

# **Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)**

## **Resumen Ejecutivo**

**Margarita Beneke de Sanfeliú\***

**Junio de 2014**

---

\* Agradecimientos: La autora desea agradecer el apoyo recibido de parte de Pablo Acosta y Concepción Steta Gandara del grupo del Banco Mundial; Marta Evelyn González y Susana Lobato de la Secretaría Técnica de la Presidencia; Melissa Alvarenga de FISDL; Mauricio Shi, Mario Chávez, Susana Delgado, Adolfo Miranda, Luis de la O y Patricia de Jule del Centro de Investigación y Estadísticas de FUSADES.

## RESUMEN EJECUTIVO

### 1. INTRODUCCIÓN

Con el objeto de contribuir a reducir los impactos de la crisis y el desempleo, principalmente en las zonas urbanas y entre jóvenes y mujeres jefas de hogar, el Gobierno inició el *Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)*<sup>1</sup>, el cual busca proteger de manera temporal los ingresos de los hogares urbanos más vulnerables, a través de apoyo monetario a cambio de su participación en proyectos comunitarios y en módulos de capacitación que mejoren sus capacidades y su nivel de empleabilidad (FISDL, Guía Operativa, 2010). El programa inició en noviembre de 2009 con un plan piloto en los municipios de Ahuachapán y San Martín, y ya en su implementación oficial, es decir, el inicio de los proyectos propiamente dichos, en marzo de 2011.

El PATI entrega a cada participante US\$100 por mes, totalizando un máximo de US\$600 en un período de seis meses; las transferencias están condicionadas a que los beneficiarios asistan a cursos de capacitación y participen en actividades productivas o sociales, en la forma de proyectos comunitarios. Los proyectos se definen con la participación de la municipalidad y la comunidad en función de las necesidades de cada localidad.

El programa busca focalizar prioritariamente **individuos jóvenes entre 16 y 24 años** de edad, que vivan en zonas urbanas, así como **mujeres jefas de hogar**. No obstante, cualquier persona que desee inscribirse puede hacerlo; su elegibilidad se determinará si cumple los requisitos planteados para el programa. Se consideran criterios de elegibilidad: ser mayores de 16 años, sin empleo formal (trabajadores por cuenta propia, subempleados o desempleados), que no estudian o que estudian por la noche o con alguna de las modalidades flexibles. Además, tienen prioridad los individuos que cumplen los requisitos anteriores y que hayan residido por lo menos seis meses en el municipio donde se realiza la convocatoria.

#### Objetivos de la evaluación de impacto

El objetivo principal de la evaluación del PATI es determinar el impacto directo del programa sobre el **bienestar y la empleabilidad** de los beneficiarios. La principal hipótesis es que la participación en el programa aumenta el ingreso de los beneficiarios en el corto plazo y presumiblemente también en el mediano plazo. Además, se espera que el programa incida en la “empleabilidad” del participante (entendida como la propensión a estar empleado y a estar preparado para el mundo laboral) en el mediano plazo, después que el programa haya concluido.

También, la evaluación debía considerar el efecto del programa sobre el **empoderamiento** de las mujeres, otro de los grupos prioritarios en el programa, tanto en términos de autoestima como de toma de decisión en el hogar.

Asimismo, se busca determinar el impacto sobre otros indicadores “indirectos”, que no forman parte del objetivo del programa, pero que son importantes como efectos colaterales. Por ejemplo, se requiere considerar el tema de **relaciones sociales** como otro efecto potencial, en materia de liderazgo y participación en actividades comunitarias. La hipótesis es que el programa aumentará las relaciones y el capital social de la comunidad. También se busca determinar el impacto del programa sobre **la violencia y**

---

<sup>1</sup> La Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STP) conduce el programa, en coordinación con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MITRAB) y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). La actividad es apoyada por un proyecto del Banco Mundial aprobado el 24 de noviembre de 2009.

*victimización*, dado que el programa tiene entre sus objetivos prioritarios a la población joven en asentamientos con un nivel de violencia muy alto. La hipótesis es que el programa debiera reducir la victimización por medio de la disminución del número de jóvenes con comportamientos riesgosos.

Por otro lado, se requiere que la evaluación considere la *heterogeneidad del impacto del programa por edad y sexo*. Los impactos del programa pueden variar entre los hombres y las mujeres, así como entre los beneficiarios más jóvenes y mayores. La hipótesis es que los retornos a la experiencia adicional en las actividades productivas y sociales y la capacitación serán mayores para los beneficiarios más jóvenes y femeninos con menor experiencia de trabajo y con menores niveles de educación.

## 2. METODOLOGÍA Y DATOS DE LA MUESTRA

El propósito de una evaluación de impacto es determinar si el programa produce los efectos deseados para los participantes y si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa. Puesto que no es posible observar los resultados que los beneficiarios del programa hubieran tenido en ausencia del mismo (los resultados contrafactuales), se consideraron diferentes estrategias para encontrar el método más apropiado para construir una proxy para esos resultados contrafactuales. Es decir, el diseño de una evaluación busca encontrar un grupo que sea suficientemente similar al grupo que recibirá el programa (grupo de tratamiento o de intervención) pero que no lo recibirá (grupo de comparación o de control).

### 2.1. Estrategia de identificación

Después de considerar varias metodologías, se definió que lo más conveniente y apropiado era utilizar la combinación de la metodología de *emparejamiento* para la construcción de los grupos de tratamiento y comparación con la metodología de *diferencias en diferencias*, puesto que al hacerlo se reducirían los sesgos potenciales que se podrían tener con la aplicación de cada método por separado.

Para la evaluación del PATI, se construyeron tres grupos de comparación:

El **primer grupo de comparación** toma en cuenta como grupo de tratamiento (T1) a los individuos **que se inscribieron** para participar en la segunda convocatoria del PATI, y toma como grupo de control (C1) a los individuos **elegibles que no se inscribieron** para participar y que viven en los **mismos AUP**.

El **segundo grupo de comparación** tiene como grupo de tratamiento (T2, idéntico a T1) a los individuos que **se inscribieron** para participar, al igual que en la primera comparación, pero se toma como grupo de control 'C2', a individuos con características que los harían **elegibles, que residen en AUP en municipios similares** que no forman parte del PATI.

El **tercer grupo de comparación** tiene como grupo de tratamiento (T3) a los individuos **elegibles** que residen en AUP donde está el PATI, tanto los inscritos como los que no se inscribieron (es decir,  $T3=T1+C1$ ). El grupo de control (C3, idéntico a C2) lo forman individuos con características que los **harían elegibles que residen en AUP en municipios similares** que no forman parte del PATI.

Por otro lado, para controlar por posibles diferencias en el entorno de los municipios de tratamiento y control que podrían producir o esconder el "impacto" del programa, se consideró importante aplicar también una metodología de **Diferencias en Diferencias en Diferencias (DDD), o triple diferencia** (Gruber, 1994), la que, además de controlar por posibles diferencias en las características entre beneficiarios y no beneficiarios, permite controlar al mismo tiempo por factores que son comunes a todos los individuos (beneficiarios o no beneficiarios) en una misma región (AUP o municipio en este caso).

## 2.2. Diseño de la muestra y estrategia de muestreo

Al momento de preparar la evaluación se decidió que la misma se concentraría en la segunda ronda del programa, que abarcó a 412 AUP de 25 municipios entre noviembre de 2011 y abril de 2012. El grupo de tratamiento lo formaron los 19 municipios que tendrían AUP que participarían solamente en la segunda convocatoria del programa. Para identificar municipios para el grupo de comparación, se tomó en cuenta principalmente que estos estuvieran geográficamente cerca de los municipios del grupo de tratamiento. Luego, los AUP dentro de cada uno de los municipios considerados se seleccionaron aleatoriamente entre los que tenían la población suficiente para poder seleccionar el número de personas requerido.

Para determinar el tamaño de la muestra, se realizaron cálculos de poder tomando en cuenta los impactos que se esperaba obtener en los principales indicadores<sup>2</sup> (ingreso y participación en el mercado laboral). Para diseñar la muestra, se tomó en cuenta la metodología de focalización utilizada por el PATI: primero se seleccionaron municipios, tanto para formar el grupo de tratamiento como el de comparación; luego se seleccionaron AUP dentro de estos municipios. Por último, se seleccionaron los individuos dentro de cada AUP.

La muestra la conforman dos tipos de individuos: los inscritos en el PATI y los que no se inscribieron en el programa. El marco muestral para el grupo de tratamiento (T1/T2) fue el listado completo de personas inscritas para participar en la segunda convocatoria del PATI y que luego el FISDL calificó como elegibles. Debido a que no existen listados completos actualizados de las personas en los AUP, para elaborar el marco muestral para seleccionar a los individuos que formarían los grupos de control (C1, C2/C3) fue necesario realizar un *censo preliminar* en cada AUP seleccionado; FISDL lo llevó a cabo entre mayo y junio de 2011. Los marcos muestrales lo conformaron todos los individuos identificados en el censo, entre 16 y 64 años de edad, que tenían las características que los harían elegibles para participar en el PATI.

Los individuos identificados en los marcos muestrales fueron clasificados en cuatro estratos, según grupo de edad y sexo. La muestra fue seleccionada aleatoriamente dentro de cada grupo de comparación y cada estrato.

## 2.3. Levantamiento de las encuestas

Para la Encuesta de Línea Basal se diseñó un cuestionario similar en formato al empleado para la EHPM, al que se le incluyeron módulos específicos para recabar la información que se necesita para construir los indicadores para evaluar el impacto del programa. Para las dos encuestas de seguimiento se utilizaron boletas similares, solamente se agregaron algunas preguntas y se exploraron más aspectos sobre la participación en el programa.

El levantamiento de la Encuesta de Línea Basal y la generación de la base de datos resultante estuvo a cargo de FISDL; el trabajo de campo se llevó a cabo del 12 de septiembre al 11 de noviembre de 2011. Por su parte, el levantamiento de la Primera Encuesta de Seguimiento y de la Segunda Encuesta de Seguimiento, así como la generación de las bases de datos resultantes, estuvieron a cargo de la Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE); el trabajo de campo se llevó a cabo del 8 de mayo al 30 de julio de 2012 y del 13 de mayo al 5 de julio de 2013, respectivamente. Para las tres encuestas, FUSADES participó en la capacitación de encuestadores y supervisión de la ejecución del trabajo de campo.

---

<sup>2</sup> Para los detalles, ver el anexo 3 del documento "Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Diseño y Plan de Implementación de la Evaluación de Impacto", de abril de 2011.

La muestra de la evaluación de impacto incluyó a 3,804 individuos, en la línea base, de los cuales 1,231 eran inscritos en el programa PATI (T1/T2), 1,201 eran individuos elegibles que vivían en los AUP PATI (C1), y 1,372 individuos residentes en AUP no PATI (C2/C3). Para la primera y la segunda encuesta de seguimiento, la muestra se redujo a 3,656 y 3,436 individuos, respectivamente; en forma acumulada, las reducciones fueron de 7.9% entre inscritos PATI, 9.2% entre no inscritos, y de 11.7% entre habitantes de municipios no PATI.

### **3. CARACTERÍSTICAS DE LOS ENTREVISTADOS – LÍNEA BASE**

En este apartado se presenta una descripción de las características de las personas que integran la muestra para cada uno de los grupos de comparación. Esto tiene un doble propósito: primero, contar con información en la línea de base para individuos con características que los hacen elegibles pero que no se inscribieron para participar, proporciona información sobre la efectividad de la focalización del programa y permite conocer acerca de las características de los individuos que, pudiendo participar no lo hicieron. Y, segundo, se busca resaltar las semejanzas o diferencias entre los grupos definidos como tratamiento y control para cada una de las tres comparaciones.

#### **3.1. Características personales**

Durante la segunda convocatoria del programa, se inscribieron un total de 18,654 individuos, de los cuales fueron priorizados 16,053 de ellos. De los participantes, una gran mayoría (71%) eran mujeres, y más de un tercio (34%) eran jóvenes entre 16 y 24 años. Sin embargo, para la muestra de la evaluación de impacto se intentó balancear más en términos de género (63% de la muestra) y edad (50% jóvenes) para obtener resultados más robustos en estas dimensiones.

En cuanto a la muestra, los inscritos en el PATI tienden a ser, en promedio, dos años más jóvenes que los que no se inscribieron en sus mismas comunidades (28 años y 30 años, respectivamente). Asimismo, en promedio, todos los grupos de comparación tienen indicadores bajos de capital humano, pero es aún más baja entre los individuos que se inscribieron para participar. La escolaridad promedio de los inscritos es de 6.2 años, levemente más baja que la de los que no se inscribieron que es de 6.8 años

Los inscritos provienen de hogares con 4.7 miembros, ligeramente más grandes que los hogares de los que no se inscribieron, que tienen 4.4 miembros. Por otro lado, la proporción de jefes de hogar entre los inscritos y los no inscritos es similar (aproximadamente 30%); sin embargo, entre los inscritos el porcentaje de padres o madres solteros representa el 17% en comparación con 13% del grupo de control.

#### **3.2. Empleabilidad e ingresos**

En el mercado laboral actual, hay algunas habilidades que son demandadas: conocimiento de otros idiomas, uso de computadoras y saber utilizar Internet. En general, la proporción de entrevistados que posee estas habilidades es bastante limitado, y en promedio, no habían mayores diferencias entre los inscritos y no inscritos.

Solo el 15% de la muestra mencionaron haber recibido algún tipo de capacitación, menos del 2% indicaron que habían recibido capacitación sobre búsqueda de empleo y 3% sobre los pasos para poner un negocio. En la línea base, en los municipios PATI, la proporción de personas inscritas que se consideran preparadas para buscar trabajo (67%) era un poco mayor que entre los que no se inscribieron (60%). Por el contrario, la proporción que se consideraba preparado para iniciar un negocio era menor (53%) entre los inscritos que entre los que no se inscribieron (57%).

Antes del programa, los inscritos al PATI tendían a participar en el mercado laboral en igual proporción que los que no se inscribieron; en general, cerca de la mitad de los entrevistados realizaban alguna actividad, ya sea remunerada (como asalariados o por cuenta propia) o no remunerada. Los inscritos participaban un poco más como asalariados mientras que los que no se inscribieron tendían más a trabajar por cuenta propia. Por otro lado, la tasa de desempleo era similar entre los grupos, alrededor de 6%.

Aunque en los municipios PATI las personas inscritas participan en actividades remuneradas en similar proporción que los que no se inscribieron (un poco más de la mitad de ellos), generaban menores niveles de ingreso, es decir, su inserción en el mercado laboral es más precaria. En promedio, incluyendo a los que no generan ingresos, los inscritos aportaban a sus hogares \$79 mensuales, en comparación con \$124 que aportaban los que no se inscribieron. En general, mientras el 80% de los inscritos generaban ingresos por abajo del salario mínimo, entre los que no se inscribieron la proporción era de 67%.

El ingreso total mensual de los hogares de las personas inscritas es menor que el ingreso generado por los hogares de los que no se inscribieron; como resultado, los inscritos provienen en una mayor proporción de hogares pobres que los que no se inscribieron. La tasa de pobreza entre los participantes es de 78% (45.5% en pobreza extrema), mientras que en hogares que no se inscribieron en el programa es de 67.6%; similarmente, la tasa de pobreza extrema de los inscritos (45%) es mayor que la de los individuos elegibles que no se inscribieron (32).

### **3.3. Empoderamiento**

La evaluación considera el empoderamiento en términos de autoestima y de poder de decisión en los hogares. En general, en estos aspectos tanto los inscritos al programa como los grupos de control tenían indicadores similares.

Como indicador de autoestima, en esta evaluación se utiliza el puntaje promedio de la Escala de Autoestima de Rosenberg (RSES); se suele considerar que el rango normal sea entre 25 y 35. Antes de que iniciara el programa, los puntajes promedio que se registraron en todos los estratos y en todos los grupos de comparación fueron cercanos a 22, sin mayor diferencia entre grupos.

Mientras que como indicador de estado de ánimo, en esta evaluación se utiliza el puntaje promedio de la Escala Center of Epidemiological Studies- Depression (CES-D), en su versión de 10 reactivos, que resultan en puntajes entre 0 y 30; el puntaje de corte que los autores sugieren como indicador de síntomas depresivos es 10, y valores menores a éste se consideran normales. En la línea de base, tampoco para este indicador se observaron diferencias significativas en ninguno de los grupos de comparación, ni en promedio, ni para ningún estrato; en general, los puntajes obtenidos cercanos a 6 para todos los estratos y grupos de comparación.

Finalmente, en cuanto a la toma de decisiones en el hogar, tampoco se observaron diferencias significativas entre los grupos de comparación: el 33% de los entrevistados declaró que tiene la última palabra en gastar los ingresos del hogar, cifra que sube a 36% para el caso de las mujeres.

### **3.4. Interacciones sociales y victimización**

En general, las personas que se inscribieron para participar en el PATI tendían a participar más en actividades y organizaciones comunitarias. De igual forma, tienden a tener un nivel de confianza más alto en los demás miembros de su comunidad, y también a tener una mayor percepción de seguridad. En síntesis, en un contexto de baja interacción social, los individuos que se inscribieron al PATI son aquellos que más lo hacen en su comunidad.

En términos de interacciones sociales, las personas que se inscribieron al PATI, tendían a participar más en actividades comunitarias (72%) que los no inscritos (59%), sobre todo reuniones y actividades religiosas. Mientras que la participación en organizaciones comunitarias era muy baja en todos los grupos de comparación (6.9% entre inscritos PATI, 4.6% entre no inscritos) A su vez, un 8.7% de los inscritos PATI declaró haber tenido alguna posición de responsabilidad en la comunidad, cifra mayor que la de 5.5% entre los no inscritos.

Por otro lado, aunque todos los grupos de comparación mostraron bajos niveles de confianza dentro de su comunidad, los inscritos tendían a confiar un poco más en la mayoría de las personas de la comunidad (17%), que los que no se inscribieron (12%).

En temas de satisfacción con el vecindario, esta suele ser relativamente alta, en torno a 7.5-7.7 para todos los grupos de comparación en una escala de 1 a 10. Sin embargo, en relación con la situación de parques, limpieza de calles y áreas de recreación, este puntaje baja a 4.7. En estos indicadores no se encontraron diferencias significativas en los grupos de comparación.

Por último, en una escala de 1 a 10 los inscritos PATI calificaban a la seguridad en sus vecindarios con un 7, cifra levemente mayor que la calificación dada por los no inscritos (6.5). Sin embargo, la proporción de entrevistados que reportaron que sus hogares fueron víctimas de la delincuencia, fue similar en ambos grupos (entre 8% y 9%).

#### **4. HALLAZGOS PRINCIPALES**

Los resultados principales se presentan en el cuadro 1, más adelante.

##### **4.1 Empleabilidad e ingresos**

La evaluación busca estimar el impacto causal del *PATI* sobre la **empleabilidad** de los participantes después de la intervención. La hipótesis es que el módulo de capacitación, asociado con la experiencia de participar en actividades productivas, crea cambios sostenibles en comportamientos y habilidades, lo que aumenta la empleabilidad de los participantes después de que el programa haya concluido. Como consecuencia, también se busca determinar si el programa impacta la **participación en el mercado** laboral y por lo tanto en el **ingreso** de los beneficiarios. La hipótesis es que el programa aumentará el nivel de ingreso de los participantes en el corto plazo y también puede aumentar el bienestar una vez que el programa haya concluido.

Se anticipaba que la participación en el módulo de capacitación (asociado con la experiencia en actividades sociales y productivas ganada a través del programa) aumentaría la empleabilidad de los participantes, lo que a su vez facilitaría su participación en el mercado laboral con lo que se mejorarían sus ingresos.

Las mujeres, los adultos y los que tienen menos educación valoraron estar más preparados para buscar trabajo e incluso para poner un negocio, esto también es relevante entre los jóvenes y aquellos con nivel educativo más alto. Después de participar en el programa, esa percepción aumenta en el corto plazo. Sin embargo, esa mejora en la percepción no es duradera y se desvanece con el paso del tiempo (o incluso se revierte en el caso de los jóvenes en sus perspectivas de negocio). Este resultado podría deberse a que no todos los participantes en el programa recibieron el módulo de capacitación que forma parte del PATI, lo que es confirmado tanto por los resultados de la encuesta de seguimiento, como por los datos administrativos proporcionados por FISDL. Asimismo, menos del 40% indicaron haber recibido

capacitación acerca de búsqueda de empleo o para trabajar por cuenta propia; los resultados indican que el aprovechamiento de los contenidos de los módulos correspondientes fue bajo, pues muy pocos indicaron conocer algunas de las técnicas que fueron impartidas. Por otro lado, el poco efecto del PATI en el área de preparación para la búsqueda de empleo puede ser producto del tipo y la calidad de la capacitación recibida.

**Cuadro 1. Resumen de impactos del PATI**  
Solamente personas entrevistadas en las tres encuestas  
Puntos porcentuales, a menos que se indique lo contrario

Indicador	Tipo de impacto	Total	Sexo		Grupo de edad		Nivel de escolaridad	
			Mujeres	Hombres	Jóvenes	Adultos	9o. grado o más	Menos de 9o.
<b><u>Empleabilidad</u></b>								
Se consideran preparados para encontrar empleo	Corto plazo	6.6	8.4	-	-	9.2	-	7.6
	Mediano plazo	-	-	-	-	-	-	-
Se consideran preparados para poner negocio	Corto plazo	5.6	5.6	-	10.3	-	9.6	-
	Mediano plazo	-	-	-	-7.7	-	-	-
Participación en mercado laboral (PEA)	Corto plazo	4.6	5.9	-	9.0	-	9.0	-
	Mediano plazo	5.5	6.6	-	8.4	-	10.9	-
Ocupados	Corto plazo	-	-	-	-	-	-	-
	Mediano plazo	5.5	6.0	-	6.2	-	8.5	-
<b><u>Ingresos</u></b>								
Ingreso laboral mensual promedio	Mediano plazo	\$17.9	-	\$56.7	-	\$27.4	-	\$24.6
Pobreza extrema	Mediano plazo	-8.0	-	-11.2	-9.8	-7.8	-	-9.4
Pobreza total	Mediano plazo	-	4.7	-	-	-	-	-
<b><u>Empoderamiento</u></b>								
Autoestima (puntaje RSES)	Corto plazo	-	-	-	-	-	-	-
	Mediano plazo	-	-	-	-	-	-	-
Estado de ánimo (puntaje CEDS-D)	Corto plazo	-0.6	-0.5	-	-	-0.7	-	-0.7
	Mediano plazo	-	-	-	-	-	-	-
Última palabra en gastar ingresos del hogar, solo.	Corto plazo	-	-	-	-	-	-	-
	Mediano plazo	-	-	10.7	-	-	10.5	-
Última palabra en gastar ingresos del hogar, solo o en conjunto con otra persona del hogar	Corto plazo	-	-	-	-	-	-	-
	Mediano plazo	5.6	-	9.7	-	-	16.9	-
<b><u>Indicadores indirectos</u></b>								
Participan en organizaciones comunitarias	Corto plazo	3.3	3.3	3.3	1.7	4.5	-	3.9
	Mediano plazo	3.2	-	-	-	-	-	3.7
Confía en la mayoría de las personas en su comunidad	Corto plazo	-5.5	-5.2	-	-	-5.5	-	-5.2
	Mediano plazo	-6.9	-5.9	-	-5.7	-6.1	-	-6.1
Satisfacción con espacios de convivencia (0-10)	Corto plazo	0.3	-	0.6	0.4	-	-	0.3
	Mediano plazo	0.3	-	0.7	0.3	-	-	-
Percepción de seguridad (0-10)	Corto plazo	-	-	-	-	-	-	-
	Mediano plazo	-	-0.6	-	-0.5	-	-0.6	-
Víctimas de la delincuencia	Corto plazo	-	-	-	-	-	-	-
	Mediano plazo	4.4	-	9.0	-	5.1	6.0	-

\* Se presentan resultados para las comparaciones en las que el grupo de tratamiento incluye solamente a las personas que efectivamente participaron en el programa; para ellos, se estimó el efecto medio del tratamiento sobre los tratados.

Nota: Se presentan en el cuadro solamente los impactos que resultaron estadísticamente significativos, por lo menos con un nivel de significancia al nivel de  $p < 0.10$ . Los errores estándar se estimaron utilizando "bootstrapping" y están conglomerados a nivel de AUP.

Fuente: Elaboración propia con información proveniente de las Encuestas de Línea Basal (FISDL, 2011) y Primera y Segunda de Seguimiento (STP y BM, 2012 y 2013) – Evaluación PATI.



Respondiendo la principal pregunta de investigación “*¿cuál es el impacto del PATI sobre el ingreso y la empleabilidad de los beneficiarios?*”, al programa se le puede atribuir un incremento cercano a 9 puntos en la participación en el mercado laboral de los 16 puntos en que aumentó la participación de los inscritos entre la línea base y doce meses después de terminar el programa. Asimismo, se le puede atribuir alrededor de 8 puntos de los 19 en que aumentó el porcentaje de inscritos que desempeñaban alguna ocupación (como asalariados, cuenta propia o no remunerados). Por otro lado, el impacto en el ingreso laboral generado por los entrevistados, aunque positivo es limitado, probablemente porque la inserción en el mercado laboral continúa siendo precaria.

No obstante, el PATI parece haber cumplido su propósito de proteger temporalmente los ingresos de la población pobre y vulnerable en áreas urbanas. Los resultados señalan que el programa atrajo a individuos que más necesitaban este tipo de apoyo, por lo que el mecanismo de focalización geográfica con autoselección funcionó como se esperaba. Los resultados también indican que permitió disminuir la pobreza extrema entre los participantes incluso hasta un año después de haber participado en el programa, sobre todo entre los hogares con participantes hombres y de menor educación.

#### **4.2. Resultados relacionados con el empoderamiento de los participantes**

Se esperaba que el programa tuviera un efecto positivo sobre el empoderamiento de los participantes, principalmente de las mujeres. Se planteaba la hipótesis que el programa aumentaría el empoderamiento en términos de autoestima y en la toma de decisiones en el hogar. Los resultados parecen indicar que el impacto del programa en este ámbito fue limitado. Por un lado, no se logró identificar impactos en el autoestima de los participantes. Por otro lado, parece haber cambiado un poco las relaciones de poder en el hogar en materia de decisión sobre los gastos, principalmente entre los hombres, los adultos y los que tienen mayor educación. No se identificaron impactos en este indicador entre las mujeres.

Un punto quizás esperado por su naturaleza temporal, es que al culminar la participación en el programa disminuye el estado de ánimo de los participantes, sobre todo cuando no hay una transición hacia una salida más permanente en materia de empleo o hacia otros programas. Esto parece advertirse sobre todo entre las mujeres, los adultos y los que tienen menor educación, quienes probablemente sean aquellos con más dificultades de insertarse en forma más estable en un empleo duradero.

Por otro lado, según planteó el Equipo de Evaluación PATI (2010), algunos de los indicadores que se esperaban impactar con el PATI, como por ejemplo, la autoestima y estado de ánimo, estaban vinculados con el módulo de capacitación integral, específicamente con el módulo de desarrollo humano (“life skills”), el cual, al final, ya no fue incluido como parte del programa. Por lo tanto, no debería sorprender que no se hayan podido identificar impactos en algunos de estos indicadores; y para los que sí se identificaron, el impacto fue modesto.

#### **4.3. Resultados relacionados con la interacción social y convivencia**

Un efecto indirecto que se esperaba era que la participación en las actividades comunitarias del programa lograría un aumento en las relaciones sociales y la convivencia social, lo que contribuiría a aumentar la confianza entre los individuos de la comunidad, lo que a su vez repercutiría en la disminución de la inseguridad y la victimización.

Los resultados muestran que se dio un muy pequeño aumento en el nivel de participación civil en espacios de la comunidad, ya sea en organizaciones comunitarias o en posiciones de responsabilidad. Los impactos que se identificaron se dieron más por la reducción en la participación de los individuos que no se inscribieron en el PATI. De igual manera, se evidenció una reducción en la confianza entre las personas de la comunidad, en la satisfacción con las áreas de convivencia en el vecindario y, más específicamente,

en la percepción de seguridad. En esto el programa no ha influido, sino más bien pareciera que la situación de inseguridad y falta de confianza se hubiese exacerbado. Si bien este resultado es contrario al esperado, es un llamado de atención que hay que investigar más a fondo; aunque, por otro lado, algunos de estos objetivos probablemente dependan de factores ajenos al programa, por lo que requerirían de un tratamiento diferente para lograrlos.

## 5. CONSIDERACIONES

A continuación se presentan algunas consideraciones que pueden derivarse de los resultados anteriores.

1. Con base en los datos de FISDL sobre los inscritos en las dos primeras convocatorias, el programa está atrayendo a la población objetivo, es decir, a jóvenes y mujeres jefas de hogar, en proporción mayor que a su participación relativa en la población elegible en los AUP; no obstante, en la segunda convocatoria se inscribió una proporción menor de jóvenes (33%, del total de elegibles) que durante la primera convocatoria (49%, del total de elegibles). Esto llama la atención, puesto que para el momento en que se realizó la segunda convocatoria ya había experiencia en los municipios de lo que se requiere para participar en el PATI (actividades comunitarias y asistencia a capacitación).
2. Los objetivos del PATI son varios, y probablemente cada uno corresponda a un perfil diferente de beneficiarios. Por un lado, se busca proteger el ingreso de los hogares vulnerables ante crisis; es decir, dar una respuesta a una situación coyuntural. Por otro lado, se busca favorecer a los jóvenes para que puedan insertarse en el mercado laboral; es decir, dar una respuesta a una situación más estructural.
3. Los que buscan participar en el programa tienen motivaciones diferentes (Beneke de Sanfeliú, 2011), así como diferencias en su nivel de escolaridad y otras habilidades. Por esta razón, al ofrecer un mismo diseño del programa a todos los participantes, los impactos promedios del PATI pudieran estarse diluyendo. Los impactos diferenciados que se comentaron parecen indicar la factibilidad de esta hipótesis.
4. Los resultados sugieren que se obtendrían mejores impactos si el programa tuviera cierta flexibilidad para ofrecer varias modalidades, de acuerdo con las motivaciones y necesidades de los potenciales participantes: jóvenes buscando empleo asalariado podrían beneficiarse de capacitación en áreas que son requeridas por el mercado laboral<sup>3</sup>, así como más habilidades para la búsqueda de empleo (técnicas de entrevistas, por ejemplo), en vez de capacitaciones vocacionales genéricas (por decir, panadería). Por otro lado, para las personas mayores con menores niveles de capital humano, probablemente las capacitaciones actuales sean adecuadas, complementadas con un módulo más amplio de emprendimiento. Éste es un tema que debe explorarse más, complementando con las evaluaciones de proceso.
5. Los resultados muestran que para mejorar la empleabilidad de los participantes, es necesario reforzar las habilidades que son requeridas por el mercado laboral; se requieren esfuerzos para promover las modalidades de educación flexible, para facilitar a más personas completar, por lo menos, su educación básica, y posteriormente el bachillerato.
6. Contar con información en la línea base para individuos con características que los hacen elegibles pero que no se inscribieron para participar, proporciona información sobre la efectividad de la focalización del programa y permite conocer acerca de las características de los individuos que,

---

<sup>3</sup> <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/265230-identifican-areas-de-empleo-para-jovenes.html>

pudiendo participar no lo hicieron. Los resultados muestran que, al ser un programa de autoselección, está atrayendo probablemente a los más vulnerables: con menos capital humano (escolaridad, habilidades adicionales como utilizar computadoras y hablar otros idiomas), con una inserción laboral en ocupaciones más precarias, que provienen de hogares más pobres que personas con características similares que no se inscribieron para participar en el PATI. Pareciera que el Programa PATI atrae a personas que necesitan el apoyo adicional, y que el ingreso de US\$100 mensuales, que equivale aproximadamente a la mitad de un salario mínimo, está propiciando una autoselección y probablemente no estaría disuadiendo a potenciales participantes a buscar empleo.

El resultado anterior es importante, pues para proteger temporalmente el ingreso de los hogares vulnerables ante crisis de orígenes diversos (eventos naturales, altos precios de los alimentos, etc.), los programas públicos de empleo (“obras públicas”) de autoselección han demostrado ser efectivos en varias partes del mundo, en la medida que la respuesta sea oportuna y por tiempo definido. Programas de respuesta a eventos negativos podrían comenzar a beneficiar a los participantes de una manera más ágil, que podría servir mejor el objetivo de ser una “red de seguridad” si no se tuviera el proceso de doble o triple selección (pre inscripción, inscripción, priorización, etc.); ofrecer a cambio de la participación una cantidad de dinero menor que la que podrían obtener en el mercado laboral local asegura que los que buscarían participar son los que no tienen una mejor alternativa.

## 6. REFERENCIAS

- Beneke de Sanfeliú, Margarita (2014). “Segunda *Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI): Informe de Final*”. FUSADES. Mimeo. Presentado la Secretaría Técnica de la Presidencia. San Salvador.
- FISDL (2010), *Guía Operativa. Componente 1: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso –PATI*. San Salvador, 28 de septiembre de 2010.
- FLACSO, MINEC, PNUD (2010), *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 2. Atlas. Localización de asentamientos urbanos precarios. El Salvador*. San Salvador.
- Gruber, Jonathan (1994). “The Incidence of Mandated Maternity Benefits”. *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, June 1994; 622-6.