que cualitativo de contenidos, no se hizo un esfuerzo por conocer el comportamiento de la trayectoria laboral de los beneficiarios.

Para el caso de asistencia técnica

Los entrevistados de ESAN consideraron que el proceso de supervisión del programa fue constante, pues en cualquier momento recibían visitas inopinadas.

Para el caso de certificación de competencias laborales

La DGFPCCL acompañó en la mayoría de las evaluaciones al ejecutor de seste servicio (Le Cordon Blue). Los encargados de esta dirección recalcaron que se puso énfasis en el cumplimiento de los protocolos, en las pruebas de desempeño, porque el ejecutor no tenía claro cómo evaluar competencias laborales. Sin embargo, en las entrevistas en Le Cordon Blue se recalcó que la supervisión de la DGFPCCL fue inadecuada por el desconocimiento, rigidez y concepciones obsoletas que tenía el personal de dicha dirección.

3.3. Eficacia y calidad del programa

La eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados; es decir, en qué medida el área de acción está alcanzando los objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. El concepto de eficacia comprende el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en los diferentes ámbitos de control del desempeño, es decir, en términos de producción de bienes y servicios como de los resultados intermedios y finales en la población objetivo. La eficacia comprende también la sustentabilidad de estos resultados en el tiempo, según corresponda a la naturaleza del bien o servicio entregado. Por su parte, la calidad se puede entender como el grado de cumplimiento de atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención, etc. (Guzmán 2007: 11-12).

En ese marco, lo que desarrollará a continuación es un análisis de los avances en eficacia de RP para el período mayo de 2009-junio de 2011, pero teniendo en consideración que los indicadores del programa son en general de muy poco valor; es decir, como se señaló en el acápite de metodología, no permiten un análisis completo de resultados, solo permiten explorar algunos aspectos de producción de sus componentes y verificar el avance de las metas trazadas en la MML del programa. En efecto, los indicadores desarrollados por el programa y la información disponible no dan pie al análisis de todos los ámbitos de control y todas las dimensiones de evaluación.

3.3.1. Desempeño del programa en cuanto a la producción de componentes

Respecto al nivel de cumplimientos de los componentes, se observa un nivel de avance variable, pero, además, se hace evidente la falta de información para determinar el avance de algunos de ellos. De acuerdo a la matriz de marco lógico, hay seis componentes que tienen metas establecidas hasta el 2012. A continuación, se cuantifica el nivel de producción de los componentes, las metas definidas y el nivel de avance que han tenido en el período mayo 2009-agosto 2011.

Tabla 32
Producción de los componentes, metas definidas y nivel de avance- RP (mayo 2009- agosto 2011)

Componente	Meta	Meta Cuantificada	A Junio/Agosto 2011	Avance de la meta (%)
Componente 1: Ciudadanos que acceden a servicios de intermediación laboral	Al 2012, el 30% de 18000 convocados por el servicio de intermediación laboral ha sido intermediado.	5400	Solo existe información hasta el primer trimestre de 2010; hasta dicho período se logró la colocación de 1590 beneficiarios en diversas empresas.	
Componente 2: Ciudadanos capacitados laboralmente	Al 2012, el 85% de los 38000 ciudadanos capacitados ha aprobado la evaluación final.	32300	48704	150.8
Componente 3: Ciudadanos asesorados en técnicas de búsqueda de empleo	50% de los ciudadanos capacitados es asesorado en técnicas de búsqueda de empleo y marketing personal.	19000	Solo existe información hasta el primer trimestre de 2010; hasta dicho período se asesoró a 4876 beneficiarios.	
Componente 4: Se ha brindado servicios de certificación de competencias laborales	Al 2012, se ha evaluado, en al menos una unidad de competencia, a 3000 personas.	3000	1011 ⁷¹	33.7
Componente 5: Ciudadanos capacitados en el desarrollo de sus emprendimientos	Al 2012, el 15% de 1000 capacitados reciben acompañamiento para la implementación del plan de negocio.	150	195	130
	Al 2012, el 90% de 1000 capacitados presentan Planes de Negocio.	900	1246 ⁷²	138.4
Componente 6: Se ha definido la oferta de capacitaciones de RP a partir de los espacios de coordinación y concertación.	Al 2012, se han validado, modificado o creado 25 cursos a partir de la concertación y coordinación.	25	No existe información alguna para determinar que los cursos fueron concertados. Solo existe la lista de cursos dictados.	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes internos y base de datos del programa a agosto de 2011.

Tabla 33
Ciudadanos atendidos por los servicios de RP (mayo 2009 – agosto 2011)

Servicios del programa	Año			Total ABSOLUTO
	2009	2010	2011 a/	
1.- Capacitación laboral	18,545	31,305	3,211	53,061
2.-Asistencia técnica para emprendedores	Primera etapa de capacitación	1,362		1,362
	Segunda etapa de acompañamiento		195	195
3.- Certificación de competencias laborales		39	972	1,011
Total	18,545	32,706	4,378	55,629

a/ La información que se proporciona es sobre la base del número de personas que iniciaron cursos, cifras que son preliminares considerando que el resultado final se obtendrá de la revisión del informe final de liquidación presentada por las instituciones de capacitación y validado por el programa.

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al mes de agosto 2011.
Elaboración: Análisis y Monitoreo Programa REVALORA PERÚ

⁷¹ Teniendo como supuesto que el número de personas evaluadas es igual al número de personas que el sistema registra como beneficiarios de certificación, es decir, personas certificadas, debido a que no se cuenta con información exacta de cuántas fueron evaluadas, pues no se les certificó al no ser aprobadas. Se podría verificar este dato con información de Le Cordon Blue, o por el número de planes de empleabilidad entregados.

⁷² Si se considera como supuesto que todos los que egresaron del Diplomado de Gestión de Negocio Propio de ESAN presentaron planes de negocio.

Se observa una mayor concentración de beneficiarios en el componente de Capacitación Laboral, dado que es el servicio que se implementó desde inicios del programa, mientras que la Asistencia técnica para emprendedores y Certificación de Competencias Laborales se implementó aún en el 2010. Se debe señalar que no se puede evaluar la calidad técnica de estos componentes porque no se cuenta con información para ello.

3.3.2. Desempeño del programa a nivel de propósito

A. Análisis del cumplimiento del propósito

Respecto al análisis de cumplimiento del propósito, no resulta posible estimarlo por completo a partir de los indicadores propuestos, pero se puede evaluar su avance, como se muestra en la Tabla 34:

Tabla 34
Propósito del programa y metas

Propósito		Meta Cuantificada	A junio/agosto 2011	Avance de la meta (%)
Mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral.	Al 2012, el 20% de 38,000 ciudadanos capacitados accede o se mantiene en un puesto de trabajo.	7600	Solo se tiene información del análisis de Planilla Electrónica ⁷³ (PE) hecho por el programa para los meses de junio 2009-Dic 2010, según el cual 19 875 de los egresados estaban registrados en la PE en al menos un mes del período de análisis.	
	Al 2012, el 80% de 3000 participantes recibe certificación en al menos una unidad de competencias.	2400	1011	42.1
	Al 2012, el 50% de 150 planes de negocio logra ser implementados.	75	95 ⁷⁴	126.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes internos y base de datos del programa a agosto de 2011.

⁷³Con este análisis se buscó medir la cantidad de egresados del programa (definido como las personas que inician y terminan el servicio de capacitación, tanto de capacitación laboral, como del diplomado, y que pueden ser aprobados o desaprobados según la calificación mínima requerida por el curso) que se insertaron en el mercado laboral formal. Para ello se realizó el seguimiento de los beneficiarios del programa con la información obtenida de las PE para los meses de junio de 2009-diciembre de 2010, la PE “es el documento llevado a través de medios electrónicos, presentado mensualmente a través del medio informático desarrollado por la SUNAT (PDT 601 Planilla Electrónica), en el que se encuentra registrada la información de los trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, prestador de servicios - modalidad formativa, personal de terceros y derechohabientes” (SUNAT 2012). Los criterios que se utilizaron para el cruce y filtro de información de los egresados del programa con la PE fueron: (1) considerar la base de egresados del programa; (2) realizar el cruce con PE del sector público y privado; (3) considerar solo a las personas cuyas características sea trabajador o locador, asimismo no tener en consideración a las personas que figuraban en PE al momento de iniciarse la capacitación; (4) considerar insertado solo a las personas cuyas fechas de inserción sea posterior a la fecha de término su capacitación; (5) el beneficiario solo fue considerado como persona insertada una vez (Memoria Institucional-REVALORA PERÚ 2011: 74-75).

⁷⁴ Se toma como planes implementados todos aquellos que pasaron en la segunda etapa, la de acompañamiento.

B. Beneficiarios efectivos del programa

COMPONENTE 1: Intermediación laboral

El programa dispone de escasa información sistematizada con relación a la producción y los resultados de este servicio. Ello debido a que faltan indicadores adecuados para evaluar el desempeño alcanzado en su producción. Si bien existe cierto indicador, se considera que no es el más idóneo para juzgar las colocaciones logradas.

Aunque no existen datos cuantitativos al respecto, se puede rescatar algunos alcances al respecto de las entrevistas hechas a los responsables del programa. Por un lado, las metas para este servicio eran de intermediación laboral, con énfasis en talleres ABE, mas no metas de colocación. El programa brindó este servicio a partir del 2009 a través del SENEP y se implementó principalmente en Lima. Se buscó que este servicio se complemente con los talleres ABE, a fin de fortalecer las capacidades de los beneficiarios para que se inserten mejor al mercado de trabajo y para que su búsqueda de empleo sea más rápida. Sin embargo, el proceso de producción de este componente tuvo inconvenientes, tal como se indican en las secciones de diseño y gestión, debido a problemas operativos, como la inadecuada coordinación entre la Dirección Regional de Lima, operadora del servicio, y la instancia normativa, el SENEP. Estos problemas incidieron de manera negativa en el servicio, pero ello no está cuantificado.

En ese sentido, el rol que cumple el SENEP es importante, pues debe tener capacidad para actuar efectivamente como agente de intermediación laboral entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, lo cual puede ser decisivo. Es necesario el diagnóstico de requerimientos de mano de obra provenientes del mundo productivo, y de las estrategias para vincularse con el sector privado y con las organizaciones que representan a los empresarios.

COMPONENTE 2: Capacitación laboral

Según las estadísticas del programa, durante el periodo mayo de 2009 – junio de 2011, RP atendió un total de 52 769 personas, cabe indicar que para el año 2011, por motivos de reducción de presupuesto, solo se llegó a atender a 2 919 personas al mes de junio. Además, tal como se muestra en la Tabla 35, al evaluar el estado final de los beneficiarios, el 92,6% (48 889 participantes) egresó del servicio de Capacitación Laboral⁷⁵; mientras que un 6.1% (3 228) desertó⁷⁶. En las entrevistas se mencionó que la deserción en el primer año del programa estuvo influenciada por la poca información que recibían los beneficiarios en el momento del registro, dado que, con el incremento de los interesados en participar, el personal del programa no se abastecía para dar información detallada sobre los cursos, y muchas veces el proceso de registro solo se limitaba a la inscripción⁷⁷. En otras palabras, no se informaba sobre las características y la forma de funcionamiento del programa, por lo que muchos participantes desconocían la capacitación que iban a recibir y algunos, como se mencionó en las entrevistas, empezaban “con los ojos vendados”.

Tabla 35
Estado final de los ciudadanos en el servicio de capacitación laboral
mayo 2009 – junio 2011

Servicio de capacitación laboral	Año			Total	
	2009	2010	2011 ^{a/}	ABSOLUTO	%
Egresados	17052	29,659	2,178	48,889	92.6
Desertores	1493	1646	89	3228	6.1
Se encuentran en curso 1/			652	652	1.2
Tasa de deserción	8.1	5.3	3.9	6.2	6.2
Total	18,545	31,305	2,919	52,769	100.0

a/ Al mes de junio del 2011

1/ Son los participantes que aún se encuentran recibiendo el servicio de capacitación.

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011

Elaboración: Análisis y Monitoreo Programa REVALORA PERÚ.

En el 2009 el porcentaje de egresados fue de 91.9%; en el 2010, de 94.7% y, hasta junio de 2011, egresó el 96.1%. Según la distribución por sexo, del total de egresados en el

⁷⁵ Se considera egresado a la persona que recibe el servicio de capacitación y lo culmina satisfactoriamente. El egresado puede ser aprobado o desaprobado según la calificación mínima requerida por el curso.

⁷⁶ Se considera desertor a las personas que, luego de acceder a los servicios de capacitación, dejaron de asistir a sus clases o no cumplieron con la asistencia mínima requerida del 75%.

⁷⁷ Según los responsables del programa, este proceso mejoró en el periodo 2010 -2011a través del apoyo de las ECAP, pues facilitaban, en sus propios locales, la inscripción de las personas interesadas. Se buscó que sea más accesible la orientación sobre el programa y sus servicios, lo cual facilitó la autoselección.

periodo mayo 2009 – junio 2011, el 60.1% (29 402 egresados) fueron hombres y el 39.9% (19 487 egresados), mujeres. Además, tomando como variables el estado civil y rango de edad, de los 34 972 egresados solteros, el 64,3% eran jóvenes entre 18 y 29 años de edad, ello evidencia que este grupo poblacional no tiene carga familiar, lo cual resulta contradictorio con el objetivo inicial del programa.

Tabla 36
Distribución de egresados por estado civil y rango de edad, mayo 2009-junio 2011

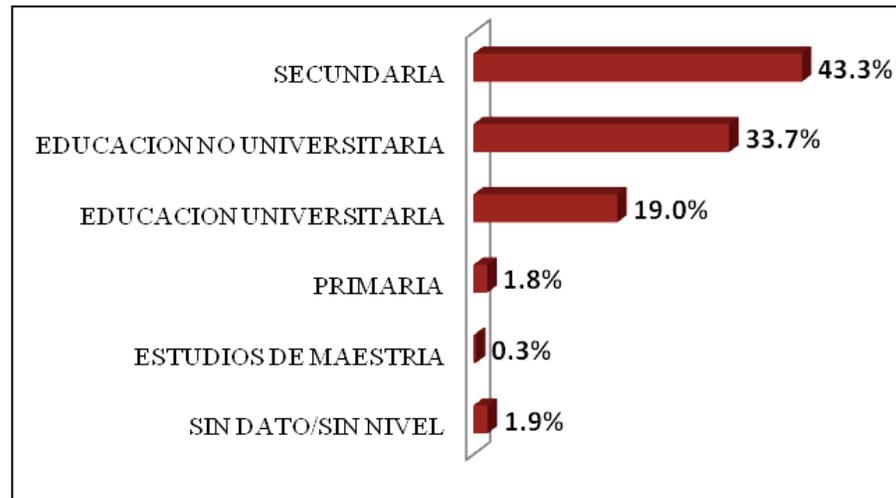
Año	Rango de edad	Viudo(a) divorciado(a)	Casado(a) conviviente	Soltero(a)	Total
2009	De 18 a 29 años	39	991	7,379	8,409
	De 30 a 39 años	50	1,816	2,743	4,609
	De 40 a más años	161	2,208	1,665	4,034
2010	De 18 a 29 años	75	1,354	14,142	15,571
	De 30 a 39 años	88	2,797	4,954	7,839
	De 40 a más años	274	3,426	2,549	6,249
2011	De 18 a 29 años	1	104	970	1,075
	De 30 a 39 años	10	213	358	581
	De 40 a más años	20	290	212	522
Total		718	13,199	34,972	48,889

a/ Al mes de junio del 2011

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011
Elaboración: Análisis y Monitoreo Programa REVALORA PERÚ

Respecto al nivel educativo, los resultados de la base de datos del programa revelan que el 43,3% (21 170) de los egresados tiene algún grado de educación secundaria, le sigue un 33,7% (16 488) con educación no universitaria y 19,0% (9 270) con educación universitaria, tal como se muestra en el Gráfico 12:

Gráfico 12
Distribución de egresados por nivel educativo mayo 2009-junio 2011



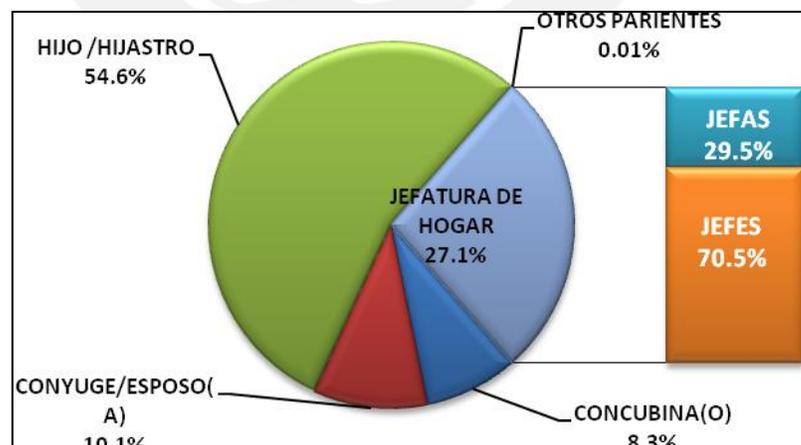
a/ Al mes de junio del 2011

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011

Elaboración: Análisis y Monitoreo Programa REVALORA PERÚ

Además, según la posición familiar, más del 50% son hijo/hijastro, le sigue un 27,1% de egresados con responsabilidad familiar (jefes de hogar), de los cuales el 70,5% son jefes hombres y el 29,5%, jefas mujeres.

Gráfico 13
Distribución de egresados por posición familiar mayo 2009-junio 2011



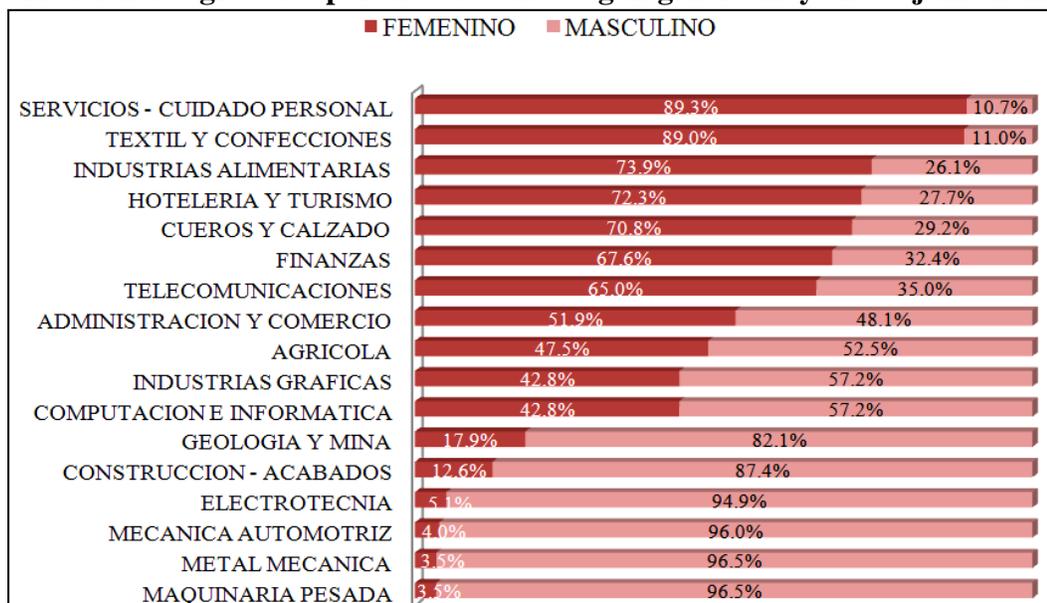
a/ Al mes de junio del 2011

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011

Elaboración: Análisis y Monitoreo Programa REVALORA PERÚ.

En cuanto a las áreas de los cursos que se dictó en el período mayo 2009-junio 2011, existieron áreas con más del 80% de participación del género femenino, como los cursos de servicios-cuidado personal, textil y confecciones, industrias alimentarias, hotelería y turismo, cueros y calzado; por otro lado, los varones tienen más del 80% de participación en los cursos de metal mecánica, maquinaria pesada, mecánica automotriz, electrotecnia, construcción acabados, geología y minas.

Gráfico 14
Distribución de egresados por área de curso según género mayo 2009-junio 2011



a/ Al mes de junio del 2011
 Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011
 Elaboración: Análisis y Monitoreo Programa REVALORA PERÚ.

Según las entrevistas realizadas a los responsables del programa, para brindar el servicio de ICE, las instituciones académicas fueron seleccionadas como proveedoras de capacitación por el alto nivel de inserción de sus egresados y por su reconocido prestigio, y se buscó dictar cursos de mayor demanda en el mercado laboral. Las ICE que capacitaron el mayor número de participantes egresados fueron SENATI (9 994), Universidad Nacional Mayor de San Marcos (8 363), SENCICO (8 197), UNI (5 524), Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle “La Cantuta” (3 519), Universidad Nacional del Centro (2 574), entre otras. Además, según el ámbito geográfico, el 47,6% de los egresados se encontraron en los departamentos de Arequipa (7,7%), Piura (6,0%),

La Libertad (5,6%), Junín (4,7%), Lambayeque (4,3%), Ica (4,0%), otros⁷⁸ (15,5%), mientras que el 52,4% restante se concentró en Lima.

Tabla 37
Participantes egresados por regiones

Departamento	Año			Total	
	2009	2010	2011 ^{a/}	Absoluto	%
Total	17,052	29,659	2,178	48,889	100.00
Lima	8,244	16,621	770	25,635	52.44
Arequipa	829	2,636	277	3,742	7.65
Piura	1,087	1,568	264	2,919	5.97
La libertad	831	1,478	424	2,733	5.59
Junín	1,294	1,026	0	2,320	4.75
Lambayeque	1,104	985	0	2,089	4.27
Ica	947	829	170	1,946	3.98
Cusco	268	1,199	51	1,518	3.10
Loreto	716	788	0	1,504	3.08
Cajamarca	423	954	100	1,477	3.02
Pasco	569	536	0	1,105	2.26
Áncash	498	264	0	762	1.56
Puno	0	472	103	575	1.18
Ucayali	242	180	0	422	0.86
Tacna	0	123	19	142	0.29

a/ Al mes de junio del 2011

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011
Elaboración: Análisis y Monitoreo Programa REVALORA PERÚ.

COMPONENTE 3: Asesoría en la búsqueda de empleo

Situación similar ocurre para el componente 3, pues no se puede determinar cuántos ciudadanos capacitados fueron asesorados en técnicas de búsqueda de empleo y marketing personal desde mayo 2009 a agosto de 2011. Solo existe información hasta el primer trimestre del 2010, período en el cual se asesoró a 4876 beneficiarios.

COMPONENTE 4: Certificación de competencias laborales

Según los documentos del programa, la meta del servicio de certificación de competencias laborales fue cubrir 34 perfiles ocupacionales en 7 sectores productivos: servicios, construcción, agroindustria, confecciones, transporte, industria manufacturera y

⁷⁸ En "otros" se incluyen a los departamentos de Áncash, Cajamarca, Pasco, Cusco, Puno, Loreto, Ucayali y Tacna.

comercio. Sin embargo, RP implementó este servicio en el sector turismo, hotelería y gastronomía para cinco perfiles ocupacionales: cocinero, mozo, barman, *housekeeping* y recepcionista.

De ello, el grueso de los beneficiarios fueron varones, pues representaron el 76.2%; mientras que las mujeres, el 23.8%. Respecto al rango de edad, los jóvenes de 18 a 19 años de edad representaron el 38.8%, seguido de los adultos de 30 a 39 años de edad con el 34.2%, y las personas de 40 años a más con el 27%. Se hace evidente que el grueso de los beneficiarios son adultos, lo que evidenciaría que las personas evaluadas tenían varios años trabajando con determinado perfil ocupacional sobre la base de su experiencia, mas no de estudios formales. Además, más de la mitad de los evaluados solo contaba con educación secundaria, esto es el 54.7% (464 personas), ello agregado a lo anterior evidencia la mayor participación de personas adultas con nivel básico de educación. Adicionalmente, el 67.1% de los evaluados era soltero y, según su posición familiar, los hijos eran los de mayor participación. Esto es contrario al diseño del programa, pues en este se estableció la priorización a los trabajadores jefes de hogar con carga familiar. Las evaluaciones se llevaron a cabo en ocho sedes a nivel nacional; en Lima se concentró más de la tercera parte de los evaluados, como se muestra en la Tabla 38:

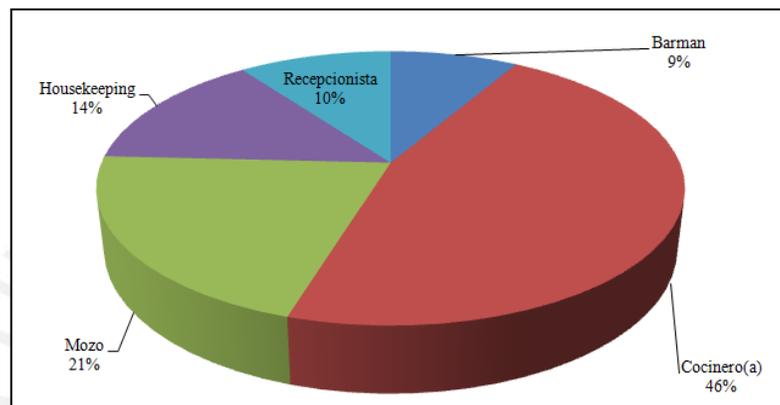
Tabla 38
Total de perfiles ocupacionales evaluados por departamento
setiembre 2010-junio 2011

Departamento	Perfiles ocupacionales					Total
	Barman	Cocinero(a)	Mozo	Housekeeping	Recepcionista	
Arequipa	8	52	33	5	4	102
Cusco	3	35	15	6	14	73
Callao	1	8	8	1	0	18
La libertad	7	42	11	10	8	78
Lambayeque	14	70	13	15	15	127
Lima	27	124	77	56	27	310
Piura	7	51	15	28	14	115
Tacna	6	14	7	0	4	31
Total	72	396	180	121	86	854

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011
Elaboración: Análisis y Monitoreo Programa REVALORA PERÚ

Según el perfil ocupacional, el de cocinero fue el de mayor demanda. El 46.3 % (396 ciudadanos) del total fue evaluado en el perfil ocupacional de cocinero, el 21.0% (180 ciudadanos) en el perfil de mozo, el 14.1%(121 ciudadanos) en el perfil de *housekeeping*, 10.0% (86 ciudadanos) en el perfil de recepcionista y el 8.4%(72 ciudadanos) en el perfil de barman, tal como se aprecia en el Gráfico 15.

Gráfico 15
Distribución de evaluados por perfil ocupacional setiembre 2010-junio 2011



Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011

De acuerdo al número de unidades evaluadas, el 46,6% de los participantes fue evaluado en una unidad en los diferentes perfiles ocupacionales, el 38.5% fue evaluado en dos unidades, y solo 9 fueron evaluados en cinco unidades. En total, se realizaron 1500 evaluaciones de unidades en los cinco perfiles ocupacionales. De estas evaluaciones, el 41.5% (622 personas) demostró ser competentes laboralmente, un 36.2% (543 personas) resultó ser trabajador calificado, un 17.5% (263 personas) fue calificado como habilitado laboralmente y el 4.58% (72 personas) como persona en inicio.

COMPONENTE 5: Asistencia técnica para emprendedores

Según la base de datos del programa, a junio de 2011 se atendieron a 1557 beneficiarios en las dos etapas, como se muestra en la Tabla 39:

Tabla 39
Número de personas atendidas en el servicio de asistencia técnica para emprendedores julio 2010 – junio 2011

Etapas	Año		Total
	2010	2011a/	
Primera etapa de capacitación	1,362	-	1362
Segunda etapa de acompañamiento	-	195	195
Total	1362	195	1557

a/ Al 30 de junio del 2011

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011.

Elaboración: Análisis y Monitoreo Programa REVALORA PERÚ

a) Primera etapa de capacitación

De los beneficiarios del año 2010, es decir, de 1362 emprendedores atendidos en la primera etapa de capacitación, 1246 culminaron su capacitación. De dicho grupo, el 58.9% eran hombres; mientras que el 41.1%, mujeres. Además, de acuerdo a los rangos de edad, se observó una estructura de edad diferenciada, siendo los adultos de 30 a 39 años de edad y los de 40 a más los que presentaban un mayor porcentaje de egresados. Al igual que el componente de certificación de competencia, también llama la atención en este componente que la mitad de los egresados en este servicio sean solteros; así, cerca del 25% de los egresados solteros tenía más de 40 años de edad y un 42,2%, de 30 a 39 años. Ello evidencia un grupo poblacional sin carga familiar, lo cual resulta contrario a las características que definió el programa en la concepción de su población objetivo, pues enfatiza la atención a personas con carga familiar.

En cuanto al nivel educativo, un mayor porcentaje de egresados contaba con un alto nivel educativo (un 70,8% tiene educación superior universitaria). Asimismo, al igual que los servicios anteriores, de capacitación laboral y certificación de competencias, el grueso de los beneficiarios se ubicó en Lima, esto es el 79.9% de los egresados en la primera etapa de capacitación, mientras que el 20.1% restante se encontró distribuido en los departamentos de Arequipa (6.2%), La Libertad (5.1%), Junín (4.7%) y Lambayeque (4.2%), tal como se muestra en la siguiente Tabla 40.

Tabla 40
Distribución de egresados⁷⁹ de la primera etapa del servicio de asistencia técnica para emprendedores por rangos de edad y sexo, según ámbito geográfico, 2010

Ámbito geográfico	Rango de edad			Sexo		Total	
	18-29 años	30-39 años	40 a más	Mujer	Hombre	Absoluto	%
Lima	203	382	410	402	593	995	100
Arequipa	25	32	20	34	43	77	79.9
La Libertad	11	29	24	19	45	64	6.2
Junín	17	22	19	26	32	58	5.1
Lambayeque	22	23	7	31	21	52	4.7
Total	278	488	480	512	734	1246	4.2

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011

Según las entrevistas a la ESAN, en este primer grupo se formaron redes y sinergias entre los participantes, ya que algunos planes de negocios se complementaban con otros. También se destacó la participación de un grupo de alumnos discapacitados, por ejemplo, personas con ceguera, para quienes la ESAN desarrolló ciertos mecanismos especiales acordes a sus necesidades.

b) Segunda etapa de acompañamiento

El programa había previsto para el año 2011 la atención a 420 emprendedores, pero por recorte de presupuesto al programa (de 30 a 10 millones de nuevos soles), solo brindó dicho servicio a 195 beneficiarios. Este acompañamiento técnico tuvo una duración de 20 horas, las cuales estaban distribuidas en 12 horas de asesoría grupal, el cual consideró tres aspectos: operativo, legal y comercial. En este último se incluyó y dio mayor énfasis al aspecto financiero con el objetivo de mejorar la presentación del plan de negocio ante las instituciones financieras que evaluarían los proyectos a través de la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)⁸⁰; y 8 horas de asesoramiento individual, desarrollado en Lima de manera presencial y en provincias de manera virtual⁸¹. Respecto a lo anterior, cabe mencionar que el MTPE y COFIDE suscribieron en diciembre de 2010 un convenio de colaboración mediante el cual COFIDE garantizaba ante las entidades del

⁷⁹ En las entrevistas se mencionó que la nota aprobatoria en ESAN era 14, y los que desaprobaban principalmente se debió a que no presentaron trabajos. Todos los aprobados tuvieron diploma a nombre de ESAN.

⁸⁰ La Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE S.A.) es una empresa de economía mixta; su capital pertenece en un 98.7% al Estado peruano. Su modalidad operativa es de segundo piso, lo cual le permite complementar la labor del sector financiero privado en actividades como el financiamiento del mediano y largo plazo y del sector exportador y de la micro y pequeña empresa a través de la canalización de recursos. En: <http://www.cofide.com.pe/index.html>, consultado el 2 de enero de 2012.

⁸¹ Informe N° 16 DM-EECCL/REVALORA PERU

sistema financiero los créditos que estas otorguen para el financiamiento de los mejores planes de negocio, constituyendo un fondo de garantía hasta por el 90% del capital de los créditos⁸². Además de ello, ESAN contactó a entidades financieras, como bancos y cajas, y promocionó los planes de negocio.

Tabla 41
Personas atendidas en la segunda etapa del servicio de asistencia técnica para emprendedores, según principales variables, 2011

Principales variables	Absoluto	%
Total	195	100
Mujer	84	43.1
Hombre	111	56.9
Rango de edad		
De 18 a 29 años	35	17.9
De 30 a 39 años	67	34.4
De 40 a más	97	49.7
Nivel de educación		
Estudios de maestría	137	70.3
Educación universitaria	49	25.1
Educación no universitaria	8	4.1
Secundaria	1	0.5
Ámbito geográfico		
Lima	160	82.1
Arequipa	18	9.2
Lambayeque	9	4.6
Junín	4	2.1
La Libertad	4	2.1

Fuente: Sistema Informático REVALORA PERÚ. Al 30 de junio 2011.

Con los participantes que culminaron la segunda etapa, por iniciativa de ESAN y de los participantes mismos, se conformó un catálogo de emprendedores, lo cual, de acuerdo a ESAN, se constituyó como una iniciativa importante para la formación de redes de contacto. Además, si bien no existe un seguimiento formal a los beneficiarios del servicio, los responsables del Centro de Desarrollo Emprendedor manifestaron que más de la mitad de beneficiarios de la segunda etapa establecieron su negocio formal al momento de culminar el servicio.

⁸² De acuerdo con un convenio suscrito entre el MTPE y la COFIDE, los proyectos tenían la posibilidad de acceder a un financiamiento con una tasa de interés del 29%, mientras que la tasa promedio para nuevos emprendedores era de 55%, según las estimaciones del programa hecha en ese momento.

COMPONENTE 6: Definición de oferta de capacitación

En relación con el sexto componente, la meta para el 2012 se centra en que se hayan validado, modificado o creado 25 cursos a partir de la concertación y coordinación. Se debe señalar que la información disponible no permite conocer la manera en que se han desarrollado los procesos relacionados con la producción de este componente.

Si bien mediante el conteo de cursos a nivel nacional, de acuerdo a la base de datos del programa, se dictaron 278 cursos hasta el período de evaluación, no existe información alguna que establezca que dichos cursos hayan sido concertados; además, se debe llamar la atención sobre la existencia de cursos con nombres parecidos, que podrían tener el mismo contenido, pero que varían de acuerdo a la ICE. Teniendo en cuenta lo anterior, el número de cursos podría disminuir al momento de hacer el conteo.

C. Cobertura

El cálculo relativo a la cobertura del programa sería factible en la medida en que se hubiese estimado la magnitud de la población objetivo. Sin embargo, a partir de los levantamientos estadísticos disponibles, no resulta posible reconstruir la población potencialmente beneficiaria. En ese sentido, no se podrían calcular los diferentes tipos de cobertura que se muestran en la Tabla 42 por la falta de estimación en el diseño del programa, tanto en sus inicios (trabajadores y empresas afectados por la crisis), como luego de la incorporación de los nuevos supuestos de actuación (trabajadores y empresas afectados por procesos de modernización y cambios en los sectores productivos).

Tabla 42

Diferentes conceptos de cobertura y diferentes indicadores para la evaluación

Cobertura de la población objetivo con respecto a la potencial	La cobertura de la población efectiva con respecto a la objetivo	Cobertura de población efectiva con respecto a la potencial
Indicador que, a través de la relación entre ambos conceptos de población, tiene por objeto medir qué parte de la población que enfrenta un problema claramente identificado se ha decidido cubrir con el programa. La medición porcentual expresa la posibilidad o el mandato explícito para el programa para atender a la población con problemas.	Indicador que, a través de la relación entre ambos conceptos, tiene por objeto medir qué parte de la población que debe recibir los beneficios o ser atendida por el programa lo es realmente. La medición porcentual expresa el grado de cumplimiento por parte del programa con los mandatos o compromisos de la población a atender.	Indicador que, través de la relación entre los dos conceptos, tiene por objeto medir qué parte de la población que presenta el problema ha sido efectivamente atendida por el programa. La medición porcentual expresa la capacidad del programa para atender a la población con problemas.

Fuente: Adaptado de Guzmán (2007: 27)

D. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

El programa realizó una encuesta de satisfacción sobre el servicio de capacitación laboral y asistencia técnica a emprendedores para el período enero 2010-junio 2011. En dicho período, egresaron 33 083 ciudadanos de dichos servicios a nivel nacional. La encuesta en mención se tomó a 7 603 beneficiarios en Arequipa, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque Lima, Loreto, Puno y Tacna. Respecto a i) la capacitación brindada por las ICE, el 47.8% de los encuestados calificaron como “Muy Bueno” el servicio brindado; el 46.7%, como “Bueno”; el 4.8%, como “Regular”; y el 0.2%, como “Deficiente”. Con respecto a ii) la utilidad para el desempeño laboral, los resultados de satisfacción son similares al ítem anterior, pues el 57.3% de los encuestados lo califica como “Muy bueno”; el 38.9%, como “Bueno”; el 3.6%, como “Regular”; y el 0.1%, como “Deficiente”. Respecto a los datos anteriores, se debe mencionar que para efectos de este trabajo de evaluación no se examinó el diseño y selección de la muestra, así como los instrumentos de recopilación de datos. Por tanto, no se puede asegurar que haya existido una estimación del tamaño de la muestra requerido para probar la significancia estadística.

Para complementar este análisis, sin pretender un análisis representativo sino ilustrativo, se debe mencionar que, en los Focus Group realizados para este estudio, los beneficiarios de capacitación laboral manifestaron que los cursos que se ofrecieron eran acordes a la dinámica ocupacional de las regiones, por lo que RP, al brindar capacitación gratis a personas desempleadas, ayudó a dinamizar los sectores productivos, ya que proporcionó

mano de obra calificada. En general, los participantes se mostraron satisfechos con el programa por la calidad de la capacitación y por su gratuidad a; sin embargo, consideraron inadecuado el acceso a un solo curso de poca duración. Por su parte, los beneficiarios de asistencia técnica consideraron que RP fue una gran oportunidad para consolidar sus capacidades en temas específicos de su interés y para mejorar los emprendimientos que ya tenían. También afirmaron que los docentes de ESAN tuvieron un rol motivacional importante y buen trato. Finalmente, los beneficiarios de certificación laboral consideraron que dicho certificado era un elemento adicional para mejorar su situación laboral. Sin embargo, algunos consideraron que las entidades de evaluación no cubrieron sus expectativas, pues percibieron la evaluación como poco exigente y muy fácil, además de que algunos centros de evaluación no estaban acondicionados de manera suficiente para las evaluaciones.

La apreciación subjetiva de los beneficiarios es válida, pues proporciona cierta información sobre la calidad del servicio del programa. Ello debido a que, cuando se aborda la dimensión de calidad de los bienes o servicios, es posible considerarla desde dos grandes perspectivas: la valoración subjetiva de atributos o características de los bienes o servicios, y la valoración objetiva fundada en elementos técnicos o mediciones. Por un lado, en la valoración subjetiva de atributos o características de los bienes o servicios se encuentran aspectos tales como el nivel de confianza y credibilidad, la opinión en relación al trato, la oportunidad de producción y entrega del servicio ofrecido por el programa; sobre el contenido y pertinencia de los cursos de capacitación, se encuentran la utilidad de los servicios entregados, la satisfacción en relación a requerimientos de información, etc. Estas percepciones son importantes al momento de examinar el desempeño, puesto que afectan el bienestar del beneficiario del servicio y, en buena medida, son explicadas por las acciones directas o que rodean a la provisión y entrega de un bien o servicio a la población (Guzmán 2007: 10).

En tal sentido, es recomendable que el programa considere atributos o características, como los mencionados en las encuestas futuras que realice a los beneficiarios, que no aborde cuestiones genéricas que no permitan construir juicios más formativos con

respecto a la calidad y la satisfacción con el servicio. Además, es necesaria una valoración objetiva de la calidad, que se fundamenta en elementos verificables tales como el cumplimiento de especificaciones técnicas establecidas sobre la base de evidencia científica, el cumplimiento de un estándar predefinido sobre la base de reconocidas “buenas prácticas”, o el cumplimiento de un nivel de requisitos o exigencias definido sobre la base de información sobre experiencias pasadas y recursos disponibles (Guzmán 2007: 10). Este análisis es de suma utilidad para el programa, dado que sus servicios son ejecutados por otras instituciones privadas y públicas.

Además, con respecto a los plazos u oportunidades, aspecto que cubre la capacidad de respuesta y la rapidez con la cual los servicios son entregados, se recalcó en las entrevistas que, por razones de diseño, transcurrieron varias semanas entre el momento de la inscripción de los beneficiarios en las oficinas de RP y el inicio de la prestación de servicios. Para algunos potenciales beneficiarios este lapso resultó excesivo, especialmente para los desempleados, pues deseaban capacitarse con urgencia o insertarse en un puesto de trabajo. Esto fue aún más crucial para aquellos de menores recursos económicos, ya que manifestaron más urgencia por generar ingresos para su subsistencia. En ese sentido, la falta de oportunidad para la entrega de servicios fue un obstáculo para conservar el interés de algunos participantes potenciales. Este tiempo de espera que debieron enfrentar los potenciales beneficiarios antes de recibir los servicios del programa fue determinante para la deserción de algunos.

Como última acotación de las entrevistas, se mencionó que el RP buscó llegar a donde el beneficiario tuviese mayor acceso, así, por ejemplo, ESAN estableció en Lima tres sedes: Los Olivos, Callao, y el campus de la Universidad ESAN; es decir, se buscó que las entidades proveedoras de servicios estén ubicadas en distritos estratégicos y de manera descentralizada para facilitar el acceso a los beneficiarios.

3.3.3. Desempeño del programa a nivel de fin

Teóricamente, los resultados a nivel del fin de los servicios entregados por el programa implican un mejoramiento en las condiciones de la población objetivo atribuible

exclusivamente a la intervención. En algunas oportunidades, es difícil disponer de estas mediciones, principalmente, por la dificultad de aislar los efectos de otras variables externas o porque muchos de estos son de largo plazo (Guzmán 2007: 10). Para esta evaluación, el fin de RP es “contribuir a la disminución de las tasas de desempleo y subempleo”. Sin embargo, con los datos generados por el programa no hay posibilidad de estimar de manera rigurosa si ha contribuido con dicha disminución y de qué forma lo ha hecho. Tampoco se puede conocer si se ha producido algún efecto no planeado o cambios en grupos de población diferentes a la población objetivo.

Así, si bien en el período mayo de 2009- agosto de 2011 el programa atendió a 55 629 ciudadanos en los servicios de capacitación laboral, asistencia técnica para emprendedores y certificación de competencias laborales, no se puede estimar cuántos se han insertado laboralmente. Hace falta un estudio sistemático de seguimiento y monitoreo para conocer la trayectoria laboral de los egresados del programa. No se puede establecer, con la información generada durante el período de evaluación cuál es la situación actual de los egresados y si existe alguna vinculación de su situación con los servicios brindados por RP.

Es así que, para identificar el impacto o los beneficios “netos” de RP sobre su población beneficiaria, es necesario identificar las relaciones de causa-efecto entre los componentes que produce el programa y los resultados o variables de interés sobre los cuales están definidos sus objetivos. Ello intenta responder la siguiente pregunta: ¿los servicios de RP contribuyen a lograr los beneficios esperados en la población beneficiaria? Para ello, es necesario aislar de los beneficios observados (específicamente a nivel de resultados) todos aquellos efectos sobre la población beneficiaria derivados de factores externos al programa y que, de todas maneras, hubiesen ocurrido sin la ejecución de este, como consecuencia de la evolución normal de las condiciones del entorno o la acción de otros programas públicos o privados. Por tanto, para cuantificar el impacto, no basta con la comparación de la situación de los beneficiarios “antes versus después” del programa, sino que se debe responder lo más certeramente a la pregunta ¿cuál sería la situación actual de estos beneficiarios si no hubieran participado en el programa? Esto es lo que se

denomina situación contrafactual o escenario contrafactual. En términos metodológicos, ello implica comparar los resultados del programa en los beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios de características similares, el cual se denomina grupo control o de comparación, con el fin de aislar los efectos de factores ajenos al programa (DIPRES 2009: 21-22).

En efecto, para RP no se podría establecer relaciones de causalidad entre los servicios del programa y la condición de empleabilidad de los participantes. Hace falta, entonces, generar información pertinente para conocer, por ejemplo, las tasas de colocación y las causas de las mismas, para determinar, además, si dichas tasas se deben a causas endógenas del programa o están dadas por factores exógenos. Es por ello que la implementación de una evaluación de impacto se constituye como la única forma rigurosa de determinar el efecto del programa sobre su población beneficiaria.

3.4. Recursos financieros

En este acápite, debido a la escasa información que el programa generó, el análisis de eficiencia se centra en el tema monetario. Sin embargo, es necesario recalcar que una adecuada evaluación de eficiencia sería el análisis de la relación entre dos magnitudes: resultados del programa y los insumos o recursos (humanos, físicos y monetarios) que se utilizaron para alcanzar los mismos. Esto es, ver si las actividades del programa se ejecutaron, administraron y organizaron de tal manera que se haya incurrido en el menor costo posible para generar los productos o componentes esperados. Por tanto, es necesario recalcar que, para emitir juicios valorativos de eficiencia, faltarían indicadores de costo medio, por ejemplo, gastos del programa o prestaciones dadas, y de productividad media, por ejemplo, total de prestaciones o el número de funcionarios en la tarea; también serían útiles aquellos indicadores que relacionan resultados logrados con las unidades de producción de los servicios, por ejemplo, empleos ganados por capacitación laboral. Asimismo, se debe indicar que no se muestran indicadores que relacionan resultados logrados con los costos del programa, como costo de generar la inserción laboral de un beneficiario; pero sí se muestran estimaciones de la estructura de gastos del programa, sobre la base de los contratos con las entidades ejecutoras del servicio. Finalmente, esta evaluación adolece de un análisis exhaustivo de gastos, como para detectar gastos demasiado altos o indicadores de producción bajos, pues, por un lado, no se cuenta con información para ello; por otro lado, no se tuvo la posibilidad de comparar con programas similares, nacionales o internacionales, para poder emitir juicios con respecto a la posibilidad de que exista ineficiencia asignativa o ineficiencia técnica⁸³.

Para iniciar el análisis y evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa, en primer lugar, se debe indicar el porcentaje del presupuesto inicial del programa en relación al PPE, pues, como ya se mencionó en acápite anteriores, para asegurar que el impacto del entorno internacional sobre la economía local no sea mayor, las autoridades económicas adoptaron políticas contracíclicas. Así, el MEF puso en ejecución el PEE, cuyo principal instrumento de política fiscal fue el incremento

⁸³La ineficiencia asignativa es vista como al exceso de costos debido al mantenimiento de una estructura de inputs inadecuada. La ineficiencia técnica es el consumo de inputs excesivo con respecto al nivel de producción, para lo cual se necesitaría realizar comparaciones de valores de ciertas unidades con otras que demuestran una mejor eficiencia. En BONNEFOY y ARMIJO (2005: 61)

del gasto público que ascendió a 3,2% del PBI para el bienio 2009–2010, y buscó atender prioritariamente aquellos sectores que eran los más afectados por la crisis⁸⁴. Como se muestra en la Tabla 43, el total del PEE fue de 12 561 millones de nuevos soles, y tuvo como objetivo mantener el crecimiento económico, asegurando la protección social e incrementando la inversión en infraestructura a través de la ejecución de obras que, a su vez, generen empleo. De ese monto, RP formó parte del concepto de Impulso a la Actividad Económica, con un monto de 100 millones de nuevos soles, lo cual representa un 0.8% (MEF 2009: 4-22).

Tabla 43
Medidas para continuar con el crecimiento económico, empleo y la inclusión social

Concepto	Norma	Millones de soles
Impulso a la Actividad Económica		1986
Fondo de Estabilización de precios de combustibles	DU 06 y 09-2009	1000
Compras a las MYPES uniformes y mobiliaria escolar	DU 015-2009	150
Programa REVALORA PERÚ	DU 021-2009	100
Fondo de Garantía Empresarial (FOGEM)	DU 024-2009	300
Construyendo Perú-Projoven	DS 024-2009	76
Aumento temporal del Drawback	DS 018-2009	360
Obras de infraestructura		8609
Proyectos de inversión prioritarios	DU 010-209	1967 a/
Fondo de inversión en infraestructura-COFIDE	DU018-2009	320
IIRSA Sur	DU 025-2009	773
Fideicomisos regionales	DU 028-2009	2600 b/
Proyecto Costa Verde	DS 019-2009-EF	16
Continuidad de inversiones	DS 013-2009-EF y DS 017-2009-EF	1765
Continuidad de inversiones	DU 039-2009	60
Mantenimiento de carreteras	DS 034-2009-EF	300
Depreciación acelerada en construcción	Ley N° 29342	808
Protección social		1241
Mantenimiento de instituciones educativas	DU003-2009	170
FORSUR	DU 005-2009	146
Mantenimiento de instituciones educativas	DU 011-2009	120
Mantenimiento de equipamiento de establecimientos de salud	DU 016-2009 y DU 022-2009	165
Mantenimiento de infraestructura de riego	DU 016-2009 y DU 054-2009	153
Infraestructura básica social y productiva Gobiernos locales	DU 016-2009 y DU 050-2009	318
Inversión social-Fondo Igualdad	Ley 29322	105
Programa de complementación alimentaria	DS 022-2009-EF	64
Otros		725
Total del plan de estímulo económico		12561

Fuente: MMM 2009-2010: 22

⁸⁴ El desarrollo de una amplia política fiscal contracíclica, en medio de un contexto de caída de recaudación tributaria, no hubiera sido posible de no acumularse los superávits fiscales y ahorros en los tres años precedentes.

Las prudentes políticas fiscales aplicadas en el Perú en los últimos años se materializaron en los superávits fiscales que permitieron un ahorro de aproximadamente 1,4% del PBI (\$ 1807 millones) depositados en el Fondo de Estabilización Fiscal. Además, en el año 2008, el Perú obtuvo un ahorro de recursos en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios cercano al 1% del PBI. Así, la prudencia macroeconómica de esos años permitirá financiar el PEE sin poner en riesgo la estabilidad de la finanzas públicas (MMM 2009-2010: 21-22).

Se observa que el porcentaje destinado para el programa es pequeño en comparación con el monto total del PPE. Ello se dio de manera distinta en algunos países de la región como México, que, en octubre de 2008, lanzó el PROGRAMA DE PRESERVACIÓN DEL EMPLEO para mitigar la magnitud de la crisis; ello en el marco del Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo (ANEFE), que involucró actores públicos, privados y sociales. Mediante este programa, el gobierno federal destinó 2000 millones de pesos a empresas afectadas por la crisis para evitar el despido de trabajadores. Con este programa, se buscó proteger cerca de medio millón de empleos, particularmente en industrias exportadoras (Kappaz y Carvallo 2010: 15); se diseñó una especie de subsidio al empleador, como lo había concebido el MEF inicialmente antes de la creación de RP.

3.4.1. Fuentes y uso de recursos financieros

La creación del programa RP fue autorizada por el D.U. N° 021-2009 con un financiamiento ascendente a S/. 100'000,000.00. Para iniciar la ejecución de sus laborales operativas, de gestión, de contratación de personal, de adquisición de recursos, entre otros. Asimismo, el Gobierno nacional autorizó un crédito suplementario mediante D.S. N° 083-2009-EF, monto correspondiente al ejercicio fiscal del año 2009. La asignación de presupuesto durante los años de evaluación fue como muestra la Tabla 44:

Tabla 44
Presupuesto total del programa 2009-2011 (nuevos soles)

Año	Fuente de financiamiento	PIA	PIM
2009	Recursos ordinarios	0	30,000,000
2010	Recursos ordinarios	0	32,993,192
2011	Recursos ordinarios	30,000,000	10,000,000

Fuente: MEF, SIAF- Consulta Amigable

Además, se observa para el año 2009 y 2010 un alto porcentaje de ejecución presupuestaria, cerca al 100%; sin embargo, dado que el período de evaluación es de mayo 2009-junio 2011, se observa hasta junio de 2011 un bajo porcentaje de ejecución, tal como se muestra en la Tabla 45:

Tabla 45
Presupuesto del programa y gasto devengado 2009-2011 (nuevos soles)

Año	PIM (a)	Gasto devengado (b)	(b/a)*100
2009	30,000,000	28,096,590.59	93.66
2010	32,993,192	29,564,442.30	89.61
2011	30,000,000	4,731,203.14	15.77

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del SIAF

De acuerdo a las entrevistas a los responsables del programa, con el fin de mejorar el nivel de ejecución del programa y agilizar la prestación de servicios, se aprovechó la posibilidad de suscribir convenios de cooperación con entidades públicas y contratos personalísimos, que ampara la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, sus modificaciones y Reglamento. A continuación, se muestra la ejecución presupuestal desglosada por tipo de gastos.

Tabla 46
Presupuesto 2009- RP (nuevos soles)

Ejecución trimestral del presupuesto 2009					
Presupuesto 2009	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Total
Gasto de capacitación		335,684.27	6,425,975.36	19,028,272.82	25,789,932.45
Gastos operativos y administrativos		160,786.45	1,010,929.85	848,437.26	2,020,153.56
Equipo e infraestructura		38,724.57	35,414.80	212,365.21	286,504.58
TOTAL		535,195.29	74,72,320.01	20,089,075.29	28,096,590.59

Fuente: REVALORA PERÚ, Memoria Institucional, 2011.

Tabla 47
Presupuesto 2010- RP (nuevos soles)

Ejecución trimestral del presupuesto 2010					
Presupuesto 2010	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Total
Gasto de capacitación	364,824.3	4,802,299.24	8,078,235.08	12,095,700.4	25,341,059.00
Gastos operativos y administrativos	820,291.68	1,244,430.86	870,753.18	1,035,910.04	3,971,385.76
Equipo e infraestructura	17,365.00	8,119.00		226,513.55	251,997.55
TOTAL	1,202,480.98	6,054,849.10	8,948,988.26	13,358,124.00	29,564,442.30

Fuente: REVALORA PERÚ, Memoria Institucional, 2011.

Tabla 48
Presupuesto 2011- RP (nuevos soles)

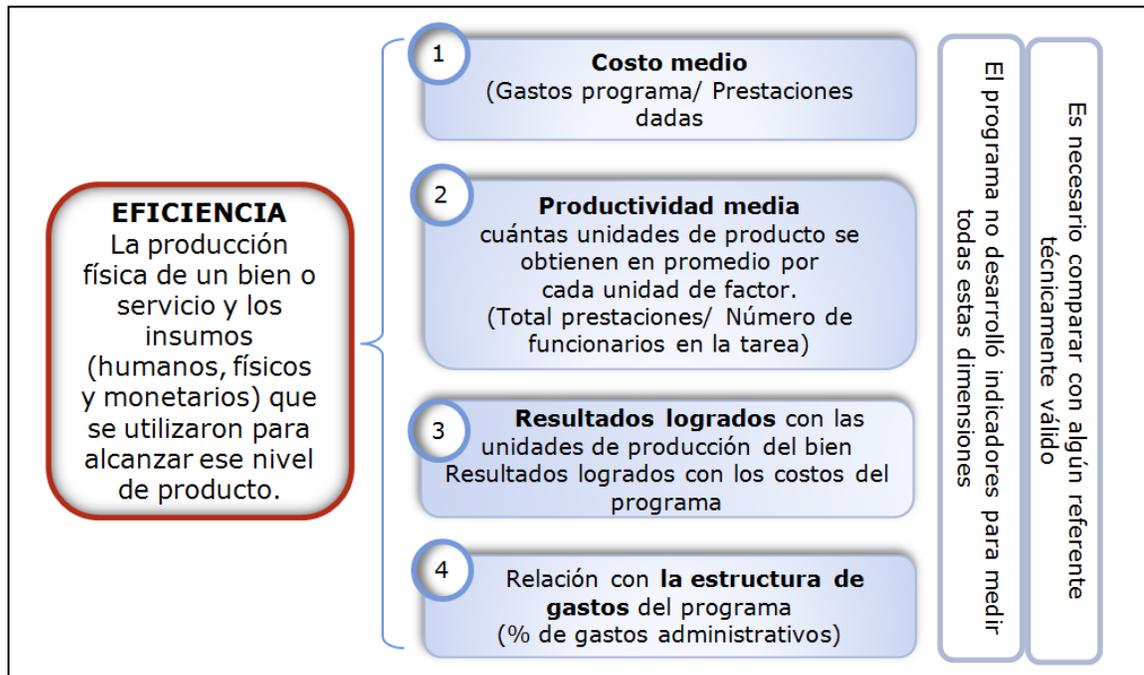
Ejecución trimestral del presupuesto 2011					
Presupuesto 2011	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Total
Gasto de capacitación	2,341,984.34	1,480,741.91	0	0	3,822,726.25
Gastos operativos y administrativos	669,476.49	239,000.40	0	0	908,476.89
Equipo infraestructura ^e		0	0	0	0
TOTAL	3,011,460.83	1,719,742.31	0	0	4,731,203.14

Fuente: REVALORA PERÚ, Memoria Institucional, 2011.

3. 4.2. Eficiencia del programa

Para realizar el análisis de eficiencia, se debe relacionar los gastos relevantes con los niveles de producción de los componentes. Para ello, se utiliza indicadores que relacionan gastos con productos o resultados, analizando su evolución o variación porcentual a lo largo del período de evaluación, explicando las causas de dicho comportamiento, y comparando estos indicadores con una meta o un compromiso de desempeño. Además, se debe comparar estos indicadores con los de otros programas (que entregan bienes o servicios similares) o con un referente internacional (DIPRES 2009). Como se muestra en la Ilustración 15, la eficiencia mide la productividad de los recursos utilizados y hay diversos tipos de medición, pero por la escasa información generada por el programa, se desarrolla en este trabajo un análisis parcial enfocado en el aspecto monetario.

Ilustración 15 Eficiencia: tipos de medición



Fuente: Elaboración propia

Es así como, para el caso de RP, este análisis se centrará principalmente en la estimación⁸⁵ de costos de los servicios prestados y algunos indicadores que se pueden derivar de ellos; además, se establece una comparación con el programa PROJOVEN de manera parcial, dada la limitada información proporcionada.

Antes de iniciar el análisis, es necesario recordar que RP está adscrito a la UE PROJOVEN. Por tanto, este UE, que tiene un nivel de desconcentración administrativa, determina directamente y recauda ingresos; contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos; registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas; informa sobre el avance o cumplimiento de metas; recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento; se encarga de emitir o colocar obligaciones de deuda (MEF- Tesoro Público: 2012). Lo que se muestra más adelante es, entonces, el costeo por

⁸⁵ Los costos se estiman de diversas fuentes, como memoria anual, contratos con entidades proveedoras de servicios, base de datos sobre cursos dictados, etc., dado que no se tuvo acceso a información exacta de costeos por cursos y beneficiarios. Sin embargo, sí se conoce el costo por componente.

tres componentes del programa: capacitación laboral, acompañamiento a emprendedores y certificación laboral.

Estimación del costo por hora de la capacitación laboral (COMPONENTE 2)

Si bien no se cuenta con información exacta sobre el costo de cada uno de los cursos ofrecidos por RP, se propone, a continuación, una aproximación de los mismos, de acuerdo a los datos de los principales contratos a los cuales se tuvo acceso para este estudio. Además, se cuenta con datos comparativos del programa PROJOVEN, con los que se puede construir juicios parciales de comparación, pues solo se cuenta con las cifras, pero no se conoce la razón detrás de ellas, como la calidad del servicio de los proveedores, entre otros aspectos que pudieron incidir en un mayor o menor costo por cursos similares de ambos programas.

Para estimar el costo por hora de capacitación, se tuvo en consideración la totalidad de cursos ofrecidos en Lima y en las regiones (1). Ello se estima del listado de cursos de capacitación registrados por el programa. De dichos cursos, se obtuvo un promedio del número de horas que duraron (2), pues tampoco se contó con las horas exactas de cada curso. El producto de ambos (1) y (2) muestra la cantidad total de horas dictadas. Posteriormente, del presupuesto ejecutado por año, registrado como gasto de capacitación, que incluyen los gastos de asistencia técnica y certificación laboral, para hallar solo el gasto en capacitación laboral, se descuenta los montos de estos dos últimos y lo restante es el costo de los cursos de capacitación laboral (3). Así, teniendo el número de horas totales (1 y 2) y el monto total de gasto en capacitación (3), se puede hallar el costo por hora de capacitación laboral.

Paso 1: Estimación del total de horas de capacitación

De acuerdo a la información entregada sobre los cursos por regiones, se obtiene que el total de cursos ofrecidos fueron 1596. El total de horas de los cursos dictados, en promedio, fue de 116.08 horas⁸⁶.

⁸⁶ Se calcula según la información proporcionada sobre las horas que duraban algunos cursos, aunque no se tuvo acceso a información sobre la duración en horas de todos ellos. Lo que se puede apreciar, con la escasa información, es que la mayoría de cursos tienen una

Entonces, si el total de cursos fue de 1596 y la duración promedio de los mismos fue de 116.08 horas, se puede aproximar que el número total de horas dictadas por el programa RP a nivel nacional fue de 185,263.68 horas.

Paso2: Estimación del presupuesto para capacitación laboral

Para estimar los costos en el componente de capacitación laboral, se descontaron los costos de Asistencia a Emprendedores y Certificación Laboral. Para el caso de emprendimiento, el contrato que RP firmó con ESAN tiene como monto contractual final S/. 4 417 796.5. En primer lugar, según el contrato N° 011-2010-PROJOVEN, “Contratación del curso de emprendimiento para los beneficiarios de RP”, el contrato ascendió a S/. 3’534,237.50. Posteriormente, en la adenda N° 01 al contrato N° 011-2010-PROJOVEN, se determina un contrato que ascendió a S/. 4’417,796.50. Así, se incrementó a S/. 883,559.00 por prestaciones adicionales para 270 beneficiarios: en Arequipa, 80 participantes; en Huancayo, 70 participantes; en Trujillo, 70 participantes; y en Chiclayo, 50 participantes.

Tabla 49
Costos para emprendimiento

Organización		Curso	Por académicas horas		Beneficiarios ⁸⁷		Costo unitario ⁸⁸ (nuevos soles)
ESAN	Inicio y culminación del contrato	15 junio 2010-11 marzo 2011	Taller de sensibilización	8	Curso de emprendimiento	1362	2837.37
	Monto contractual (en soles)	4417796.5	Curso de capacitación	144			
			Acompañamiento por grupo	12			
			Acompañamiento por plan	8	Proceso de implementación y acompañamiento	195	
			Total (en horas)	164			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de contrato N° 011-2010-PROJOVEN y Adenda contrato N° 011-2010-PROJOVEN

duración en horas cercanas al promedio calculado, pero algunos varían significativamente. Así, por ejemplo, el curso de carpintería de muebles de melamine para vivienda duró 56 horas, mientras que patronaje en tela plana y punto duró 200 horas, ilustración y edición publicitaria duró 120 horas, bartender y atención al cliente en restaurant tuvo una duración de 100 horas, entre otros.

⁸⁷ Se tomó en cuenta el número de beneficiarios de la base de datos de REVALORA PERÚ a agosto de 2011, no los que establece el contrato.

⁸⁸ Lo que costaría el servicio de asistencia técnica, por persona beneficiada. Este cálculo solo se muestra con fines explicativos, pero lo que importa, por ahora, es descontar el monto contractual con ESAN del rubro Gastos de Capacitación, para tener solo el componente de capacitación laboral, al cual hace alusión el componente 2 del marco lógico.

Para el caso de certificación laboral, según el contrato N° 019-2010-PROJOVEN “Contratación del servicio de certificación de competencias para los beneficiarios de RP”, el monto del servicio ascendió a S/. 835,861.60. Sin embargo, no se pagó ese monto en su totalidad, ya que, de acuerdo a la adenda N°02 al contrato N° 019-2010-PROJOVEN “Contratación del servicio de certificación de competencias para los beneficiarios de RP”, se realizaron 79 evaluaciones realizadas sin respetar los procedimientos establecidos en los Protocolos del Servicio de Certificación de Competencias Laborales, en los departamentos de Cusco, Arequipa, Tacna, La Libertad, Lambayeque y Piura. Por lo que no se realizó pago alguno por ningún concepto. Teniendo en cuenta que el costo unitario por beneficiario fue de S/. 439,69, el descuento que se aplicó por las 79 evaluaciones observadas fue de S/.34,735.51. Por tanto, si al monto contractual de S/. 835 861.6 se le quita el descuento aplicado por las evaluaciones observadas, que fue de de S/.34 735,51, el costo de la certificación fue de S/. 801 125.64.

Tabla 50
Costo de Certificación Laboral

Organización		Beneficiarios ⁸⁹	Costo unitario ⁹⁰ (nuevos soles)
LE CORDON BLUE	Inicio y culminación del contrato	1,011	792.40
	Monto contractual (en soles)		
A partir de la recepción (del contratante) de la lista completa e idónea de beneficiarios, se tiene plazo máximo de 2 meses.			
835,861.60 ⁹¹			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Contrato N° 019-2010-PROJOVEN, Adenda al contrato N° 019-2010-PROJOVEN

Por tanto, si el gasto en capacitación⁹² total ejecutado fue de S/. 54 953 717.70 y se tiene los costos de asistencia técnica y certificación laboral, entonces se puede estimar el costo de capacitación laboral. Así, el costo de asistencia técnica fue de S/. 4,417,796.50; el de certificación, de S/. 801 125.64; entonces, la inversión en capacitación laboral fue de S/. 49,734,795.56.

⁸⁹ Se tomó en cuenta el número de beneficiarios de la base de datos de REVALORA PERÚ a agosto de 2011, no los que establece el contrato.

⁹⁰ Lo que costaría el servicio de certificación laboral por persona beneficiada. Este cálculo solo se muestra con fines explicativos, pero lo que importa, por ahora, es descontar el monto contractual con LE CORDON BLUE del rubro Gastos de Capacitación, para tener solo el componente de capacitación laboral, al cual hace alusión el componente 2 del marco lógico.

⁹¹ Para estimar el costo unitario, se descuenta de este monto contractual inicial lo que establece la Adenda N°2.

⁹² Lo que incluye Capacitación Laboral, Asistencia a Emprendedores y Certificación Laboral.

Paso 3: Estimación del costo por hora de capacitación laboral

Si el gasto total de capacitación laboral fue de S/. 49,73,795.56 y el total de horas dictadas a nivel nacional fue de 185,263.68; entonces, el costo por hora de capacitación laboral fue de S/. 268.45. En la Tabla 51 se puede ver el resumen de los cálculos realizados.

Tabla 51
Resumen de costos unitarios de los servicios de RP

Número de horas promedio de los cursos de capacitación laboral	116.08 horas
Total de cursos de capacitación laboral dictados a nivel nacional	1,596 cursos
Total de horas dictadas en capacitación laboral	185,263.68 horas
Gasto en capacitación (capacitación laboral, asistencia técnica y certificación de competencias)	S/. 54,953,717.70
Gasto en asistencia técnica	S/. 4,417,796.50
Costo por beneficiario de asistencia técnica	S/. 2,837.37
Gasto en certificación laboral	S/. 801,125.64
Costo por beneficiario de certificación laboral	S/. 792.40.
Gasto en capacitación por las ICE	S/. 49,734,795.56
Costo por hora de capacitación laboral estimado	S/. 268.45
Costo por beneficiario de capacitación laboral estimado	S/. 1246 ⁹³

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de diversos documentos de RP.

Se puede realizar alguna comparación con los costos de PROJOVEN. Según la base de datos de cursos para los años 2009, 2010 y 2011, los costos de capacitación a nivel nacional variaron, pero no de manera muy significativa. Así, para el 2009, el promedio de costo unitario por beneficiario a nivel nacional fue de S/. 1255; para el año 2010 fue de S/. 791; y para el 2011 fue de S/. 1 088; mientras que para RP el promedio para los cursos de capacitación laboral fue S/. 1 246 y para asistencia técnica fue de S/. 2,837.37. Cabe resaltar que no se cuenta con información suficiente para determinar las variaciones de costos en PROJOVEN, pero en la data disponible se evidencia un detalle importante: la presencia de universidades como oferentes de capacitación fue mayor en el 2011 y 2010, a diferencia del 2009 donde se aprecia muy pocos cursos dictados por estas instituciones; así, 85 cursos fueron dictados por universidades en el 2011; 121 cursos fueron dictados por universidades en el 2010; mientras que en el 2009 solo 9 cursos fueron dictados por estas entidades. Del mismo modo, cabe resaltar que, según las

⁹³ Estimado de la siguiente manera: (Número de horas promedio de los cursos de Capacitación Laboral*Costo por hora de Capacitación Laboral estimado)/25. Siendo 25 el promedio de alumnos por curso.

entrevistas a los responsables del programa RP, algunos costos de PROJOVEN mostraron ser menores, como para el caso de ESAN, por razones de calidad del servicio. Así, si para RP se disponía de los profesores más solicitados de la Universidad ESAN, PROJOVEN disponía de profesores de pregrado y hasta estudiantes de magíster. En conclusión, para hacer comparaciones reales se necesitaría contar con información sobre muestras similares y con información cualitativa que explique las razones por las que los costos varían, información que, para el presente estudio, no fue factible de acceder.

3.2.4.3. Economía

A modo general, este concepto está relacionado con la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de los objetivos definidos por una institución o programa. En ese sentido, la administración de sus recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos⁹⁴. Algunos indicadores de economía pueden ser la capacidad de autofinanciamiento, cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios; la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado; y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos⁹⁵.

A. Ejecución presupuestaria del programa

El gasto devengado del programa corresponde al registro de todas las obligaciones financieras del programa en el momento que se generan, independientemente de si estas hayan sido o no pagadas. La relación entre gasto devengado y presupuesto se denomina porcentaje de ejecución presupuestaria. Puede existir una sub ejecución, cuando el programa no gasta la totalidad de recursos asignados para el año; o una sobre ejecución, cuando el programa consigue incrementos presupuestarios durante el año, a través de modificaciones autorizadas por el Ministerio de Hacienda y, por lo tanto, gasta más de lo consignado en su presupuesto inicial⁹⁶. Como ya se indicó en acápite anteriores, el programa mostró un elevado nivel de ejecución: cerca del 100% para los años 2009 y

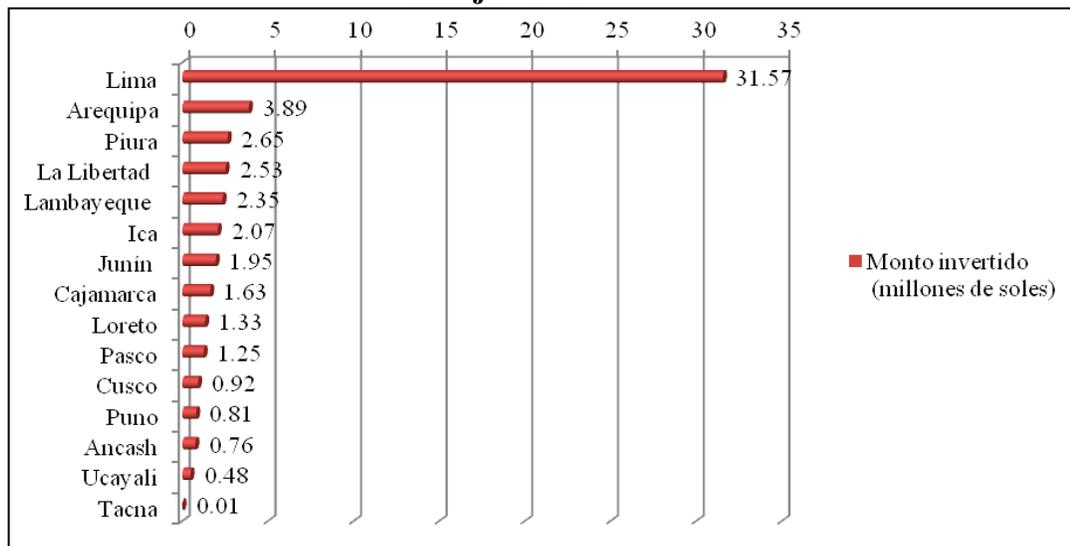
⁹⁴ Cf. DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN, Ministerio de Hacienda- Gobierno de Chile. *Evaluación de Programas Notas Técnicas*. p. 28. Consulta: 1 de Noviembre de 2011 <http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22557_doc_pdf.pdf.

⁹⁵ Cf. BONNEFOY, Juan y Marianela ARMIJO. *Indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile, 2005. Pp. 35-36

⁹⁶ DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN. óp. cit. p. 38

2010. Sin embargo, cabe resaltar, en este punto, que este nivel de ejecución se produjo principalmente en Lima, lo cual no estuvo acorde con los criterios de asignación, donde se priorizaron las 15 regiones afectadas por la crisis con igual énfasis. Tal como se observa en el Gráfico 16:

Gráfico 16
Monto invertido en capacitación laboral, asistencia técnica para emprendedores y certificación de competencias laborales por región (en millones de soles) hasta junio 2011



Fuente: REVALORA PERU, Memoria Institucional, 2011

B. Recuperación de costos

Uno de los aspectos relevantes del análisis de economía o desempeño financiero de un programa es el relativo a la recuperación de gastos. Esto se refiere a los mecanismos mediante los cuales se recupera total o parcialmente los gastos que se genera para la producción de los bienes y servicios. Así, la recuperación de gastos se manifiesta a través de mecanismos como el pago de derechos o tarifas por acceso a servicios, copagos por servicios, entre otros. Un indicador adecuado para medir la recuperación de gastos es *ingresos propios/gasto total del programa*. Un buen desempeño del programa en esta materia permite atender más beneficiarios o entregar más prestaciones con los mismos recursos. Para el caso analizado, no se contempla mecanismos de recuperación de costos por los servicios prestados.

Tal como se concibió para el PROGRAMA RECONVERSIÓN LABORAL del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) del Ministerio de Trabajo de Chile, la recuperación de costos en RP no se justifica si el programa está focalizado a trabajadores afectados por crisis económicas, shocks sectoriales o en otras situaciones que impliquen la necesidad de reconvertir sus competencias, lo cual es costoso para ellos (DIPRES 2001). Sin embargo, sí existen condiciones para una eventual recuperación de gastos por los servicios prestados, pues los servicios que brinda RP tienen características de bienes privados, ya que presentan exclusividad y rivalidad a la vez. Esto implica que se puede regular el acceso a través del cobro por el servicio, y una vez que se consume por uno se reduce el consumo disponible para los demás (DIPRES 2009: 11). No obstante, por la alta valoración social con respecto al incremento de la empleabilidad de la oferta laboral, es factible que el programa no haga uso de la propiedad de exclusión y cobre precios menores al costo de producción y financie parcialmente los servicios o los financie totalmente por tratarse de un bien meritorio.

3.5. Sostenibilidad

La sostenibilidad de un programa da cuenta de la “relación con todas aquellas condiciones que permiten que el programa logre continuidad operativa y cumplimiento de sus objetivos en el mediano o largo plazo” (DIPRES 2009: 16). Este plazo debe entenderse como el periodo de vida útil del programa que, para el caso de RP, no está establecido un año de culminación

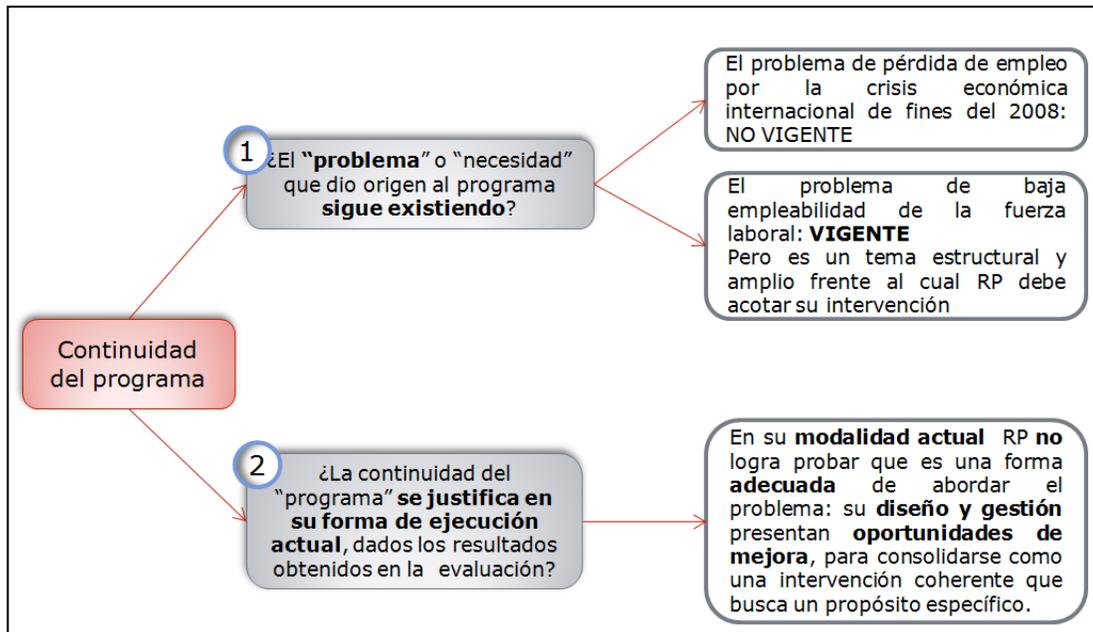
Con respecto a las capacidades del programa, se observó restricciones en la dotación de recursos humanos que ayudan a la sostenibilidad del programa; en las regiones, además de recursos humanos, se resalta la inadecuada infraestructura para llevar a cabo con mayor éxito la tarea propuesta. Por otro lado, la creación del programa RP fue autorizada por el D.U. N° 021-2009 con un financiamiento ascendente a S/. 100'000,000.00, un monto limitado que formó parte del PEE, pero que no aseguraba la disponibilidad de financiamiento para un período relevante ni establecido. Ello debido a que, como se menciona en el MMM 2010-2012, el PEE fue diseñado para el bienio 2009-2010 y la mayoría de las medidas fueron temporales, por lo que se daría el retiro progresivo y automático del estímulo fiscal (MEF 2009: 9).

Por otro lado, en alusión a las valoraciones de actores externos, en las entrevistas se recalcó la necesidad, dentro del Vice Ministerio de Promoción del Empleo, de hacer un análisis de las prioridades internas y los lineamientos estratégicos y políticos existentes para conocer, de esa manera, la prioridad que se le estaría dando al programa. Finalmente, el programa no ha desarrollado un marco jurídico adecuado para el cumplimiento de sus objetivos, pues no propicia la evaluación de las acciones que desarrolla el equipo del programa para poder priorizar su rediseño, la clarificación de los objetivos que persigue y la población objetivo a atender, con los debidos criterios de selección y otros mecanismos que hagan posible mejores resultados.

3.6. Justificación de continuidad

Para analizar este aspecto, es necesario responder a dos preguntas: ¿El “problema” o “necesidad” que dio origen al programa sigue existiendo? y ¿La continuidad del “programa” se justifica en su forma de ejecución actual, dados los resultados obtenidos en la evaluación?, tal como se indica en la Ilustración 16:

Ilustración 16
¿Continuidad del programa RP?



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, RP se justificaría si hay un problema vigente que se puede abordar con eficacia y sin duplicar funciones con otros programas del MTPE o de otros sectores. De ese modo, el programa concebido como un paliativo para hacer frente a la crisis del 2008 ya no está vigente. Sin embargo, si busca abordar temas más estructurales de empleo RP tendría vigencia, al convertirse en un programa de empleo permanente que busque mejorar la empleabilidad de la oferta laboral, siempre que su diseño causal sea correcto y acotado.

Por otro lado, en su modalidad actual de funcionamiento, RP no logra probar que es una forma adecuada de abordar un problema: porque no existe un diagnóstico y diseño

adecuado, el diseño del programa responde básicamente a prioridades políticas que primaron en los inicios del programa y adolece de un diagnóstico más fino para identificar un problema concreto al cual atacar con dicho programa. Por ende, si RP pretende mejorar la empleabilidad de los ciudadanos para atacar temas más estructurales, como el déficit de inversión en capacitación por parte del sector privado, la baja adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sector productivo, escasos espacios de articulación entre actores públicos y privados para la construcción de una agenda de promoción del empleo, etc., no queda necesariamente justificada la continuidad del programa con el diseño que tiene. Pues, por ejemplo, la capacitación laboral desde la propuesta de RP no sería la única alternativa disponible para incrementar el capital humano, es necesario analizar desde el MTPE cómo desarrollar una política de empleo coherente, dentro de la cual RP podría realizar una contribución específica.



CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

4.1. Conclusiones

Diseño

a) Diagnóstico de la situación inicial

RP nace como una respuesta a una situación coyuntural, sin previo análisis de su idoneidad, se impuso sobre el aspecto técnico prioridades políticas. No se logró definir claramente cuál era el problema específico que buscaba atacar y cuál sería el curso de acción del programa, además carece de un diagnóstico actualizado sobre la problemática.

RP muestra deficiencias en la identificación de su población potencial y objetivo, pues no está ni definida y menos aún cuantificada bajo criterios técnicos.

El eje de discusión es: RP como programa paliativo versus un programa permanente de creación de competencias; es decir, son dos enfoques diferentes proteger el empleo de los más vulnerables frente a una crisis económica específica (corto plazo) y crear o aumentar capacidades de los trabajadores (largo plazo): para REVALORA PERÚ, el cambio de objetivo solo se dio a nivel de normas.

b) Lógica vertical

El propósito del programa es bastante amplio y no permite entender cuál sería su contribución específica ante un problema de bajos niveles de empleabilidad.

Se evidencia un paquete muy variado de intervenciones, pues cada uno de ellos responde a necesidades diferentes. Es decir, no existe una coherencia lógica de los componentes que integran el programa, dado que cada uno responde a problemas específicos. Por ende, la intervención de RP se muestra ambigua, sin

un propósito concreto. Algunos componentes de RP se incorporaron por decisiones políticas (CCL) y por falta de presupuesto para las entidades con competencias (Intermediación, CCL) que debían ejecutar los servicios que RP incorporó como parte de su intervención. Esto dio pie a duplicación de funciones.

Las actividades planteadas se muestran insuficientes para el logro de los componentes, pues no responden a una lógica de insumo-producto ni se muestran articuladas.

c) Lógica horizontal

Existe una ausencia de indicadores de desempeño adecuados que den cuenta del propósito del programa. RP carece de indicadores para medir las dimensiones de eficacia, calidad, eficiencia y economía, énfasis es de productos. A su vez, las metas de producción no tienen sustento técnico detrás para evaluar si las mismas son posibles y susceptibles de ser medidas a través de indicadores.

d) Reformulaciones

Solo a nivel de norma, pero no ha implicado un nuevo diseño, pues está marcado por el diseño inicial de respuesta la crisis financiera de fines del 2008.

Gestión

a) Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El programa adoleció de una suficiente dotación de recursos humanos para desarrollar sus actividades, principalmente en regiones. Sin embargo a nivel central las relaciones fueron horizontales, el programa tuvo permanente apoyo político y el personal del programa mostró alta motivación y alineación con las metas del programa.

La coordinación con otros programas e instituciones del sector fue necesaria para llevar a cabo diversas actividades del programa; sin embargo, con organizaciones que resultaron ser cruciales para la implementación de algunos servicios de RP no se logró una adecuada coordinación, que busque compatibilizar o complementar el efecto sobre los resultados. Tal es el caso del SENEP y la DGFPCCL. Además, no existieron protocolos de articulación y comunicación previamente establecidos, a excepción de las ECAP.

b) Criterios de focalización y selección de beneficiarios

De acuerdo a su propósito inicial se desarrolló criterios para la focalización; sin embargo, no se logró desarrollar instrumentos y procedimientos para que su implementación sea exitosa. Dada la diversidad de componentes, se evidencia que el programa carece de criterios diferenciados para focalizar y seleccionar a los beneficiarios de cada modalidad. Además existió una fuerte flexibilización y discrecionalidad en la selección de beneficiarios.

Los controles ejercidos por el programa no fueron lo suficientemente rigurosos para evitar el ingreso de personas que no cumplían con los prerequisites determinados; así, cabe la posibilidad de que hayan ingresado personas con perfiles socio-laborales con altas probabilidades de inserción laboral, y que, por lo tanto, no requerían los servicios del programa, más aún considerando que fueron completamente gratuitos.

No existió un diseño de incentivos en la focalización. El diseño de los componentes del programa no contempla incentivos suficientes para la autoselección, ya sean para desalentar la participación o para motivar la misma.

Tanto a nivel de diseño, de aplicación y de resultados la focalización no resultó idónea.

c) Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia

El programa no desarrolló mecanismos adecuados para la selección de los ejecutores de sus servicios, primó un criterio subjetivo de “prestigio”; y posterior a la selección de los mismos bajo ese criterio no se desarrollaron instrumentos para medir la efectividad en la prestación de sus servicios.

d) Funciones y actividades de seguimiento y evaluación

El seguimiento y evaluación en el programa se ha desarrollado de manera insuficiente, pues no ha procesado y sistematizado información que hubiera sido relevante para el análisis de los resultados intermedios, a nivel de propósito y fin.

La supervisión desempeñada por el programa tuvo un matiz más administrativo y no se hizo un esfuerzo por conocer el comportamiento de la trayectoria laboral de los beneficiarios.

Eficacia y eficiencia

En este trabajo no se puede emitir juicios concluyentes sobre estos aspectos, porque el programa no ha desarrollado información pertinente para ello. El análisis de estos elementos requiere una metodología distinta a la utilizada en esta evaluación.

Conclusión general

De acuerdo a las estadísticas existentes sobre mercado de trabajo se hace evidente el déficit de capital humano en el país, principalmente para cubrir puestos técnicos y además por el poco desarrollo de actitudes y competencias para su desempeño laboral. Asimismo, el país experimenta un crecimiento sostenido con perspectivas favorables para los próximos años, que exige una la adecuación de sus recursos humanos a las demandas del sector productivo; sin embargo se observa una baja adecuación ocupacional que proviene básicamente de la falta de articulación entre el sector productivo y el formativo, la baja calidad de este y su heterogeneidad.

Frente a ello, cabe preguntarse a la luz de esta evaluación si el mecanismo que utiliza REVALORA PERÚ es el más idóneo para fomentar la empleabilidad de los ciudadanos, como es su propósito. Se observó en la evaluación que a nivel de diseño y de gestión el programa en mención muestra falencias y oportunidades de mejora, es necesario por tanto examinar nuevas alternativas viables y delimitadas, que podrían configurarse como una política permanente de empleo u otro mecanismo que promueva el desarrollo de capital humano, como por ejemplo con un enfoque de demanda con el que utilizan otros países. Es necesario por ende, un diagnóstico más profundo y técnico sobre la problemática de la baja empleabilidad, y un diseño pertinente que utilice como base una prospectiva laboral sólida para así optar por alternativas eficientes y que generen valor público. Estas alternativas podrían o no terminar en un programa como REVALORA PERÚ, todo lo cual dependería del alcance que busque la política pública y de viabilidad de la misma.

BLOGRAFÍA

ALDUNATE, Eduardo y Julio CORDOBA

2011 *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

ARMIJO, Marianela

2011 *Planificación estratégica e indicadores en el sector público*. ILPES, Santiago de Chile.

ARROW, K. J.

1973 “*Higher Education as a filter*”. *Journal of Public Economics*, n°2

196 “*The economic implications of learning by doing*”. *Review of Economic Studies*, n° 29.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

2009 *Memoria Anual 2009*. Lima: BCRP

BANCO MUNDIAL, Departamento de Evaluación de Operaciones Grupo de programas de gestión de conocimientos y desarrollo de la capacidad de evaluación (OEDPK)

2004 *Seguimiento y Evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques*. Washington, D.C: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BANCO MUNDIAL.

BARREDA, Javier

2011 *Políticas Nacionales de Empleo*. En “la República”. Consulta: 26 de setiembre de 2011:

<http://www.larepublica.pe/columnistas/de-lo-que-no-se-habla/politicas-nacionales-de-empleo-27-06-2011>

BECKER, Gary.

1964-a *Human Capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to Education*. New York, National Bureau of Economic Research

1964-b *Human Capital*, Columbia University Press of The National Bureau of Economic Research”. New York.

BEKER, Judy

2000 *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza*. Manual para profesionales. Washington, D.C.: Banco Mundial

BETETA, Edmundo

2011 *Apuntes de clase*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú- Facultad de Gestión y Alta Dirección

BID- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2010 *Los servicios de intermediación laboral: lecciones aprendidas de la evaluación del Servicio Nacional de Empleo de México*. México: Sector de Conocimiento y Aprendizaje- BID

BLANCO, Flor

2010 *Análisis de políticas públicas*. [Diapositivas]. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú- Facultad de Gestión y Alta Dirección

BONNEFOY, Juan y Marianela ARMIJO

2005 *Indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile, 2005.

BRUNNER, J. y ELACQUA, G.

2003 *Informe capital humano en Chile*. Universidad Adolfo Ibañez, Escuela de Gobierno.

CADE- Ejecutivos

2010 *Institucionalidad y Seguridad e INNOVACIÓN*. Cusco: IPAE

CAÑIBANO, Carolina

s/a *El capital humano: factor de innovación, competitividad y crecimiento*, Sexto Congreso de Economía de Navarra. Consulta: 19 de junio de 2011:
<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/D696EFD2-6AAA-4EF1-B414-E3A27109EA67/79785/14carolinacaibano.pdf>

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO- CLAD

s/a *Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación*. Consulta 23 de diciembre de 2011:
<http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia.html>

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO- CEPLAN

2010 *Políticas, variables e indicadores del Objetivo de competitividad en el CEPLAN 2010-2021*. Lima: CEPLAN

CINTERFOR

1996 *Cambiar para trabajar, formar para cambiar* “Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional” N° 137, octubre-diciembre. s/l: CINTERFOR/OIT

CHACALTANA, Juan y SULMONT, Denis.

2003 *Políticas activas en el mercado Laboral peruano: el potencial de la Capacitación y los servicios de empleo*. CIES: Lima

CHIAVENATO, Idalberto

2002 *Gestión del talento humano*. McGRAW-HILL. Bogotá, D.D., Colombia, 2002

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO
SOCIA- CONEVAL

- 2009 *Términos de referencia- Evaluaciones específicas de desempeño de programas federales 2009*. México: CONEVAL.
- 2007 *Normatividad para la Evaluación de Programas Federales*. México: CONEVAL.

CUNILL, Nuria y Sonia OSPINA

- 2008 *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina: Informe comparativo de 12 países*. Washinton, D.C/ Venezuela: Banco Mundial/ CLAD.

DAHLER-LARSEN, Peter

- 2007 *¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación*. ICE: Evaluación de políticas públicas, s/l. 2207 Mayo-Junio N.º 36. Consulta: 3 de noviembre de 2011
<http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_836_93104_95F68F4506316CD6D984362_BC5CE31A.pdf>

DENISON, E.

- 1964 *The Unimportance of the Embodied Question*. American Economic Review, 54 (2), marzo.
- 1962 *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternative Before Us*. Supplementary Paper n° 3, Nova York: Comité para el desarrollo económico

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS-DIPRES, Chile

- 2009 *Análisis de Género en la Formulación de Programas*. Santiago de Chile: DIPRES.
- 2001 *Evaluación del Programa de Reconversión Laboral-SENCE*. Ministerio de Trabajo. Santiago de Chile: DIPRES

DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN, Ministerio de Hacienda- Gobierno de Chile.

- 2009 *Evaluación de Programas Notas Técnicas*. Consulta: 2 de Noviembre de 2011
<http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22557_doc_pdf.pdf>

ESPINOZA, Henry

- 2011 *Hacia un sistema nacional de capacitación en el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL/AECID

EL COMERCIO

- 2012 El 77% de las empresas peruanas no encuentra personal técnico calificado. Lima: Diario el comercio, 20 de abril.

GALLART, María

- 2008 *Competencias, Productividad y Crecimiento del Empleo, El caso de América Latina*. Ginebra: OIT- Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad
- 2003 *La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina*. CEPAL: Santiago de Chile.

GOMÁRIZ, Enrique

- 2007 *Sistema político y políticas públicas en América Latina*. En: “Revista del CLAD Reforma y Democracia”. No. 38. (Jun. 2007). Caracas. Consulta: 21 de noviembre de 2011
<<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/038-junio-2007/0056400>>

GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-UNEG

- 2005 *Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas*. s/l: UNEG. Consulta: 12 de diciembre de 2011
<www.uneval.org/documentdownload?doc_id=21&file_id=124>

GUERNICA CONSULTORES

- 2009 *Evaluación de impacto de la línea de certificación de competencias laborales del programa CHILECALIFICA- Piloto Sector Logística*. Santiago de Chile: Guernica Consultores.

GUZMAN, Marcela

- 2007 *Evaluación de programas. Notas técnicas*. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA-INEI

- 2010 *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamentos*. Lima: Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales 2001-2009

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

- 2010 *Índice de Competitividad Mundial IMD (2010)*, Suiza: IMD

IPE- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

- 2010 *Reporte de competitividad (World Economic Forum) e índice de competitividad mundial (International Institute for Management Development)*. Lima: IPE

JEANNOT, Fernando

- s/a *Fluctuaciones cíclicas en Schumpeter*. Consulta: 25 de octubre de 2011
<<http://www.analisiseconomico.com.mx/pdf/3503.pdf>>

JIMÉNEZ, Félix

- 2010 *Crecimiento económico: enfoques y modelos*. Capítulo 5 – teoría del crecimiento endógeno. Documento de trabajo N° 305. Lima: Departamento de Economía-PUCP.

KAPPAZ, Christina y CARVALLO, Rosa

2010 *Buenas Prácticas en el Servicio Nacional de Empleo en México con base en el análisis de tres estados*. Washington D.C.: BID

LAHERA, Eugenio

2005 *Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas?*, X Congreso del CLAD Santiago de Chile, 18-21 de octubre 2005

<http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2006-07.5.7747914711/archivos-pdf/politicas_Lahera.pdf>

LOPEZ-ACEVEDO, Gladys

2012 *Gestión por Resultados y el Papel del CONEVAL*. México: CONEVAL. Consulta: 2 de enero de 2012.

<<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/informespublicaciones/index.es.do>>

LUCAS, Antonio.

2000 *La nueva sociedad de la información. Una perspectiva desde Silicon Valley*. Madrid. Consulta: 17 de agosto de 2011:

<http://books.google.com.pe/books/about/La_nueva_sociedad_de_la_informaci%C3%B3n.html?id=un25AAAIAAJ&redir_esc=y>

MANPOWER

2010 *Talent Shortage Survey Results*. Manpower Place, Milwaukee: Manpower Inc. Consulta: 3 de diciembre de 2011.

<http://files.shareholder.com/downloads/MAN/1232298487x0x375392/7a757c36-85af-4cc4-b819-50be86798382/2010_global_shortage_survey_results_A4_lo.pdf>

2008 *Integración del talento latinoamericano en el mundo laboral*. Lima: Manpower Perú S.A.

MARTÍNEZ DE ITA, María Eugenia

s/a *El papel de la educación en el pensamiento económico*. Consulta: 1 de octubre de 2011

<<http://www.redem.buap.mx/pdf/eugenia/eugenia2.pdf>>

MARTINEZ-HAGUE, Paloma

2010 *Competencias laborales [Diapositivas]*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú- Facultad de Gestión y Alta Dirección

MATO DÍAZ, Francisco Javier.

2003 *Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo*, CEPAL: División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile

MEDINA, Alejandro

2009 *Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para la evaluación de programas y proyectos gubernamentales.* s/l: Banco Mundial/ Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo (CLAD).

MERINO, Marisa

2007 *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas.* España: Ministerio de Administraciones Públicas- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

MERTENS, Leonard.

2002 *Productividad en las organizaciones.* Montevideo: CINTERFOR

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2011-a *Presupuesto Multianual de Inversión Pública 2012-2014.* Lima: MEF.

2011-b *Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012.* Consulta: 11 de enero de 2012
<http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/marzo2011/Lineamientos_Generales_difusion.pdf>

2010 *Marco macroeconómico Multianual 2011-2013.* Lima: MEF.

2009 *Marco macroeconómico Multianual 2010-2012, para continuar con el crecimiento, el empleo y la inclusión social.* Lima: MEF

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2011 *Estadísticas de la Micro y Pequeña Empresa 2010.* Lima: Dirección General de MYPE y Cooperativas.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO/PROGRAMA DE ESTADÍSTICAS y ESTUDIOS LABORALES (PEEL)

2008 *Recursos humanos, capacitación y cambio tecnológico en las empresas de Lima Metropolitana, 2007.* Boletín de Economía Laboral (BEL), Lima: MTPE/PEEL

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO

2008 *La mujer en el mercado laboral peruano. Informe Anual 2008.* Lima.

2009-a *Resolución de Coordinación Ejecutiva N°7. Del 06 de octubre.*

2009-b *Informe N°006-2009/MSM-RVL-UTOP-MTPE. Instructivo para el Registro de Entidades Proveedoras de Capital del Programa Especial de Reconversión Laboral REVALORA Perú.*

2009-c *Resolución de Coordinación Ejecutiva N°8. Guía Técnico Operativa Procesos de Promoción, Evaluación, Capacitación, Intermediación Laboral y Vinculación Empresarial.* 13 de octubre.

2009-d *Informe N°058-2009 BO/REVALORA Perú. Lima. Guía Técnico Operativa Procesos de Promoción, Evaluación, Capacitación, Intermediación Laboral y*

- Vinculación Empresarial (segunda versión).*
- 2009-e Resolución de Coordinación Ejecutiva N°3. *Guía Técnico Operativa Procesos de Promoción, Evaluación, Capacitación, Intermediación Laboral y Vinculación Empresarial.* .Del 25 de agosto
- 2009-f Informe N°005-2009/BO/REVALORA Perú. *Adjunta guía de Procedimientos de la Coordinación Técnico Operativa.* Lima.
- 2009-g Informe N°01-2009. *Tacna Comisión para el Desarrollo de las Zonas de Tratamiento Especial Tacna.* Tacna.
- 2009-h Resolución de Coordinación Ejecutiva N°6. *Plan Operativo de Actividades comprometidas en el Programa REVALORA periodo setiembre-diciembre.* Lima.
- 2009-i Resolución de Coordinación Ejecutiva N°001. Del 05 de mayo.
- 2009-j Resolución de Coordinación Ejecutiva N°002 *Zonas de Intervención del Programa.* 09 de agosto.
- 2009-k Resolución de Coordinación Ejecutiva N°04. *Criterios de Focalización y Elegibilidad de las Empresas y los Beneficiarios del Programa REVALORA.* 22 de setiembre.
- 2009-l Resolución de Coordinación Ejecutiva N°05. Del 22 de setiembre.
- 2009-m Resolución de Coordinación Ejecutiva N°09. Del 29 de octubre.
- 2010-a Informe N° 23-2010 ESNA/ SRGV. *Resultados del Componente de Intermediación Laboral del Programa REVALORA Perú.* Lima
- 2010-b Oficio N°709-2010-MTPE/3/14.220. *Requerimientos efectuados por la Dirección Nacional.* Lima
- 2010-c Informe N° 19-2010 ESNA/ SRGV *Implementación de los 6 meses del Componente de Intermediación Laboral del Programa REVALORA Perú* Lima
- 2010-d Resolución N° 008-2010-MTPE/3/24.3. *Guía de Procedimientos para el Proceso de Registro de Beneficiarios del Programa REVALORA Perú.*
- 2010-e Hoja de ruta ME-000000021-2010 MTPE/3/14.150.Lima.
- 2010-f Informe N°127-2010 REVALORA PERU CTO- *Contrato del Curso de Emprendimiento para los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú.* Lima
- 2010-g Informe N°135-2010 REVALORA PERU- CTO. *Actividades para el curso de Emprendimiento en las Sedes de Junín, Lambayeque, Arequipa, La Libertad.* Lima
- 2010-h Memorandum N °021-2010-MTPE/3/14.150. Lima.18 de agosto.
- 2010-i Informe N°148-2010 REVALORA PERU- CTO. *Actividades para el curso de Emprendimiento en las Sedes de Junín, Lambayeque, Arequipa, La Libertad* Lima
- 2010-j Resolución de Coordinación Ejecutiva N°005-2010-DVMPEMPE/RP *Manual de Liquidaciones de los Cursos de Capacitación brindados por las Entidades de Capacitación a los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú.*20 de mayo.
- 2010-k Informe N°125-2010 REVALORA PERU- CTO. *Solicitud de Contratación de una Entidad de Capacitación para la Realización de un Curso Taller de Operaciones en Comercio Internacional.* Lima

- 2010-l Informe N°004-2010 REVALORA PERU- CTO. *Solicitud de Contratación de una Entidad de Capacitación en el rubro de Comercio Exterior.* Lima
- 2010-m *Términos de Referencias del Curso Taller de Operaciones de Comercio Exterior para los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú.* Lima.
- 2010-n Informe N°147-2010 REVALORA PERU- CTO. *Opinión Técnica sobre el Estudio de Mercado remitido a propósito de la Contratación de una Entidad de Capacitación en el rubro Comercio Exterior.* Lima
- 2010-ñ Informe N°027-2010 REVALORA PERU- CTO. *Solicitud de Servicios de Entidad Capacitadora en Emprendimiento Lima*
- 2010-o Informe N°040-2010 REVALORA PERU- CTO. *Verificación de Cumplimiento de Requisitos Técnicos mínimos para el Servicio de curso de Emprendimiento para el Programa REVALORA Perú.* Lima
- 2010-p Informe N°046-2010 REVALORA PERU- CTO. *Verificación de Cumplimiento de Requisitos Técnicos Mínimos para el Servicio de Curso de Emprendimiento para el Programa REVALORA Perú.* Lima
- 2010-q Informe N°127-2010 REVALORA PERU- CTO. *Contratación de prestaciones adicionales.* Lima
- 2010-r *Términos de Referencias del Curso de para los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú.* Lima.
- 2010-s Resolución de Dirección Ejecutiva N°062-2010 MTPE/3/14.110 PROJOVEN/DE
- 2010-t Informe N°116-2010 REVALORA PERU- CTO. *Solicitud de Contratación de una Entidad de Capacitación en el rubro de Gastronomía.* Lima.
- 2010-u Informe N°237-2010 REVALORA PERU- CTO. *Inicio del curso en la Universidad San Ignacio de Loyola.* Lima
- 2010-v Informe N°171-2010 REVALORA PERU- CTO. *Carta de la Universidad San Ignacio de Loyola.* Lima
- 2010-w Resolución de Dirección Ejecutiva N°063-2010 MTPE/3/14.110 PROJOVEN/DE
- 2010-x Resolución Ministerial N°026-2010-TR. *Criterios del Proceso de Certificación de Competencias Laborales del Programa REVALORA Perú.* 22 de enero.
- 2010-y Resolución Ministerial N°082-2010-TR. *Plan de Trabajo de Certificación de Competencias Laborales en el marco del Programa REVALORA Perú y del Proyecto MTPE FONDOEMPLEO.* 19 de marzo.
- 2010-z Resolución Ministerial N°161-2010-TR. *Protocolos del Servicio de Certificación de Competencias Laborales del Programa REVALORA Perú.* 09 de julio.
- 2010-aa Oficio N°229-2010 MTPE/3/14.150
- 2010-ab Oficio N°533-2010 MTPE/3/24.3. *Estado Situacional del Servicio de Capacitación que se viene brindando a los trabajadores de ZOFRATACNA.* Lima.
- 2010-ac Oficio N°550-2010 MTPE/3/24.3. *Situación actual del Servicio de Capacitación dirigido a los Trabajadores de ZOFRATACNA* Lima.
- 2010-ad Informe N°608-2010 –MTPE/3/24. *Proceso de Capacitación para los Trabajadores de la ZOFRATACNA a través de TECSUP.* Lima

- 2010-ae Resolución de Coordinación Ejecutiva N°004-2010 DVMPEMPE/RP. 31 de marzo.
- 2010-af Acta de Conformidad. *Servicios Profesionales por el apoyo en la Elaboración del Plan Estratégico Institucional del Programa REVALORA Perú*. Lima.
- 2010-ag Informe N° 17-2010/PP/GCG. Lima *Plan Estratégico Institucional del Programa REVALORA Perú*. Lima.
- 2010-ah Resolución de Coordinación Ejecutiva N°001-2010- DVMPEMPE/RP. *Plan Operativo de Actividades comprometidas en el Programa REVALORA periodo febrero-diciembre*. 12 de febrero.
- 2010.ai Resolución de Coordinación Ejecutiva N°002-2010- DVMPEMPE/RP. *Aprobar formatos de Declaración Jurada REG-03-D y REG-03-i*. 26 de febrero
- 2010-aj Resolución de Coordinación Ejecutiva N°003-2010- DVMPEMPE/RP. 22 de marzo.
- 2010-ak Resolución de Coordinación Ejecutiva N°001-2010- DVMPEMPE/RP. 25 de mayo.
- 2010-al Resolución de Coordinación Ejecutiva N°007-2010-MTPE/3/24.3. Del 26 de agosto.
- 2010-am Informe N° 138-2010-REVALORA Perú. CTO. *Encuesta de Seguimiento de Beneficiarios del Programa REVALORA Perú*. Lima.
- 2010 a n Hoja de ruta OF- 0000000365-2010/MTPE/3/14.150.Lima
- 2010.ao Oficio N° 3071-2010-MTPE/3/11.2. *Encuesta de Seguimiento de Beneficiarios Egresados de los cursos de Capacitación del Programa REVALORA Perú*. Lima.
- 2010-ap Informe N°516-2010- MTPE/3/11.210. *Encuesta de Seguimiento a los Beneficiarios Egresados de los Cursos de Capacitación del Programa REVALORA Perú*. Lima
- 2010-aq Memorandum N °282-2010-MTPE/3/11.211. *Encuesta de Seguimiento a los Beneficiarios Egresados de los cursos de Capacitación del Programa REVALORA* Lima.09 de agosto.
- 2010-ar Memorandum N °280-2010-MTPE/3/11.211. *Encuesta de seguimiento a los Beneficiarios egresados de los cursos de Capacitación del Programa REVALORA* Lima.06 de agosto.
- 2010-as Informe N°365-2010- MTPE/3/14.150. *Implementación de la Encuesta de seguimiento a egresados del Programa REVALORA*. Lima
- 2010-at Hoja de ruta ME- 0000000285-2010/MTPE/3/11.211.Lima.
- 2010-au Oficio N°3075-2010 MTPE/3/11.2. *Relación de Participantes, Encuesta de Seguimiento: beneficiarios del Programa REVALORA Perú*. Lima.
- 2010-av Memorandum N °285-2010-MTPE/3/11.211. *Relación de participantes capacitación de encuesta REVALORA*.Lima.10 de agosto
- 2010-aw Resolución de Coordinación Ejecutiva N°008-2010-MTPE/3/24.3. *Guía de procedimientos para el Proceso de Registro de Beneficiarios del Programa REVALORA*. Perú.-03 de setiembre.
- 2010-ax Informe N°127-2010-REVALORA Perú-CTO. *Contratación de prestaciones personales*. Lima.
- 2010-ay Informe N°135-2010-REVALORA Perú-CTO. *Actividades para el curso de*

- Emprendimiento en las sedes Junín, Lambayeque, Arequipa, La Libertad.*
Lima.
- 2010-az Hoja de ruta ME- 0000000021-2010/MTPE/3/14.150.Lima.
- 2010 ba Memorandum N °021-2010-MTPE/3/14.150. Denuncia de la señora Ana María Villa. 18 de agosto.
- 2010-bb Resolución de Coordinación Ejecutiva Programa REVALORA Perú N°009-2010-MTPE/3/24.3.Del 10 de setiembre.
- 2010-bc Informe N°04-2010-REVALORA Perú-SRGV. *Informe de Resultados del taller de Capacitación dirigido a facilitadores.* Lima.
- 2010-bd Informe N°03-2010-REVALORA Perú-SRGV. *Manual para facilitadores.* Lima.
- 2010-be Resolución de Coordinación Ejecutiva Programa REVALORA Perú N°010-2010-MTPE/3/24.3.Del 10 de setiembre.
- 2010-bf Informe N°197-2010-REVALORA Perú-CTO. *Propuesta de guía de supervisión al servicio de capacitación.* Lima.
- 2010-bg Informe N°189-2010-REVALORA Perú-CTO. *Propuesta de guía de supervisión al servicio de capacitación.* Lima.
- 2011-a Memorando Múltiple N°002-2011-MTPE/3/24.3/UTO. Lima. 30 de junio.
- 2011- b Hoja de ruta OF- 0000000816-2011/MTPE/3/18.Lima.
- 2011- c Oficio N°816-2011-MTPE/3/18. *Reunión con Equipo de Especialistas de REVALORA Perú.* Lima.
- 2011-d Informe N°036-2011- DADP/DGSNE. Lima. Reunión con Equipo de Especialista de REVALORA Perú. Lima
- 2011-e Oficio N°204-2011 MTPE/PERLACP. *Plan de Trabajo de Certificación de Competencias Laborales* Lima
- 2011-f Oficio N°261-2011 MTPE/3/24.3. *Informe Respecto al Plan de Trabajo de Certificación de Competencias Laborales* Lima
- 2011-g Informe N°08/SG/CTO-DM/EECCL. *Información respecto al Plan de Trabajo de Certificación de Competencias Laborales del Programa REVALORA Perú.* Lima.
- 2011-h Oficio N°160-2011 MTPE/PERLACP. *Plan de Trabajo de Certificación de Competencias Laborales del Programa REVALORA Perú.* Lima.
- 2011-i Oficio N°241-2011-MTPE/3/24.3. Lima
- 2011-j Oficio N°249-2011-MTPE/3/24.3. Lima
- 2011-k Informe Conjunto N°05SG/CTO-DM/EECCL. Información respecto al Plan de Certificación de Competencias Laborales del Programa REVALORA Perú of N°295-2011-MTPE/3/19. Lima.
- 2011-l Oficio N°169-2011-MTPE/3/24.3. *Plan de Trabajo de Certificación de Competencias Laborales del Programa REVALORA Perú* Lima
- 2011-m Resolución Ministerial N°162-2010-TR. *Plan de Actuación de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales en el lugar de Trabajo.*10 de junio.
- 2011-n Oficio N°173-2011-MTPE/3/24.3. Lima
- 2011-ñ Oficio N°249-2011-MTPE/3/. *Intervención de REVALORA a favor de los Trabajadores de ZOFRATACNA.* Lima
- 2011-o Oficio N°158-2011-MTPE/3/24.3. Lima
- 2011-p Oficio N°118-2011-MTPE/3/24.3. *Intervención de REVALORA a favor de los*

- Trabajadores de ZOFRATACNA Lima*
- 2011-q Oficio N°208-2011-MTPE/3/. Lima
- 2011-r Oficio N°144-2011-MTPE/3/. Informe Situacional sobre Servicio de Capacitación para los Trabajadores de ZOFRATACNA. Lima
- 2011-s Oficio N°64-2011-MTPE/3/24.3. Estado Situacional sobre Servicio de Capacitación para los Trabajadores de ZOFRATACNA a través de SENATI. Lima
- 2011-t Oficio N°148-2011-MTPE/3/24.3. Lima
- 2011-u Informe N°013-2011-MRV-REVALORA Perú- Tacna. *Intervención de REVALORA Perú a favor de trabajadores de ZOFRATACNA.*
- 2011-v Oficio N°86-2011-MTPE/3/24.3. *Resolución del convenio suscrito con SENATI.* Lima.
- 2011-w Informe N°16-2011 REVALORA PERU-SCTO. *Informe de la Intervención de REVALORA Perú en ZOFRATACNA.* Lima.
- 2011-x Oficio N°010-2011-MTPE/PERLACP. *Desarrollo de actividades de Capacitación en el Marco del Convenio entre Swisscontact y SENATI (Tacna).* Lima
- 2011-y Informe N°007-2011-MRV-REVALORA Perú- Tacna. *Informe final del SENATI.* Tacna
- 2011-z Informe N°045-2011-MTPE/3/24.3/CA. *Intervención de REVALORA Perú a favor de los Trabajadores de ZOFRATACNA.* Lima
- 2011-aa Memorando N°8-2011-MTPE/3/24.3. Lima. 29 de marzo.
- 2011-ab Oficio N°50-2011-MTPE/3/24.3. *Proyecto y Propuesta de la Capacitación Laboral para Tacna, Arequipa, La Libertad en el marco del Proyecto MTPE-FONDOEMPLEO.* Lima.
- 2011-ac Hoja de ruta OF- 000000006-2011/MTPE/3/24.3 *Estado Situacional del Servicio de Capacitación.* Lima.
- 2011-ad Informe N°14-2011-REVALORA Perú-SCTO. *Implementación del curso Operario de Panadería CENFOTUR.* Lima
- 2011-ae Resolución de Coordinación Ejecutiva Programa REVALORA Perú N°001-2011-DVMPECL/RP. 21 de enero.
- 2011-af Resolución de Coordinación Ejecutiva Programa REVALORA Perú N°002-2011-DVMPECL/RP. 28 de enero.
- 2011-ag Resolución de Coordinación Ejecutiva Programa REVALORA Perú N°003-2011/3/24.3. De 28 de marzo.
- 2011-ah Informe N°008-2011-REVALORA Perú-CTO. *Oferta Formativa II Trimestre.*
- 2011-ai Hoja de ruta 0000000607-2011-MTPE/3/24.3. *Informe N°8-2011 - REVALORA Perú-CTO.* Lima.
- 2011- aj Memorando N °024-2010-MTPE/3/24.3/CA. *Informe de convenios con saldo de adelanto disponible al 31 de marzo.* 16 de marzo.
- 2011-ak Informe N°022-2011-MS/REVALORA Perú. *Remite Informe de convenios con saldo de adelanto.*
- 2011-al Informe N°04-2011-/REVALORA Perú/JARD. *Informe sobre síntesis económica.* Lima.
- 2011-am Informe N°041-2011-/MTPE-RVL-UTOP/MSM. *Oferta Formativa II Trimestre año 2011.*Lima.

- 2011-an Memorando N °006-2011/REVALORA Perú. CTO. *Oferta Formativa II trimestre*.16 de marzo-
- 2011-añ Memorando N°020-2011-MTPE/3/24.3/CA. *Información de Convenios con saldo de adelanto disponible al 31 de diciembre del 2011 y con cursos pendientes de pago*. 15 de marzo.
- 2011-ao Informe N°021-2011-/MS/ REVALORA Perú. *Información de Convenios con saldo de adelanto disponible al 31 de diciembre del 2011 y con cursos pendientes de pago*.
- 2011-ap Resolución de Coordinación Ejecutiva Programa REVALORA Perú N°004-2011-MTPE/3/24.3. *Aprueba formato REG-06-CCL.07* de abril
- 2011-aq Informe N°46-2011- REVALORA Perú-SCTO. *Formalización de declaración jurada para el servicio de certificación de Competencias Laborales*.
- 2011-ar Hoja de ruta PV-0000000669-2011 MTPE/3/24.3. .
- 2011-as Resolución de Coordinación Ejecutiva Programa REVALORA Perú N°005-2011-DVMPECL/RP. *Aprobar la Directiva 001-2011 REVALORA/ Normas para la implementación de los procedimientos Técnicos archivísticos en todas las áreas del Programa REVALORA*.20 de mayo.
- 2011-at Resolución de Coordinación Ejecutiva Programa REVALORA Perú N°006-2011-DVMPECL/RP. *Aprobar el Plan de riesgo del Programa REVALORA*. 23 DE MAYO.

MOKATE, Karen

- 2005 *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Documentos de trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, D.C. 2003.

NELSON, Richard y Edmund PHELPS

- 1966 *Investment in humans, technological diffusion and economic growth*. En: American Economic Review, Vol. 56.

OBSERVATORIO SOCIO ECONÓMICO LABORAL- PIURA

- 2004 *Adecuación Ocupacional de los Profesionales en la Ciudad de Piura*. Ponencia presentada por GARCIA, Silvia. En: Primera Conferencia de Economía Laboral. Lima: Universidad del Pacífico. COSUDE, CAPLAB, 2004

OECD

- 2002 *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. France: OECD Publications

OCDE/CEPAL

- 2011 *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing. Consulta: 5 de enero de 2012
<<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>>

OECD- Comité de Asistencia para el Desarrollo.

1991 *Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo*. París: OECD.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- 2009 *Panorama Laboral 2009-América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe
- 2011 *Guía para la evaluación de impacto de la formación*. Montevideo: OIT/Cinterfor
- 2010 *Informe mundial sobre salarios 2010/2011, Políticas salariales en tiempos de crisis*. Santiago de Chile: OIT
- 2003 *Políticas activas de mercado de trabajo*. Ginebra: Comisión de Empleo y Política Social.

ORTEGÓN, Edgar et ál.

- 2005 *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-Área de proyectos y programación de inversiones

PETERS, Guy

- 1996 *The Policy Capacity of Government*. Canada: Canadian Centre for Management Development. Consulta: 28 de septiembre de 2011
<http://www.cspc-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P62_e.pdf>

PODER EJECUTIVO

- 2008 *DL N° 1017- Ley de Contrataciones del Estado*. 31 de diciembre

PRESIDENCIA DEL CONCEJO DE MINISTROS

- 2011 *D.S. N° 052-2011-PCM*. 20 de junio.

PINILLA, Jaime y Anna GARCÍA-ALTES

- 2010 *La evaluación de políticas públicas*. Informe SESPAS 2010: Gac. Sanit. 2010-24 (Suppl. 1):114–119

PROYECTO TUNING- AMÉRICA LATINA

- 2007 *Informe Final Proyecto Tuning- América Latina 2004-2007*. Bilbao: Universidad de Deusto

PROJOVEN

- 2010-a Contrato N°020-2010 PROJOVEN. *Contratación de Servicios de Dictado de Curso Taller de Operaciones de Comercio Exterior para los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú*. 20 de setiembre
- 2010-b Adenda N°1 al Contrato N°011-2010 PROJOVEN. *Contratación del Curso de Emprendimiento para Beneficiarios del Programa REVALORA. Perú, celebrado entre la Universidad ESAN y la Unidad Ejecutora Capacitación Laboral Juvenil PROJOVEN*. 11 de junio.

- 2010-c Contrato N°011-2010 PROJOVEN. *Contratación del Curso de Emprendimiento para Beneficiarios del Programa REVALORA. Perú.* 28 de mayo.
- 2010-d Contrato N°019-2010 PROJOVEN. *Contratación del Servicio de Certificación de Competencias para los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú.* 26 de agosto
- 2010-e Adenda N°1 al Contrato N°019-2010 PROJOVEN. *Contratación del Servicio de Certificación de Competencias para los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú, derivado de la exoneración N°002-2010 Projooven.* 03 de setiembre
- 2010-f Adenda N°2 al Contrato N°019-2010 PROJOVEN. *Contratación del Servicio de Certificación de Competencias para los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú.* 03 de setiembre.
- 2010-g Adenda N°1 al Contrato N°018-2010 PROJOVEN, *Contratación de servicios de dictado de cursos de gastronomía para los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú, derivado de la exoneración N°003-2010 PROJOVEN entre la Universidad San Ignacio de Loyola-USIL y la Unidad ejecutora Capacitación Laboral juvenil PROJOVEN.* 03 de setiembre.
- 2010-h Contrato N°018-2010 PROJOVEN. *Contratación de Servicios de Dictado de Cursos de Gastronomía para los Beneficiarios del Programa REVALORA Perú.* 26 de agosto.

PROYECTO AREA- OIT

- 2008 *Aportes a las políticas activas de empleo en la Argentina: Informe final del Programa AREA.* 1ª Ed. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina

REVALORA PERÚ

- 2009 *Zonas de Intervención del Programa,* REVALORA Perú
- 2010-a *Glosario del Programa REVALORA Perú.* Lima
- 2010-b *Árbol de Problemas.*[diapositivas]. Lima
- 2010-c *Marco Lógico.*
- 2011 *Cursos Ejecutados a Nivel Nacional.* Lima

RETOLAZA, Iñigo

- 2010 *Teoría De Cambio- Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social.* Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

ROMER, P. M.

- 1992 *Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas,* Annual Conference on Economic Development, Word Bank, Washington D.C
- 1990 *Endogenous technological change.* Journal of Political Economy, vol. 98, n° 5
- 1986 *Increasing Returns and Long-Run Growth;* Journal of Political Economy, vol. 94, n° 5

SACRISTÁN ROMERO, Francisco.

- 2005 *Políticas laborales en España para los inmigrantes latinoamericanos.* Universidad Complutense de Madrid.
- SAÉZ, F.
1997 *Políticas de mercado de trabajo en Europa y España.* Papeles de Economía española
- SHACK, Nelson
2007 *Sistema de monitoreo y evaluación de gasto Público a nivel del gobierno nacional en Perú.* Washinton, D.C/ Venezuela: Banco Mundial/ Centro
- SCHULTZ, Theodore
1959 *Investment in man: an economist's view*, Soc. Serv. Rev., 33, June Latinoamérica de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- SINERGIA
2010 *Evolución de SINERGIA y Evaluaciones en Administración del Estado: 15 años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia-Sinergia: Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes.* Colombia: SINERGIA
- SPENCE, Michael
2002 *La señalización y la estructura informativa de los mercados.* "Revista Asturiana de Economía - RAE N° 25". Consulta: 2 de enero de 2012: <http://www.revistaasturianadeeconomia.org/raepdf/25/P49-94.pdf>
- STIGLITZ, Joseph
2000 *La economía del sector público.* Barcelona: Universidad de Alcalá.
- SULBRANDT, José
1993. *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales*, en Bernardo Kliksberg, Pobreza: Un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial. Caracas: CLAD-FCE-PNUD.
- TAMAYO, Manuel
1997 *El análisis de las políticas públicas.* La nueva administración pública, BAÑÓN Rafael y Ernesto CASTILLO (comps.), Madrid, Alianza editorial
- TOYAMA, Jorge
2011 *Previsiones laborales de los Tratados de Libre Comercio: el caso peruano.* Santiago de Chile: CEPAL/AECID
- TREJOS, Diego

s/a *Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección de trabajadores y desempleados en Costa Rica.* Costa Rica: CEPAL-AECID-INA-MTSS. Consulta: 7 de mayo de 2011:
<<http://www.cepal.org/de/agenda/7/35947/JTrejos.pdf>>

TOSTES, Marta

2010 *Consultoría sobre formación profesional y certificación de competencias en el Perú.* Lima: IPEBA-MTPE-MED

UGARTE, Mayen y Cinthya ARGUEDAS

2009 *Curso completo de gestión pública, [Diapositivas].* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú- Facultad de Gestión y Alta Dirección

UNICEF

1991 *Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación: ¿marcando una diferencia?* New York: UNICEF, Oficina de Evaluación.

VEDUNG, Evert

1997 *Public Policy and Program Evaluation.* New Brunswick: Transaction Publishers.

VELAZCO, Tatiana y Astrid SÁNCHEZ

2009 *Los desafíos de los profesionales en el mercado de trabajo.* Lima, Soluciones Laborales, Marzo 2009.

VICEMINISTERIO DE MYPE E INDUSTRIA

2011 *Política de desarrollo productivo, productividad y competitividad: Necesidad, lineamientos generales y arreglo institucional.* Lima: Viceministerio de MYPE e Industria.

VARGAS, Fernando

2002 *Competencias en la formación y competencias en la gestión del talento humano, convergencias y desafíos.* CINTERFOR

s/a *La formación por competencias. Instrumento para incrementar la empleabilidad.* Uruguay: CINTERFOR/OIT. Consulta: 12 de setiembre de 2011:
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/vargas_for_comp/index.htm>

VIEIRA, Elvira

2008 *Capital humano como factor de convergencia. Análisis Econométrico de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal (1995-2002).* s/l: Universidad de Vigo. Consulta: 28 de julio de 2011.
<<http://webs.uvigo.es/catedraeurorrexion/images/pdf/libro.pdf>>

WELLER, Jürgen

2011 *Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo*. Santiago de Chile: CEPAL/AECID

YAMADA, Gustavo et ál.

2008 *Casos de Estudio sobre Oportunidades para Programas de Crédito Educativo Expandidos: Perú*. Lima.

Páginas web visitadas:

Acuerdo Nacional, Perú

< <http://www.acuerdonacional.pe/> >

CENFOTUR-Centro de Formación en Turismo

< <http://www.cenfotur.edu.pe/> >

CHILEVALORA- Comisión Sistema Nacional de Certificación de Competencias laborales

< http://www.chilevalora.cl/prontus_chilevalora/site/edic/base/port/inicio.html >

CONEVAL- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México

< <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx> >

INEI- Instituto Nacional de Estadística e Informática

< <http://www.inei.gob.pe/> >

Portal de la labor del Sistema de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio

< <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.shtml> >

SENATI- Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial

< <http://www.senati.edu.pe/web/> >

SENCICO- Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción

< <http://www.sencico.gob.pe/> >

SENSE- Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Chile

< http://www.sence.cl/sence/?page_id=72 >

Servicio Nacional de Empleo, México

< http://www.empleo.gob.mx/es_mx/empleo/servicio_nacional_de_empleo >

Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Chile

< <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-2131.html> >

Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, Colombia
<<https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>>



ANEXOS

Anexos de mercado de trabajo

Anexo 1: Glosario de términos de Mercado de Trabajo

COMPETENCIAS LABORALES

Capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada. La competencia laboral no es una probabilidad de éxito en la ejecución de un trabajo; es una capacidad real y demostrada.

EMPLEABILIDAD

Competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a los cambios tecnológicos, de empleo o de condiciones en el mercado de trabajo.

GRUPOS VULNERABLES

Se hace referencia a aquellas personas que encuentran dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, que sufren algún tipo de discriminación, y que están más expuestas a los vaivenes del mercado de trabajo. La condición de ser mujer, joven, tener alguna discapacidad, o pertenecer a determinados grupos étnicos, son limitantes para la participación en el mercado de trabajo.

POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (PET)

Conjunto de personas que están aptas en cuanto a edad para el ejercicio de funciones productivas. Este límite etéreo es diferente para cada país y depende de la legislación, el acceso a la educación y las costumbres nacionales. En el Perú, se considera a toda la población de 14 años y más como población en edad activa o población en edad de trabajar (PET).

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)

Son todas las personas en edad de trabajar que, en la semana de referencia, se encontraban trabajando (ocupados) o buscando activamente trabajo (desocupados).

PEA SUBEMPLEADA

Son los trabajadores cuya ocupación no es adecuada cuantitativa y cualitativamente, respecto a determinadas normas. En el caso del Perú se considera dos grupos de subempleo, por horas y por ingresos.

PEA ADECUADAMENTE EMPLEADA

Está conformada por dos grupos de trabajadores: Aquellos que laboran 35 horas o más a la semana y reciben ingresos por encima del ingreso mínimo referencial, y aquellos que laboran menos de 35 horas semanales y no desean trabajar más horas.

PEA OCUPADA

Es el conjunto de la PEA que trabaja en una actividad económica, sea o no en forma remunerada en el período de referencia.

PEA DESOCUPADA

Se considera en ésta categoría a las personas de 14 años y más que, en el período de referencia no tenían trabajo, buscaron activamente trabajo durante la semana de referencia y no lo encontraron.

PEA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL

La PEA ocupada se agrupa en seis categorías de ocupaciones:

Empleador / patrono: Es aquella persona que es titular o director en la explotación de una empresa, negocio o profesión y tiene trabajadores remunerados a su cargo.

Empleado: Es el trabajador que se desempeña de preferencia en actividades de índole no manual, presta sus servicios a un empleador público o privado, y que percibe una remuneración mensual (sueldo).

Obrero: Se denomina así, al trabajador que desempeña actividades de carácter manual, que trabaja para un empleador público o privado, y que percibe una remuneración semanal (salario).

Trabajador independiente: Es aquella persona que trabaja en forma individual o asociada, explotando una empresa, negocio o profesión, y que no tiene trabajadores remunerados a su cargo.

Trabajador doméstico: Es la persona que presta servicios en una vivienda particular y recibe una remuneración mensual por sus servicios, y generalmente recibe alimentos.

PEA POR ESTRUCTURA DE MERCADO

Clasificación que se hace a los diferentes grupos de ocupados que existen diferenciados básicamente por quién es el demandante de trabajo: sector público, sector privado, hogares, y el grupo de independientes que son demandantes y oferentes de trabajo a la vez.

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Conjunto de programas y medidas que tienen por objetivo mejorar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo de los desempleados (por cuenta propia o ajena); adaptar la formación y recalificación para el empleo; y, fomentar las capacidades empresariales y la economía social.

POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO

Conjunto de programas y medidas que actúan indirectamente sobre el mercado de trabajo a través del aumento en la demanda, proporcionando un ingreso a quienes pierden su empleo.

PRODUCTIVIDAD

Relación entre la cantidad de producto obtenido y unas cantidades dadas de insumos o factores productivos. La productividad puede calcularse respecto a un factor productivo en particular, a una unidad productiva o una actividad económica. Se dice que un factor es más productivo cuando con la misma cantidad utilizada del factor se obtiene un volumen mayor de producción. Una unidad productiva o actividad económica será más productiva cuando se puede obtener una cantidad mayor de producto con su mismo costo de producción.

RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

Incluye la actividad desarrollada por todos los establecimientos cuya producción de bienes y servicios es homogénea y que desarrollan adicionalmente otras actividades productivas de forma marginal y mínima.

RECONVERSIÓN LABORAL

Adecuar la formación de trabajadores a las nuevas condiciones del mercado.

TASA DE DESEMPLEO

Nos indica qué proporción de la oferta laboral (PEA) se encuentra desempleada.

TASA DE SUBEMPLEO

Nos indica qué proporción de la oferta laboral (PEA) se encuentra subempleada.

TASA DE ADECUADAMENTE EMPLEADO

Mide la proporción de la oferta laboral (PEA) que se encuentra adecuadamente empleada.

TRABAJADOR INDEPENDIENTE

Es aquella persona que trabaja en forma individual o asociada, explotando una empresa, negocio o profesión, y que no tiene trabajadores remunerados a su cargo.

TASA DE ACTIVIDAD.

Mide la participación de la población en edad de trabajar (PET) en el mercado de trabajo, sea trabajando o buscando trabajo. La tasa de actividad nos indica qué porcentaje de la PET constituye la oferta laboral.

TRABAJO DECENTE

Puede ser sintetizado en cuatro objetivos estratégicos: principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales; oportunidades de empleo e ingresos; protección y seguridad social; y diálogo social y tripartismo. Estos objetivos tienen validez para todos los trabajadores, mujeres y hombres, en la economía formal e informal, en trabajos asalariados o autónomos; en el campo, industria y oficina; en sus casas o en la comunidad.

Adaptado de *Plan sectorial de acción para la promoción del empleo juvenil 2009-II al 2012-I. Versión Final. Documento de trabajo.* MTPE, 2009.

Anexos de evaluación intermedia y metodología**Anexo 2: Glosario de términos de Evaluación****ACTIVIDAD**

Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.

ANÁLISIS DE RIESGOS

Análisis o evaluación de factores (llamados « supuestos » en el marco lógico) que afectan o que pueden afectar el logro de los objetivos de una intervención. Examen detallado de las consecuencias indeseables y negativas que podría tener una intervención para el desarrollo en la vida humana, la salud, la propiedad o el medio ambiente ; proceso sistemático que proporciona información sobre esas consecuencias indeseables ; proceso de cuantificación de la probabilidades de que aparezcan los riesgos identificados y sus repercusiones previstas.

ASOCIADOS

Particulares y/u organismos que colaboran para lograr los objetivos mutuamente acordados.

Nota: El concepto de asociación denota metas compartidas, responsabilidad común por los efectos directos, clara rendición de cuentas y obligaciones recíprocas. Los asociados pueden ser gobiernos, entidades de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales y empresariales, organismos multilaterales, empresas privadas, etc.

ATRIBUCIÓN

Imputación de un vínculo causal entre cambios observados (o que se espera observar) y una intervención específica.

Nota: La atribución se refiere a la acción que explica los cambios observados o los resultados obtenidos. Representa la medida en que los efectos de desarrollo observados pueden atribuirse a una intervención específica o a la actuación de una o más partes teniendo en cuenta otras intervenciones, factores exógenos (previstos o imprevistos) o choques externos.

BENEFICIARIOS

Individuos, grupos u organismos que se benefician, directa o indirectamente, de una intervención para el desarrollo, hayan sido o no los destinatarios de la intervención.

Términos conexos: destinatarios, grupo meta.

CADENA DE RESULTADOS

La secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación. En algunos organismos, los destinatarios (o el « alcance ») forman parte de la cadena de resultados.

Términos conexos: supuestos, marco de resultados.

CONCLUSIONES

Las conclusiones señalan los factores de éxito y fracaso de la intervención evaluada, prestando atención especial a los resultados y repercusiones intencionales o no y, de manera más general, a otras fortalezas y debilidades. Una conclusión se apoya en los datos recopilados y en los análisis realizados mediante una cadena transparente de enunciados.

CONTRAFACTUAL

Situación o condición que podría presentarse hipotéticamente para las personas, las organizaciones o los grupos si no hubiera una intervención para el desarrollo como la evaluada.

DESEMPEÑO

Medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios/normas/directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos.

EFFECTO DIRECTO

Representa el conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención.

Términos conexos: resultados, producto, impacto, efecto.

ENSEÑANZAS APRENDIDAS

Generalizaciones basadas en las experiencias de evaluación de proyectos, programas o políticas en circunstancias específicas, que se aplican a situaciones más amplias. Con frecuencia, las enseñanzas destacan los puntos fuertes o débiles en la preparación, el diseño y la puesta en práctica que afectan al desempeño, los resultados y el impacto.

ESTUDIO DE BASE

Análisis que describe la situación previa a una intervención para el desarrollo, en relación con la cual puede medirse el avance o pueden efectuarse comparaciones.

EVALUABILIDAD

Medida en que puede evaluarse una actividad o un programa de manera fiable y creíble.

Nota: Para determinar la evaluabilidad es necesario un examen anticipado de una evaluación propuesta para determinar si sus objetivos están definidos adecuadamente y si sus resultados pueden ser objeto de verificación.

EVALUACIÓN

Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.

Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes.

La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida.

Nota: En algunos casos, la evaluación entraña la definición de normas adecuadas, el examen de los resultados en función de esas normas, una apreciación de los resultados efectivos y previstos y la identificación de lecciones pertinentes.

EVALUACIÓN EX ANTE

Evaluación que se efectúa antes de poner en práctica una intervención para el desarrollo.
Términos conexos: evaluación inicial, evaluación previa, pre-evaluación.

EVALUACIÓN EX POST

Evaluación de una intervención para el desarrollo que se efectúa una vez que ha concluido.

Nota: Puede emprenderse inmediatamente o mucho después de su conclusión. La intención es identificar los factores de éxito o fracaso, evaluar la sostenibilidad de los resultados y las repercusiones, y extraer conclusiones que puedan ser útiles para otras intervenciones.

EVALUACIÓN DE TÉRMINO MEDIO

Evaluación que se efectúa a mediados del período de implementación de la intervención.

Término conexo: evaluación formativa.

EVALUACIÓN FORMATIVA

Evaluación cuyo objeto es mejorar el desempeño y que generalmente se realiza durante la fase de implementación de un proyecto o programa.

Nota: También pueden realizarse evaluaciones formativas por otras razones como la verificación del cumplimiento, por exigencias legales o como parte de una iniciativa de evaluación de mayor envergadura.

Término conexo: evaluación de proceso.

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

Evaluación realizada por entidades y personas que no están bajo el control de los responsables del diseño y la implementación de la intervención para el desarrollo.

Nota: La credibilidad de una evaluación depende en parte del grado de independencia con la que se llevó a cabo. La independencia significa que la evaluación no está sujeta a ninguna influencia política ni a presiones de ninguna organización. Se cuenta con pleno acceso a la información y total autonomía para llevar a cabo las investigaciones y notificar lo que se haya determinado.

EVALUACIÓN DE PROCESOS

Evaluación de la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes.

Término conexo: evaluación formativa.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

Evaluación de un conjunto de intervenciones estructuradas para alcanzar objetivos específicos de desarrollo a nivel global, regional, de país o sectorial.

Nota: Un programa de desarrollo es una intervención de duración limitada que comprende múltiples actividades que pueden abarcar varios sectores, temas y/o zonas geográficas.

Términos conexos: evaluación del programa/estrategia del país.

EVALUACIÓN SUMATIVA

Estudio que se realiza al final de una intervención (o de una fase de esa intervención) para determinar en qué medida se produjeron los resultados previstos. El objetivo de la evaluación sumativa es proporcionar información sobre el valor del programa.

Término conexo: evaluación del impacto.

GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS

Estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto.

Término conexo: marco lógico.

GRUPO META

Individuos u organismos específicos en cuyo beneficio se lleva a cabo la intervención para el desarrollo.

HALLAZGO (CONSTATACIÓN)

Un hallazgo (o una constatación) utiliza evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos.

HERRAMIENTAS ANALÍTICAS

Métodos empleados para procesar e interpretar información durante una evaluación.

HERRAMIENTAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante una evaluación.

Nota: Cabe citar como ejemplos las encuestas informales y formales, la observación directa y participativa, las entrevistas en comunidades, los grupos de control, la opinión de expertos, los estudios de casos y la investigación bibliográfica.

INDICADOR

Variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.

INSUMOS

Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo.

MARCO LÓGICO

Herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel del proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo.

META

Objetivo global hacia el cual se prevé que contribuya una intervención para el desarrollo.

Término conexo: objetivo de desarrollo.

NORMA DE REFERENCIA

Base de comparación o norma (standard) en relación con la cual pueden medirse los resultados o los logros obtenidos.

Nota: Una norma se refiere a los resultados logrados en el pasado reciente por otros organismos similares, o a lo que razonablemente puede inferirse que se ha logrado en circunstancias similares.

OBJETIVO DE DESARROLLO

Impacto intencional esperado que contribuye a generar beneficios físicos, financieros, institucionales, sociales, ambientales o de otra índole a una sociedad, una comunidad o un grupo de personas mediante una o más intervenciones para el desarrollo.

PARTES INTERESADAS

Entidades, organizaciones, grupos o particulares que tienen un interés directo o indirecto en la intervención para el desarrollo o en su evaluación.

PERTINENCIA

Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes.

Nota: En retrospectiva, la cuestión de la pertinencia suele referirse a si los objetivos o el diseño de una intervención siguen siendo adecuados aún cuando hayan cambiado las circunstancias.

PRODUCTO

Comprende los productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo; puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos.

RETROALIMENTACIÓN

Transmisión de las constataciones (hallazgos) a las que se arribó en el proceso de evaluación a aquellas partes para quienes son pertinentes y útiles con objeto de facilitar el aprendizaje. Puede abarcar la recopilación y divulgación de observaciones, conclusiones, recomendaciones y lecciones de la experiencia.

RECOMENDACIONES

Propuestas que tienen por objeto mejorar la eficacia, la calidad o la eficiencia de una intervención para el desarrollo, rediseñar los objetivos y/o reasignar los recursos. Las recomendaciones deberán estar vinculadas a las conclusiones.

SEGUIMIENTO

Función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar a los administradores y a las partes interesadas principales de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados.

Términos conexos: seguimiento del desempeño, indicador.

SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO

Proceso continuo de recolección y análisis de datos para comparar en qué medida se está ejecutando un proyecto, programa o política en función de los resultados previstos.

SOSTENIBILIDAD

Continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida. Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo.

SUPUESTOS

Hipótesis sobre los factores o riesgos que pueden afectar el avance o éxito de una intervención para el desarrollo.

Nota: Este término puede también aplicarse a las condiciones hipotéticas que inciden en la validez de la evaluación misma, por ejemplo, las características de la población de la cual se extrae una muestra para una encuesta. Los supuestos se plantean de manera explícita en evaluaciones basadas en la teoría, cuando las mismas son verificadas sistemáticamente mediante una comparación con la cadena de resultados prevista.

TRIANGULACIÓN

Uso de tres o más teorías, fuentes o tipos de información, o tipos de análisis para verificar y sustentar una evaluación.

Nota: Al combinar múltiples fuentes de datos, métodos, análisis o teorías, los evaluadores procuran eliminar el sesgo que surge cuando se recurre a una sola fuente de información, a un solo método, a un único observador o a una teoría única.

VALIDEZ

Medida en que las estrategias y los instrumentos de recopilación de datos miden lo que tienen por objeto medir.

Fuente: OECD, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. France: OECD Publications, 2002.

Anexo 3: Clasificación de los objetivos del entorno de un programa público, según la metodología del marco lógico

Ámbito	Preguntas claves	Categorías lógicas	Contenido	Generación de objetivos
Político, económico y social	¿Por qué realizar el programa?	Fin	Política pública	Exógena
		Propósito	Impacto en la población	
Gerencial	¿Cómo realizar el programa?	Componentes	Productos entregados	Endógena
		Actividades	Acciones emprendidas	

Fuente: *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*, Aldunate y Córdoba, 2011. p. 19

Anexo 4: Indicadores de desempeño-Ámbitos de control y dimensiones de la evaluación

El uso de los indicadores de desempeño se relaciona de manera directa con la evaluación de los resultados en varios ámbitos de acción de las intervenciones públicas (Armijo y Bonnefoy 2005:21), señalan como una definición general de indicador de desempeño lo siguiente: “los indicadores de desempeño son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución” Armijo y Bonnefoy 2005:23) Mencionan además que un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos.

Asimismo, respecto a la clasificación de los indicadores de desempeño, ésta es muy variada puesto que hay autores que establecen tipologías de indicadores que abarcan seis o más categorías, las cuales incorporan las dimensiones eficiencia, eficacia, economía, calidad, y también los atributos de dichas medidas tales como “equidad”, “entorno”, “tecnología”, etc. No obstante, en el presente trabajo se abordará la siguiente taxonomía (Armijo y Bonnefoy 2005:25-26):

En primer lugar, indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos, los cuales son: Insumos (*Inputs*), Procesos o actividades, Productos (*outputs*), Resultados finales (*outcomes*). Dichos indicadores permiten referirse a los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, esto es: cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados.

En segundo lugar, indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía. Esta segunda clasificación, está asociada al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, en ese sentido las preguntas que se

pretende resolver son: en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio. Lo que se busca evaluar con las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad es cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público, cuya respuesta sirve para mejorar cursos de acción y mejorar la gestión, informar a los diferentes grupos de interés y tener una base sobre la cual asignar el presupuesto.

- **Indicadores según el ámbito de control** pueden ser indicadores de insumos (*inputs*), de procesos, de productos (*outputs*) y de resultado final (*outcomes*). Tal como se detalla en la Tabla siguiente, cada uno de ellos mide aspectos diferentes, pero que por sí solos no son suficientes para el análisis. Pues, “para aportar a la toma de decisiones directivas, informar y dar cuenta de los resultados de la gestión de una entidad, y/o a los usuarios de manera útil y comprensible, es esencial que el conjunto de indicadores que se desarrolle permita evaluar la totalidad de las dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad y, a lo largo del proceso de generación de los bienes y servicios” (Armijo y Bonnefoy 2005:37).

Indicadores de insumos (<i>inputs</i>)	Cuantifica los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc. Estos indicadores son muy útiles para dar cuenta de cuantos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio, pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final.
Indicadores de procesos	Se refieren a aquellos indicadores que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte). Estos indicadores son útiles para la evaluación del desempeño en ámbitos donde los productos o resultados son más complejos de medir, como por ejemplo actividades de investigación, culturales, etc.
Indicadores de productos	Muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto, no da cuenta del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de dichos productos.
Indicadores de resultado final o impacto	Miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. La información que entrega se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes.

Fuente: BONNEFOY, Juan y Marianela ARMIJO (2005)

Cabe mencionar que, en algunos países, se utilizan dos categorías de ámbitos de control para los resultados (*outcomes*): resultados intermedios y resultados finales; también se desagrega en tres categorías de resultados: inmediatos, intermedios y finales. Los Resultados intermedios se refieren a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes y servicios de un programa o acción pública. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales y en consecuencia constituyen una aproximación a éstos. Por su parte, los Resultados Finales o de Impacto son resultados a nivel del fin de los bienes o servicios entregados e implican un mejoramiento en las condiciones de la población objetivo atribuibles exclusivamente a éstos (Armijo y Bonnefoy 2005:29).

Además, los indicadores de insumos (*inputs*) y productos (*outputs*), son los que tradicionalmente se han usado más en las entidades gubernamentales, una de las razones para ello es que tales

indicadores no son tan complejos de construir como los indicadores de resultado final o impacto, y en algunos casos de eficiencia (cuando no se cuenta con sistemas de costo por centro de responsabilidad). Sin embargo, el desarrollo de este tipo de indicadores no es suficiente para un adecuado proceso de toma de decisiones, puesto que no proporcionan información acerca de las consecuencias o los resultados del uso de los recursos. Sin embargo, existe un conjunto de dificultades metodológicas y complejidades que obstaculizan un desarrollo mayor de la medición de resultados finales o de impacto, entre las que destacan las siguientes: La propia definición o establecimiento de lo que se espera por resultado final o impacto y cómo la intervención contribuirá a dicho resultad; la dificultad de aislar los factores externos que inciden también en los resultados finales que son objeto de la intervención de la organización o de los programas.; los efectos a largo plazo de las políticas o programas que en general van más allá del plazo en que se solicita la evaluación; los costos de la evaluación, dado que en general requiere del establecimiento de metodologías más sofisticadas (Armijo y Bonnefoy 2005:28).

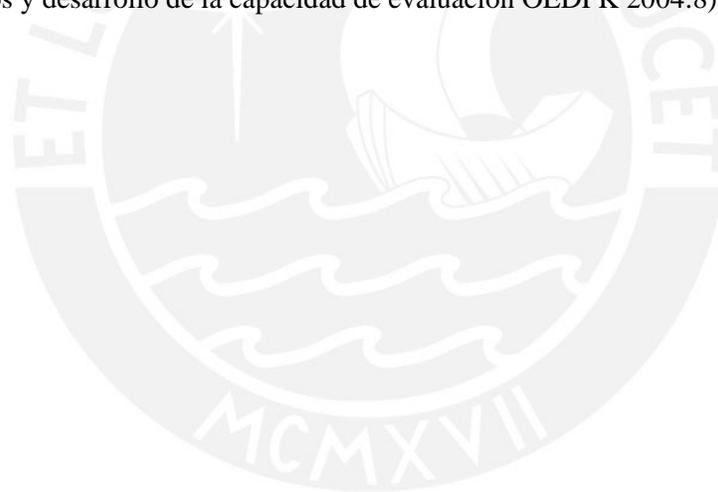
- **Dimensiones de la evaluación**, los indicadores pueden ser de eficiencia, eficacia, economía y calidad. Los indicadores de eficiencia, están relacionados con la productividad de los recursos utilizados, es decir cuántos recursos públicos se utilizan para producto un determinado bien o servicio; la eficacia por su parte mide el grado de cumplimiento de los objetivos; la economía, analiza cuan adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios; y finalmente, la calidad, cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados (Armijo y Bonnefoy 2005:30).

<p>Eficacia</p>	<p>Grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Da cuenta sólo del grado de cumplimiento de las metas establecidas. Las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren las metas u objetivos de una institución:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: grado en que las actividades que realiza, o los servicios que ofrece, una institución pública son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura de los servicios, actividades o prestaciones, es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar. Dependiendo de los objetivos y metas particulares que se plantee una institución, su cobertura puede tener una expresión en términos geográficos, en términos de un universo o de una demanda potencial a cubrir. • Focalización: nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo previamente establecida. Se puede presentar error de inclusión (fuga de beneficios del programa a los usuarios no elegibles) o error de exclusión (usuarios elegibles que no acceden a los beneficios del programa). • Capacidad para cubrir la demanda actual: capacidad que tiene una institución pública para absorber de manera adecuada los niveles de demanda que tienen sus servicios. Independientemente de cuál sea la demanda potencial, sólo dice qué parte de la demanda real que enfrenta, es capaz de satisfacer en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas. • Resultado Final: medir la contribución del conjunto de la intervención de la entidad pública (no así de un “programa específico”). Entendiendo como resultado final se entenderá el efecto “final” o impacto que las acciones de una entidad tienen sobre la realidad que se está interviniendo.
<p>Eficiencia</p>	<p>Describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone” o, bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”.</p> <p>Un indicador clásico de eficiencia es el costo unitario de producción o costo promedio, el cual relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicio. Otro grupo importante de indicadores de eficiencia son los orientados a medir la productividad media de los factores: cuantas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor.</p> <p>El análisis de la eficiencia económica se refiere a la adquisición y el aprovechamiento de los insumos (<i>inputs</i>), que deben ser adquiridos en tiempo oportuno, al mejor costo posible o al costo aceptable, la cantidad adecuada y</p>

	con una calidad aceptable. De esta manera el análisis de los insumos (<i>inputs</i>) debe ser realizada desde los medios humanos, materiales y financieros.
Economía	Capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Indicadores típicos de economía son la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos. Otro tipo importante de indicadores de economía son aquellos que relacionan el nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución.
Calidad	Capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención. La calidad de servicio se puede mejorar por la vía de mejorar los atributos o características de los servicios que se entregan a los usuarios.

Fuente: Armijo y Bonnefoy 2005

Así, como se mencionó en el acápite anterior, el seguimiento y la evaluación, que llamamos monitoreo y evaluación, de las actividades de desarrollo ofrece a los funcionarios públicos, a los responsables de programas de desarrollo y a la sociedad civil un medio más adecuado para aprender de la experiencia anterior, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados, como corresponde a su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas. Para tal fin, se utilizan los indicadores para distintos ámbitos de control y dimensiones de desempeño, lo cual depende del tipo de evaluación que se realiza (Banco Mundial-Departamento de Evaluación de Operaciones Grupo de programas de gestión de conocimientos y desarrollo de la capacidad de evaluación OEDPK 2004:8).



Anexo 5: Preguntas de evaluación

I. Diseño del program	1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial	<ul style="list-style-type: none"> - ¿El problema que dio origen al Programa está bien identificado? - ¿La población potencial y objetivo, ha sido bien definida en función del problema que dio origen al Programa? - ¿Corresponde la incorporación del enfoque de género?; de ser así, ¿se lo incorporó satisfactoriamente en la definición de la población potencial y objetivo?
-----------------------	---	--

	<p>1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico</p>	<p>Evaluar cómo operan las relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Son las actividades diseñadas las suficientes y necesarias para producir los componentes y son los componentes diseñados los necesarios y suficientes para el logro del propósito? - ¿El diseño del programa es apropiado para abordar la causa del problema que da origen al programa?; ¿El propósito del programa está asociado al problema central que se identificó en el diagnóstico?; ¿El propósito del programa da cuenta del resultado intermedio y/o final esperado? - ¿Se considera válidos los supuestos del Programa tal como figuran en la MML?; ¿para cuáles de esos supuestos se debería construir y cuantificar indicadores que den cuenta del cumplimiento de los mismos?
	<p>1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Existen indicadores adecuados para medir: eficacia, calidad, eficiencia y economía del desempeño del programa a nivel de propósito y componentes? - ¿Existen indicadores adecuados para medir los diferentes ámbitos de control: procesos, productos y resultados? - ¿Se han identificado los medios de verificación?, ¿permiten éstos verificar los indicadores definidos - ¿La lógica horizontal de la MML se valida en su totalidad? - Alizar y evaluación de la forma y contexto en que las metas fueran definidas y la calidad de las mismas.
	<p>1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar desde el punto de vista del diseño los cambios realizados. - Evaluar en términos de diseño las modificaciones programadas por la institución.
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">2. Organización y gestión del programa</p>	<p>2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.</p>	<p>a) Estructura Organizacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Es adecuada la estructura organizacional y la dotación del personal del programa, a nivel central y regional para la producción de los componentes y el logro del propósito? <p>b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo ha operado la asignación de responsabilidades y funciones en el programa y los mecanismos de coordinación al interior de la institución (en sus distintos niveles funcionales y/o territoriales) y con otras instituciones relacionadas con la ejecución del programa? - ¿Los mecanismos de coordinación son fluidos?, ¿tienen una periodicidad adecuada?, ¿existe una formalización de la coordinación a través de instancias organizadas específicamente para esos fines o a través de manuales? <p>c) Gestión y Coordinación con programas relacionados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar posibles complementariedades o duplicidades entre el programa y los programas relacionados, cómo éstas se manifiestan o expresan concretamente; evaluar las modalidades de coordinación y articulación. <p>d) Mecanismos de participación ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar si es conveniente incorporarlos.
	<p>2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios</p>	<p>Evaluar la pertinencia de los criterios de focalización diseñados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Los criterios de focalización son los pertinentes?; ¿los mecanismos de selección de beneficiarios están bien diseñados para lograr la focalización deseada?

		<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar el funcionamiento y/o aplicación de los mecanismos de selección de beneficiarios y de los instrumentos y procedimientos para la focalización con respecto de lo diseñado.
	<p>2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ¿los contratos incluyen la medición de indicadores de desempeño para monitorear el logro del objetivo del programa, y permiten la rendición de cuentas?, ¿existe una estructura de incentivo adecuada en el diseño de los criterios de asignación de recursos, de los mecanismos de transferencia de recursos y de la modalidad de pago? - ¿Se tomaron las medidas necesarias en caso de no cumplirse con los criterios de asignación/distribución de recursos establecidos?
	<p>2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable</p>	<p>Evaluar cómo ha operado la función de seguimiento y evaluación desarrollada por el programa en cuanto a generación de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿El sistema de seguimiento y evaluación genera información pertinente, de calidad, periódica y oportuna?
<p>3. Eficacia y calidad del programa</p>	<p>3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cuantificar el nivel de producción de los componentes. Presentar un cuadro con la cuantificación de los bienes y/o servicios entregados (componentes) y las metas correspondientes si éstas fueron definidas. - Evaluar la evolución histórica en el desempeño de los componentes en cuanto a: niveles de producción, calidad técnica de los componentes, logro de metas, etc. - Realizar el análisis en base a los indicadores definidos en la MML y en base a la cuantificación del nivel de producción de los componentes.

	<p>3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito</p>	<p>a) Análisis de Cumplimiento del Propósito:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluar si se ha cumplido el objetivo a nivel de propósito. Realizar el análisis en base a los indicadores definidos. - Hacer un análisis de sustentabilidad de los beneficios del programa. <p>b) Beneficiarios Efectivos del Programa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuantificar y analizar el número de beneficiarios efectivos total y por componente. - Caracterizar y analizar los beneficiarios efectivos. - Incluir indicadores que midan los efectos que ha tenido el programa en la situación de hombres y mujeres y en las relaciones que entre ellos se establecen. <p>c) Análisis de Cobertura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar un análisis de cobertura considerando las particularidades y objetivos del programa. Considerar la cobertura en relación a la población total que presenta el problema (población potencial) y en relación a la población objetivo (programada) que se ha considerado atender. Esto para todas las categorías de análisis relevantes: edad; educación; nivel socio-económico; sexo; región; localización; entre otros. <p>d) Focalización del Programa (en caso que corresponda)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar y evaluar los resultados de la focalización sobre la base de los indicadores y/o información disponible. - ¿Se ha llegado a la población que se deseaba atender?, ¿si no ha sido así, qué explicación existe? <p>e) Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Existe alguna evaluación que mida el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa? - ¿Cuál es el grado de satisfacción que éstos presentan?
	<p>3.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ¿El programa ha contribuido al logro del fin?, ¿de qué forma? - ¿Se ha producido algún efecto no planeado del Programa o cambios en grupos de población diferentes a la población objetivo?, ¿estos efectos son positivos o negativos?
	<p>4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fuentes de Financiamiento del Programa - Gasto Total del Programa - Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros - Gasto Total por Componente
<p>4. Recursos financieros</p>	<p>4.2. Eficiencia del Programa</p>	<p>a) Análisis de eficiencia actividades y/o componentes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluar si las actividades del programa se ejecutaron, incurriendo en el menor costo posible para generar los componentes esperados. - Analizar si se detecta gastos demasiado altos o indicadores de producción bajos, realizando las comparaciones correspondientes. - Verificar si se identifican componentes, actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo o si se identifican actividades, procesos o componentes posibles de externalizar al sector privado. <p>b) Gastos de Administración</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar y evaluar los gastos de administración del programa a partir del indicador “Gastos de administración respecto del gasto total del programa”, analizando su evolución en el período de evaluación y comparando con otros programas similares del sector público y/o privado. - Validar la estimación de gastos administrativos realizada por la institución, y de no ser así, explicar la metodología utilizada para estimarla. <p>c) Análisis de otros indicadores de eficiencia</p> <p>Evaluar la productividad media de los recursos humanos y otros factores de producción relevantes que utilice el Programa.</p>

	<p>4.3. Economía</p> <p>a) Ejecución presupuestaria del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aportes de Terceros - Recuperación de Gastos
<p>5. Sostenibilidad del programa</p>	<p>Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la sostenibilidad del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidades existentes en el programa tales como, capacidades profesionales, dotación de recursos, disponibilidad de financiamiento para un período relevante.
<p>6. Justificación de la continuidad</p>	<p>Análisis y evaluación de aspectos relacionados con la justificación de la continuidad del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análisis sobre la base de la evaluación y considerando el diagnóstico inicial y la evolución de dicho diagnóstico. Para concluir acerca de la continuidad o finalización del programa.



Anexos del programa REVALORA PERÚ

Anexo 6: Glosario de términos del Programa REVALORA PERÚ

ACREDITACION: Si el ciudadano cumple con los pre-requisitos para registrarse al Programa REVALORA PERÚ.

CAPACITACION: Servicio basado en la metodología de enfoque por competencias a través del cual, los participantes adquieren conocimientos y habilidades prácticas para facilitar su inserción, reinserción en el mercado laboral en los rubros de mayor demanda, a través de proveedores de capacitación caracterizados por los altos niveles de inserción laboral de egresados, calidad de enseñanza, condiciones de equipamiento e infraestructura óptimos.

- *Capacitación básica: es la capacitación previa (formación universitaria o técnica) con la que cuenta el ciudadano antes de ingresar al Programa.*
- *Capacitación laboral: referente a la recalificación o reentrenamiento laboral que ofrece el programa.*

CENTROS DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES: Son personas jurídicas públicas o privadas que acrediten ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el cumplimiento de requisitos establecidos en los Protocolos respectivos, que permitan la comprobación de los desempeños, conocimientos, habilidades y actitudes obtenidas a lo largo de la experiencia laboral de los participantes que reciben servicios del Programa sobre la base de un perfil ocupacional determinado, los cuales dependiendo de su naturaleza tienen suscrito un Convenio o contrato para la provisión de los servicios.

CERTIFICACION DE COMPETENCIA LABORAL. Servicios mediante el cual, el Programa a través de una entidad de reconocido prestigio, luego del proceso de evaluación y en base a un perfil ocupacional determinado, otorga una certificación que acredite los desempeños, conocimientos, habilidades y actitudes de aquellos participantes que han adquirido competencias laborales a través de la experiencia.

COMPETENCIA: Es la capacidad de responder exitosamente a una demanda compleja, movilizandoy combinando recursos personales y del entorno.

COMPETENCIAS LABORALES: Es la Capacidad de utilizar sus recursos a fin de responder adecuadamente a su entorno laboral.

CURRICULUM VITAE (C.V): Documento elaborado por el participante que contiene el resumen de sus datos personales, experiencia laboral, formación profesional y capacitaciones, el cual es orientado de acuerdo al puesto de trabajo que se ha de presentar.

DECLARACION JURADA (D.J.): Documento elaborado, por el cual el ciudadano da fe de lo declarado en el registro al Programa REVALORA PERÚ.

DESARROLLO DE EMPRENDIMIENTOS: Son los Planes de Negocio puestos en marcha, con asistencia técnica brindada.

DESEMPLEADOS: Personas naturales que pierden su empleo como consecuencia de la crisis

internacional, procesos de modernización o cambios en los sectores económicos del país.

EGRESADO: Participante que ha culminado satisfactoriamente el Servicio de Capacitación.

ENTIDAD DE CAPACITACIÓN (ECAP): Entidad que cumple con los requisitos solicitados por el Programa REVALORA PERÚ, con el objeto de garantizar un proceso formativo con altos estándares de calidad a los participantes.

EMPLEABILIDAD: Es la capacidad de conseguir, desarrollar y mantener un empleo.

EVALUACION DE COMPETENCIAS: Es la evaluación destinada a determinar el grado de eficacia y eficiencia de los desempeños, conocimientos, habilidades y actitudes de aquellos participantes que han adquirido competencias laborales a través de la experiencia.

INSERTADO: Es la denominación que el Programa REVALORA PERÚ otorga al participante que ha sido seleccionado por el empleador para que ocupe la vacante o puesto de trabajo.

NEGOCIO IMPLEMENTADO: Actividad comercial o social que se encuentra operativo

PARTICIPANTE: Ciudadano que recibe los servicios del Programa REVALORA PERÚ.

REGISTRADO: Ciudadano que cumple con las condiciones mínimas solicitadas para su acceso al Programa REVALORA PERÚ.

RED INTERDEPARTAMENTAL (RID): Denominación que recibe la instancia de coordinación que articula dos o más ámbitos de intervención del programa a nivel departamental.

SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA- ACOMPAÑAMIENTO A EMPRENDEDORES: A través de este servicio, el Programa desarrolla en los participantes capacidades de gestión que les permitan implementar un plan de negocio sostenible, socialmente responsable y que una vez consolidado genere empleo.

Este servicio se desarrolla en 2 etapas: Capacitación y Acompañamiento en la implementación de los Planes de Negocio.

SERVICIO DE INTERMEDIACIÓN LABORAL (IL): A través de este servicio, el Programa diseña, planifica y desarrolla las diferentes estrategias de atención a los participantes y empleadores (oferta y demanda). Supervisa y monitorea el cumplimiento de los procedimientos establecidos para el servicio de intermediación laboral.

SERVICIO DE VINCULACIÓN EMPRESARIAL (VE): A través de este servicio, el Programa diseña, planifica y desarrolla las diferentes estrategias de acercamiento a empleadores, impulsando los servicios de capacitación, certificación de competencias laborales, asistencia técnica y vinculación laboral. Supervisa y monitorea el cumplimiento de los procedimientos para el servicio de vinculación empresarial.

SISTEMA DE REGISTRO INFORMÁTICO (SIS-REG): Sistema informático utilizado en el Programa REVALORA PERÚ para registrar a los ciudadanos.

TALLER DE ASESORIA EN LA BUSQUEDA DE EMPLEO (ABE): Es el servicio de Asesoría en Marketing Personal, que se brinda en las ECAPs a los participantes mediante asesorías

personalizadas y grupales cuyo objetivo es que el participante desarrolle competencias para identificar sus características personales, elaborar su CV y conocer la manera de desenvolverse adecuadamente durante una entrevista laboral, además de afianzar competencias básicas para el desarrollo de habilidades de empleabilidad.

TRABAJADORES EN RIESGO DE DESEMPLEO: Personas naturales que se encuentran en riesgo de perder el empleo como consecuencia de la crisis internacional, procesos de modernización o cambios en los sectores económicos del país, incluyendo a los trabajadores que desarrollan por cuenta propia una actividad económica, profesión o servicio, de forma consecutiva, directa, sin subordinación, con el fin de obtener a cambio una retribución o lucro que han visto disminuido sus ingresos por efecto de los supuestos referidos anteriormente.

Fuente: REVALORA PERÚ, MTPE (2011).



Anexo 7: MML del programa REVALORA PERÚ

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin			
Contribuir a la disminución de las tasas de desempleo y subempleo			
Propósito			
Mejorar la empleabilidad del ciudadano para responder a los cambios que se dan en los diferentes sectores del mercado laboral	Al 2012, el 20% de 38000 ciudadanos capacitados		
	Al 2012, el 80% de 3000 participantes reciben certificación en al menos una unidad de competencias.		
	Al 2012, el 50% de 150 planes de negocio logran ser implementados.		
Resultados			
C1: Ciudadanos que acceden a servicios de intermediación laboral	Al 2012, el 30% de 18000 convocados por el servicio de intermediación laboral, han sido intermediados	Informe mensual del componente de intermediación laboral	- Incremento de la inversión privada en programas de capacitación
C2: Ciudadanos capacitados laboralmente	Al 2012, el 85% de los 38000 ciudadanos capacitados, han aprobado la evaluación final.	Informe final de ECAP	- El tema de capacitación laboral se logra posicionar como una prioridad dentro de la agenda pública
C3: Ciudadanos asesorados en técnicas de búsqueda de empleo	50% de los ciudadanos capacitados son asesorados en técnicas de búsqueda de empleo y marketing personal	Informe mensual de las ECAP	- Que la educación básica tenga un estándar acorde con la demanda laboral
C4: Se han brindado servicios de certificación de competencias laborales	Al 2012, se ha evaluado, en al menos una unidad de competencia, a 3000 personas	Informe del Centro de Certificación de Competencia Laboral	
C5: Ciudadanos capacitados en el desarrollo de sus emprendimientos	Al 2012, el 15% de 1000 capacitados reciben acompañamiento para la implementación del Plan de Negocio	Informe de la ECAP	
	Al 2012, el 90% de 1000 capacitados presentan Planes de Negocio	Informe de la ECAP	
C6: Se ha definido la oferta de capacitaciones de revalora a partir de los espacios de coordinación y concertación	Al 2012, se han validado, modificado o creados 25 cursos a partir de la concertación y coordinación	Syllabus de cursos	
Actividades			
Componente 1: Ciudadanos acreditados acceden a servicios de intermediación laboral			- ECAPS pueden cumplir con los compromisos de brindar servicios
Acercamiento a empresas	Número de empresas visitadas de acuerdo a la oferta formativa	Informe mensual	
Convocatoria a ciudadanos que	Número de ciudadanos convocados	Informe mensual	

cumplan el perfil requerido			<ul style="list-style-type: none"> - Perfiles en torno a la demanda elaborados por la Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral reflejan la realidad - ECAPS están en condiciones de brindar servicios - Los ciudadanos priorizan la capacitación del Programa REVALORA PERU - Los ciudadanos están interesados y motivados por lo ofrecido por el Programa REVALORA PERU - Empresas motivadas a utilizar los servicios del Programa REVALORA PERU
Ejecución de la intermediación laboral	Número de intermediaciones realizadas	Informe mensual	
Seguimiento y monitoreo del proceso de intermediación laboral	1 informe mensual de los procesos de intermediación laboral	Documento del informe	
Componente 2: Ciudadanos capacitados laboralmente			
Promoción y difusión	Número de avisos en medios	Informe mensual	
Acreditación	Número de ciudadanos acreditados	Reporte del sistema	
Selección de cursos de acuerdo con la demanda laboral	Número de cursos identificados de acuerdo con la demanda laboral	Syllabus de cursos	
Supervisión y seguimiento de Syllabus	3 visitas de supervisión a cada ECAP ejecutora de cursos	Informe de de supervisión mensual	
Promoción y difusión	Número de avisos en medios	Informe mensual	
Componente 3: Ciudadanos asesorados en técnicas de búsqueda de empleo			
Capacitación en la metodología de ABE a los facilitadores de las ECAPs	Número de talleres de formación a facilitadores de ABE	Informes de talleres	
Seguimiento y monitoreo del servicio de asesoría en su búsqueda de empleo	1 informe mensual de supervisión al servicio de ABE brindado a los ciudadanos en capacitación	Informe de la ECAP	
Componente 4: Se han brindado servicios de certificación de competencias laborales			
Convocatoria a entidades especializadas para brindar el servicio de CCL	Número de convocatorias anual	Documento de requerimiento a la Unidad Ejecutora / Convenios con Instituciones Públicas/ Contratos con instituciones privadas	
	Número de reuniones con Centros de Certificación de Competencia Laboral	Informe del área de promoción	
Difusión y promoción de los servicios de CCL	Número de avisos en medios	Informe mensual	
Evaluación documentaria de los Ciudadanos	Número de Ciudadanos acreditados	Expediente del Ciudadanos acreditado	
Componente 5: Ciudadanos capacitados en el desarrollo de sus emprendimientos			
Convocatorias a entidades especializadas para el desarrollo de emprendimientos	1 convocatoria anual para la capacitación en el desarrollo de emprendimientos	Documento de requerimiento a la Unidad Ejecutora / Convenios con Instituciones Públicas/ Contratos con instituciones privadas	
Difusión del servicio de capacitación y acompañamiento a emprendedores	Número de avisos en medios	Informe mensual	
Evaluación de la documentación	Número de Ciudadanos acreditados	Expediente del Ciudadano	

de los Ciudadanos			
Supervisión y monitoreo de los resultados	1 informe por convocatoria	Informe mensual	
Componente 6: Se ha definido la oferta de capacitaciones de revalora a partir de los espacios de coordinación y concertación			
Fomentar reuniones de coordinación entre ECAP y empleadores	Número de reuniones desarrolladas entre ECAPS y empleadores	Acta de reunión	

Fuente: *Matriz de Marco Lógico REVALORA PERÚ*, REVALORA PERÚ, 2010.



Anexo 8: Políticas Nacionales de Empleo

Política general	Política específica
1. Promoción de la inversión, aumento de la productividad, competitividad, infraestructura pública y desarrollo rural, para el crecimiento económico y generación de empleo decente	1.1.Promover la inversión privada y extranjera
	1.2.Promover el aumento de la productividad sostenida a través de la inversión en ciencia, tecnología e innovación, así como la transferencia tecnológica
	1.3.Promover la competitividad del país así como las inversiones privadas orientadas a las exportaciones, en especial aquellas que generen mayor valor agregado y son intensivas en mano de obra calificada
	1.4.Promover la inversión pública y privada en la construcción y mantenimiento de infraestructura pública
	1.5.Impulsar el desarrollo rural sostenible y la asociatividad entre productores, promoviendo la inversión, el desarrollo de los recursos humanos y la expansión de mercados, con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
2. Promover la inserción laboral productiva, formal y con empleo decente	2.1.Fortalecer e institucionalizar el SENEP para facilitar la inserción de las trabajadoras y los trabajadores en el mercado de trabajo formal
	2.2.Generar y sistematizar la información del mercado de trabajo y del mercado formativo
	2.3.Promover el empleo para los y las jóvenes que les permita construir trayectorias de empleo decente
	2.4.Fomentar la implementación de planes integrados de desarrollo nacional, regional y local con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que incluyan programas
	2.5.Promover la protección del trabajador y la trabajadora ante la pérdida de empleo
	2.6.Promover y garantizar el acceso al aseguramiento de la salud y la previsión social
	2.7.Promover y fortalecer los criterios y mecanismos para la determinación y ajuste de la remuneración mínima en un entorno de diálogo social, así como fomentar la negociación colectiva para el aumento de la productividad
	2.8.Fortalecer las capacidades de prevención de conflictos laborales de los servicios inspectivos del MTPE
	2.9.Prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y de trabajo forzado
3. Promover la formación ocupacional, técnica y profesional, así como la capacitación y reconversión laboral, en concordancia con los requerimientos del mercado de trabajo	3.1. Promover la educación para el trabajo, la formación técnica y profesional de calidad y pertinente, con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
	3.2. Promover la acreditación de las instituciones de formación profesional, así como la certificación de las competencias laborales y ocupacionales obtenidas a través de la experiencia
	3.3. Promover la capacitación de los trabajadores en la empresa para mejorar permanentemente su productividad
	3.4. Desarrollar, fortalecer e incrementar la cobertura, calidad y pertinencia de la capacitación laboral, el reentrenamiento, el perfeccionamiento, la especialización y la reconversión laboral
4. Desarrollar e incrementar las capacidades emprendedoras de la población en edad de trabajar e impulsar sus emprendimientos en un marco de inclusión social, competitividad y con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	4.1. Promover el autoempleo productivo formal
	4.2. Promover el desarrollo de capacidades emprendedoras y empresariales, así como la actividad empresarial de las personas en edad de trabajar, en especial de la mujer
	4.3. Promover el emprendimiento, la formalización, la asociatividad y la competitividad de las MYPE y cooperativas para un mayor acceso a mercados internos y externos
5. Promover la igualdad de oportunidades y de trato,	5.1.Promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres y la no discriminación en el mercado de trabajo, garantizando el ejercicio pleno

así como la no discriminación en el mercado de trabajo, con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	de los derechos económicos de las mujeres, en particular de aquellas en situación de vulnerabilidad
	5.2.Promover la igualdad de oportunidades y de trato, así como la no discriminación en el mercado de trabajo de otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad
	5.3.Promover la participación de grupos en situación de vulnerabilidad en los servicios, programas y proyectos de empleo del Estado
	5.4.Promover la capacitación, reentrenamiento y servicios de intermediación e inserción laboral considerando las necesidades particulares de grupos en situación de vulnerabilidad
6. Promover la coordinación intersectorial y territorialmente de las políticas económicas y sociales para la generación de empleo decente en un marco de diálogo social.	6.1.Fortalecer espacios de coordinación intersectorial y territorial que articule las políticas sectoriales, las políticas sociales y las políticas de empleo
	6.2.Fomentar e institucionalizar espacios de diálogo social, con la participación de actores sociales y otros agentes vinculados con la promoción y generación de empleo, creando mecanismos de consulta de políticas públicas

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, D.S. N° 052-2011-PCM

Anexo 9: Procesos del programa REVALORA PERÚ

Proceso de promoción

Objetivo	Estrategias	Seguimiento	Responsables	Observaciones
i) Convocar a potenciales participantes, informar sobre objetivos del programa, servicios, criterios de selección de beneficiarios, cursos de capacitación y procedimientos de registro en el SISREG	En zonas donde el programa aún no es visible: barrido ⁹⁷ , módulos portátiles, actividades de difusión con gobiernos regionales y locales; y otros programas del MTPE	Reporte quincenal de programación de actividades y reporte de metas	Evaluador es el responsable del registro	Se estableció la necesidad de estrategias ad-hoc para cada departamento, de modo que los responsables puedan diseñar un plan de trabajo que incluyan estrategias, actividades y costos para alcanzar las metas de capacitación. Por ende, las estrategias que se proponen son solo referenciales.
ii) Sensibilizar a los potenciales beneficiarios, registrarlos en el SISREG y recabar la documentación sustentatoria del beneficiario. Organizar grupos de capacitación listos para iniciar los cursos.	En zonas donde el Programa ha logrado posicionamiento: impulsar la actividad de registro con alianza con las ECAP ⁹⁸			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de REVALORA PERÚ, *Guía Técnico Operativa, versión actualizada- octubre de 2009. pp. 10-11*

Por otro lado, el proceso de registro norma, orienta y coadyuva a una adecuada y efectiva aplicación de los diferentes procedimientos que deben verificarse para la acreditación, registro y derivación de los ciudadanos hacia los diferentes servicios del programa.

⁹⁷ Barrido: Identificar puntos de mayor flujo de beneficiarios, como mercados, ferias, iglesias, hospitales, etc., y promocionar el programa.

⁹⁸ Organizar eventos públicos de registro de participantes en diferentes puntos geográficos.

Proceso de registro de beneficiarios

Objetivo	Procedimiento y modalidades de registro		Evaluación documental	Responsables
Registrar al potencial beneficiario en el SISREG	<i>Inscripción asistida:</i> dirigida a las personas que se acercan a las oficinas del programa	Brindar información sobre servicios y requisitos del programa	DNI	Promotor Operativo es el responsable del registro Evaluador es el responsable verificar la documentación sustentatoria.
		Inscripción en el SISREG, según corresponda (trabajador independiente, trabajador dependiente)	Curriculum Vitae o Formato REG-02 (si el participante no tiene versión impresa del CV)	
	<i>Inscripción virtual:</i> a través de la página web del Programa, pero es necesario que el potencial participante se presente en las oficinas del programa.	Brindar información sobre servicios y requisitos del programa	DNI	
		Inscripción en el SISREG, según corresponda (trabajador independiente, trabajador dependiente)	Curriculum Vitae o Formato REG-02 (si el participante no tiene versión impresa del CV)	
		Declaración Jurada- Formato REG-03, todos deben firmar	Declaración Jurada- Formato REG-03, todos deben firmar	
		un documento que acredite haber laborado como trabajador dependiente: boleta de pago, recibo por honorarios profesionales, constancias de trabajo, liquidación de beneficios sociales, acta de inspección de la autoridad administrativa de trabajo donde señala que sí trabajó.		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de REVALORA PERÚ, Guía Técnico Operativa, versión actualizada-octubre de 2009. pp. 11-15

En tercer lugar, establece los procedimientos para la implementación de cursos, incluyendo la formación del grupo, monitoreo y seguimiento por parte del programa a los grupos de capacitación, el registro de asistencia, de notas y el resultado del proceso de capacitación por participante.

Proceso de capacitación

Objetivo	Servicios que se derivan de este procesos		Procedimientos de seguimiento de ECAP y beneficiarios	
Comprende todas las actividades de organización de grupos para capacitación y seguimiento de	i) Capacitación: en los locales de las ECAP y en ambientes acondicionados ⁹⁹	Capacitación laboral: recalificación o reentrenamiento para adquirir o mejorar competencias laborales específicas	Organización de nuevos grupos	Si el curso es ofrecido por SENCICO, CENFOTUR, SENATI: elaborar oficio (previa autorización CTO y Responsable de Capacitación)
				Si el curso no es ofrecido por SENCICO, CENFOTUR, SENATI, solo se ofrecen

⁹⁹ También se considera como un servicio la ii) Certificación de Competencias Laborales, pero no se desarrolla en detalle en la Guía Operativa los procedimientos para brindar dicho servicio. Queda explícito en la Guía lo siguiente: la certificación de competencias laborales se ofrece a través de las ECAP u otras entidades autorizadas para certificar el procedimiento de certificación.

beneficiarios y entidades de capacitación	La capacitación para el autoempleo: para mejorar gestión de negocios independientes o iniciar uno		<p> cursos fuera de los contratados o convenios suscritos solo si SENCICO, CENFOTUR, SENATI no ofrezcan el curso;</p> <p> SENCICO, CENFOTUR, SENATI no ofrezcan el curso en la oportunidad y plazos requeridos;</p> <p> SENCICO, CENFOTUR, SENATI no ofrezcan el curso en las zonas geográficas solicitadas y el beneficiario no pudiese movilizarse.</p>
	El fortalecimiento de autoestima y la motivación: para hacer frente a shocks internos por desempleo	Identificación de nuevas entidades de capacitación y nuevos cursos/ a cargo del Coordinador RID	<p> Si ECAP está en la lista aprobada, puede incrementar los cursos. Deben aprobar la CTO y Área de Capacitación.</p> <p> Si ECAP no está en la lista aprobada, se puede proponer nuevas ECAP, las mismas que deben solicitar su ingreso en el RECAP.</p>
		Procedimientos de seguimiento de ECAP y beneficiarios	Coordinador RID elabora un cronograma de trabajo para el seguimiento a los participantes y a las capacitaciones realizadas por las ECAP según CAP-05.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de REVALORA PERÚ, Guía Técnico Operativa, versión actualizada-octubre de 2009. pp. 15-17

El proceso de intermediación laboral establece los procedimientos para la vinculación entre los ciudadanos que se encuentran en búsqueda de empleo con empleadores que requieren personal.

Proceso de intermediación laboral

Objetivo	Proceso	Seguimiento	Responsables	Observación
La vinculación de los beneficiarios con empleadores que requieran personal es provista a través del SENEP; y en el caso de los beneficiarios que culminen satisfactoriamente el proceso de capacitación con las Bolsas de Trabajo de las ECAP.	La intermediación laboral implica un proceso de registro en el SENEP; por ende, el evaluador debe mantener coordinaciones estrechas con las oficinas del SENEP a fin de hacer partícipe al operador del empleo en el desarrollo de talleres ABE y su inscripción en la Bolsa de Trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • El evaluador debe verificar la inclusión en la Bolsa de Trabajo de la ECAP de todos los participantes que hayan concluido satisfactoriamente el proceso de capacitación en la ECAP, si esta se diera a cabo. Se debe solicitar con oficio una respuesta formal de la inscripción de los beneficiarios. • Debe realizarse seguimiento a los resultados de inserción laboral. La información puede obtenerse de los informes mensuales de la Bolsa de Trabajo emitido por ECAP y la información proporcionada por el responsable de intermediación laboral del programa. 	Las coordinaciones realizadas por el evaluador sobre los procesos de intermediación laboral deben ser trabajados en coordinación con el responsable de intermediación laboral y la CTO.	Para optimizar el proceso de intermediación laboral, los beneficiarios participan del Taller de Asesoría de Empleo, facilitado por el SENEP.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de REVALORA PERÚ, Guía Técnico Operativa, versión actualizada-octubre de 2009. p. 17

Proceso de vinculación empresarial

Descripción	Estrategias	Servicios que se ofrece a las empresas	Procedimientos
Son todas las estrategias y actividades que los equipos del programa realizan para capacitar a potenciales beneficiarios vinculados al sector empleador privado.	Proveer de información sobre los servicios del programa a todas las empresas a través de datos de contacto de las cámaras de comercio y otros gremios empresariales, así como a través de medios de comunicación especializados.	i) Capacitación: para trabajadores de las empresas afectadas por la crisis económica internacional; personal seleccionado por la empresa en función de una nueva demanda laboral para su actividad principal o secundaria.	Coordinador RID elabora un mapa de actores. Elaboración de lista de empresas. Selección de grupo de empresas prioritarias para realizar talleres de presentación del programa. Concretar los requerimientos de servicios por las empresas.
	Orientar los servicios del programa hacia la mejora de la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas.	ii) Provisión de mano de obra capacitada para cubrir la demanda laboral de la empresa. Adicionalmente, el programa puede ofrecer una capacitación específica y de corta duración.	
	Implementar los servicios que ofrece el programa con el apoyo y en <i>partnership</i> con las empresas privadas.	iii) Capacitación para los trabajadores cesados o que se encuentren en riesgo de cese.	
	Utilizar información estadística del MTPE y el programa para orientar las estrategias de promoción de REVALORA PERÚ.	iv) Capacitación para los trabajadores de aquellas empresas que opten por una reconversión productiva.	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de REVALORA PERÚ, Guía Técnico Operativa, versión actualizada-octubre de 2009. p. 17

En la guía operativa del programa también se menciona el proceso de comunicaciones, el mismo que comprende la difusión del programa a través de medios informativos locales como programas radiales, prensa escrita, televisión, etc.

Anexo 10: Directorio de entrevistados

En regiones
CEFOP- LA LIBERTAD
SENATI- Trujillo
SENCICO-Trujillo
Centro PYME- SENATI- Chiclayo
SENCICO- Chiclayo
SENCICO- Cajamarca*
CENFOTUR-CHICLAYO
SENEP-CHICLAYO
Grupo de beneficiarios del servicio de capacitación del Programa REVALORA-Chiclayo
Grupo de beneficiarios del servicio de capacitación del Programa REVALORA-Trujillo
Grupo de beneficiarios del servicio de certificación de competencias del Programa REVALORA-Chiclayo
Grupo de beneficiarios del servicio de certificación de competencias del Programa REVALORA-Trujillo
Coordinador/ Evaluador La Libertad-Cajamarca del Programa REVALORA
Coordinador/ Evaluador Lambayeque –Piura del Programa REVALORA
En Lima
Universidad ESAN- responsables del servicio de Asistencia Técnica
DIRECCIÓN GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN LABORAL: Ex Director (gestión durante el inicio del Programa) y actual Directora.
LE CORDON BLUE- responsables del servicio de Certificación Laboral
Dirección Ejecutiva del Programa y Equipo
Silvia Moran- Ex asesora del Viceministerio de Promoción del Empleo
Carmen Moreno- Directora de la Oficina de la OIT para los países andinos
Juan Chacaltana- Especialista en Empleo de la OIE
Javier Barreda – Viceministro de empleo durante el período de evaluación del Programa

* Si bien no se hizo trabajo de campo en Cajamarca, se aprovechó la presencia del Director Administrativo de SENCICO-Cajamarca en Trujillo para hacerle una entrevista.

Diversos tipos de actores entrevistados

<p>Beneficiarios (30)</p>		<p>Ejecutores (12)</p> 	<p>Responsables (37)</p> 
<p>Expertos (3) Chacaltana, Moreno, Tostes</p>			
<p>Políticos (3) Viceministro, Ex. asesora Vice. Ex. Dir DGFP</p>			
			
			

Fuente: Fotografías propias- Lima, Chiclayo y Trujillo