



**FONCODES**

FONDO NACIONAL DE COMPENSACION Y DESARROLLO SOCIAL

**PROGRAMA**



**RURAL**

**INFORME DE SISTEMATIZACIÓN**

**JULIO DE 2003**

# ÍNDICE

1.	JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA .....	1
1.1	Situación de la Pobreza y el Desempleo Rural en el Perú .....	1
1.2	Características del mercado laboral rural peruano .....	6
1.2.1	Estacionalidad.....	6
1.2.2	Jornada de trabajo .....	7
1.2.3	Disponibilidad de la Mano de Obra .....	7
1.2.4	Rol de la familia como unidad productiva .....	7
1.2.5	El mercado de trabajo rural.....	7
2.	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA .....	8
2.1	Objetivos.....	9
2.2	Metas del Programa .....	9
2.3	Característica de las Obras a Financiar.....	9
2.4	El Ciclo del Proyecto.....	10
2.4.1	Focalización .....	10
2.4.2	Selección de Localidades por Atender.....	10
2.4.3	Promoción.....	10
2.4.4	Conformación de la Brigada y del Núcleo Ejecutor.....	11
2.4.5	Evaluación del Expediente Técnico .....	11
2.4.6	Aprobación del Financiamiento.....	11
2.4.7	Convenio de Financiamiento .....	11
2.4.8	Ejecución del Proyecto .....	11
2.4.9	Terminación del Proyecto .....	11
2.4.10	Liquidación del Convenio.....	12
2.5	Características del Brigadista .....	12
2.6	Nivel Óptimo de Salario .....	12
2.7	Ámbito de Acción del Programa .....	12
2.7.1	Ámbito inicial del Programa “A Trabajar” – Rural.....	12
2.7.2	Ámbito actual del Programa “A Trabajar” – Rural .....	12
3.	ELEMENTOS DE DISEÑO .....	13
3.1	Organización del Programa .....	13
3.1.1	Organización Administrativa .....	13
3.1.2	Organización Social .....	13
a)	Asambleas Comunales .....	13
b)	Núcleos Ejecutores .....	14
c)	Fiscalización de los Municipios .....	15
3.2	Organización del Monitoreo del Programa .....	15
3.3	Control de la Filtración.....	16
3.4	Criterios de Focalización .....	16
4.	RESULTADOS.....	16
4.1	Cumplimiento de Metas .....	16
4.1.1	Empleos Generados.....	17
4.1.2	Tipo de Obras Ejecutadas .....	17
4.2	Características del Brigadista .....	18
4.3	Nivel Óptimo de Salario .....	19
4.4	Focalización y Filtración .....	19
4.4.1	Focalización Geográfica .....	19
4.4.2	Focalización Individual.....	20
4.5	Costo / Eficiencia del Programa .....	22

4.6	Capacitación .....	23
4.6.1	Capital Humano .....	23
4.6.2	Capital Social .....	24
5.	EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA.....	24
5.1	Presupuesto .....	24
5.2	Evolución Financiera .....	25
6.	IMPACTO DEL PROGRAMA .....	25
6.1	Impacto en el Valor de los Activos y Propiedades del Hogar .....	25
6.2	Impacto en los Ingresos del Hogar .....	26
6.3	Impacto en el consumo de Alimentos del Hogar .....	27
6.4	Efecto Sobre la Producción y Negocios Rurales .....	27
7.	LECCIONES APRENDIDAS .....	28
7.1	Efecto Contracíclico del Programa .....	28
7.2	Sostenibilidad del Programa .....	29
7.3	Focalización del Programa .....	29
7.4	Infraestructura Rehabilitada.....	30
7.5	Participación Comunitaria.....	30
7.6	Salario Pagado .....	30
7.7	Solidaridad Comunitaria en el Perú .....	30
	ANEXOS .....	31
1.	CASOS ILUSTRATIVOS DEL PROGRAMA .....	31
1.1	La rotación de personal como parte del Pensamiento Andino .....	31
1.2	La rotación de personal como paliativo de escasez de trabajo .....	31
1.3	Trabajo Sostenible y de Largo Plazo – Piura: un caso documentado .....	31
1.4	Actividad Productiva Recuperada y Trabajo Sostenible – El caso Mochumi .....	32

# PROGRAMA “A TRABAJAR” RURAL

## INFORME DE SISTEMATIZACIÓN

### 1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

El Perú es un país ubicado en América del Sur, con un área de 1,285,216 kilómetros cuadrados, encontrándose políticamente organizado en 25 regiones, que tienen un total de 1,828 distritos a nivel nacional.

El país tiene una población de 26,660,484 habitantes<sup>1</sup> de los cuales el 54,8% se encuentra en situación de pobreza. En el medio rural viven 9,343,296 personas (35.0% de la población total) de los cuales casi el 78.4% está en situación de pobreza.

#### 1.1 Situación de la Pobreza y el Desempleo Rural en el Perú<sup>2</sup>

Bajo el entendido que la pobreza (pobreza total) se presenta cuando una familia no es capaz de solventar el costo de la Canasta Básica de Consumo (CBC) y que la pobreza extrema se presenta cuando la familia no puede solventar el costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA). La incidencia de la pobreza medida por el Índice FGT0<sup>3</sup> nos dice que el 54.8% de Peruanos está por debajo de la línea de pobreza (en el área rural casi el 78.4%) y que 1 de cada 4 peruanos está en situación de pobreza extrema (*en el área rural, 1 de cada 2 peruanos es pobre extremo*).

**CUADRO 1: INCIDENCIA, BRECHA Y SEVERIDAD DE LA POBREZA 2001  
PORCENTAJE(%)**

		Nacional	Áreas	
			Urbana	Rural
FGT0: Incidencia	Pobreza Total	54.8	42.0	78.4
	Pobreza Extrema	24.4	9.9	51.3
FGT1: Brecha	Pobreza Total	20.9	13.0	35.6
	Pobreza Extrema	8.1	2.5	18.5
FGT2: Severidad	Pobreza Total	10.7	5.7	20.0
	Pobreza Extrema	3.7	1.0	8.9

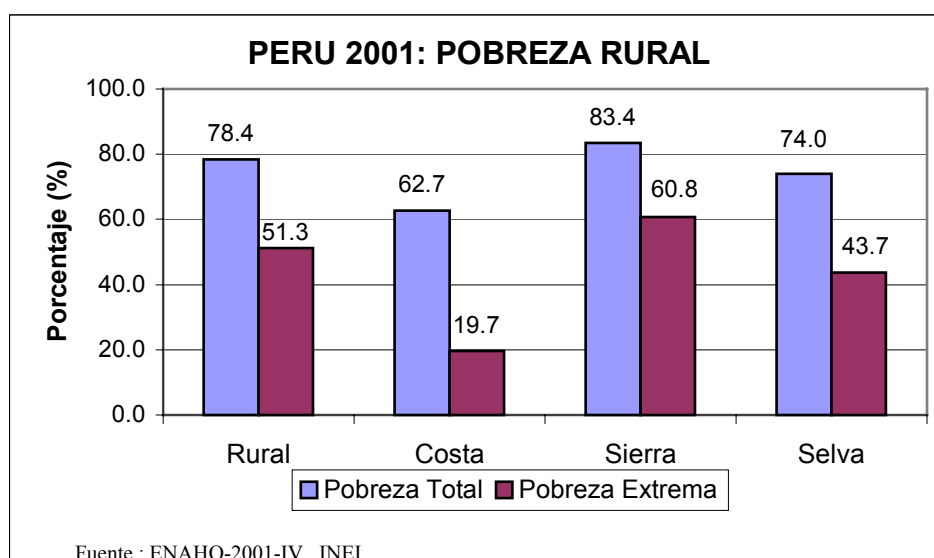
FUENTE: INEI, ENAHO 2001-IV

De igual modo, la encuesta ENAHO IV Trimestre 2001 nos muestra que la pobreza total y la extrema pobreza son más críticos en la Sierra y la Selva.

<sup>1</sup> Encuesta ENAHO IV Trimestre 2001, INEI

<sup>2</sup> Pichihua 2002, Evaluación del Salario Pagado a Brigadistas del PESP Rural

<sup>3</sup> De acuerdo al Índice de Foster-Greer-Thorbecke (FGT), el FGT0 mide la proporción de la población que vive debajo de la línea de pobreza (porcentaje de pobres); el FGT1 mide qué tan lejos está el ingreso de los pobres de la línea de pobreza y el FGT2 mide el grado de desigualdad entre los pobres.



El Índice FGT1 mide el porcentaje de ingresos que necesitan los pobres para alcanzar la línea de pobreza, nótese que los pobres urbanos solo requieren de un ingreso adicional del 13% del costo de la CBC para dejar de ser pobres en cambio en las áreas rurales requieren un ingreso adicional del 35.6% del costo de la CBC, esto en términos concretos significa que *para que los pobres rurales dejen de ser pobres sus ingresos deben aumentar en 55%*<sup>4</sup>.

El índice FGT2 nos muestra la severidad de la pobreza, en concreto nos dice que resolver la pobreza de las zonas rurales será casi 4 veces más difícil que resolver la pobreza de las zonas urbanas (20 vs 5.7) y que resolver la pobreza extrema de las zonas rurales será casi 9 veces más difícil que el de las zonas urbanas (8.9 vs 1). Asimismo, nos dice que *sacar de la pobreza a la población urbana será casi 6 veces más difícil que sacarlos solamente de la pobreza extrema y que sacar de la pobreza a los pobres rurales será doblemente más difícil que sacarlos solamente de la pobreza extrema*.

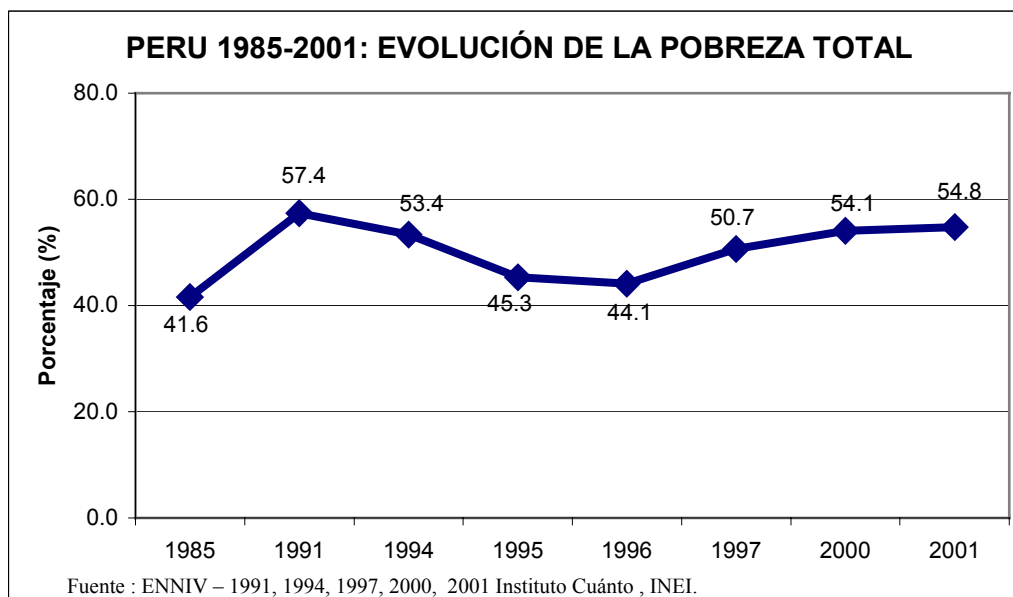
La evidencia empírica parece mostrar claras evidencias entre el nexo cíclico entre la producción, el empleo y la pobreza. La evolución de la producción afecta la pobreza a través de los ingreso (gasto), esto es, cuando la economía crece (el producto crece), el ingreso-gasto de las familias también aumenta y por lo tanto la pobreza disminuye, esto es, una relación anti-cíclica producción-pobreza. *Las estimaciones de la elasticidad producto-pobreza para el Perú están alrededor de  $-0.6^5$ , algunas estimaciones para América Latina suelen hablar de una elasticidad unitaria,  $-1$ , esto significa que el crecimiento económico del Perú es 40% menos eficaz en reducir la pobreza que el promedio de América Latina*.

Si observamos la evolución de la pobreza en los últimos 16 años notaremos claramente que muestra un comportamiento contra-cíclico con respecto a la producción. Note que en el gobierno de García, que termina con hiperinflación y recesión, la pobreza por lo tanto aumenta. El primer período del fujimorato 1990-95 significan un crecimiento económico, en especial entre 1994 y 1996 con los recursos de la privatización, están acompañados de una reducción significativa de la pobreza,

<sup>4</sup> Note que si el costo de la canasta fuera 100 unidades, los pobres tienen ingresos de 64.4 unidades, por lo que 35.6% de 100 es equivalente a 55% de 64.4 unidades.

<sup>5</sup> Herrera (2002) encuentra que entre 1997 y el 2001 el gasto per cápita disminuyó en 12.7% (proxy del producto) y la incidencia de pobreza aumentó en 7.2%.

pero la recesión de los últimos años del fujimorismo significaron una nueva escalada de la pobreza.



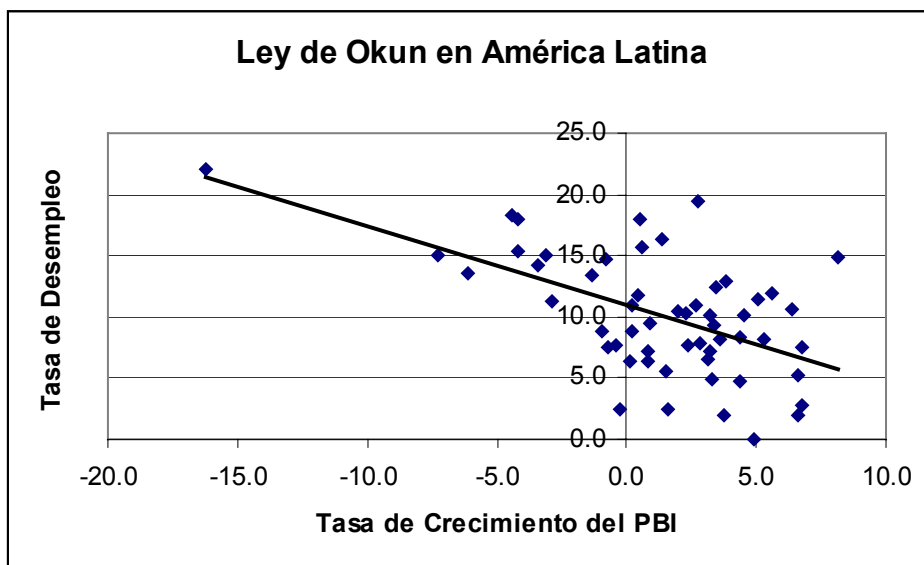
De la elasticidad producto-pobreza se puede inferir que para regresar a los niveles de pobreza de 1996, reducir la pobreza disminuya en 10 puntos porcentuales, el producto tendría que crecer en 16.6%, cuanto más tiempo demoremos acumular ese crecimiento, la pobreza no solamente no se podrá revertir, sino que podría estancarse en alrededor del 50% por largo tiempo. Acumular un crecimiento de 16.6% en tres años significa crecer sostenidamente a un ritmo de 5.4% anual.

Otro elemento crítico para la reducción de la pobreza, a través del crecimiento del empleo, nos da la *Ley de Okun*, esto es, cuán efectivo es el crecimiento económico en reducir el desempleo. Sobre la base de la información de panel de 9 países de América Latina<sup>6</sup> para el período 1996-2002 Pichihua (2002) op.cit. encontró que por cada uno por ciento de crecimiento del PBI, la tasa de desempleo se reduce únicamente en 0.36 puntos porcentuales, por lo que, para absorber el 2.2% de crecimiento de la PEA (promedio regional) se requiere un crecimiento del 6% del PBI regional.

La situación para Perú, al igual que para los otros países menos desarrollados de la región (Bolivia, Ecuador y Uruguay) es mucho más complicada, pues, las evidencias señalan que por cada uno por ciento de crecimiento del PBI en Perú la tasa de desempleo se reduce en únicamente 0.25 puntos porcentuales, con lo que se requeriría un crecimiento anual de 9.6% para absorber el 2.4% de crecimiento anual de la PEA. En el mejor de los casos, si la Ley de Okun para Perú fuera la misma que América Latina se requeriría crecer a un ritmo del 7% anual

El siguiente gráfico nos muestra una relación inequívoca de la relación inversa entre la tasa de desempleo y el crecimiento del PBI de América Latina.

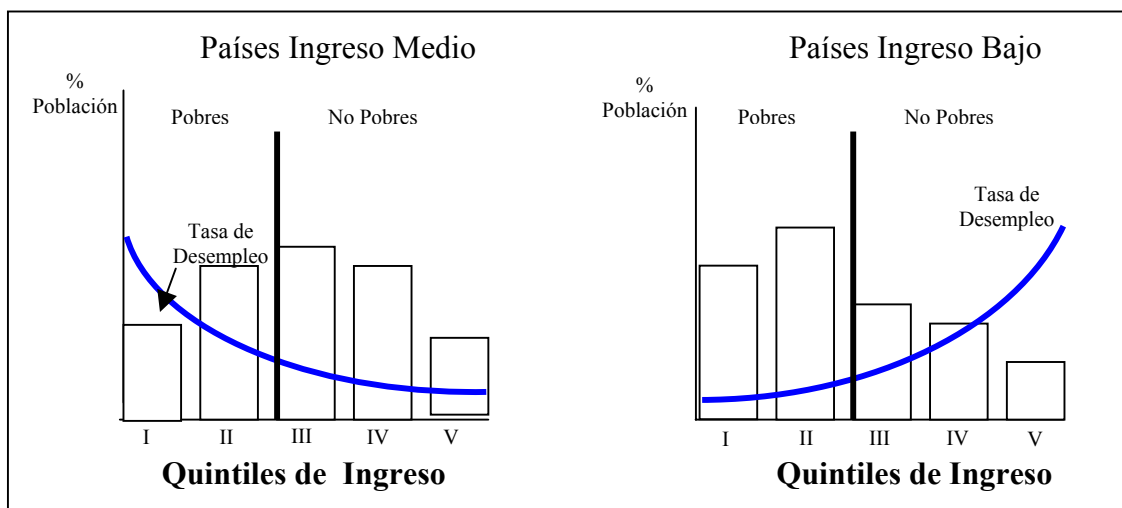
<sup>6</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela



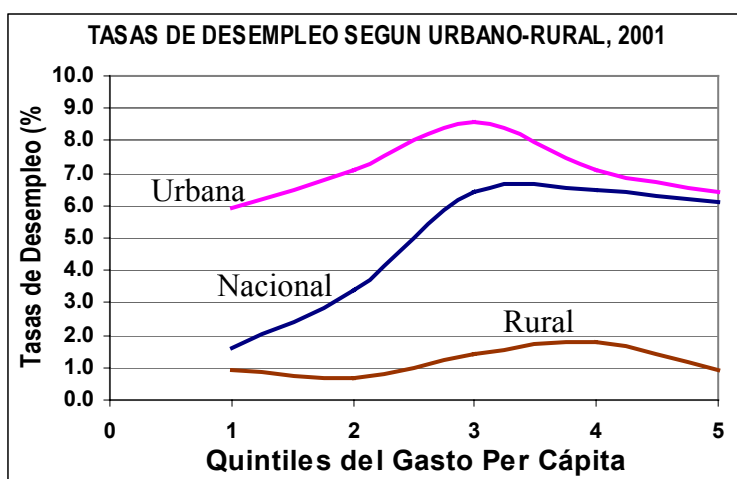
El tema de la relación pobreza, desempleo y crecimiento económico son relevantes, pues, las evidencias estarían señalando que el mercado por sí solo no es capaz de absorber la creciente mano de obra, observado por el crecimiento de la PEA, en todo caso, requerirían que las economías latinoamericanas y en nuestro caso la peruana crezcan a ritmos sin precedentes de manera sostenida, **por lo que, en la transición se justifica plenamente la creación de programas de empleo público que permitan sacar a grandes masas de peruanos de la pobreza extrema o pobreza crítica.**

Un elemento final de los datos estilizados es la relación entre pobreza y desempleo. Según (Ravallion, 1998) op.cit. sintetiza el perfil de dicha relación para países de ingresos medios y para países de ingresos bajos. La idea es que en países de ingresos medios el desempleo está concentrado en los estratos de más bajos ingresos, por lo tanto, un programa tipo workfare es muy eficaz dado que los salarios bajos autoexcluyen a los menos pobres. Contrariamente, en países de ingresos bajos, el desempleo está sesgado en los estratos de más altos ingresos y habilidades, porque la economía no es capaz de ofrecerle alternativas de empleo, por lo que un programa tipo workfare, puede hacer que los pobres dejen de hacer lo que normalmente hacían por ir a trabajar al programa, por lo que, habría sustitución de ingresos y no una transferencia de ingresos que es lo que se pretende. Pero, además, si los salarios no son lo suficientemente bajos esa masa grande de desempleados de ingresos medios y altos puede estar inducido a participar en el programa que estaba en principio dirigido a los de menor ingreso. Finalmente concluye que en este último caso sería más conveniente transferir directamente ingresos a las familias más pobres sin necesidad de contraprestación laboral, para que efectivamente aumente el ingreso de los más pobres.

En el siguiente gráfico la línea continua nos muestra la tasa de desempleo y las barras son el porcentaje de la población que pertenece a cada quintil. La línea vertical del centro del gráfico nos muestra la línea de pobreza.

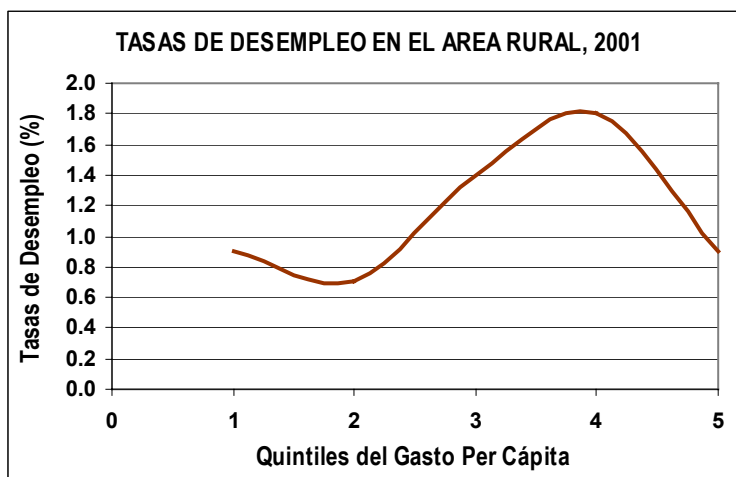


El caso peruano, podríamos decir que es un caso híbrido entre las características de la pobreza y el desempleo de un país de bajos ingresos y de ingresos medios. Díaz (2002)<sup>7</sup> encuentra que el desempleo en el Perú sigue una relación cóncava con una fuerte incidencia en los grupos de ingresos medios.



El desempleo rural, área de intervención del Programa “A Trabajar” Rural mantiene la misma relación cóncava con el ingreso. Esta situación es muy importante, porque pone al salario que debe fijar el Programa en una situación crítica, esto es, si fuera “demasiado alta” podría arrastrar tras de si a un gran grupo de pobladores de los quintiles III y IV que estarían dispuestos a aceptar el salario que paga el programa, con lo que produciría un exceso de demanda que tendría que resolverse con racionamiento, lo que traería una fuerte subcobertura de grupos pobres y una gran filtración de grupos no pobres.

<sup>7</sup> Díaz, Juvenal (2002), Notas sobre la relación entre desempleo y pobreza en el Perú según el ENAHO 2001-IV Trimestre, FONCODES.



## 1.2 Características del mercado laboral rural peruano<sup>8</sup>

El sector rural del Perú es un mosaico de actividades que absorben mano y generan ingresos a las familias, donde la agricultura (actividades agrícolas, pecuarias, caza, selvicultura y forestal) es todavía el centro alrededor de la cual se mueven otras actividades no agrícolas (industria, artesanía, minería, turismo, comercio y otros servicios).

La mayoría de los estudios<sup>9</sup> coinciden en señalar que en América Latina, las actividades no agropecuarias absorben más del 20% del total del empleo rural y generan más del 40% de los ingresos rurales. En el Perú el empleo rural no agrícola ocupa más del 30% del empleo rural y representan no menos del 50% de los ingresos rurales. En las últimas décadas la importancia del subsector no agropecuario ha crecido a tasas mayores que la producción agrícola, absorbiendo más empleo que el sector agropecuario y aumentando su participación en el ingreso de los hogares rurales.

Otros conceptos asociados al empleo e ingresos rurales que son precisos avanzar en el debate son: la estacionalidad, la jornada de trabajo, la disponibilidad de la mano de obra, el rol de la familia como unidad productiva y el mercado de trabajo rural. Estos factores ayudarán a comprender la disponibilidad de mano de obra para los proyectos del Programa "A Trabajar" Rural según el momento en el que se introduce.

### 1.2.1 Estacionalidad

La naturaleza del empleo en el ámbito rural estaría determinada en gran parte por factores climáticos y biológicos, en especial por su componente agrícola. Esta situación implicaría que la demanda de mano de obra no sea estable a lo largo del año, sino que sus fluctuaciones estén asociadas a la estructura de los cultivos, la que a su vez está asociada a las lluvias y la tecnología utilizada.

En consecuencia, la actividad agrícola en algunos casos dará ocupación permanente durante todo el año, en tanto que otros trabajarán sólo en determinadas temporadas. En el caso de estos últimos, es probable que

<sup>8</sup> Pichihua 2002, Evaluación del Salario Pagado a Brigadistas del PESP Rural

<sup>9</sup> Berdegué, et.al. (2000), Berdegué et.al. (2001), Escobal (2000), Figueroa (1981).

cambien de ocupación, de categoría ocupacional y/o de rama de actividad económica.

### 1.2.2 Jornada de trabajo

La jornada de trabajo en el área rural peruana, en especial la agropecuaria, presenta un efecto pronunciado debido a la estacionalidad. Es decir, que en períodos de alta actividad agrícola (épocas de siembra, de aporque o de cosecha) la jornada de trabajo sea más extensa que la que corresponde a épocas de baja actividad.

### 1.2.3 Disponibilidad de la Mano de Obra

La oferta de mano de obra rural es variable a lo largo del año, situación que estaría asociada a las variaciones en la demanda de empleo, la que a su vez, estaría determinada por la estacionalidad del proceso productivo agropecuario. Así por ejemplo, el daño de una plaga sobre los cultivos, eliminaría la posibilidad de utilizar mano de obra para la cosecha. Esto conllevaría a que dicha mano de obra pueda destinarse hacia un mayor esfuerzo en las actividades no agropecuarias, o a la oferta de mano de obra asalariada. Con tal estrategia, el hogar estaría en condiciones de equilibrar las fluctuaciones de sus ingresos mediante un aumento de su oferta en el mercado de trabajo asalariado.

### 1.2.4 Rol de la familia como unidad productiva

Entre los integrantes de la familia rural no existe una diferenciación de roles. Por el contrario, todos desempeñan una variedad de funciones, algunas de las cuales se pueden clasificar como productivas. De esta forma, aún las labores propias del hogar involucran tareas productivas. Esta combinación de roles dificulta la diferenciación entre actividades económicas y no económicas.

Esta situación implica que la unidad productiva no sea independiente de la familia, constituyéndose ésta, por el contrario, en la unidad relevante para la toma de decisiones económico - estratégicas. Una hipótesis importante, al respecto, sería que luego de la siembra o de la cosecha, la sustitución entre los miembros del hogar es mayor, lo que generaría que la participación de los menores y de las mujeres en actividades productivas disminuya, en tanto que los miembros con mayor valor en el mercado de trabajo asalariado, buscarán alternativas en el mercado laboral rural tanto en actividades agropecuarias como no agropecuarias.

### 1.2.5 El mercado de trabajo rural

En el proceso de producción se presentan diferencias significativas en la demanda de mano de obra agrícola. Por ejemplo, la preparación del terreno y la cosecha son las etapas del proceso productivo en las que se demanda mayor cantidad de mano de obra.

En lo que se refiere a la demanda laboral agrícola, la mayoría de hogares rurales, requieren para su proceso productivo fundamentalmente mano de obra familiar. Un efecto positivo en su producción conllevará a que aumente la utilización de mano de obra, pudiendo optar por una mayor participación de los miembros del hogar o decidir por la mano de obra no familiar, sea ésta remunerada monetariamente o en especie (pago en productos) . Esta demanda de mano de obra no familiar puede ser permanente o temporal, situación que estaría asociada a la escala de producción de las fincas. La oferta, por otra parte, estaría conformada por aquellos que ofrecen su mano de obra en el propio hogar (autoempleo), y por aquellos que ofertan mano de obra en el mercado asalariado, sea éste permanente o temporal.

Otra característica del área rural, estaría asociada a la no existencia de mercados de trabajo organizados e institucionalizados, de ahí que, es probable que algunas definiciones como la de búsqueda de trabajo no tienen significado, por cuanto en épocas de baja actividad, es poco probable que las personas se dediquen a la búsqueda de trabajo asalariado, debido a que éste es casi inexistente.

## **2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

El Programa “A Trabajar Rural” tiene como propósito la generación de un empleo de emergencia temporal, siendo una de sus características beneficiar a la población en pobreza y extrema pobreza del ámbito rural, para lo cual utiliza el salario, “relativamente bajo”, como señal para inducir a la auto selección de la población objetivo.

El proceso de focalización de la intervención fue geográfica con una aproximación distrital, para ello se utilizó el Mapa de Pobreza elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2001), desarrollado sobre la base del método de la línea de la pobreza para la determinación de los hogares pobres. Con la información de este mapa se elaboró un ranking distrital en base a los quintiles de la severidad de pobreza o llamado también FGT2. Se priorizó el primer y segundo quintil de distritos, esto es, el grupo de distritos con mayor severidad de pobreza. Estableciéndose así la primera lista de los distritos en beneficiarse del programa “A Trabajar Rural” (Etapa I del PESP Rural).

A los beneficiarios de este programa se le denominó “brigadistas” y la manera de asegurar que se acogieran los más necesitados fue estableciendo un salario de 10 soles jornal día, de tal modo que este salario sea la principal señal que indujera la autoexclusión de pobladores no pobres, esto es evitar que se filtraran aquellos que podrían encontrarse en una situación de menor pobreza. Una segunda restricción se da en la misma localidad que en Asamblea Comunal elige a los futuros brigadistas entre los más necesitados en ese momento. Estas dos restricciones permitieron elegir a los más vulnerables de las comunidades rurales donde hubo intervención con este programa.

Su ámbito de acción corresponde al ámbito rural de 1,634 distritos (89.4% del total de distritos del Perú), de los que hasta la fecha se han atendido 1,172, a través de 1,672 proyectos de aproximadamente 20 obras cada uno.

## 2.1 Objetivos

Entre los objetivos planteados por el programa, tenemos:

- ✓ Generar ingresos y mejorar los niveles de calidad de vida de la población rural pobre del país en el corto plazo, mediante la creación de empleo temporal.
- ✓ Mejorar los ingresos y los servicios básicos de los pobres en el mediano plazo, mediante la recuperación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura existente en las comunidades rurales y centros poblados.
- ✓ Dar sostenibilidad a las obras de infraestructura pública rural promoviendo la participación de las municipalidades y otras entidades a nivel local en su mantenimiento y la capacitación del personal obrero.

## 2.2 Metas del Programa

Como meta de empleo estableció generar trabajo temporal para un total de 196,192 personas de las cuales 160,000 serían obreros campesinos (Brigadistas de Mantenimiento) y 36,192 corresponderían a personal profesional y técnico (Proyectistas, Evaluadores, Supervisores, Capacitadores, Promotores, Inspectores Técnicos y Administrativos), según el cuadro siguiente:

**CUADRO No. 2 – METAS REFERENCIALES TOTALES DEL PROGRAMA “A TRABAJAR” RURAL**

<b>I. METAS DE EMPLEO</b>	
<b>Obreros (Seis Meses)</b>	<b>160,000</b>
<b>Personal Técnico</b>	<b>36,192</b>
<b>II. METAS FÍSICAS</b>	
<i>Edificaciones (Aulas, Postas de Salud, Centros Comunitarios)</i>	<b>20,000 obras</b>
<i>Saneamiento (Agua Potable, Desagüe, Pozos, etc).</i>	<b>16,000 obras</b>
<i>Obras de Autoconstrucción Comunal y Otras</i>	<b>15,000 obras</b>

**CUADRO No. 3 – METAS DEL PROGRAMA “A TRABAJAR” RURAL**

<i>No. Infraestructuras para mantenimiento</i>	<b>65,000</b>
<i>No. de Grupos de Mantenimiento en 24 Meses</i>	<b>4,000</b>
<i>No. Promedio de Trabajadores por Grupo de Mantenimiento</i>	<b>40</b>
<i>Jornal Promedio Mano de Obra</i>	<b>S/. 10.4</b>
<i>% Costo de Mano de Obra / Costo Directo</i>	<b>59%</b>
<i>% Costo Materiales / Costo Directo</i>	<b>33%</b>
<i>% Costo de Herramientas / Costo Directo</i>	<b>8%</b>

## 2.3 Característica de las Obras a Financiar

El Programa “A Trabajar” Rural ha establecido como líneas de inversión financiable la recuperación, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura rural. Habiéndose considerado dentro de esta línea de inversión lo siguiente:

- **Educación:** Construcción, recuperación y rehabilitación de aulas con servicios higiénicos.
- **Salud:** Construcción, recuperación y rehabilitación de puestos y centros de salud con equipamiento básico.
- **Agua:** Construcción, recuperación y rehabilitación de sistemas de agua potable con piletas públicas, domiciliarias o conexiones domiciliarias.

- **Desagüe:** Construcción, recuperación y rehabilitación de sistemas de saneamiento y letrinas.
- **Vialidad:** Construcción, recuperación y rehabilitación de trochas y puentes carrozables, puentes colgantes peatonales.
- **Infraestructura Básica:** Construcción, recuperación y rehabilitación de balsas cautivas, pequeños puertos fluviales, veredas peatonales y caminos de herradura.

## 2.4 El Ciclo del Proyecto

Detalla las etapas necesarias que deben cumplir los proyectos desde su inicio para que sean financiados por FONCODES a través de un Convenio y ejecutados por la comunidad a través del Núcleo Ejecutores, los mismos que se conforman de acuerdo a parámetros establecidos.

Este ciclo de proyectos, equivalente al Marco Lógico de los Proyectos, responde a una necesidad de planificar las labores a realizar en el Programa semejante a los pasos seguidos para evaluar proyectos en agencias de cooperación internacional. Por ejemplo, la delimitación del ámbito de intervención está considerada en la focalización de proyectos; la sensibilización de los beneficiarios está considerada en la etapa de promoción; la presentación formal del proyecto está considerada en la elaboración del expediente técnico.

De esta manera, FONCODES ha tratado de diseñar los proyectos de este Programa, a través del Ciclo de Proyectos, cumpliendo con las necesidades de planificación exigidas por las fuentes cooperantes.

### 2.4.1 Focalización

FONCODES focaliza los Distritos a intervenir mediante el Mapa de Pobreza elaborado en base a la estimación del gasto per cápita de los hogares y el Censo de Población y Vivienda de 1993. Se preasignan montos por Oficina Zonal y Distritos. En cada etapa las Oficinas Zonales definirán los distritos a intervenir en base a los niveles de pobreza y estacionalidad predeterminando los Grupos de Mantenimiento.

### 2.4.2 Selección de Localidades por Atender

FONCODES a través de sus Oficinas Zonales convocará a las Municipalidades Distritales, Comunidades y Centros Poblados Focalizados y a un representante de la Mesa de Concertación, con la finalidad de efectuar la priorización de localidades y el listado de la infraestructura a recuperar, mantener o mejorar

### 2.4.3 Promoción

FONCODES contratará los servicios de promotores por cada convenio a realizarse en los distritos focalizados para ser atendido. Dichos promotores se encargarán de impulsar y facilitar la formación de la Brigada y del Núcleo Ejecutor así como de la priorización de las obras.

#### 2.4.4 Conformación de la Brigada y del Núcleo Ejecutor

Luego del Taller de Priorización se conocerán las obras prioritarias a ser atendidas en las localidades definidas previamente en las instancias de concertación donde se realizarán los trabajos. Para este fin el Promotor convocará a reuniones en cada una de las localidades priorizadas para explicar el Proyecto y proceder al empadronamiento de los postulantes de la Brigada de Mantenimiento, teniendo en cuenta los requisitos pre-fijados.

Además en cada localidad, la población en Asamblea Local elegirá a un Delegado que participará en la elección del Núcleo Ejecutor y posteriormente apoyará coordinando las decisiones que tome dicho Núcleo Ejecutor.

La Brigada de Mantenimiento estará conformada según las plazas establecidas y de acuerdo al listado de brigadistas inscritos y ratificados en las asamblea locales

#### 2.4.5 Evaluación del Expediente Técnico

Mediante un Evaluador de Proyectos, efectúa la evaluación técnica (gabinete) del expediente técnico de mantenimiento. El Evaluador Zonal de FONCODES revisa y previa conformidad, eleva al Comité Zonal de Aprobación.

#### 2.4.6 Aprobación del Financiamiento

El Comité Zonal de Aprobación, aprueba el Expediente Técnico del Proyecto para el financiamiento del mantenimiento, mejoramiento y/o recuperación de las obras a ser realizadas por el Núcleo Ejecutor.

#### 2.4.7 Convenio de Financiamiento

El Jefe Zonal suscribe el Convenio de Financiamiento para la ejecución de los trabajos de mantenimiento, mejora y/o recuperación de las obras, con el Núcleo Ejecutor, representado por su Presidente, Secretario, Tesorero, Fiscal, así como con el Inspector Técnico y el Inspector Administrativo.

#### 2.4.8 Ejecución del Proyecto

El Núcleo Ejecutor del Grupo de Mantenimiento ejecuta los trabajos a través de la Brigada de Mantenimiento de acuerdo al Plan de Mantenimiento, apoyados por los Inspectores. La supervisión del trabajo está a cargo del Supervisor de Proyectos y del Supervisor Zonal de FONCODES. La Municipalidad fiscaliza a través del Fiscal del Núcleo Ejecutor.

#### 2.4.9 Terminación del Proyecto

El Supervisor de Proyectos verifica la culminación de los trabajos de cada una de las obras de acuerdo al Expediente Técnico aprobado. Firman la actas de terminación y de entrega de cada obra, los inspectores, los supervisores, los

representantes del Núcleo Ejecutor y los representantes de las entidades receptoras. A la culminación de los trabajos en todas las obras se suscribe el Acta de Terminación del Proyecto.

#### 2.4.10 Liquidación del Convenio

Los Inspectores y el Núcleo Ejecutor preparan la liquidación y la presentan al Supervisor de Proyectos, quien verifica la documentación correspondiente y la remite a la Oficina Zonal para su revisión y trámite de emisión de la Resolución de Liquidación del Convenio.

### **2.5 Características del Brigadista**

El diseño del programa consideraba que las personas aptas para ser brigadistas tuvieran las siguientes características:

- ✓ Ser jefe de familia y pertenecer al segmento pobre
- ✓ Tener entre 18 y 65 años
- ✓ Vivir en la localidad de la obra
- ✓ No tener trabajo conocido por la comunidad

### **2.6 Nivel Óptimo de Salario**

Se estableció el salario de 300 soles mensuales por brigadista de mantenimiento para el desarrollo de este programa.

### **2.7 Ámbito de Acción del Programa**

#### 2.7.1 Ámbito inicial del Programa “A Trabajar” – Rural

Mediante Decreto de Urgencia N° 117-2001, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 03 de octubre del 2001, se constituye el Proyecto de Emergencia Social Productivo – “A Trabajar” Rural, a cargo de FONCODES, siendo su ámbito de acción los distritos clasificados como rurales, incluyendo aquellos que tienen como mínimo un 30% de sus habitantes residentes en el ámbito rural según cifras censales.

El ámbito inicial del PESP RURAL abarcó 1305 distritos ubicados en 175 provincias de 21 Departamentos.

#### 2.7.2 Ámbito actual del Programa “A Trabajar” – Rural

A través del Decreto de Urgencia N° 023-2002, de fecha 22 de mayo del 2002, se modificó el Decreto de Urgencia N° 117-2001, ampliando el ámbito de intervención del Programa, inclusive en aquellas Capitales de Distrito que están consideradas como ámbito urbano, de acuerdo a los criterios de focalización que establezca FONCODES.

Mediante Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 118-2002-FONCODES/DE de fecha 08 de julio del 2002 , se amplió el ámbito inicial del PESP RURAL, abarcando el ámbito actual a 1634 distritos ubicados en 192 provincias de 24 Departamentos.

Esto se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 4**  
**AMBITO DEL PROGRAMA "A TRABAJAR" RURAL**  
**SITUACIÓN INICIAL VS SITUACION ACTUAL**  
**(METAS)**

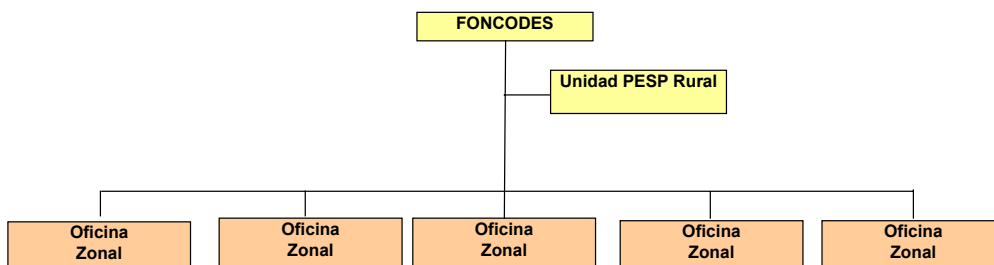
	INICIAL	ACTUAL
<b>DISTRITOS</b>	1,305	1,634
<b>PROVINCIAS</b>	175	192
<b>DEPARTAMENTOS</b>	21	24

### 3. ELEMENTOS DE DISEÑO

#### 3.1 Organización del Programa

##### 3.1.1 Organización Administrativa

El siguiente diagrama muestra la forma en que está organizado el Programa.



La Unidad de Coordinación (Unidad PESP Rural), presta apoyo en la gestión del Programa a la Gerencia de Proyectos de Infraestructura del FONCODES, lográndose realizar un trabajo conjunto y coordinado con las 25 Oficinas Zonales a nivel nacional.

Esta Unidad ha estado encargada de evaluar, coordinar, apoyar y proponer las acciones necesarias para contribuir a la eficiencia en la ejecución de cada una de las etapas del Programa, interactuando con todos sus componentes, en estrecha relación con las Oficinas Zonales y los diferentes órganos de la sede central del FONCODES, en concordancia con los lineamientos de política y normatividad institucional.

##### 3.1.2 Organización Social

###### a) Asambleas Comunales

El sistema de FONCODES articula organizadamente a la población para que se constituyan en Núcleos Ejecutores. .

Siguiendo una secuencia en la conformación. Primero, se trata de una reunión de personas en una Asamblea General de la población. Segundo, dichas personas manifiestan su voluntad de conformar la organización denominada Núcleo Ejecutor con el objeto de pedir a FONCODES que financie un proyecto que implique un beneficio de tipo social. En ese momento se tiene conformado el ente colectivo, la organización de tal manera que ya no cabe referirse a las personas que lo conforman sino a la organización creada por la población con el fin de ejecutar las obras que los convoca. **El Núcleo Ejecutor, pasa a representar formal y legalmente a la comunidad en la presentación de la solicitud de financiamiento y en la ejecución del proyecto mismo.**

b) Núcleos Ejecutores

El Núcleo Ejecutor puede definirse como la “Organización creada por la propia población o comunidad que se constituye como tal, y en general por cualquier institución o grupo social que represente a una comunidad organizada que busque un beneficio de tipo social para ella, y que en consecuencia puede recibir financiamiento de FONCODES para la ejecución, culminación y transferencia de la obra de inversión social a favor de la Entidad Receptora designada por Ley”.

Aunque los Núcleos Ejecutores no reúnen los requisitos para ser considerados personas jurídicas <sup>10</sup>, sí **son entes colectivos<sup>11</sup> sujetos de derecho**, es decir con derechos, atribuciones y obligaciones. Así lo han concebido la Ley de FONCODES No. 26157, Estatuto de FONCODES aprobado por Decreto Supremo No. 057-93-PCM, Decreto Supremo No. 015-96-PCM y Decreto Supremo No. 020-96-PRES, al contemplar su existencia y otorgarles capacidad jurídica, orientando así las normas legales hacia una concepción realista.

La existencia del Núcleo Ejecutor termina cuando culmina el proyecto. De acuerdo a la Ley No. 27171 y el Decreto Supremo No. 005-99-PRES, se entiende culminado el proyecto una vez que éste ha sido liquidado

### **Manejo Financiero de los Núcleos Ejecutores**

Una vez que el proyecto ha sido evaluado (técnica y financieramente) y aprobado, FONCODES otorga los recursos directamente al Núcleo Ejecutor. Se transfieren los recursos del caso a cuentas bancarias aperturadas previamente en una entidad bancaria de la Superintendencia de Banca y Seguros, elegida por FONCODES. Cabe aclarar que el manejo de recursos antes citado es propio de los que el financiamiento es otorgado a los Núcleos Ejecutores bajo la modalidad de “**Donación con cargo**”.

FONCODES ha establecido informes mensuales y rendiciones parciales de cuenta a ser presentadas por los Núcleos Ejecutores. Al finalizar el proyecto, el Núcleo Ejecutor con el asesoramiento de los Inspectores Técnico y Administrativo presentarán una Rendición de Cuentas Final de la

<sup>10</sup> Pues para ser considerado persona jurídica es requisito indispensable su inscripción registral.

<sup>11</sup> Los entes colectivos pueden ser personas jurídicas o no. Es decir se dividen en entes reconocidos como personas jurídicas y entes colectivos desprovistos de reconocimiento formal, pero con subjetividad jurídica por ser sujetos de derecho.

totalidad de los gastos incurridos en el proyecto, adjuntando para ello la documentación original de los comprobantes de pago realizados. Asimismo, deben publicar dicha rendición en un lugar visible de la comunidad a efectos de rendirles cuenta de su gestión, lo cual coadyuva a involucrar a la comunidad en el proyecto y contribuye a que se lleve a cabo de manera transparente.

c) Fiscalización de los Municipios

En cada Núcleo Ejecutor se encuentra presente el Fiscal, que es representante del Municipio Distrital donde se ejecuta la obra. Este fiscal es miembro del Órgano Representativo del Núcleo Ejecutor, que está constituido además por el Presidente, Tesorero, Secretario y Vocal.

### 3.2 Organización del Monitoreo del Programa

El programa cuenta con dos inspectores por proyecto, uno técnico encargado del control físico y de calidad de la obra intervenida, y de uno administrativo encargado de los avances financieros de la ejecución. Adicionalmente se cuenta con un supervisor de obra por cada dos proyectos, que tiene como función el monitoreo de las metas trazadas y la solución de problemas en general, y es quien reporta la información de obras a la Oficina Zonal del Foncodes de la localidad. En la Oficina Zonal se consolida y supervisa la información recibida de todas las obras de su ámbito, labor que es realizada por el supervisor de planta, el mismo que se encarga de remitir la información a la base de datos central, desde donde se accede para el uso general de la institución y áreas de coordinación.

A través del monitoreo y seguimiento de los procesos que constituye el Ciclo de Proyecto del PESP Rural se realiza un control constante de las obras y con ello se posibilita el fiel cumplimiento de los objetivos programados y se verifica la eficacia y eficiencia de la realización de un proyecto, identificando sus logros y debilidades. Uno de sus objetivos es la intervención oportuna para implementar las medidas correctivas en caso de presentarse algún problema

El monitoreo ofrece un número considerable de beneficios, por lo que constituye una pieza esencial para alcanzar el éxito de cada uno de los proyectos ejecutados descentralizadamente.

Los supervisores de cada Convenio, así como los supervisores de planta en cada Oficina Zonal, apoyados y asesorados por los Coordinadores Nacionales de la Unidad PESP-Rural, realizan esta labor, con lo que se logra un control permanente. Por la presencia personalizada de la Unidad, se puede contar con información de primera mano, entre otros beneficios pudiendo señalar los siguientes:

- Identifican y/o toman conocimiento de problemas en el diseño y la implementación de un proyecto y proponen soluciones.
- Permiten comprobar si se está manteniendo la ruta hacia el objetivo planeado en el proyecto de Rehabilitación, Mantenimiento o Mejoramiento.
- Evalúan los supuestos implícitos y determinan los riesgos de no alcanzar las metas
- Estiman la posibilidad de alcanzar los objetivos institucionales planteados
- Identifica las debilidades que deben ser atendidas y recomienda cambios de manera oportuna
- Propone soluciones a los ejercicios de ejecución y procedimientos administrativos.

### **3.3 Control de la Filtración**

La filtración al Programa se ha tratado de disminuir de manera indirecta a través de al auto focalización por jornales, focalización por tipo de proyectos, focalización geográfica y la focalización a través de la selección en las comunidades.

### **3.4 Criterios de Focalización**

La focalización en el Programa “A Trabajar” Rural es la consecuencia de aplicar y hacer interaccionar cuatro criterios simultáneos de focalización: i) auto focalización por jornales; ii) focalización según tipo de proyectos (reparación, mantenimiento y mejoramiento de infraestructura productiva y social); iii) focalización según zonas o regiones pobres o criterio de focalización geográfica y iv) focalización en pobres a través de la selección (inscripción y posterior sorteo) de postulantes locales no calificados efectuada por las mesas de priorización.

La auto focalización hace sentido en un contexto de focalización por proyecto y región pobre, de otro modo tendríamos situaciones en que se paga un jornal para atraer a los pobres en regiones no pobres, con la consiguiente falta de interés en el Programa.

En la práctica, en base a un mapa de pobreza basado en información censal de 1993, se efectuó un ranking de distritos según severidad de la pobreza y los recursos del PESP Rural fueron asignados en proporción a la población de cada distrito pobre.

En la Etapa I del PESP Rural, FONCODES combinó la focalización geográfica con un salario relativamente “bajo” como mecanismos de auto selección. Utilizando el Mapa de Pobreza elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF-PERU (2001) se priorizaron los 532 distritos rurales con mayor severidad de pobreza. Adicionalmente, el programa estableció como criterios de auto selección entre los Jefes de Hogar, el estar dispuesto a aceptar el salario vigente.

## **4. RESULTADOS**

### **4.1 Cumplimiento de Metas**

- Entre los meses de junio y agosto del 2002 se concluyeron los 1,001 proyectos de la Primera Etapa del PESP – Rural, generando 47,112 empleos temporales de 6 meses. En esta etapa se atendieron 536 distritos con 24,179 obras.
- El 1er tramo de la II Etapa estuvo conformado por 192 proyectos aprobados entre junio y septiembre del 2002, los que generaron 9,724 empleos temporales de 6 meses, concluyendo su ejecución en junio del 2003. Se atendieron 150 distritos con 3,695 obras.
- El 2do tramo de la II Etapa está conformado por 375 proyectos aprobados entre septiembre 2002 y enero 2003. Habiéndose concluido la ejecución de 47 a partir de mayo del 2003, actualmente se encuentran en ejecución 328 proyectos. En este tramo se ha generado 19,658 empleos temporales de 6 meses y se atienden 382 distritos con 5,365 obras.
- En el mes de junio se inició el proceso de aprobación con recursos de la donación DFID, lográndose aprobar 61 proyectos de un total de 82.

Esto se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 11 – EJECUCIÓN FÍSICA DEL PROGRAMA “A TRABAJAR” RURAL

<b>I. METAS DE EMPLEO</b>	<b>Metas</b>	<b>Resultados</b>
<b>Obreros (Seis Meses)</b>	<b>160,000</b>	<b>71,395</b>
<b>Personal Técnico</b>	<b>36,192</b>	
<b>II. METAS FÍSICAS</b>		
Edificaciones (Aulas, Postas de Salud, Centros Comunitarios)	20,000 obras	11,028 obras
Saneamiento (Agua Potable, Desagüe, Pozos, etc).	16,000 obras	3,478 obras
Obras de Autoconstrucción Comunal y Otras	15,000 obras	1,607 obras

CUADRO No. 3 – METAS DEL PROGRAMA “A TRABAJAR” RURAL

	<b>Metas</b>	<b>Resultados</b>
No. Infraestructuras para mantenimiento	65,000	33,239
No. de Grupos de Mantenimiento en 24 Meses	4,000	1,612
No. Promedio de Trabajadores por Grupo de Mantenimiento	40	44.3
Jornal Promedio Mano de Obra	S/. 10.4	S/. 10.4
% Costo de Mano de Obra / Costo Directo	59%	60%
% Costo Materiales / Costo Directo	33%	33%
% Costo de Herramientas / Costo Directo	8%	7%

El detalle de estos resultados se muestra a continuación:

4.1.1 Empleos Generados

	Proyectos aprobados	Proyectos Iniciados	Proyectos Culminados	N° Empleos de 6 meses Projectado	N° Empleos de 6 meses Aprobado
<b>Primera Etapa:</b>	<b>1001</b>	<b>1,001</b>	<b>1,001</b>	<b>43,670</b>	<b>47,112</b>
<b>Segunda Etapa:</b>					
<b>1er. Tramo:</b> Total 192 Convenios	<b>192</b>	<b>192</b>	<b>192</b>	<b>8,432</b>	<b>9,724</b>
<b>2do. Tramo:</b> Total 375 Convenios	<b>375</b>	<b>375</b>	<b>20</b>	<b>16,469</b>	<b>19,658</b>
<b>Otros Proyectos:</b> El Niño, Qapac Ñam, PAE, Productivo Piloto	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>0</b>		<b>869</b>
<b>TOTAL MAYO 2003</b>	<b>1,612</b>	<b>1,612</b>	<b>1,197</b>	<b>68,571</b>	<b>77,363</b>

**Nota:** Los empleos de seis considera a Brigadistas y a Mano de Obra Calificada.

4.1.2 Tipo de Obras Ejecutadas

El Programa “A Trabajar” Rural ha tenido como finalidad la creación de trabajo temporal de seis meses a través de realizar, a nivel nacional la recuperación, mantenimiento y mejoramiento de infraestructura de uso público que se encontraba en situación de deterioro.

El Programa ha rehabilitado, en un 75% de los casos, infraestructura que no había sido realizada por FONCODES, sino por otras entidades del Estado Peruano, como del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros.

Asimismo, FONCODES ha realizado el mantenimiento y recuperación de obras de infraestructura productiva en el 52% de los casos, que permitirán a las localidades intervenidas poder mejorar sus ingresos a través del aprovechamiento de esta infraestructura, ayudándolos en la creación de negocios y generación de mayores ingresos.

Esto se puede observar en los cuadros siguientes:

**CUADRO No. 13 – TIPO DE OBRAS RECUPERADAS POR ENTIDAD QUE LA REALIZÓ INICIALMENTE (DICIEMBRE 2001 – MAYO 2003)**

Detalle	1ra Etapa	1er tramo II Etapa	2do tramo II Etapa	Total
<b>N° Obras</b>	<b>24,179</b>	<b>3,695</b>	<b>5,365</b>	<b>33,239</b>
Proyectos Ejecutados o en ejecución	1,001	192	375	1,568
N° Promedio de Obras por Proyecto	24	19	14	21
<b>Foncodes</b>	<b>15.20%</b>	<b>29.40%</b>	<b>24.60%</b>	<b>23.1%</b>
Recuperación	3%	2%	1%	2.0%
Mejoramiento	8%	18%	16%	14.3%
Mantenimiento	5%	9%	5%	6.4%
<b>Otros</b>	<b>74.80%</b>	<b>70.60%</b>	<b>75.40%</b>	<b>73.6%</b>
Recuperación	9%	4%	4%	5.7%
Mejoramiento	50%	43%	45%	46.0%
Mantenimiento	26%	24%	27%	25.8%

Fuente: Sistema de Información de Proyectos de FONCODES

**CUADRO No. 14 – TIPO DE OBRAS RECUPERADAS (DICIEMBRE 2001 – MAYO 2003)**

Detalle	1ra Etapa	1er tramo II Etapa	2do tramo II Etapa	% Total	Total de Obras
Inf. Vial	32%	36%	42%	37%	12,236
Sist. Riego	9%	20%	12%	14%	4,527
Inf. Turística	1%	2%	1%	1%	363
<b>Sub total Infraestructura Productiva:</b>	<b>42%</b>	<b>58%</b>	<b>55%</b>	<b>52%</b>	<b>17,126</b>
Aulas	26%	19%	20%	22%	7,318
P. De Salud	3%	2%	2%	2%	730
Saneamiento	13%	9%	9%	10%	3,478
Obras Comunales	15%	6%	5%	9%	2,980
Otros	1%	6%	8%	5%	1,607
<b>Sub total Infraestructura Social:</b>	<b>58%</b>	<b>42%</b>	<b>45%</b>	<b>48%</b>	<b>16,113</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>33,239</b>

Fuente: Sistema de Información de Proyectos de FONCODES

#### 4.2 Características del Brigadista

Al analizar la información de cada una de las etapas del Programa "A Trabajar" Rural se observa que casi la totalidad de brigadistas son mayores de edad.

Asimismo, a pesar de que inicialmente había una mayor participación de brigadistas varones en el programa, esta tendencia está revirtiéndose, tal como se observa en los dos últimos tramos.

A pesar de que el porcentaje de brigadistas varones es mucho mayor que el de mujeres, el porcentaje de brigadistas por edad es similar en ambos géneros.

**CUADRO No. 6 – SITUACIÓN DE BRIGADISTAS SEGÚN RANGO ETÁREO Y GENERO**

Género de Brigadistas	% de Brigadistas			% del Género		
	1ra. Etapa	1er Tramo II Etapa	2do Tramo II Etapa	1ra. Etapa	1er Tramo II Etapa	2do Tramo II Etapa
<b>Mujeres</b>	<b>12.7%</b>	<b>27.2%</b>	<b>21.2%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
Menores a 18 años	0.1%	0.0%	0.0%	0.9%	0.0%	0.0%
Entre 18 y 25 años	2.0%	5.0%	3.2%	15.9%	18.3%	15.0%
Entre 26 y 39 años	5.4%	12.2%	9.8%	42.9%	44.9%	46.4%
De 40 a más años	5.1%	10.0%	8.2%	40.3%	36.8%	38.7%
<b>Hombres</b>	<b>87.3%</b>	<b>72.8%</b>	<b>78.8%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
Menores a 18 años	0.5%	0.0%	0	0.6%	0.0%	0.0%
Entre 18 y 25 años	13.0%	13.2%	14.7%	14.8%	18.1%	18.7%
Entre 26 y 39 años	37.8%	29.4%	29.6%	43.2%	40.3%	37.6%
De 40 a más años	36.1%	30.3%	34.5%	41.3%	41.6%	43.7%

Fuente: Sistema Brigadas PESP Rural (BPR) de FONCODES.

### 4.3 Nivel Óptimo de Salario

Las características del Programa “A Trabajar” Rural y del mercado laboral rurales de Perú han permitido arribar a la conclusión que el salario de 10 soles día está adecuadamente definida pues ha permitido focalizar el benefició hacia las poblaciones en extrema pobreza sin afectar las actividades de instituciones sociales comunales.

- Las evidencias de **“exceso de oferta laboral” no son atribuibles al salario** sino a la magnitud de la pobreza rural (el 80% es pobre), a la crisis que viene sufriendo la agricultura y al limitado presupuesto asignado al programa para hacer frente a la gran demanda social rural por oportunidades laborales.
- **Los salarios del mercado laboral rural tradicionalmente están por encima del salario fijado por el PESP Rural**, y a pesar que durante el año 2002 han bajado en muchos departamentos siguen estando por encima del salario del Programa.

### 4.4 Focalización y Filtración

#### 4.4.1 Focalización Geográfica

Se observa que aproximadamente el 80% de la casos de brigadistas del Programa “A Trabajar” Rural se encuentra en los dos primeros quintiles de pobreza.

CUADRO No. 7 – SITUACIÓN DE BRIGADISTAS SEGÚN NIVELES DE POBREZA

QUINTILES	Ambito Total		Primera Etapa		1er tramo II Etapa		2do tramo II Etapa		3er tramo II Etapa		Total Atendido	
<b>Total general</b>	<b>1634</b>	<b>100%</b>	<b>536</b>	<b>100%</b>	<b>150</b>	<b>100%</b>	<b>382</b>	<b>100%</b>	<b>330</b>	<b>100%</b>	<b>1473</b>	<b>100%</b>
<b>QUINTIL 1</b>	<b>729</b>	<b>45%</b>	<b>394</b>	<b>74%</b>	<b>34</b>	<b>23%</b>	<b>126</b>	<b>33%</b>	<b>110</b>	<b>33%</b>	<b>702</b>	<b>48%</b>
<b>QUINTIL 2</b>	<b>532</b>	<b>33%</b>	<b>105</b>	<b>20%</b>	<b>57</b>	<b>38%</b>	<b>145</b>	<b>38%</b>	<b>133</b>	<b>40%</b>	<b>470</b>	<b>32%</b>
<b>QUINTIL 3</b>	<b>245</b>	<b>15%</b>	<b>31</b>	<b>6%</b>	<b>32</b>	<b>21%</b>	<b>67</b>	<b>18%</b>	<b>58</b>	<b>18%</b>	<b>195</b>	<b>13%</b>
<b>QUINTIL 4</b>	<b>64</b>	<b>4%</b>	<b>4</b>	<b>1%</b>	<b>14</b>	<b>9%</b>	<b>23</b>	<b>6%</b>	<b>10</b>	<b>3%</b>	<b>51</b>	<b>3%</b>
<b>QUINTIL 5</b>	<b>64</b>	<b>4%</b>	<b>2</b>	<b>0%</b>	<b>13</b>	<b>9%</b>	<b>21</b>	<b>5%</b>	<b>19</b>	<b>6%</b>	<b>55</b>	<b>4%</b>

Fuente: Sistema Brigadas ESP Rural (BPR) de FONCODES

La distribución de inversión del Programa “A Trabajar” Rural durante el año 2002, muestra que el 66.5% del gasto de los proyectos ejecutados se ha destinado a los distritos rurales del primer quintil de ingresos, y que el 90.4%

acumulado del gasto se destina a los distritos de los dos primeros quintiles de ingresos.

**CUADRO No. 10 - DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PESP RURAL EN EL AÑO 2002 POR QUINTILES DE SEVERIDAD DE LA POBREZA**

Quintil de fgt2	Nº Distritos	Inversión en soles	% de Inversión	% Acumulado
Más Pobre	498	180,511,177	66.5%	<b>66.5%</b>
Quintil 2	275	64,886,236	23.9%	<b>90.4%</b>
Quintil 3	86	18,734,506	6.9%	97.3%
Quintil 4	20	3,809,471	1.4%	98.7%
Menos Pobre	17	3,422,111	1.3%	100.0%
<b>Total</b>	<b>896</b>	<b>271,363,501</b>	<b>100.0%</b>	

\* Los quintiles de la severidad provienen del Mapa de Pobreza del MEF

Nota: Se excluye 20 casos multidistritales que asciende a un total de 4.8 millones de nuevo soles

Fuente: Base de Datos de Proyectos del Programa "A Trabajar" Rural de FONCODES

#### 4.4.2 Focalización Individual

Según la Encuesta Nacional de Focalización de Brigadistas, Pichihua (2002), se encontró que no existen evidencias significativas de filtraciones de pobladores rurales no pobres. Se estima que el 90.5% de los brigadistas era calificado como pobre o pobre extremo. Por lo tanto la tasa de filtración encontrada llegaba a 9.5%.

Asimismo, se ha analizado a los beneficiarios directos del Programa "A Trabajar" Rural, considerando la información proporcionada por la encuesta ENAHO 2002-IV Trimestre, que muestra que el Programa "A Trabajar" Rural tiene una filtración de 7% únicamente, como se muestra en el cuadro siguiente.

**CUADRO No. 9 – SITUACIÓN DE BRIGADISTAS SEGÚN NIVELES DE POBREZA**

Quintil Ingreso	Nº benef.	%	% Acum.
Más Pobre	33,474	45%	<b>45%</b>
Quintil 2	25,286	34%	<b>79%</b>
Quintil 3	10,089	14%	<b>93%</b>
Quintil 4	4,253	6%	99%
Menos Pobre	852	1%	100%
<b>Total</b>	<b>73,952</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Encuesta ENAHO 2002 del IV Trimestre, INEI

Ambas cifras son inferiores al 25% encontrado por Grosh & Baker (1995) en la experiencia internacional de programas sociales con focalización geográfica y auto focalizados.

#### **Encuesta Rápida de Hogares**

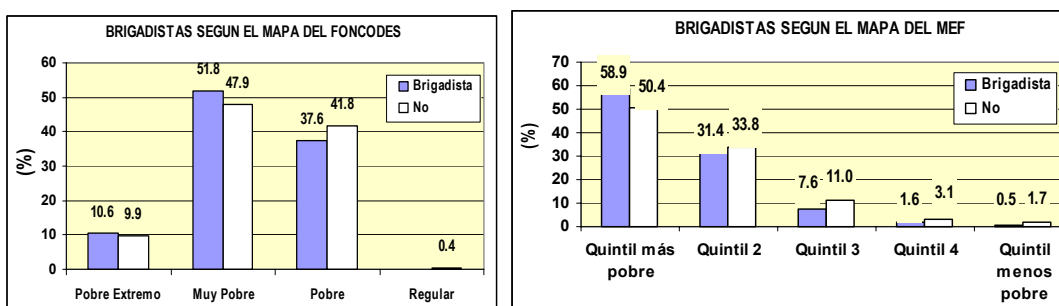
FONCODES ha realizado la Encuesta Rápida de Hogares (ERH) durante los meses de abril, mayo y junio de 2003, que tuvo como propósito hacer un levantamiento de información actualizada a nivel nacional, en aquellas localidades del ámbito de actuación de FONCODES donde haya intervenido o no, de los programas regulares y del Programa "A Trabajar" Rural de FONCODES.

Una pregunta de interés para FONCODES es conocer quienes se han beneficiado del programa “A Trabajar Rural”, para ello la encuesta rápida de hogares incluyó la siguiente pregunta: **¿Ud. o algún miembro de su hogar ha participado como brigadista en el programa “A Trabajar Rural”?** Las respuestas a esta pregunta han permitido identificar a los hogares de los brigadistas que participaron en este programa. Por lo tanto, se puede someter a prueba la estrategia de focalización utilizada caracterizando a los brigadistas por la categoría social de su hogar.

Una segunda pregunta de interés para FONCODES es el impacto que ha tenido la intervención en mejorar el ingreso y el consumo a los beneficiarios del programa. Las preguntas de la encuesta han tratado de extraer la opinión de los entrevistados sobre dichas variables y si atribuyen a FONCODES tales resultados.

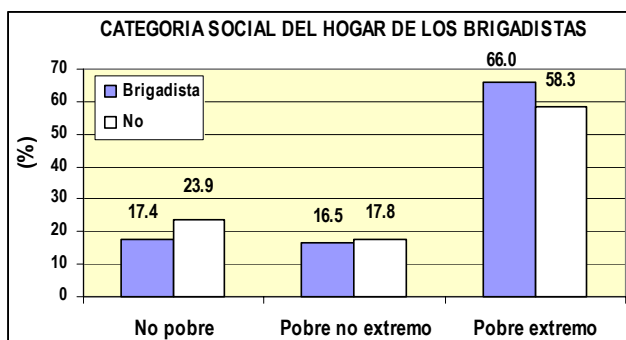
A continuación mostramos algunos hallazgos importantes como resultado de una encuesta rápida a hogares que se ejecutó a una muestra de localidades rurales.

Una de las preocupaciones más frecuentes de estos programas es si realmente los instrumentos de focalización utilizados permiten beneficiar principalmente a los más pobres. Los resultados que se presentan a continuación muestran fehacientemente que FONCODES ha sido eficaz en focalizar a la población más pobre, a pesar de haber utilizado solamente aproximaciones geográficas para priorizar el Programa. Por ejemplo, contrastando la residencia de los brigadistas, proporcionada por la Encuesta Rápida de Hogares, con respecto a los mapas de pobreza de FONCODES y del MEF se encuentra que el 100% de brigadistas residían en distritos calificados por FONCODES como pobres, muy pobres o pobres extremos. Del mismo modo, con respecto al Mapa de Pobreza del MEF, se encuentra que casi el 98% de brigadistas residían en distritos ubicados en los primeros tres quintiles de pobreza, y que el 90% en los primeros dos quintiles de pobreza.



Para identificar cuál es la categoría socioeconómica de hogar del brigadista (pobre extremo, pobre no extremo o no pobre) se volvió a utilizar el método Proxy Means Test. En el gráfico adjunto, se observa que el 83% de los brigadistas del PESP Rural provenían de hogares que se encontraban en situación de pobreza, y que el 66% era calificado como pobre extremo. Cifras que superan largamente la pobreza rural oficial (78% pobres y 54% pobres extremos), lo que indica que la selección de los brigadistas priorizó a los hogares más vulnerables. Eso quiere decir que hubo una filtración del 17.4% de no pobres que se beneficiaron del programa. Esta cifra no es alarmante considerando que en el área rural el 22% de hogares son no pobres, y por que

en las zonas intervenidas, incluso los calificados como no pobres tienen mayor precariedad que en las zonas no intervenidas.



#### 4.5 Costo / Eficiencia del Programa

- El costo de la Mano de Obra en los proyectos del Programa constituye el 60% del Costo Directo.

Si analizamos con más detalle esta cifra observamos que ésta se conforma del costo de la Mano de Obra No Calificada, que son los “Brigadistas” y de la Mano de Obra Calificada, que es el “Maestro de Obras”.

El costo de los brigadista representa el 55% del Costo Directo, que es el 42% del costo de un proyecto completo. Esto implica que para transferir un dólar a los “pobres” se necesitan 2.40 dólares como costo del proyecto.

- El costo de los materiales constituye el 33% del Costo Directo.

Esto representa el 25% del costo del proyecto. Esto quiere decir que por cada dólar que cuesta el proyecto se están utilizando 25 centavos en materiales que quedan en las comunidades beneficiarias de las obras a través del Programa “A Trabajar” Rural.

- El costo de las herramientas constituye el 7% del Costo Directo

Debido a que el Programa “A Trabajar” Rural tiene como objetivo la generación de empleo se constata el uso de herramientas que ayuden en las labores que son intensivas en uso de mano de obras. Estas herramientas utilizadas pueden ser picos y palas, que son entregados a los brigadistas para sus labores cotidianas, y que quedan posteriormente asignados a los municipios distritales, sirviendo para el posterior mantenimiento de las obras.

Estos resultados se observan a continuación:

**CUADRO No. 12**  
**ESTRUCTURA DE COSTOS DE UN PROYECTO**  
**DEL PROGRAMA "A TRABAJAR" RURAL**

DESCRIPCIÓN	Monto (S/.)	% del Total	% del CD
<b>Total = I+II (EN NUEVOS SOLES)</b>	<b>187,505</b>	<b>100%</b>	
<b>I. Costo Mantenimiento = a+b+c</b>	<b>187,505</b>	<b>100%</b>	
<b>a. Gastos Preinversión</b>	<b>10,900</b>	<b>6%</b>	
Promotores	2,700	1%	
Proyectistas	6,200	3%	
Evaluadores	2,000	1%	
<b>b. Costo Obra= CD+GG</b>	<b>164,605</b>	<b>88%</b>	
Costo Directo	141,955	76%	<b>100%</b>
Mano de Obra No Calificada (Brigadistas)	77,973	42%	55%
Mano de Obra Calificada (Maestro de Obra)	7,200	4%	5%
Materiales	46,590	25%	33%
Herramientas	10,192	5%	7%
Gastos Generales de Obra	22,650	12%	
Apoyo Técnico (Insp. Técnico)	12,000	6%	
Apoyo Administrativo (Insp. Adm.)	7,500	4%	
Gastos Desplazamiento N. Ejecutores	3,000	2%	
Cartel de Obra	150	0%	
<b>c. Gastos de Supervisión</b>	<b>12,000</b>	<b>6%</b>	
Supervisores Externos	12,000	6%	

#### 4.6 Capacitación

##### 4.6.1 Capital Humano

El Programa "A Trabajar" Rural ha ejecutado dos etapas. En la I Etapa se realizó capacitación a los brigadistas de los proyectos aprobados durante un mes. En la II Etapa se modificó este esquema, incorporando un maestro de obra, encargado de la labor de capacitación a los brigadistas durante toda la duración de los proyectos.

Debido a la alta rotación encontrada en el Programa, la estrategia de brindar trabajo de seis meses a un grupo de brigadistas se topó con la situación de que todos las personas aptas de las localidades priorizadas estaban interesadas en trabajar en el Programa, así fuera por un tiempo inferior a los seis meses. Por esta razón, existió una alta rotación de brigadistas en los proyectos del Programa. Este hecho trajo consigo que la capacitación brindada en la I Etapa solo fuera útil a los brigadistas iniciales, que no fueron los que estuvieron ejecutando la obra durante la vida del proyecto.

Al haber incorporado al maestro de obra en la II Etapa se dio una capacitación más intensiva, debido a que el trabajo, la enseñanza y el aprendizaje se conceptualizaron como un todo que no podía ser separado. En este sentido, los brigadistas recibían capacitación constante, en la ejecución de las obras, con las herramientas del proyecto, a través de los maestros de obra, que fueron considerados como personas de su misma condición pero que tenían algún nivel superior de capacitación.

#### 4.6.2 Capital Social

Esta capacitación constante tuvo como resultado que en las localidades intervenidas se cuente con mano de obra calificada, que a la postre pueden hacerse cargo del futuro mantenimiento de estas obras rehabilitadas. Esta situación va en apoyo de la sostenibilidad de las obras.

Asimismo, esta estrategia permitió que al contar con personas más calificadas para ejecutar las obras, éstas tuvieran una mejor calidad que se observa en el acabado de las mismas.

La capacitación brindada por el Programa "A Trabajar" Rural fue el aspecto más valorado por las comunidades<sup>12</sup>, debido a que les permitía mejorar sus condiciones de empleabilidad.

### 5. EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA

#### 5.1 Presupuesto

De acuerdo a los criterios técnicos generales y las metas establecidas para el Proyecto, se formuló el siguiente presupuesto y cronograma:

**PRESUPUESTO DEL PROGRAMA "A TRABAJAR" RURAL**  
**PERÍODO 2001-2003**  
**En Miles de Nuevos Soles**

DESCRIPCIÓN	Años			TOTAL
	2001	2002	2003	
I. Costo Mantenimiento	75,230	431,846	242,945	750,021
a. Gastos de Pre-Inversión	18,500	40,000	15,500	74,000
b. Costo Directo	49,730	293,846	164,445	508,021
c. Gastos de Inspección	4,000	56,000	36,000	96,000
d. Gastos de Supervisión	2,500	35,000	22,500	60,000
e. Gastos Generales	500	7,000	4,500	12,000
II. Gastos de Operación	240	3,750	2,250	6,240
III. Otros Gastos de Implementación	4,560	19,190	5,850	29,600
<b>Total = I + II + III</b>	<b>80,030</b>	<b>454,786</b>	<b>251,045</b>	<b>785,861</b>
<b>Equivalente (miles US\$)</b>	<b>22,866</b>	<b>129,939</b>	<b>71,727</b>	<b>224,532</b>

<sup>12</sup> De Beneficiarios a Clientes: Aplicación de la "Libreta de Calificaciones" a Programas Sociales en Perú, Cuanto 2003.

## 5.2 Evolución Financiera

Debido a restricciones presupuestales, solamente han podido ejecutarse 315.7 millones de soles, que corresponde al 40% del presupuesto estimado para realizar todas las etapas del Programa.

### PRESUPUESTO EJECUTADO EN LOS AÑOS 2001-2003 PROGRAMA "A TRABAJAR" RURAL

AÑO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO	2,001	2,002	2,003		TOTAL	
	R.O.	R.O.	R.O.	DON		
Presupuesto Inicial Aprobado - PIA	0	320,000,000	130,643,984	7,000,000	137,643,984	457,643,984
Presupuesto Institucional Modificado - PIM	92,268,000	161,025,135	121,643,984	17,800,000	139,443,984	392,737,119
<b>Ejecución</b>	<b>92,218,197</b>	<b>160,755,315</b>	<b>55,242,787</b>	<b>7,421,650</b>	<b>62,664,437</b>	<b>315,637,949</b>

## 6. IMPACTO DEL PROGRAMA

Para elaborar estos resultados se tomó en consideración la Encuesta Rápida de Hogares<sup>13</sup>, elaborada por FONCODES en el año 2003.

### 6.1 Impacto en el Valor de los Activos y Propiedades del Hogar

Alrededor del 15% de los brigadistas indican haber tenido un incremento en sus activos entre el año 2001 y el 2002, en tanto que solo el 11.8% de los no brigadistas afirmaron un aumento en sus activos. Esta diferencia, indica que en las zonas de intervención FONCODES ha logrado que la mejora en los activos del hogar esté casi 3% por encima de lo observado en áreas no intervenidas. Las expectativas de los hogares para el 2003 con respecto al 2002 es aún más positiva, pues los hogares donde ha habido un brigadista espera que sus ingresos aumenten en mayor proporción que lo que esperan los hogares que no han participado en el programa. Pero, ambos grupos responden mayoritariamente que esperan un aumento en sus activos para el 2003 (55.5% y 51.7%).

#### VALOR DE LOS ACTIVOS HOGAR ENTRE EL 2002 Y EL 2001 Porcentaje

RESPUESTA	BRIGADISTA		TOTAL
	Sí	No	
Ha aumentado	14.6	11.8	12.4
Permanece igual	66.3	64.2	64.6
Ha disminuido	19.1	24.0	23.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

#### EXPECTATIVA DEL VALOR DE LOS ACTIVOS DEL HOGAR 2003 VS 2002 Porcentaje

RESPUESTA	BRIGADISTA		TOTAL
	Sí	No	
Aumente	55.5	51.7	52.4
Permanezca igual	36.3	37.8	37.5
Disminuya	8.1	10.5	10.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

Un hecho interesante entre las familias de los brigadistas que señalan que han mejorado sus ingresos, es que alrededor del 23% atribuye a FONCODES la mejora en el valor de sus activos; cifra mayor a lo respondido por los hogares que no han

<sup>13</sup> Díaz y Pichihua, 2003.

participado en el PESP Rural, en que solamente el 11.6% de hogares atribuyen a FONCODES la mejora en sus activos.

**CONTRIBUCIÓN DE FONCODES EN INCREMENTAR EL VALOR DE LOS ACTIVOS DEL HOGAR (Porcentaje)**

Resultado	BRIGADISTA		Total
	Sí	No	
Sí	22.8	11.6	13.8
No	65.2	70.0	69.1
No sabe	11.9	18.4	17.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

## 6.2 Impacto en los Ingresos del Hogar

Más del 17% de los brigadistas indicaron que el ingreso de sus hogares ha aumentado entre el 2001 y el 2002, frente a un 10.7% de jefes de hogar que no fueron brigadistas que afirmaron un aumento en sus ingresos. Esta diferencia, indica nuevamente que en las zonas de intervención del Programa, FONCODES ha logrado que los hogares perciban dicha mejora de ingresos, que no es atribuible a otras actividades rurales. Las expectativas de los hogares rurales mayoritariamente se manifiestan muy optimistas en la posibilidad de mejorar sus ingresos para el 2003 con respecto al 2002 (58% versus 54% para brigadistas y no brigadista, respectivamente). Estos resultados indicarían que toda la población rural considera que el programa “A Trabajar Rural” genera efectos positivos.

**CAMBIOS EN LOS INGRESOS DEL HOGAR ENTRE EL 2002 Y EL 2001**  
Porcentaje

RESPUESTA	BRIGADISTA		TOTAL
	Sí	No	
Ha aumentado	17.4	10.7	12.0
Permanece igual	58.3	55.4	55.9
Ha disminuido	24.3	33.9	32.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

**EXPECTATIVA DE LOS INGRESOS DEL HOGAR 2003 VS 2002**  
Porcentaje

RESPUESTA	BRIGADISTA		TOTAL
	Sí	No	
Aumente	58.2	54.4	55.1
Permanezca igual	30.1	30.5	30.4
Disminuya	11.7	15.1	14.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

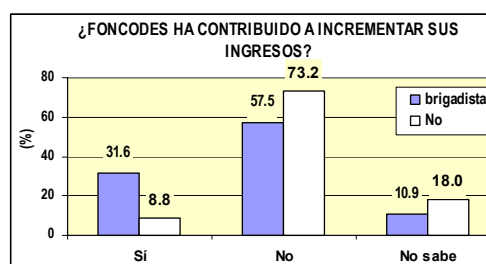
Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

Nuevamente, al igual que en el caso de los activos, con respecto a la mejora en los ingresos, casi un tercio de brigadistas (31.6%) atribuye a FONCODES la mejora en los ingresos de su hogar, pues, manifiesta haber sentido que sus ingresos efectivamente aumentaron. En cambio solamente un 8.8% de los hogares cuyo jefe de hogar no fue brigadista atribuye a FONCODES la mejora en el ingreso, lo que es un indicativo del rol dinamizador que genera en el ámbito local la mejora en el ingresos de sus residentes.

**CONTRIBUCIÓN DE FONCODES EN INCREMENTAR LOS INGRESOS DEL HOGAR (Porcentaje)**

Resultado	BRIGADISTA		Total
	Sí	No	
Sí	31.6	8.8	13.2
No	57.5	73.2	70.2
No sabe	10.9	18.0	16.6
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.



### 6.3 Impacto en el consumo de Alimentos del Hogar

Más del 21% de los brigadistas indican que en sus hogares ha aumentado el nivel de consumo de alimentos entre el 2001 y el 2002, frente a un 11.1% de jefes de hogar que no fueron brigadistas que también señalaron mejora en el consumo. Esta diferencia, indica nuevamente que en las zonas de intervención del Programa, FONCODES ha logrado que los hogares perciban dicha mejora del consumo, atribuible a su gestión. Al igual que antes, las expectativas de los hogares rurales en general se manifiestan muy optimistas en la posibilidad de continuar mejorando su consumo en le 2003 (58% versus 54% para brigadistas y no brigadista, respectivamente).

**CAMBIOS EN EL CONSUMO DE ALIMENTOS DEL HOGAR 2002 VS 2001**

RESPUESTA	BRIGADISTA		TOTAL
	Sí	No	
Ha aumentado	21.2	11.1	13.0
Permanece igual	62.1	64.5	64.0
Ha disminuido	16.7	24.5	23.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

**EXPECTATIVA EN EL CONSUMO DE ALIMENTOS DEL HOGAR 2003 VS 2002**

RESPUESTA	BRIGADISTA		TOTAL
	Sí	No	
Aumente	56.6	50.2	51.5
Permanezca igual	32.0	37.9	36.8
Disminuya	11.4	11.8	11.8
Total	100.0	100.0	100.0

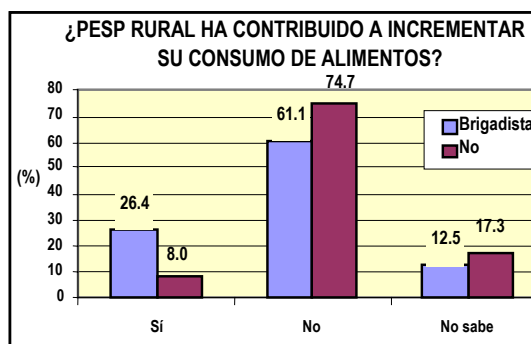
Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

Finalmente, al igual que en casos anteriores, con respecto a la mejora en el consumo de alimentos uno de cada cuatro brigadistas atribuye a FONCODES dicha mejora, la cifra es sustantivamente menor en los no brigadistas (8%), pero no es cero, lo que indica que, aún en esos casos, atribuyen a FONCODES el efecto sobre sus ingresos. Queda claro también que dos tercios de no brigadistas no atribuye a FONCODES la mejora en su consumo, lo mismo pero en menor magnitud responden los brigadistas.

**CONTRIBUCIÓN DEL PESP RURAL EN INCREMENTA R EL CONSUMO DE ALIMENTOS DEL HOGAR (Porcentaje)**

Resultado	BRIGADISTA		Total
	Sí	No	
Sí	26.4	8.0	11.6
No	61.1	74.7	72.0
No sabe	12.5	17.3	16.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.



### 6.4 Efecto Sobre la Producción y Negocios Rurales

Un importante hallazgo es efecto del que se produce como consecuencia del incremento en los ingresos de los brigadistas. Las evidencias señalan que tanto en brigadistas como en no brigadistas FONCODES ha tenido un impacto positivo en el incremento de la producción de sus chacras o ventas en sus negocios. Es probable que los brigadistas hayan invertido parte de sus ingresos en la adquisición de semillas de mejor calidad, fertilizantes y otro tipo de insumos para mejorar la producción de sus cultivos. El 20% de los brigadistas afirman haber tenido un incremento en la producción de sus chacras, mientras que solo el 13% de los no brigadistas afirman lo

mismo. De igual modo, existe un optimismo mayoritario tanto en los brigadistas como en los no brigadistas, con respecto a producción y la dinámica de los negocios locales.

**CAMBIOS EN LA PRODUCCIÓN Y VENTAS DEL HOGAR 2002 VS 2001**

RESPUESTA	BRIGADISTA		TOTAL
	Sí	No	
Ha aumentado	19.6	12.7	14.1
Permanece igual	51.7	50.2	50.5
Ha disminuido	28.8	37.1	35.5
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

**EXPECTATIVA EN LA PRODUCCIÓN Y VENTAS DEL HOGAR 2003 VS 2002**

RESPUESTA	BRIGADISTA		TOTAL
	Sí	No	
Aumente	58.7	54.1	55.0
Permanezca igual	28.5	28.4	28.4
Disminuya	12.9	17.4	16.5
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

Al igual que en los casos anteriores, los brigadistas atribuyen a FONCODES la mejora en la producción y ventas en mayor proporción que los no brigadistas (17.3% vs 7.1%, respectivamente). Con lo cual se puede observar una asociación directa entre el incremento de los ingresos por haber participado como brigadista del PESP Rural, el incremento en la producción y ventas, y el incremento en consumo de alimentos, lo que implica que efectivamente, FONCODES al mejorar los ingresos rurales ha desencadenado una nueva dinámica en el ámbito rural.

**CONTRIBUCIÓN DEL PESP RURAL EN INCREMENTAR LA PRODUCCIÓN O LOS NEGOCIOS DEL HOGAR**

Resultado	BRIGADISTA		Total
	Sí	No	
Sí	17.3	7.1	9.2
No	69.8	75.0	73.9
No sabe	12.9	17.9	16.9
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Rápida de Hogares – FONCODES – 2003.

## 7. LECCIONES APRENDIDAS

### 7.1 Efecto Contracíclico del Programa

- El éxito del Programa “A Trabajar” como un agente contra cíclico para la escasez de trabajo es innegable, pero la optimización de esta cualidad es determinante para un mejor manejo de los recursos con que se cuenta.
- Una propuesta de mejora se encuentra en la mejor focalización de distritos, tomando en cuenta la temporalidad del trabajo en los sectores productivos predominantes en cada región. Si se tuviera sistematizado el tiempo en que determinadas comunidades se encuentran desocupadas por estacionalidad productiva, se podría incidir en ellas más eficientemente en aquellos momentos.
- El trabajo en este sentido debería constituirse en dos frentes, uno en el mejor conocimiento de la zona que conlleve la formulación de un mapa de empleo que contenga la variable temporalidad de trabajo; y otro, por el lado de las entidades que proveen los recursos para la ejecución de los programas, para que dichas fuentes hagan funcionar la maquinaria anticíclica justo en el período necesario.

- La ejecución de este programa depende de la asignación de recursos por parte del Estado, lo que se puede asegurar manteniéndolo dentro de los Programas Protegidos de Recorte Presupuestal.

## 7.2 Sostenibilidad del Programa

- El acompañamiento de cada una de las fases o momentos del ciclo de proyecto del programa, por parte de FONCODES ante el núcleo ejecutor, ha permitido desarrollar esquemas de aprendizaje continuo; sobre priorización de necesidades, acuerdos colectivos, vigilancia ciudadana y transparencia.
- Las comunidades intervenidas consideran a la capacitación como el aspecto más importante del Programa “A Trabajar” Rural<sup>14</sup>.
- La concepción de trabajo, enseñanza y aprendizaje se conceptualizan como un todo del que no se pueden separar sus partes. Esto se observa en el Programa “A Trabajar” Rural en que el maestro de obra enseña, el aula es el lugar de trabajo (obra) y los medios de capacitación son las herramientas utilizadas por los brigadistas, y los alumnos son los mismos brigadistas del Programa.
- Debido al proceso de capacitación, las comunidades cuentan con personal calificado que está en condiciones de hacerse cargo del futuro mantenimiento de las obras, coadyuvando a la sostenibilidad de las mismas.
- Es conveniente que esta capacitación sea hecha a través de maestros de obra en vez de ingenieros, debido a que estos maestros de obra tienen menos problemas de comunicación con los brigadistas y son considerados como personas de su misma condición social pero que cuentan con una calificación superior.

## 7.3 Focalización del Programa

- FONCODES ha tenido relativo éxito en focalización de los hogares rurales más pobres. En todos los hallazgos se muestran que gran parte de los beneficiarios de los distintos programas son hogares calificados como pobres y se observa una tendencia sistemática de favorecer a los pobres extremos.
- A pesar que FONCODES ha utilizado básicamente métodos de focalización geográficos, éstos han mostrado ser muy eficaces para controlar la filtración de hogares no pobres. Luego, si bien se observa una tasa de filtración del 17% para el programa “A Trabajar Rural”, estas cifras están por debajo de la tasa de hogares no pobres en el área rural, que llega según el INEI al 22.6%. La experiencia internacional señala que un rango por debajo del 30% de filtraciones con métodos de focalización geográficos son perfectamente manejables y FONCODES está muy por debajo de dicha cifra.
- La razón encontrada de las filtraciones de no pobres en los programas sociales de FONCODES, es que en zonas intervenidas las diferencias en las características de sus viviendas (pared, piso y techo), del acceso a servicios básicos (agua, luz y desagüe), del tamaño de la familia, de la presencia de niños en edad escolar y del hacinamiento en dichos hogares no es tan marcada con respecto los hogares calificados como pobres. Diferencia que si es notoria en las localidades no intervenidas por FONCODES.
- La combinación de un salario bajo (auto selección) con mapas de pobreza a nivel de distrito (focalización geográfica) han permitido alcanzar una tasa de

<sup>14</sup> De Beneficiarios a Clientes: Aplicación de la “Libreta de Calificaciones” a Programas Sociales en Perú, Cuanto 2003.

filtración del 9.5% de filtraciones, cifra inferior a experiencias internacionales de programas de empleo público.

#### 7.4 Infraestructura Rehabilitada

- El Programa “A Trabajar” Rural definitivamente ha tenido un impacto positivo en mejorar los activos o patrimonio de la familia, y los ingresos, la producción y el consumo de los hogares. El impacto ha sido más significativo entre los beneficiarios al programa y los no beneficiarios, cuyo beneficio no ha sido nulo, lo cual implica que FONCODES ha logrado dinamizar en algo los negocios rurales y beneficiando también de manera indirecta a los no brigadistas.

#### 7.5 Participación Comunitaria

- Los contenidos que encierra el programa, en cuanto a su diseño, han hecho de la comunidad organizada su principal actor al conformarse en torno al núcleo ejecutor, modelo de intervención exitoso, utilizado por Foncodes para fomentar **la participación colectiva** que es uno de los factores de éxito del programa.

#### 7.6 Salario Pagado

- Mediante dos métodos diferentes de determinación del salario del Programa se ha llegado a que el salario vigente de 10 soles por día está adecuadamente definido, toda vez que mide el ingreso promedio de fuentes agrícolas y el salario agrícola promedio en períodos de menor demanda se ubican también muy próximo a los 10 soles.
- El “exceso de oferta laboral” y la subcobertura no son atribuibles al salario “demasiado alto” sino a la magnitud de la pobreza rural (el 80% es pobre) y al limitado presupuesto asignado al programa para hacer frente a la gran demanda rural por oportunidades laborales.
- Individualmente los brigadistas estarían dispuestos a recibir un salario menor siempre y cuando se reduzca la jornada de trabajo, debido a la necesidad de efectivo, esto es, manteniendo el salario por unidad de tiempo.

#### 7.7 Solidaridad Comunitaria en el Perú

- Debido a la solidaridad comunitaria existente en las comunidades rurales del Perú, el Programa “A Trabajar” Rural ha tenido más participantes que los empleos generados. Esto quiere decir que en cada uno de los puestos de trabajo de seis meses generados hubo más de una persona realizando las labores de mantenimiento a lo largo del Programa.
- Esto se debe a que la misma comunidad llegó a acuerdos internos para hacer que existiera rotación de personas en los puestos con brigadistas de la misma comunidad.

## ANEXOS

### 1. CASOS ILUSTRATIVOS DEL PROGRAMA

#### 1.1 La rotación de personal como parte del Pensamiento Andino

En una visita de campo realizada a la Oficina Zonal de Ayacucho, a principios del 2002, se tuvo la oportunidad de conversar con los líderes de una comunidad acerca de realizar rotaciones de personal durante el período de seis meses, basándose en un concepto de equidad redistributiva muy arraigado en las zonas alto andinas. Al respecto uno de los líderes de la comunidad, participando de esta asamblea, comentó: "...si usted tuviera 10 hijos y sólo dos platos de comida, le daría estos platos a sólo dos de sus hijos?, o los repartiría en partes iguales a todos?..."

#### 1.2 La rotación de personal como paliativo de escasez de trabajo

El 25 de Febrero del 2003 en una visita de trabajo Tambo Grande , provincia de Piura (departamento de Piura) nos encontramos con un grupo de trabajadores, mayormente mujeres, beneficiarias del Proyecto que estaban realizando trabajos de mantenimiento del Centro Educativo No. 15018 de ese distrito. En este frente de trabajo nos informaron que la rotación es semanal debido a la presión que ejerció la población (que en el mapa de la pobreza está considerada como pobre), pues en el distrito no hay fuentes de trabajo y la población que se dedica mayormente al cultivo del mango y del limón, no tuvieron precisamente buenos años agrícolas en los últimos tiempos y por otro lado los precios de estos productos tienen un comportamiento errático y no le garantizan un buen margen de ganancia a estos campesinos minifundistas. A pesar, que en este caso, la rotación semanal significa S/ 70.00 por cada brigadista , ellos están satisfechos en recibir esta cantidad y que el proyecto beneficie emplee al mayor número posible de pobladores.

#### 1.3 Trabajo Sostenible y de Largo Plazo – Piura: un caso documentado

La recuperación post emergencia del bajo Piura (2do tramo II Etapa), estimula la recuperación del sector agrícola, la demanda laboral permanente y el crecimiento económico regional, teniendo como los siguientes efectos directos en la economía local, calculados por sus propios beneficiarios:

- Recuperación de 6,404 hectáreas de terrenos de cultivos.
- Creación de 327 puestos de trabajo temporal de 6 meses, que han generado 58,841 jornales.
- Creación de 1,886 puestos directos de trabajo permanentes, que generarán 678,837 jornales
- Propician un movimiento económico estimado en más de 39 millones de soles, aproximadamente el 10% del PBI agrícola de Piura.

#### **1.4 Actividad Productiva Recuperada y Trabajo Sostenible – El caso Mochumi**

Tal como lo manifestó la sección noticiosa del Diario Oficial El Peruano: “Cuando los brigadistas del Programa A Trabajar Rural comenzaron este trabajo en enero, algunos pesimistas pensaron que no daría resultados. Sin embargo, poco a poco, comenzaron a darle forma a estos ductos que finalmente sirvieron para detener el avance de la salinización”

Esta afirmación correspondía al sistema de drenes financiado por Foncodes en Muy Finca – Mochumi, en la provincia y región de Lambayeque, que posibilitan recuperar aquellos campos afectados por la salinidad causada por las inundaciones periódicas de las regiones altas del río La Leche, que alcanzaba a un 47% del total de los terrenos, tornando inservible al 28% de ellos, y afectando adicionalmente el ecosistema de la fauna de la zona

Los drenes construidos por los mismos pobladores agrupados bajo tres Núcleos Ejecutores posibilitaron la recuperación de 120 hectáreas, favoreciendo de esta manera a 519 familias de forma indirecta y directamente a 180 brigadistas y técnicos. Adicionalmente estos beneficiarios replicarán la experiencia adquirida y pondrán en práctica lo aprendido para recuperar los suelos aún afectados, lo que se prevé ocurra en tres años más.