



Nota Sobre Redes de Protección Social

Crisis sistémicas y protección social: Función y eficacia de los programas públicos de empleo

Los programas públicos de empleo han constituido por muchos años un importante componente de las medidas de protección social, tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo. Estos programas consisten en la oferta de empleos temporales con salarios bajos a trabajadores manuales no calificados, con lo cual gracias a la propia índole de la transferencia los ingresos quedan en manos de los hogares más pobres al tiempo que permiten la ejecución de proyectos útiles, como la construcción y el mantenimiento de caminos, infraestructura de riego, reforestación y conservación del suelo.

Varios países occidentales adoptaron diferentes tipos de programas públicos de empleo durante los años de la gran depresión (1931-1936) y nuevamente durante recesiones menos graves. En gran parte de Asia meridional, estos programas se comenzaron a aplicar en los años cincuenta como programas de “alimentos por trabajo” que pagaban a los trabajadores por su trabajo con ayuda alimentaria proveniente de los países occidentales. En años más recientes y en particular en Asia y África, los programas públicos de empleo han ayudado a los campesinos pobres y a los trabajadores agrícolas a mantener sus ingresos en las temporadas en que están impedidos de realizar labores agrícolas o durante períodos de sequía o hambruna. En Corea, se ha recurrido a este tipo de programas para mitigar los efectos económicos del desempleo generado por la crisis asiática de fines de los años noventa.

¿Por qué aplicar programas públicos de empleo?

Cinco consideraciones justifican los programas públicos de empleo.

- Los programas transfieren ingresos a los trabajadores pobres. En los países con altas tasas de desempleo, los beneficios de las transferencias en el marco de un programa público de empleo bien concebido pueden impedir que empeore la pobreza, en especial en períodos de ajuste o transición.

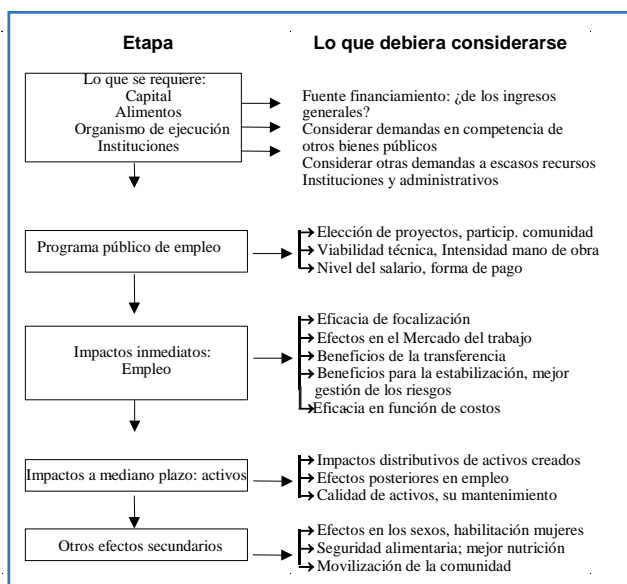
- Dependiendo del momento en que se apliquen, los programas públicos de empleo también pueden uniformar el consumo, dado que ayudan a las familias a mantener el consumo durante temporadas o años agrícolas de poca actividad.
- En los programas públicos de empleo bien concebidos, los trabajadores construyen o rehabilitan obras de infraestructura muy necesarias.
- Es fácil orientar las obras públicas a las zonas con las tasas más altas de desempleo y pobreza. Las zonas y comunidades pobres pueden beneficiarse del programa ya sea directamente (a partir de los beneficios de las transferencias) o indirectamente (a partir de los activos físicos que crea o mantiene el programa).
- Por último, estos programas forman capacidades de autogestión en las comunidades gracias a que fortalecen los gobiernos y otras instituciones locales. En muchos países, apoyan también el surgimiento y desarrollo de muchos pequeños contratistas privados.

Características de diseño

El éxito de cada programa dependerá en gran medida de las características de su diseño. La Figura 1 resume algunas de las consideraciones más importantes que hay que respetar en la etapa de diseño e implementación. De la experiencia internacional surgen seis conclusiones generales que deben tener en mente los planificadores:

El salario es decisivo para determinar la distribución de las prestaciones del programa y la eficacia de su focalización. Mientras más bajo, mejor se orientará por su propia índole a determinados grupos de la población, pero menor será también la prestación neta que recibirá cada trabajador. Por regla general, el salario debiera fijarse justo por debajo del salario de mercado para mano de obra no calificada vigente en la zona en que se está aplicando el sistema.

Figura 1 – Diseño y puesta en marcha de empleos públicos



- Para que un programa sea eficaz en función de los costos, debe crear o mantener infraestructura o servicios útiles. Además, para que su implementación sea satisfactoria, debe existir la capacidad administrativa a nivel local o la posibilidad de desarrollarla. Lo anterior puede facilitarse si los donantes coordinan bien sus actividades y brindan asistencia para formar capacidades de contratación en el sector privado. Apuntar a lograr gran intensidad de mano de obra (es decir que una alta proporción del costo del programa se destine a salarios) puede reducir el abanico de proyectos y por ende, la cantidad de trabajadores cubiertos o la calidad de la infraestructura creada.
- La eficacia en función de los costos de un programa público de empleo está determinada por cuatro variables: intensidad de la mano de obra, eficiencia del proceso de focalización, aumento salarial neto y beneficios indirectos resultantes de los activos creados.
- Si se toman decisiones acertadas sobre la oportunidad y la duración del empleo en el marco del programa mejorarán sus beneficios en cuanto a uniformar el consumo de los pobres, en especial si el empleo se ofrece en temporadas de baja actividad agrícola o luego de un desastre natural.

- El diseño del programa puede prever el fomento de determinados objetivos sociales. Por ejemplo, se puede potenciar la participación de las mujeres si se pagan salarios en especie o basados en la labor cumplida y se entregan servicios de guardería infantil o educación preescolar. Otro de los objetivos podría ser minimizar los costos de transacción en que incurren los pobres para participar en el programa, lo cual se puede lograr, entre otras formas, ubicando los lugares de trabajo del programa cerca de los poblados donde viven los trabajadores.
- Aspectos como financiación segura, participación de la comunidad, asistencia técnica bien concebida y adecuada comprensión de las estructuras sociales y comunitarias del lugar donde se realizará el proyecto pueden mejorar enormemente la eficacia de un programa público de empleo.

Las repercusiones en la pobreza

La información disponible sugiere que un programa público de empleo bien diseñado puede a la vez focalizar las prestaciones en los pobres y fomentar objetivos de bienestar social. En materia de focalización, 60% a 70% de los trabajadores que participaron en el programa *Jawahar Rojgar Yojna* y en el Sistema de garantía laboral del Estado de Maharashtra de la India, y en el programa Trabajar de Argentina, provenían de hogares pobres y casi el 100% de quienes participaron en programas públicos de empleo de Chile eran pobres. En cuanto a los beneficios sociales, el Sistema de garantía laboral del Estado de Maharashtra de la India buscó fomentar la participación de la mujer, para cuyo fin ofreció empleos en un radio de cinco kilómetros del hogar de los participantes, proveyó servicios de guardería infantil y eliminó la discriminación salarial entre hombres y mujeres. Como resultado, casi el 50% de todos los participantes fueron mujeres. Por otra parte, se estima que la profundidad de la pobreza disminuyó de 5,0% a 3,2% entre aquellos que participaron en el programa.

La serie Informes de redes de protección social del Banco Mundial busca servir de recurso práctico a las personas que diseñan y ejecutan programas de redes de protección social en todo el mundo. El lector encontrará información acerca de prácticas recomendadas para una diversidad de intervenciones, contextos de países, temas y grupos beneficiarios, como asimismo acerca de la actual perspectiva sobre la función social que desempeñan las redes de protección social en los programas de desarrollo más generales.

