



Serie de Documentos de Discusión sobre la
Protección Social

**Perturbaciones Sistémicas y Protección Social: Función y Eficacia
de los Programas Públicos de Empleo**

Kalanidhi Subbarao

Enero de 2003

Unidad de la Protección Social
Red de Desarrollo Humano
El Banco Mundial

Los documentos de discusión sobre la protección social no son publicaciones formales del banco mundial. Presentan los resultados preliminares y análisis sin pulir, que circulan para animar la discusión y para comentar; la citación y el uso de tal documento debe considerarse de carácter provisional. Los resultados, las interpretaciones, y las conclusiones expresadas en este documento son enteramente del autor (es) y no deben atribuirse de ninguna manera ni al banco mundial, ni a sus organizaciones afiliadas, ni a los miembros del consejo de directores ejecutivos o a los países a los cuales representan.

Para copias gratuitas de este documento, póngase en contacto con el servicio consultivo de la protección social, el banco mundial, calle H, numero 1818, N.W., Washington, DC 20433 los E.E.U.U. Llaman por teléfono: (202) 458-5267, fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. O visite el website de la protección social en: <http://www.worldbank.org/sp>.

Perturbaciones Sistémicas y Protección Social: Función y Eficacia de los Programas Públicos de Empleo

K. Subbarao

Economista principal (Protección Social)

Desarrollo Social en África

Agradecimientos: Deseo agradecer a John Blomquist, Polly Jones y Julie Van Domelen por sus numerosos y útiles comentarios y sugerencias a un borrador anterior. En el estudio también aproveché las conversaciones informales con Alan Gelb.

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones contenidos en este documento son total responsabilidad de el o los autores y no deben atribuirse de manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a miembros de su Directorio Ejecutivo, o los a países a quienes representan.

Serie de Informes sobre Redes de Protección Social

El objetivo que persigue el Manual sobre redes de protección social del Banco Mundial es convertirse en un recurso práctico para aquellos que están involucrados en el diseño y la ejecución de este tipo de programas en todo el mundo. Aquí, los lectores encontrarán información sobre prácticas óptimas en una variedad de intervenciones, contextos nacionales, temas y grupos destinatarios, así como las actuales ideas de los especialistas y expertos respecto de la función que deben cumplir las redes de protección social en el contexto más amplio de los programas para el desarrollo. Estos manuales están diseñados para reflejar un alto nivel en términos de calidad, así como un cierto grado de consenso sobre las prácticas y políticas óptimas, entre el equipo a cargo de las redes de protección del Banco Mundial y los expertos en general. Los temas que se abordan en estos manuales son analizados en un primer momento por un comité directivo compuesto tanto por especialistas del Banco como externos y los borradores se someten a una revisión de pares para efectos de control de calidad. Sin embargo, el formato de esta serie es lo suficientemente flexible como para reflejar oportunamente los principales cambios en la materia en cuestión.

La serie de informes viene a engrosar la lista de materiales educativos contemplados en el curso de Redes de protección social ofrecido en Washington DC, así como de distintos cursos patrocinados por el Banco Mundial. El Manual sobre redes de protección social y el curso anual cuentan ambos con el respaldo de la unidad de Protección Social de la Red de Desarrollo Humano y por el Instituto del Banco Mundial. Esta última institución también ofrece cursos regulares adaptados a las realidades regionales a través de la metodología de aprendizaje a distancia.

Para más información sobre la serie de informes y documentos sobre otros temas de las redes de protección, comuníquese con el Servicio de Asesorías en Protección Social, teléfono (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; e-mail: socialprotection@worldbank.org. Los ejemplares de los documentos relacionados sobre las redes de protección, incluyendo la serie de Manuales están disponibles en formato electrónico en www.worldbank.org/safetynets. Este sitio web también contiene versiones de los documentos traducidos, a medida que éstos están disponibles. A este respecto, hay un ambicioso plan en marcha para traducir el material (especialmente al español y al francés, y algunos al ruso). Para obtener más información sobre los cursos en redes de protección dictados por el Instituto del Banco Mundial, visite el sitio web www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets.

Documentos recientes y por publicar en la Serie de Informes sobre redes de protección, hasta agosto de 2002¹

<i>Temas</i>	<i>Autor</i>
<i>Intervenciones de programas</i>	
Transferencias en efectivo	Tabor
Programas relacionados con alimentos	Rogers y Coates
Subsidios a los precios y los impuestos	Alderman
Exenciones de tarifas en salud	Bitran y Giedion
Exenciones de tarifas en vivienda	Katsura y Romanik
Obras públicas	Subbarao
Microcrédito y seguros informales	Sharma y Morduch
<i>Temas transversales</i>	
Descripción general	Grosh, Blomquist y Ouerghi de Neubourg
Instituciones	Coady, Grosh y Hoddinott
Focalización	Blomquist
Evaluación	Graham
Economía política	Ezemenari, Chaudhury y Owens
Género	Conning y Kevane
Focalización comunitaria	
<i>Escenario nacional/grupo beneficiario</i>	
Países de ingresos muy bajos	Smith y Subbarao
Economías en transición	Fox
Pensiones no contributivas	Grosh y Schwarz

1. Ocasionalmente, los documentos pueden incorporarse o retirarse de la serie.

Resumen

Los programas públicos de empleo con salario mínimo han sido importantes intervenciones programáticas anticíclicas en los países desarrollados y en desarrollo. En el mundo en desarrollo en general, y en África y Asia en particular, estos programas han sido instrumentos importantes para mitigar los efectos de los riesgos climáticos y sistémicos sobre los agricultores pobres y trabajadores no calificados o semi-calificados. Este estudio se inicia con un análisis de los fundamentos de los programas públicos de empleo en el marco del manejo del riesgo social; luego se exponen varias características generales de diseño de la experiencia africana y asiática, incluida la escala de salarios, la densidad de mano de obra y la selección y ejecución de los proyectos; se examinan las estimaciones disponibles de la eficacia en función de los costos de los programas y las evaluaciones disponibles acerca de su eficacia; y finalmente se extraen algunas lecciones de estas experiencias.

Índice de contenido

1. Introducción.....	1
2. Fundamentos	4
3. Aspectos conceptuales.	6
4. Características de diseño: Evidencia comparativa entre países	9
A. Caract. de diseño que incrementan los benef. del programa para los pobres ..	10
B. Eficacia en función de los costos	24
C. Problemas de implementación	29
5. Evaluación de los programas públicos de empleo con salario mínimo: Efectos en la pobreza y el bienestar.....	36
6. Programas públicos de empleo con salario mínimo: Cómo planificar, implementar y evaluar: Síntesis	39

Lista de cuadros

Cuadro 1 Magnitud de las operaciones de los programas públicos de empleo en una selección de países	2
Cuadro 1 Programas públicos de empleo: Salario del programa (PW), Salario mínimo (MNW) y Salario de mercado (MW) en países seleccionados	11
Cuadro 2 Proporción de proyectos públicos de empleo que fijaron salarios por debajo del salario de mercado del distrito para mano de obra no calificada	14
Cuadro 3 Eficacia en función de los costos de los dos programas públicos de empleo con salario mínimo según los supuestos de fondo base.....	26
Cuadro 4 Posibilidades marginales de participación correspondientes al principal programa contra la pobreza en las áreas rurales de India.	37

Lista de figuras

Figura 1 Participación laboral en el programa MEGS	13
Figura 2 Estacionalidad de los empleos MEGS	21
Figura 3 Diseño y ejecución de los programas públicos de empleo	40

Resumen ejecutivo

Los programas públicos de empleo con salario mínimo han sido importantes intervenciones programáticas anticíclicas en los países desarrollados y en desarrollo. En el mundo en desarrollo en general, y en África y Asia en particular, estos programas han sido instrumentos importantes para mitigar los efectos de los riesgos climáticos sobre los agricultores pobres y trabajadores agrícolas. En su forma típica, estos programas dan empleo a mano de obra no calificada por períodos breves en proyectos como construcción y mantenimiento de caminos, infraestructura de riego, reforestación y conservación del suelo. Estos programas se han usado para contrarrestar riesgos climáticos en varios países (por ejemplo, en Bangladesh, India, Etiopía, Kenia, Zimbabwe, Sudáfrica, Tanzania y Ghana); recientemente se usó el programa como principal instrumento programático para combatir el desempleo causado por el riesgo financiero en Corea en 1997. Si bien se conocen como programas “públicos” de empleo, actualmente en varios países su ejecución se está dejando en manos de pequeños contratistas privados, ONG o fondos sociales.

Los programas públicos de empleo con salario mínimo se basan en seis consideraciones. Primero, los programas proporcionan transferencias de ingreso a los hogares pobres en tiempos críticos. Segundo, dependiendo del manejo de los tiempos, los programas también pueden ajustar o uniformar el consumo, con lo cual contrarrestan el riesgo de reducción de consumo durante las estaciones / años de poca actividad. Tercero, los programas públicos de empleo bien diseñados ayudan a construir la tan necesaria infraestructura y por consiguiente, minimizan la disyuntiva entre gasto público en transferencias de ingreso y actividades orientadas al desarrollo. Cuarto, los bienes duraderos creados tienen la posibilidad de generar beneficios de empleo en una etapa posterior. Quinto, los programas son muy susceptibles a la focalización geográfica. Finalmente, estos programas han ayudado en muchos países a desarrollar la capacidad de contratación privada a pequeña escala.

El éxito de un programa de este tipo depende considerablemente de las características de su diseño. El nivel de la escala salarial es una característica decisiva. Se puede promover la autoselección si el salario del empleo público es levemente inferior al

salario de mercado para mano de obra no calificada. La experiencia comparativa de varios países analizada en este estudio parece indicar que si bien hay grandes diferencias en la capacidad de los gobiernos de fijar un salario que sea compatible con la autoselección, en varios países se han adoptado enfoques innovadores para facilitar un nivel salarial que permita promover esta autoselección. El modo de pago de los salarios también influye en la focalización de los programas hacia los pobres en general y las mujeres en particular. En algunos países africanos, las mujeres preferían el pago de salarios por trabajo hecho, porque les permitían compatibilizar las labores domésticas con actividades generadoras de ingresos.

Un factor determinante de gran importancia en la eficacia en función de los costos de los programas es el porcentaje de los costos salariales sobre el costo total. Las experiencias analizadas en este estudio indican que en la práctica no es fácil lograr un alto coeficiente de mano de obra, incluso si se dispone de conocidos métodos de producción basados en la mano de obra. Se debe prestar mucha atención a los detalles para lograr una alta densidad de mano de obra sin poner en riesgo la calidad de los bienes creados. La evidencia disponible respecto a la eficacia en función de los costos de los programas públicos de empleo con salario mínimo indica que un programa es de utilidad solamente si se presta atención a la calidad de los bienes creados y al potencial de esos bienes de crear beneficios de empleo en una etapa posterior. Los futuros beneficios de los programas públicos de empleo pueden ser significativos si el programa está bien diseñado e implementado; en ese caso, el programa será eficaz en función de los costos.

Es necesario interpretar con cautela los cálculos de la eficacia en función de los costos que se presentan en este estudio. Estos cálculos solamente consideran los beneficios a nivel de transferencias proporcionados a los pobres y rara vez se incluyen los beneficios del programa en materia de riesgo, esto es, los beneficios del menor riesgo debido a que se uniforma el consumo. Esta es una de las razones que explican por qué los cálculos de la eficacia en función de los costos a menudo parecen ser menos favorables de lo que son en realidad. Otras limitaciones de estos cálculos son que sólo se incluyen los beneficios directos generados por la transferencia. Los beneficios indirectos en términos de los efectos a corto y mediano plazo del programa en la escala salarial del sector rural y los efectos sociales (indirectos) favorables que resultan de habilitar

(empoderar) a las mujeres no se han tomado en cuenta en las estimaciones disponibles de los beneficios y costos de los programas. Asimismo, cuando se comparan los cálculos de la eficacia en función de los costos de estos programas con otros programas de transferencias, es importante tener presente el ahorro en costos administrativos que conlleva la autoselección, además de los demás factores.

La mayor restricción que enfrenta la implementación de los programas públicos de empleo con salario mínimo en gran parte de África es la falta de capacidad. Esta restricción se puede mitigar si se coordinan las actividades de los donantes y se proporciona asistencia para desarrollar la capacidad de contratación privada. En todos los países en general y en los países de África al sur del Sahara en particular, el aseguramiento del financiamiento, la participación de las comunidades, una sólida asistencia técnica y la adecuada comprensión de las estructuras sociales y comunitarias donde se ubican los proyectos, pueden mejorar enormemente la eficacia de estos programas.

PERTURBACIONES SISTÉMICAS Y PROTECCIÓN SOCIAL: FUNCIÓN Y EFICACIA DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO

INTRODUCCIÓN

1.1 Los programas públicos de empleo¹ fueron importantes intervenciones anticíclicas en los países desarrollados y en vías de desarrollo durante el siglo pasado. En Inglaterra, los centros de asistencia a cambio de trabajo (“*workhouse in relief*”), donde se envió a los pobres en buenas condiciones físicas después de la Reforma de la Ley de Ayuda Pública a los Pobres (*Poor Law Amendment Act*) de 1834 de Inglaterra, estuvieron destinados explícitamente por su propia índole a los pobres al estar orientados a “proporcionar un pago y condiciones inferiores a la alternativa más baja disponible” (Himmelfarb, 1984). Varios países occidentales adoptaron diferentes tipos de programas públicos de empleo durante los años de la gran depresión (1931-36) y nuevamente durante recesiones más moderadas. En gran parte del Sur de Asia, el programa se inició en los años 1950 como programa de “alimentos por trabajo” financiado por alimentos recibidos de los países occidentales. Este programa ahora funciona como programa gubernamental de dinero por trabajo y proporciona empleos a corto plazo por bajos salarios. El programa público de empleo constituyó la principal red de protección social en Corea durante la crisis financiera más reciente de 1997-98.

1.2 En su forma típica, los programas públicos de empleo con salario mínimo proporcionan empleos de corta duración y bajo salario a trabajadores no calificados o semi

¹ En este informe se usan indistintamente los términos “programas públicos de empleo con salario mínimo” y “programas públicos de empleo” (PWP, en su sigla en inglés). Ambos se refieren a programas en que los

calificados en proyectos con uso intensivo de mano de obra, como construcción y mantenimiento de caminos, infraestructura de riego, reforestación y conservación del suelo. Estos programas actualmente se perciben como un medio para incrementar los ingresos de los pobres en momentos críticos, más que como un medio para reinserter a los desempleados al mercado laboral. Las lecciones aprendidas de la experiencia con los programas de empleo son pertinentes en general para todos los países sujetos a riesgo y particularmente para los países de África al sur del Sahara y del Sur de Asia, debido al gran potencial de estos programas de ayudar a los pobres a enfrentar los riesgos covariados asociados con las perturbaciones climáticas y sistémicas. En algunos países, estos programas se implementaron a escala nacional, mientras que en otros operaron a pequeña

Cuadro 1. Magnitud de las operaciones de los programas públicos de empleo en una selección de países

A. Programas nacionales

País	Personas - Días
<i>Botswana (1992-93)</i>	7 millones de personas-días
<i>Ghana (1988-91)</i>	0,5 personas-días
<i>Kenia (1992-93)</i>	0,6 personas-días
<i>India Nacional (1994)</i>	800-900 personas-días
<i>Chile (1987)</i>	40-45 personas-días
<i>Egipto</i>	27-30 personas-días
<i>Argentina (1998-2000)</i>	400,000 personas

**B. Programas implementados en el marco de Fondos de Inversión Social
(mediados de los años 80 a principios de los años 90)**

País y programa	Empleos generados
Bolivia: FSE	731.000 personas-mes
Honduras: ZIF	140,000 personas-mes

participantes deben trabajar para obtener beneficios. Estos programas ofrecen empleo temporal por un salario reducido y se han utilizado de manera generalizada para combatir la pobreza.

El Salvador: FIS	55.400 personas-mes
Perú: FONCODES	24.500 personas-mes
Panamá: FES	28.000 personas-mes
Nicaragua: FISE	73.000 personas-mes

Fuente: Banco Mundial, 1994; Subbarao, 1997.

escala, como uno de los componentes de una intervención multi-sectorial, por ejemplo, en Fondos de Inversión Social. En el Cuadro 1 se entrega información acerca de la magnitud de los programas públicos de empleo para una selección de países en desarrollo.

1.3 Hay mucha confusión y gran variedad en el significado y alcance de los programas públicos de empleo (también conocidos como programas públicos de empleo con salario mínimo) entre los países. El nombre de programa “público de empleo” a menudo da la impresión de que se trata de un programa llevado a cabo por el gobierno para “crear” empleos. De hecho, esto es lo que sucedió en muchos países de la antigua Unión Soviética y Europa Oriental, donde implícitamente se entendía que los programas públicos de empleo constituían un programa de “subsidio al empleo”, es decir, el gobierno pagaba todos los costos salariales para estimular la contratación de más trabajadores por parte de los empresarios privados y empresas estatales, para así “resolver” el problema del desempleo. Esta visión está cambiando lentamente, por cuanto en algunas de las repúblicas de Asia Central se está intentando llevar a cabo programas públicos de empleo con salarios reducidos como un programa de transferencia de ingresos a corto plazo hacia los pobres en concordancia con los programas en Asia del Sur.

1.4 En los últimos años, la naturaleza de los planes de implementación para los programas públicos de empleo con salario mínimo ha sufrido cambios, de modo que la palabra “público” en el término programa “público de empleo” ya no es tan exacta. En la “antigua escuela” de estos programas, habitualmente los departamentos de obras públicas de los gobiernos centrales financiaban y ejecutaban estos programas. Así, los programas tendían a tener los mismos inconvenientes de otros programas centralizados, a saber, la creación de grandes estructuras burocráticas, la falta de rendición de cuentas y una limitada consulta o participación de las comunidades y de los gobiernos locales en la selección y

ejecución de los mismos. En los últimos años, las disposiciones de financiamiento e implementación han cambiado. En especial, en algunos países se ha producido una separación entre el sistema “proveedor” o “financista” (habitualmente el gobierno, pero también ONG o agencias internacionales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA)) y el “implementador” (u organismo ejecutor), que podrían ser los ministerios del ramo, un contratista privado, una ONG o un Fondo de Inversión Social.

1.5 Este estudio está organizado de la siguiente manera. Primero se presenta un breve análisis de los fundamentos de los programas públicos de empleo con salario mínimo en el mundo en desarrollo. Luego se hace una exposición general de los aspectos conceptuales. En la siguiente sección se examinan las características de diseño de un programa de esta naturaleza, revisando las experiencias prácticas de algunos países con respecto a cada una de las características de diseño. Los problemas de implementación y aspectos financieros se analizan en la siguiente sección, seguido de un breve resumen de las evaluaciones disponibles. Este análisis se refiere especialmente a los beneficios y costos y a los resultados redistributivos de estos programas. En la última sección se presenta una síntesis de “cómo planificar, implementar y evaluar” un programa público de empleo con salario mínimo.

2. FUNDAMENTOS

2.1 En la Inglaterra del Siglo diecinueve, el fundamento de los empleos públicos se centraba en la ética del trabajo, a menudo un trabajo sucio y desagradable. La justificación para ese tipo de programas públicos de empleo durante los años de la depresión en gran medida provenía del macro-imperativo de restablecer la demanda agregada. En muchos países de ingresos bajos, el fundamento hoy en día es muy diferente a las motivaciones que impulsaron estos programas en el mundo occidental en el pasado.

2.2 En los países de ingresos bajos, los programas públicos de empleo con salario mínimo se emprenden con miras a cuatro objetivos:

- ?? En primer lugar, estos programas entregan beneficios en materia de transferencias a los pobres. Este beneficio es igual al salario una vez deducidos todos los costos en que incurre el trabajador por participar. En los países con altas tasas de desempleo, los beneficios de la transferencia de un buen programa público de empleo pueden prevenir un recrudecimiento de la pobreza, especialmente durante los períodos de ajuste o de transición.
- ?? En segundo lugar, el programa, dependiendo de cómo se dispone en el tiempo, también puede proporcionar beneficios en materia de moderación o estabilización del consumo. Los beneficios en materia de estabilización surgen principalmente del efecto del sistema sobre el riesgo de un menor consumo, un problema que típicamente enfrentan los pobres durante las estaciones agrícolas muertas. Por ejemplo, si la secuencia cronológica del programa se sincroniza con las estaciones agrícolas muertas, cuando la demanda del mercado por mano de obra es baja, es altamente probable que los trabajadores se vean beneficiados de la resultante estabilización de sus ingresos y la consiguiente uniformidad en el consumo. Los beneficios provenientes de cualquier intervención que disminuya los riesgos de aquellos que viven al borde de la hambruna deben ser altamente valorados.
- ?? En tercer lugar, si el programa está bien diseñado, puede ayudar a construir la tan necesaria infraestructura. Así, por ejemplo, con el famoso Sistema de Garantía del Empleo de Maharashtra en la India, en funcionamiento durante más de tres décadas, se han creado importantes caminos rurales e infraestructura de riego en el estado de Maharashtra. Algunos de los bienes duraderos creados en el marco del programa han generado (o pueden generar) más beneficios en términos de empleo en una etapa posterior.
- ?? En cuarto lugar, el programa es susceptible a una focalización geográfica. Las áreas y comunidades pobres se pueden beneficiar directamente con el programa (en término de los beneficios de transferencia) e indirectamente en término de los activos físicos creados y/o mantenidos. En este sentido, los programas públicos de empleo bien diseñados pueden contribuir

directamente a mejorar el potencial de crecimiento de las regiones con menos recursos.

2.3 Además, un programa público de empleo con salario mínimo puede tener otros efectos secundarios (a menudo no esperados). Por ejemplo, podría generar capacidades en las comunidades para que estas manejen sus propios asuntos al fortalecer los gobiernos locales y otras instituciones. Si las características de diseño están bien estudiadas (véase la Sección 4), los programas públicos de empleo pueden estimular la participación y el poder (“o *empoderamiento*”) de las mujeres. También podrían evolucionar las capacidades de contratación privadas: en algunos países, el sector privado y las ONG han estado involucrados en la implementación de programas públicos de empleo. Finalmente, es necesario mencionar especialmente la relación de los programas públicos de empleo con la seguridad alimentaria de los hogares. En gran parte de África y Asia del Sur, los programas públicos de empleo nacieron como programas de “alimentos por trabajo”, donde los salarios se pagaban en alimentos; habitualmente alimentos donados. Incluso hoy en día, algunos programas que dependen de los donantes (por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos) operan programas públicos de empleo en muchos países africanos al entregar alimentos a modo de salarios. En este caso, la motivación es proporcionar seguridad alimentaria a los hogares.

2.4 Así, los programas públicos de empleo en los países de ingresos bajos se emprenden con *múltiples* objetivos: beneficios temporales de transferencias a los pobres, uniformidad del consumo, seguridad alimentaria en los hogares, creación de activos y desarrollo de las áreas pobres. Estos programas con frecuencia se perciben como vitales para enfrentar los riesgos climáticos que prevalecen en gran parte de África y Asia.

3. ASPECTOS CONCEPTUALES.

3.1 El beneficio que se *transfiere* al trabajador es el salario que percibe del sistema una vez deducidos los costos que implican su participación (como el costo de transporte) y los

ingresos no percibidos de un empleo alternativo. Si los costos de participar y el ingreso de fuentes alternativas son insignificantes y el programa no afecta al mercado laboral ni a la estructura salarial del mercado, el beneficio de la transferencia es cercano al salario del programa multiplicado por la duración del empleo. En la práctica, es poco probable que estos supuestos se cumplan. Así, por ejemplo, los costos de participar y los ingresos no percibidos en muy pocas ocasiones son iguales a cero. La mayoría de los trabajadores tienen que caminar largos trechos para llegar a los lugares de trabajo o tienen que incurrir en gastos de transporte. Al no existir este sistema, es habitual que los trabajadores se desempeñen durante unos pocos días en trabajos alternativos, los que dejan cuando se les ofrece un empleo de duración levemente superior en un proyecto público de empleo. Más aun, a menos que el tamaño del programa público de empleo sea muy limitado, es probable que el programa ejerza una presión al alza sobre el salario del mercado, en cuyo caso el beneficio neto de la transferencia (el beneficio *directo* del salario del programa y el beneficio *indirecto* de un alza en el salario del mercado como resultado del programa) podría ser mayor que el salario del programa. Por consiguiente, y dependiendo del impacto del sistema en la escala de salarios, los ingresos no percibidos y los costos de participar, el beneficio neto de la transferencia podría ser más alto o más bajo que el salario del programa.

3.2 Para permitir que los trabajadores se autoseleccionen para participar en el trabajo, es aconsejable que el salario del programa sea bajo, es decir, algo más bajo que el salario de mercado predominante para mano de obra no calificada. Es muy probable que el programa no sea atractivo para los no pobres si el salario es bajo. Además, un salario bajo mantendrá la tasa de participación *general* reducida y al mismo tiempo, asegurará que el porcentaje de participación de los trabajadores *pobres* sea desproporcionadamente alto, lo que no sería así si el salario del programa fuese más alto. Dentro de un determinado presupuesto, un salario bajo evitará el racionamiento de los puestos de trabajo. Por este motivo, un salario bajo para el programa conlleva varias ventajas. Sin embargo, un salario bajo también significará menores ingresos de transferencia por cada participante (pobre).

3.3 Finalmente, en algunas situaciones los pobres podrían incurrir en costos de transacción que reducirían aún más el beneficio de la transferencia. Si, por ejemplo, los organismos ejecutores y el marco institucional son altamente susceptibles a la corrupción y

a la filtración, los pobres que participan en el programa quizás tengan que pagar parte del salario a los organizadores del sistema, lo que reduciría aún más el beneficio en materia de transferencia del programa. Los planes de implementación específicos, el marco institucional y la eficiencia general de la administración del sistema influyen altamente en los beneficios que reciben los participantes a modo de transferencia.

3.4 La suma de los ingresos de transferencia *totales* que percibirán *todos* los participantes serán mayores cuanto mayor sea la duración del empleo y cuanto mayor sea la parte que los salarios representan dentro del costo total del programa. Estos dos últimos parámetros –la parte de los salarios y la duración del empleo– fluctúan dependiendo de la naturaleza del proyecto que se selecciona para ser ejecutado. Como se indicará en secciones posteriores, hay grandes variaciones entre los países, tanto en la parte que los salarios representan en relación al total del programa como en la duración del empleo.

3.5 Las *potenciales* ganancias en materia de asistencia social que derivan de un programa público de empleo con salario mínimo también dependen de la *fuentes* de financiamiento. Si un programa de este tipo se financia completamente de ayudas recibidas, los beneficios en materia de transferencia que recibirán los trabajadores serán una *adición neta* a todos los demás beneficios que fluyen de los programas financiados con cargo a los ingresos tributarios generales. Sin embargo, si el programa se financia con cargo a estos ingresos tributarios generales, es importante examinar la situación contrafactual, esto es, cuáles serían los beneficios para los participantes si se gastara la misma suma de recursos presupuestarios en otras alternativas. Además, también es útil saber si un programa público de empleo fue ejecutado *a costas* de otras actividades que confieren un ingreso no proveniente del trabajo a los participantes pobres, como por ejemplo educación o servicios hospitalarios. Es muy poco frecuente que este contrafáctico se pueda evaluar empíricamente, pero es importante tener en cuenta los aspectos que surgen de la fuente de financiamiento de un programa de empleo para poder entender los beneficios *reales* del programa.

3.6 El beneficio que brinda el programa en términos de *estabilización* es indicativo de su función tipo “seguro”. Esto depende de su sincronización. En sociedades predominantemente agrícolas, los ingresos familiares aumentan y disminuyen a la par con

las actividades estacionales. Los hogares pobres a menudo sufren de grave escasez en su consumo y estado de nutrición en las estaciones muertas y durante los períodos / años de sequía. Un programa público de empleo con salario mínimo orientado en tiempo y espacio a las regiones más afectadas por la falta de monzones o caídas estacionales en la actividad económica puede ser de gran beneficio para “uniformar el consumo” o “disminuir el riesgo” de los participantes pobres. La estabilización del ingreso puede prevenir la miseria aguda e impedir que los hogares pobres realicen ajustes extremadamente costosos, como la venta de emergencia de sus activos durante los años / períodos de pérdida de cosechas. En otras palabras, los beneficios de un programa público de empleo en materia de ingresos pueden ser tan importantes como el beneficio a nivel de transferencias para los hogares pobres que no tienen recursos o que no pueden afrontar el costo de asegurarse ellos mismos. Sin embargo, no siempre es posible implementar el programa en momentos en que los pobres enfrentan escasez de consumo. Durante períodos de fuertes lluvias, por ejemplo, cuando todas las actividades económicas están detenidas, es posible que la logística no permita la implementación de un programa público de empleo, especialmente en las aldeas del interior, y así este programa podría no ser el instrumento adecuado para proteger a los pobres durante una estación de “hambruna”.

4. CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO: EVIDENCIA COMPARATIVA ENTRE PAÍSES

4.1 En esta sección se examinan las características de diseño de un programa público de empleo con salario mínimo bajo tres amplios criterios: (a) cómo hacer para que el programa esté orientado por su propia índole hacia los pobres y cómo maximizar los beneficios que obtienen los participantes, (b) cómo mejorar la eficacia en función de los costos del programa y (c) cómo implementar el programa. Las primeras dos subsecciones sólo abarcan los programas más importantes en el ámbito nacional, mientras que la tercera

subsección no solamente incluye estos programas, si no que además los programas públicos de empleo a pequeña escala implementados bajo el rótulo de Fondos de Inversión Social.²

A. CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO QUE INCREMENTAN LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA PARA LOS POBRES

4.2 *El nivel del salario.* El nivel del salario es un elemento clave que determina la auto selección de los pobres en el programa y en ese contexto, también determina los resultados redistributivos del programa. Para estimular la autoselección, es conveniente que un programa público de empleo ofrezca un salario levemente por debajo del salario de mercado, esto es, que mantenga un nivel salarial suficientemente bajo para atraer solamente a los pobres. La experiencia (Cuadro 1) con respecto a la fijación del salario en un nivel levemente inferior al salario de mercado difiere de un país a otro. Algunos gobiernos no pudieron fijar un salario por debajo del salario mínimo, por lo que este salario resultó ser superior al salario de mercado en el sector informal y en las actividades agrícolas rurales, sectores donde se emplean los más pobres entre los pobres. Si el salario mínimo se establece a un nivel superior al salario de equilibrio de mercado y se hace cumplir estrictamente, entonces el espacio disponible para fijar el salario de un programa público de empleo en un nivel inferior al salario mínimo se ve algo reducido; algunos países como Argentina han adoptado métodos innovadores para superar este problema.

² El motivo principal es que no se dispone de características de diseño detalladas y aspectos de la eficacia en función de los costos de los programas públicos de empleo con salario mínimo implementados bajo el rótulo de Fondos de Inversión Social.

Cuadro 1

Programas públicos de empleo: Salario del programa (PW), Salario mínimo (MNW) y Salario de mercado (MW) en países seleccionados

	País / Programa	PW en relación con el MNW y/o MW
1.	<i>Bangladesh:</i> Dinero por Trabajo, 1991-92	PW<MW
2.	<i>India:</i> (a) Dinero por Trabajo, ENERO, 1991-92 (b ₁) MEGS: hasta 1988 (b ₂) Después de 1988	PW=MNW>MW PW=MNW<MW PW=MNW>MW
3.	<i>Pakistán:</i> IGPRA* III, 1992	PW<MW
4.	<i>Filipinas:</i> Dinero por Trabajo, 1990 Alimentos por Trabajo, 1987	PW>MW PW**>MW
5.	<i>Botswana:</i> Dinero por Trabajo	PW<MNW, pero >MW
6.	<i>Kenia:</i> Dinero por Trabajo, 1992-93	PW=MNW>MW
7.	<i>Chile:</i> Dinero por Trabajo, 1987	PW<MNW=MW
8.	<i>Argentina</i> (a) 1997-2000 (b) 2000	PW = MNW<MW PW<MNW<MW
9.	<i>Corea:</i> 1998	PW=MNW<MW
10.	<i>Tailandia</i> 1998	PW=MNW
11.	<i>Indonesia</i> (Programa reformado, 1999)	PW<MW

Fuente: Subbarao (1997; 1999), Ravallion (2000)

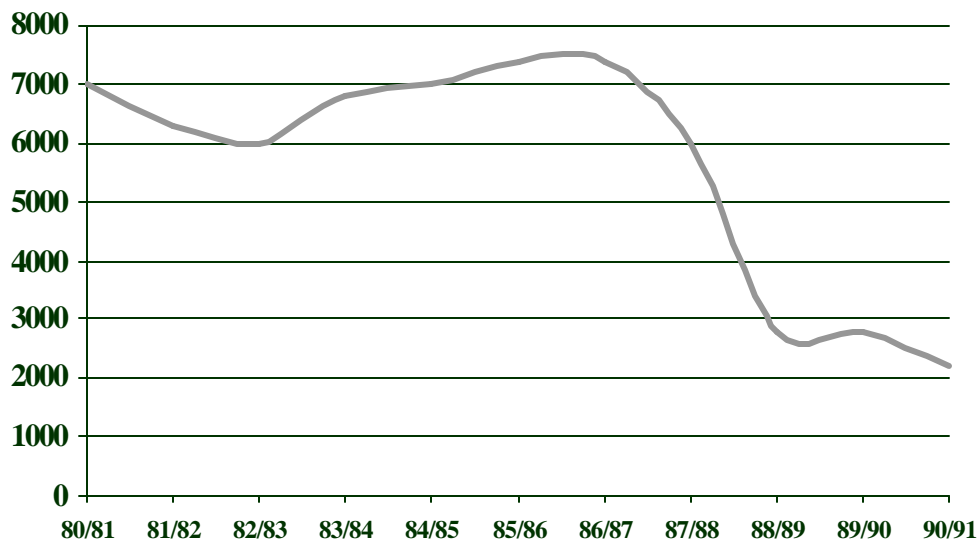
4.3 Como se puede deducir del Cuadro 1, hay grandes diferencias en el nivel salarial del programa en relación con los salarios mínimos. En Chile, el salario del programa se mantuvo en aproximadamente un 70% del salario mínimo, lo que ayudó a la autoselección de los pobres. Casi la cuarta parte de los participantes eran mujeres. En Kenia, el salario era

igual al salario mínimo y este último normalmente era muy superior al salario de mercado predominante. El salario del programa también era un 25% más alto que el salario de mercado en el sector agrícola de Filipinas. El caso de este país es interesante. En Filipinas, el salario *en dinero* del programa era igual al salario mínimo. Sin embargo, además del salario en dinero, cada participante recibía un salario en especie en la forma de una determinada cantidad de alimentos. Así, la compensación total (dinero más alimentos) resultó ser mucho más alta que el salario de mercado para mano de obra no calificada. No es de sorprender entonces que una cantidad importante de no pobres se sintió atraída por el programa (Subbarao, K., A. Ahmed, y T. Teklu, 1995).

4.4 La eficacia que se logre en la orientación hacia determinados grupos al fijar el salario del programa público por debajo del salario mínimo depende de si ese salario mínimo realmente es el mínimo de mercado. Esto queda claramente ilustrado por la experiencia que se vivió con el Sistema de Garantía de Empleo (MEGS) en el estado de Maharashtra de la India. En este programa, a cada participante registrado se le “garantiza” un empleo al salario mínimo dentro de un radio de 5 kilómetros de su hogar. El programa fue muy exitoso en atraer a grandes cantidades de pobres, especialmente mujeres, a los lugares de trabajo. A partir de su creación en 1973, el salario del programa fue igual al salario mínimo, el que en ese momento era suficientemente bajo para promover la autoselección de los pobres al programa. En 1988, el salario mínimo se duplicó, de modo que el salario del programa también tuvo que ser duplicado. A consecuencia de ello, se produjo una significativa caída en el número de personas-días de empleo generado (Subbarao, 1993, 1997; véase también la Figura 1). Las investigaciones de Datt y Ravallion (1994) confirmaron que la corrección al alza del salario en 1988 contribuyó a un racionamiento del trabajo, minando el aspecto de “garantía” del empleo que se esperaba del programa. Luego del repentino aumento de los salarios en 1988, Gaiha (2000) también observó que la eficiencia de la focalización se había menoscabado: se habían incorporado individuos relativamente más acomodados al programa, mientras que algunos participantes pobres se vieron desplazados de él. Los trabajos también se tuvieron que racionar en Tanzania y Botswana, dado que el salario del programa se mantuvo en un nivel más alto que el salario de mercado en actividades comparables no calificadas, especialmente durante épocas de sequía, cuando las necesidades de los pobres de participar en los programas públicos de

empleo encuentran en su máximo nivel (Teklu, 1994). En Burkina Faso, Senegal y Sri Lanka, el salario del programa fue más bajo que el salario de mercado para mano de obra no calificada.

Figura 1
Participación laboral en el programa MEGS



4.5 Un ejemplo reciente es el caso de Argentina. En respuesta a los elevados niveles de desempleo, el gobierno inició un programa público de empleo en 1996, llamado Programa Trabajar, para beneficiar con empleo temporal a los participantes pobres. El principal mecanismo de focalización que se adoptó fue un salario bajo, complementado por un proceso de selección para subproyectos que ponía un énfasis especial en la focalización geográfica en áreas pobres. En este programa participaron más de 400.000 personas en 16.000 proyectos, de los cuales muchos estaban ubicados en comunidades pobres. Esta política de fijar y mantener un salario bajo se podía encontrar en Argentina hasta hace poco, en 2000. Para estimular la autoselección, el salario se bajó aún más, desde 200 pesos mensuales a 160 pesos mensuales, lo que es inferior al salario mínimo. No hubo impedimento legal alguno, ya que la relación laboral entre el “trabajador” y el “organismo ejecutor” no era la habitual. Así, por ejemplo, el pago al trabajador no se llama “salario”, si no “asistencia económica o de subsistencia”. Es más, este menor salario no dejó de atraer a algunos trabajadores calificados y semi calificados, los que también se necesitaban para

ejecutar los proyectos en Argentina; este aspecto se resolvió contratando a trabajadores calificados como “capataces” en cada proyecto, con un salario un poco más alto. Argentina claramente es un ejemplo en que por una parte un salario bajo permitió la autoselección de los pobres al programa y por otra la focalización geográfica facilitó que los hogares pobres recibieran significativos beneficios indirectos en la medida en que los proyectos seleccionados estaban ubicados en áreas pobres.

4.6 También la reciente experiencia de Sudáfrica es digna de mención. En el Cuadro 1 se muestran las cifras de 101 proyectos públicos de empleo en El Cabo Occidental. Estas cifras indican que solo el 36% de los proyectos públicos de empleo fueron capaces de ofrecer un salario más bajo que el salario de mercado predominante para mano de obra no calificada. Algunos proyectos en ciertos distritos tuvieron más éxito que otros en fijar un salario bajo. Los proyectos de áreas verdes y jardines, por ejemplo, pudieron ofrecer un salario inferior al salario de mercado, pero esto no fue así en proyectos de construcción. Los motivos no están totalmente claros: probablemente hay más negociación en el sector de la construcción o quizás los proyectos de construcción solamente podían atraer mano de obra si ofrecían un salario más alto. En estudios realizados por Michelle Adato et. al. (1999) se muestra que el proceso de fijación de salarios en Sudáfrica es extremadamente complejo y variaba mucho entre un distrito y otro y entre un proyecto y otro. En general, se piensa que entregar información a la comunidad respecto a los objetivos más amplios de los proyectos de empleo ayuda a los trabajadores a comprender porqué los salarios ofrecidos eran bajos.

Cuadro 2

Proporción de proyectos públicos de empleo que fijaron salarios por debajo del salario de mercado del distrito para mano de obra no calificada

Programa	Proporción de proyectos con salarios inferiores al salario de mercado en el distrito	Cantidad de proyectos
Todos los proyectos	0,356	101
Limpieza y áreas verdes	0,800	10
PWP comunitarios	0,389	18

PWP-/CEP comunitarios	0,091	22
FWCP - Trabajos por agua	0,357	14
PW Piloto Dep. Nat	0,000	2
RDP transporte	0,167	6
WCEDF-NEF	0,448	29

Fuente: M. Adatu et al. (1999)

4.7 Corea utilizó programas públicos de empleo con salario mínimo en dos ocasiones; una vez antes del período de auge y nuevamente en las postrimerías de la crisis financiera de 1997. En la década de los setenta, por medio del programa se ofreció empleo temporal al salario de mercado para mano de obra no capacitada, y se llevaron a cabo diversos proyectos de infraestructura, especialmente en construcción de caminos. A medida que la economía comenzó a vivir su período de auge a fines de los setenta y principios de los ochenta, los niveles del salario de mercado subieron desmesuradamente. Debido a ello, el programa sólo lograba atraer a los muy ancianos y a la mano de obra menos activa. Como consecuencia de ello, la productividad se vio muy afectada y asimismo disminuyeron sus ventajas para crear activos útiles. Entonces el programa fue abandonado. El cuidado de los ancianos que participaban en la economía quedó principalmente en manos de la familia extendida y también a través de un pequeño programa de transferencia en efectivo. La sincronización cronológica de Corea en términos de introducir y abandonar el programa fue perfecta.

4.8 Igualmente oportuna resultó la reintroducción de un programa público de empleo de bajo salario en Corea a principios del año 1998 (luego del inicio de la crisis financiera), para moderar en parte el impacto del agudo incremento del desempleo y la pobreza. Corea prestó mucha atención al correcto diseño del programa. El salario se fijó en un nivel levemente más bajo que el salario de mercado para mano de obra no calificada. Durante la crisis, este salario de mercado también disminuyó. El gobierno tomó medidas para ajustar los salarios del programa de empleo a la baja cuando estos disminuyeron en el mercado. ¿Qué permitió que Corea pudiera hacerlo?

4.9 El salario mínimo de Corea (fijado a principios de los años ochenta) nunca se cambió ni se aumentó. Después del auge económico, el salario de mercado aumentó

considerablemente en el país y fue mucho más alto que el salario mínimo fijado por ley. De hecho, muy pocos trabajadores se preocuparon realmente por el nivel de este salario, el que siguió siendo muy bajo. Cuando comenzó la crisis, los salarios de mercado de todas las categorías de trabajo disminuyeron; sin embargo, el salario de mercado para mano de obra no calificada de todos modos fue levemente más alto que el salario mínimo (bajo). Por este motivo, el gobierno no tuvo problemas en ajustar el salario del programa público de empleo a la baja, a la par con la caída del salario de mercado, puesto que el salario del programa todavía era levemente superior al salario mínimo fijado por ley (Subbarao, 1999).

4.10 La experiencia de Tailandia fue muy distinta a la de Corea. Durante el período de auge, el salario mínimo se había ido incrementado continuamente en el país para atraer mano de obra al sector de la construcción desde el deprimido Noreste hacia Bangkok. Cuando comenzó la crisis a fines del año 1997, fue difícil ajustar el salario de mercado a la baja debido al elevado salario mínimo predominante. Por esta misma razón, el salario del programa público de empleo también se fijó en un nivel mínimo relativamente alto. Se desconoce la eficacia de la focalización del programa y su efecto en la pobreza.

4.11 La información general presentada sobre la experiencia de varios países indica que si bien es difícil fijar el salario de los empleos del programa público en un nivel más bajo que el salario de mercado para mano de obra no calificada, varios países lograron solucionar este problema. En diferentes momentos, varios países, entre ellos India, Argentina, Chile, Corea y Sudáfrica, pudieron fijar el salario del programa en un nivel que propiciaba la autoselección (lo que permitió que los pobres se beneficiaran en una proporción considerablemente alta) y, simultáneamente, contratar a los trabajadores calificados necesarios a salarios levemente superiores. Mucho depende de las circunstancias específicas del país, pero parece haber un amplio espacio para implementar soluciones innovadoras. En general, la probabilidad de fijar el salario del programa en el nivel correcto depende de la respuesta de la comunidad donde se ubican los proyectos y de la economía política a nivel del país. Esto nuevamente queda ilustrado por la experiencia de Argentina: el programa incorporó la capacidad de distintas localidades para fijar un salario más bajo que el salario del programa a nivel nacional, si éstas así lo deseaban. Varias provincias argentinas utilizaron esta capacidad para pagar un salario más bajo que reflejara mejor sus propias condiciones laborales locales, para así ampliar la posible participación de los

pobres en el programa. Es claro que la flexibilidad mejora las posibilidades de fijar un salario adecuado.

4.12 En algunos países, sin embargo, la economía política a nivel de país puede constituir un factor restrictivo para fijar el salario en un nivel suficientemente bajo que estimule la autoselección. Con mucha frecuencia la trayectoria de un país, como es el caso de los países de Europa Oriental y Asia Central (derechos de los trabajadores, sindicatos fuertes y una actitud hostil general frente a un ajuste a la baja de los salarios, incluso cuando las economías están en problemas), dificulta considerablemente la fijación de un salario bajo para los programas públicos de empleo. Por otra parte, en algunas economías donde el proceso de descentralización está avanzando rápidamente, se podría facilitar un adecuado proceso de fijación de salarios (bajos) si las comunidades estuvieran plenamente informadas y las decisiones quedaran en sus manos, de modo que los trabajadores (que viven en las comunidades) vieran por ellos mismos los beneficios de un salario bajo (Adato et. al., 1999). En todo caso, el proceso de fijación de los salarios debe ser transparente para así contar con la aceptación de los trabajadores, proveedores del sistema y organismos ejecutores.

4.13 A menudo surge una duda al momento de diseñar los programas públicos de empleo: ¿cuán bajo debe ser el salario del programa? En realidad no existe un “nivel óptimo” teórico, aunque en la práctica podría ser adecuado cualquier nivel levemente inferior al salario de mercado predominante para mano de obra no calificada. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el salario del programa no se debe fijar en un nivel tan bajo que resulte en una estigmatización del trabajo, para impedir que “los pobres, pero orgullosos” prefieran sufrir hambre en lugar de trabajar en esos empleos, uno de los problemas que enfrentaron los centros de asistencia (*workhouses*) constituidos bajo la Ley de Ayuda Pública a los Pobres en Inglaterra después de 1834 (Lipton, 1996).

4.14 **Modalidad de pago de los salarios.** Los salarios se pueden pagar en efectivo o en especie y la tarifa salarial se puede fijar sobre una base de pago diario o por unidad de trabajo. Idealmente, la mejor forma de pago es en efectivo, puesto que permite que los participantes gasten sus escasas entradas de una manera óptima. Sin embargo, a menudo resulta más fácil pagar los salarios en especie, porque se dispone de alimentos llegados en

forma de ayuda. Por este motivo, inicialmente los programas públicos de empleo de la India y Bangladesh pagaban principalmente en especies, habitualmente alimentos de primera necesidad recibidos en forma de ayuda. Este tipo de pago de los salarios sigue vigente en algunos países, especialmente en África al sur del Sahara. El problema con los salarios pagados en forma de alimentos de primera necesidad es obvio: los alimentos son complicados de transportar, su manejo es oneroso y requieren de una significativa supervisión general. Las ventajas en términos de la destinación por su propia índole a determinados grupos de la población o la mejor focalización son variadas. En Lesotho y Zambia, el pago del 50% del salario en especies (alimentos) atrajo a más mujeres que a hombres a los lugares de trabajo (Subbarao et al., 1997). En vista del importante lugar que ocupan las mujeres en la seguridad alimenticia de los hogares, esto podría tener importantes consecuencias colaterales o beneficios indirectos en África. Por otra parte, en varios otros países tanto los hombres como las mujeres exigieron que los salarios les fueran pagados en efectivo.

4.15 Los pagos por unidad y basados en el trabajo realizado (trabajo a trato) parecen ser especialmente favorables para garantizar la participación de las mujeres (Dev, 1994; Subbarao et al., 1997). En los sistemas de tarifas por tiempo, las personas de baja estatura y otras que prefieren tener más tiempo para realizar trabajos más intensivos a menudo quedan excluidas o se sienten obligadas a excluirse ellas mismas. Las tarifas por unidad también pueden tener la ventaja de que varios miembros de una familia pobre, pero numerosa, compartan el trabajo. Los métodos de pago basados en el trabajo a trato exigen flexibilidad de las mujeres para realizar las múltiples tareas que a menudo se les exigen en los países pobres. En teoría, el sistema de trabajo a trato recompensa y fomenta una mayor productividad de la mano de obra. En algunos países africanos, las mujeres preferían esta forma de pago, porque les permitía compatibilizar las tareas domésticas con las oportunidades para generar ingresos.

4.16 La experiencia indica que los pagos por trabajo a trato también pueden tener desventajas. En Sudáfrica, los trabajadores no entendían la forma en que se calculaba el trabajo realizado. Constantemente se sentían desorientados con sus pagos y pensaban que les estaban pagando menos de lo que les correspondía (Adato et al., 1999). Un problema importante es que los trabajadores realizaban numerosas labores preliminares que no se

consideraban parte del trabajo. Por medio de encuestas participativas realizadas en Sudáfrica se demostró que había una verdadera confusión respecto al significado del pago por trabajo a trato. En resumen, las dificultades administrativas pueden ser considerables en un sistema de pago por trabajo a trato.

4.17 El análisis recién presentado subraya la necesidad de adaptar la modalidad de pago a las circunstancias y requerimientos locales, además de permitir una flexibilidad en relación al tiempo. Las organizaciones locales de los pobres pueden ayudar a entender cuáles son las verdaderas necesidades de los pobres y por consiguiente, colaborar en la determinación del sistema de pago que aumente al máximo la participación de los pobres en general y en especial, la participación de las mujeres.

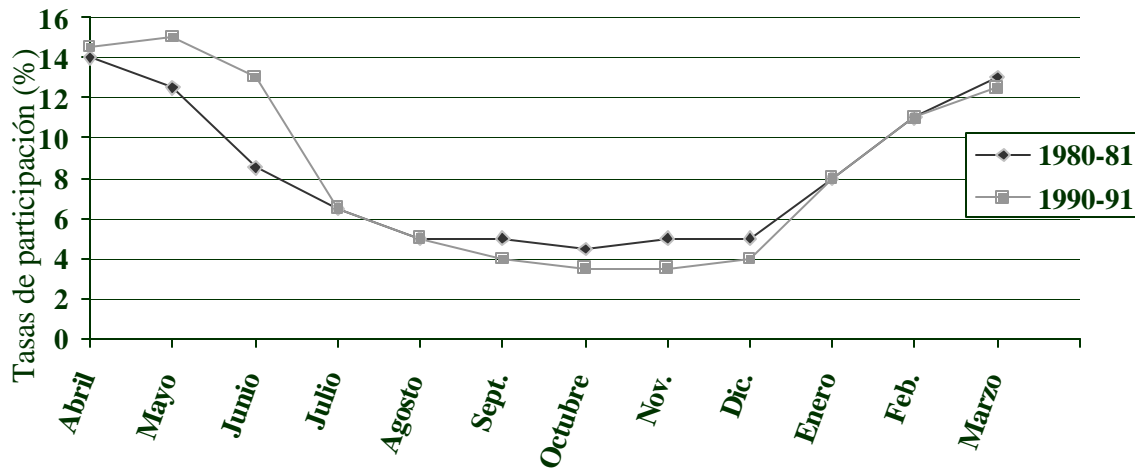
4.18 ***Duración y oportunidad de las actividades públicas de empleo.*** ¿Cuántas personas-días de empleo *por hogar* debería proveer un programa público? Esto depende (a) de la duración y frecuencia del riesgo climático (o sistémico) en una determinada región, (b) del grado de riesgo no asegurado que enfrentan los pobres y (c) del nivel de la brecha de pobreza. La experiencia vivida hasta ahora en los países parece indicar que los programas públicos de empleo cumplen una función muy importante en las regiones / países en que periódicamente faltan los monzones. Dado que el programa se puede orientar geográficamente a determinados grupos, los pobres que viven en alguna región específica afectada por problemas de sequía se pueden beneficiar de él. Los pobres tienen dificultades para asegurarse contra los riesgos de la naturaleza y los riesgos idiosincrásicos. Así, por ejemplo, en muy pocos países los campesinos pobres o trabajadores sin tierra pueden asegurarse contra la falta de monzones u otros riesgos naturales, de modo que el nivel del “riesgo no asegurado” tiende a ser muy elevado para la mayoría de los hogares pobres. En los países y las regiones dentro de países con un riesgo no asegurado y brecha de pobreza elevados, el nivel de dependencia de los pobres de un programa público de empleo con salario mínimo también podría ser elevado, en la medida en que el programa confiera importantes beneficios de “para reducir la pobreza” de los hogares pobres.

4.19 Es difícil obtener cifras sobre el empleo *por persona y por año* por cada programa público de empleo. La mayoría de los datos disponibles se refieren a la cantidad *total* de personas-días de empleo creado y es imposible derivar los números para el empleo *por*

persona o por hogar. Tampoco tenemos información (sobre la base de los conjuntos de datos de los hogares) acerca de la cobertura del consumo de una persona u hogar pobre determinada por un programa público de empleo. La evidencia reconocidamente limitada que se revisa a continuación cubre tan sólo dos países, India y Argentina.

4.20 El programa Jawahar Rojgar Yojna (JRY), que se implementó en toda India, genera un empleo total de más de 800 millones de personas-días cada año. El empleo por persona por año proporcionado mostró grandes fluctuaciones en el país, de 15 a 30 días. El beneficio anual de la “transferencia” que arrojó el programa posiblemente no fue tan elevado como en Argentina (véase el siguiente párrafo). Sin embargo, se utilizó intensamente durante las estaciones de baja actividad agrícola: hasta 55 millones de personas obtuvieron empleo en este programa anualmente durante las estaciones bajas. En otras palabras, el programa JRY otorgó beneficios importantes en materia de estabilización (al uniformar el consumo), si bien los beneficios no fueron adecuados en términos de transferencia. En el sistema *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* (MEGS), el beneficio en materia de transferencias (alrededor de 100 personas-días por año) fue significativamente superior al del programa nacional (JRY). Este beneficio puede haber disminuido después de la fuerte subida salarial de 1988, dado que se generaron menos días de empleo-persona. Sin embargo, Walker y Ryan (1990) demuestran que los beneficios en términos de riesgo (estabilización) que otorgó el sistema siguieron siendo significativos y se mantuvieron así incluso después de 1988, puesto que el sistema siguió funcionando intensamente en las estaciones de baja actividad agrícola (Subbarao, 1997). Véase la Figura 2, donde se muestra la distribución porcentual de los empleos MEGS en 1980-81 (antes del alza salarial) y en 1990-91 (después de esta alza).

Figura 2
Estacionalidad de los empleos MEGS



4.21 El ingreso por participar en el programa Trabajar de Argentina fue de casi el 60% del total de ingresos de los hogares. A diferencia de la India, los trabajadores argentinos participaron en promedio durante alrededor 5 meses. Después del término de un proyecto, cerca de un tercio de los trabajadores logran obtener un empleo del programa Trabajar en otro proyecto. Los datos para el período 1997-98 indican que alrededor de 400.000 trabajadores obtuvieron empleos temporales en el programa y que cada trabajador recibió una transferencia promedio de aproximadamente US\$1300 al año. El número de beneficiarios representó cerca de la quinta parte de la población beneficiaria de los pobres desempleados.

4.22 Las cifras de Kenia y Tanzania (Teklu 1994a) indican que el salario de los programas no sólo era más alto que el salario de mercado predominante para mano de obra no calificada, sino que además el momento de aplicación del programa público de empleo coincidía con la estación agrícola más activa, lo que disminuía significativamente sus beneficios en materia de transferencia y estabilización para los pobres. La aplicación del programa también coincidía con la estación agrícola más activa en Bangladesh.

4.23 Resumiendo, el beneficio de la transferencia es importante para los pobres, especialmente si el nivel del desempleo relacionado con las estaciones es alto. Para algunos segmentos de los muy pobres, los beneficios de la estabilización (reducción del riesgo)

pueden ser tan importantes como los beneficios de las transferencias. Una aplicación oportuna del programa puede incrementar tales beneficios.

4.24 *Densidad de la mano de obra de los programas públicos de empleo.* Un factor importante que determina la eficacia en función de los costos del programa es la proporción de los costos salariales dentro del costo total. Hay muchos factores que determinan esta proporción, especialmente la naturaleza de los bienes creados y la disponibilidad de métodos de producción basados en el trabajo viables, tanto técnica como económicamente. En la mayoría de los proyectos de construcción de caminos, el costo de la mano de obra fluctuó entre un 40% y un 50% del costo total, mientras que en los proyectos de mantenimiento de caminos o alcantarillados y conservación de suelos y reforestación, este costo representó entre un 70% y un 80% del costo total. En el programa MEGS, el costo salarial fue entre un 60% y un 70% del costo total. Los programas de Alimentos por Trabajo en Bangladesh tuvieron coeficientes similares.

4.25 En el programa Trabajar de Argentina, la proporción de los costos de la mano de obra fluctuó entre 30% y 70%, dependiendo del tipo de proyecto. La proporción promedio de los costos de mano de obra para el programa en su conjunto fue de un 40% a un 50% de los costos totales. También en Corea, la densidad de mano de obra fue cercana al 70%.

4.26 En la práctica no es fácil alcanzar una alta densidad de mano de obra, incluso cuando se dispone de métodos conocidos de producción basados en la mano de obra. Los estudios de casos de 101 proyectos sudafricanos indican que la mayoría de los ingenieros de la construcción se oponían a la adopción de métodos de trabajo basados en la mano de obra, fundamentalmente debido a que no estaban familiarizados con este tipo de métodos de producción, como asimismo a la necesidad de insumos (gastos) adicionales para el aspecto de la supervisión a medida que aumentaba el tamaño de las cuadrillas de trabajo (Adato et al., 1999). En aquellos casos en que el trabajo se encargaba a contratistas privados, el resultado en términos de la densidad de mano de obra era impredecible. Las cifras de Ghana indican que el disponer de fondos del proyecto oportunos es muy importante para poder adoptar métodos de producción basados en la mano de obra. En los casos en que el programa se financiaba con fondos de donantes y los pagos eran rápidos y estaban garantizados, los contratistas recurrían a métodos basados en la mano de obra, mientras que

los contratistas no favorecían estos métodos cuando el programa era financiado con fondos estatales poco seguros o con fondos que con frecuencia llegaban con enormes retrasos, porque temían huelgas debido al retraso en los pagos salariales (Subbarao et al., 1997). Los incentivos funcionaron de manera opuesta en Argentina. Cuando hay contratistas privados a cargo, los que tienen que cumplir con determinadas normas contractuales, es poco probable que se elijan métodos con uso intensivo de mano de obra. En el caso de Argentina, el gobierno federal solo pagaba el costo de los salarios. Los pagos a los trabajadores generalmente eran oportunos y no estuvieron sujetos a ningún problema significativo. El problema era más bien la disponibilidad de materiales (insumos no salariales). Por este motivo, las municipalidades, y especialmente las pobres, tuvieron un incentivo para buscar proyectos con un uso más intensivo de mano de obra debido a la dificultad de obtener los insumos no salariales. Aquí el problema para la gestión de los proyectos radicaba en conseguir que la mano de obra llevara a cabo proyectos con un valor razonable para las comunidades.

4.27 Crear y divulgar diseños con un uso intensivo de mano de obra, junto a pagos realizados con rapidez, puede estimular la adopción de métodos de producción basados en la mano de obra por parte de los organismos ejecutores. En los casos en que los trabajos se encargan a contratistas privados, es necesario encontrar sistemas de incentivos innovadores para fomentar el uso de este tipo de métodos de producción.

4.28 Las experiencias revisadas en relación con las características de diseño sugieren que algunos países fueron capaces de incorporar la mayor cantidad posible de características de diseño “ideales” (véase el Recuadro 1) para un programa público de empleo. Mucho se

Recuadro 1. ¿Cuáles son las características de diseño clave de un buen programa público de empleo?

Para conseguir el pleno potencial de un programa público de empleo como instrumento para disminuir la pobreza y enfrentar el riesgo, se recomienda lo siguiente:

?? El salario se debe fijar en un nivel no superior al salario de mercado predominante para mano de obra no calificada en el entorno donde se está introduciendo el sistema.

- ?? Se deben evitar las restricciones para la participación; idealmente, el único requisito debería ser la disposición de una persona a trabajar por ese salario.
- ?? Si es necesario "racionar" el trabajo (debido a una mayor demanda por trabajo que el presupuesto disponible al salario fijado), el programa se debe orientar hacia las áreas pobres, según lo indicado en un "mapa de la pobreza" creíble. Sin embargo, las futuras asignaciones presupuestarias entre áreas deberían tener suficiente flexibilidad para reflejar las diferencias en la demanda por el sistema.
- ?? La densidad de la mano de obra (proporción de salarios del costo total) debe ser lo más alta posible. El nivel de la intensidad de la mano de obra dependerá de la relativa importancia que se le asigne a las ganancias inmediatas en materia de ingresos con respecto a las ganancias (ingresos y otros) para los pobres de los activos creados. Esto diferirá de una comunidad a otra.
- ?? Los proyectos se deben orientar a las áreas pobres y tratar de asegurar que los bienes creados sean de máximo valor para los pobres que viven en esas áreas. Para el caso de cualquier excepción que signifique que los bienes benefician en gran medida a los no pobres, se debe pedir que los beneficiarios financien parte de los trabajos y este dinero debe volver al presupuesto del sistema.
- ?? Los programas de empleo con salario mínimo se deben sincronizar con las estaciones de baja actividad agrícola.
- ?? A fin de estimular la participación de las mujeres, es muy importante la forma que adopten los salarios. Las mujeres, por ejemplo, se pueden beneficiar de precios unitarios o de salarios basados en el trabajo realizado o a medida. En ocasiones, los salarios pagados en la forma de alimentos han atraído a más mujeres a los lugares de trabajo. La entrega de servicios de guardería o de educación preescolar también puede mejorar la participación de las mujeres.
- ?? Los costos de transacción para los pobres se deben mantener bajos: un medio importante para lograrlo es que los lugares de trabajo estén ubicados cerca de las aldeas. También es necesario asegurar una adecuada mediación de las ONG para proteger los derechos de los pobres frente a los administradores de los programas.
- ?? El programa debe incluir un componente para el mantenimiento de los bienes.

Fuente: Ravallion (1999, 2000) y Subbarao (1997).

puede lograr si los países que piensan introducir un programa público de empleo están conscientes de estas características de diseño ideales antes de lanzar un programa de esta naturaleza.

B. EFICACIA EN FUNCIÓN DE LOS COSTOS

4.29 La eficacia en función de los costos de los programas públicos de empleo con salario mínimo está determinada por cuatro variables. Estas son: densidad de mano de obra (esto es, la proporción del costo salarial total que va a los trabajadores pobres), resultado de la focalización, ganancia salarial neta (esto es, salarios brutos menos todos los costos de

participación incurridos por los trabajadores) y los beneficios indirectos que arrojan los activos creados. En algunos países, los gobiernos exigen que las comunidades no pobres cofinancien los programas para implementar subproyectos que beneficien los respectivos barrios. En estos casos, la eficacia presupuestaria, es decir, la proporción del gasto del gobierno que efectivamente beneficia a los pobres, puede ser un factor determinante adicional de la eficacia en función de los costos del programa. Ravallion formuló (1999) estas cinco variables de la manera siguiente:

- (a) *Eficacia presupuestaria.* El gobierno puede exigir que los barrios no pobres financien parte de los subproyectos que los beneficien. Supongamos que el gasto del gobierno (central más local) es G y que este gasto aumenta hasta dar como resultado un presupuesto total de $G + C$, incluido el cofinanciamiento privado (C).
- (b) *Densidad de mano de obra.* Tal vez algunos de los participantes no sean pobres, de modo que supongamos que la proporción de todos los salarios pagados con respecto al costo operativo total es $(W + L)/(G + C)$, donde W es el salario recibido por los pobres y L representa la filtración hacia los no pobres.
- (c) *Ingresos laborales focalizados.* Es la proporción del salario pagado a los trabajadores pobres, $W/(W + L)$.
- (d) *Ganancia salarial neta.* Es la proporción del salario bruto recibida por los pobres después de restar todos los costos que implican su participación, incluidos los ingresos no percibidos de otro trabajo. La ganancia salarial neta es NW/W , donde NW representa los salarios una vez deducidos los ingresos no percibidos u otros costos que genera la participación.
- (e) *Beneficio indirecto.* Supongamos que IB representa los beneficios indirectos para los pobres, como cuando los activos creados son bienes públicos locales en barrios pobres.

4.30 Las simulaciones de Ravallion (Cuadro 3) indican el costo de transferir US\$1 de ingreso a los pobres para un país característico de ingreso medio (con una tasa de pobreza del 20%) y un país característico de bajo ingreso (con una tasa de pobreza del 50%). Si sólo se toman en cuenta los beneficios actuales, el costo de transferir US\$1 de ingreso a los pobres es US\$5,00 para los países de ingreso medio y US\$3,60 para los países de ingreso bajo. Pero si también se consideran las ganancias futuras que resultan de los activos creados y se incluyen en los beneficios, el costo de transferir US\$1 de ganancia a los pobres disminuye a US\$2,50 tanto para los países de ingreso medio como para los de ingreso bajo. Sin embargo, a simple vista un programa público de empleo no parece ser una forma poco costosa de transferir ingresos y beneficios a los pobres para permitirles uniformar el consumo.

Cuadro 3

Eficacia en función de los costos de los dos programas públicos de empleo con salario mínimo según los supuestos de fondo base

	País de ingreso medio (tasa de pobreza =20%)	País de ingreso bajo (tasa de pobreza =50%)
Eficacia presupuestaria: $(G+C)/G$	1,0	1,0
Densidad de mano de obra: $(W+L)/(G+C)$	0,33	0,5
Focalización: $W/(W+L)$	0,6	0,75
Ganancia salarial neta: NW/W		
Participación de los pobres en los beneficios totales: IB/SB	0,2	0,25
Razón costo/beneficio: $SB/(G+C)$	1,0	0,5
Ganancias actuales + futuras para los pobres por US\$ de gasto: B/G	0,40	0,41
Costo de US\$1 de ganancia para los pobres	US\$2,50	US\$2,50
Ganancia actual en ingreso por US\$ de		

gasto del programa: CB/G	0,20	0,28
Costo de US\$1 de ingresos actuales adicionales	US\$5,00	US\$3,60

Fuente: Ravalion (1999)

4.31 Es importante recordar algunas de las limitaciones de los cálculos de eficacia en función de los costos y sus simulaciones asociadas. En primer lugar, podría ser útil generar cifras similares para otros programas y comparar las razones de eficacia en función de los costos entre los programas y países. Cuando se realice esa comparación entre los programas públicos de empleo con salario mínimo y otros programas de transferencia, quedará de manifiesto una importante limitación de los cálculos de eficacia en función de los costos de los programas públicos de empleo del Cuadro 2. A condición de que un programa público de empleo bien diseñado esté destinado por su propia índole a determinados grupos de la población y no incurra en costos administrativos de focalización, el “ahorro en costos” en las obras públicas podría hacer que el programa sea más eficaz en función de los costos que otros programas focalizados. En segundo lugar, otros programas focalizados implementados a través de la focalización administrativa también podrían tener altos costos de filtración. En Subbarao y otros (1997) se estima la filtración hacia los no pobres de los programas de alimentación focalizados para varios países en desarrollo, sugiriendo que la proporción de los beneficios totales de las transferencias fluctúa entre el 19% y el 93% entre los diferentes países. Para los programas de subsidio de alimentos en India, Radhakrishna y Subbarao (1997) estiman que la proporción del gasto que llega a los pobres es del 16% al 19%. Para el caso de los subsidios a la vivienda en diferentes países, la misma fuente estima que la proporción que llega a los hogares bajo la mediana del ingreso es del 10% al 50%, lo que implica un altísimo nivel de filtración de los beneficios a los no pobres. Así, las estimaciones disponibles acerca de la filtración y los costos administrativos parecen indicar que, después de una comparación muy cuidadosa, bien se puede concluir que ***otros programas podrían tener resultados mucho peores que los programas públicos de empleo con salario mínimo en términos de su eficacia en función de los costos.***

4.32 En tercer lugar, desde el punto de vista de los beneficios, las estimaciones del Cuadro sólo consideran los beneficios en materia de transferencia. Los beneficios en materia de riesgo –esto es, los beneficios del menor riesgo debido al ajuste del consumo–

rara vez se consideran en los cálculos de la eficacia en función de los costos. Hemos observado que estos beneficios podrían ser en extremo importantes para la gente pobre que carece de instrumentos para enfrentar los riesgos o que no puede asegurarse por sí misma contra los potenciales riesgos de escasez de en sus ingresos y/o consumo. Cuando es fácil obtener trabajo en lugares más cercanos a los hogares de los participantes, los programas públicos de empleo pueden ser más sensibles a los riesgos de insuficiencias repentinas en el consumo de los hogares pobres que la mayoría de los demás programas que integran las redes de seguridad.

4.33 En cuarto lugar, los cálculos de la eficacia en función de los costos mostrados en el Cuadro sólo toman en cuenta los beneficios de transferencia *directos*. Casi nunca se evalúan los beneficios indirectos, esto es, los efectos a corto y mediano plazo del programa sobre los salarios del mercado rural. Si los programas públicos de empleo con salario mínimo ofrecen un grado razonable de garantía de empleo durante las temporadas bajas, es posible que el salario de mercado para la mano de obra no calificada aumente como resultado de un salario de reserva más alto inducido por el programa público de empleo. Existe un solo estudio que estima estas ganancias indirectas para el Plan de Garantía de Empleo de Maharashtra, MEGS (Gaiha, 2000). Con la ayuda de un modelo analítico, el estudio investiga la interdependencia entre el salario del mercado agrícola, el salario de MEGS y los salarios no agrícolas. El estudio concluye que el programa ha tenido beneficios indirectos considerables: si el salario del Plan de Garantía de Empleo aumenta en Rs.1, los salarios agrícolas rurales aumentan en Rs.0,17 en el corto plazo y en Rs.0,28 en el largo plazo.

4.34 Por último, los beneficios futuros de un programa público de empleo podrían ser significativos, como lo demuestra un reciente estudio del Plan de Garantía de Empleo de Maharashtra, que concluyó que en términos de creación de activos para la economía rural de Maharashtra, los beneficios han sido considerables (Gaiha 2000).

4.35 En resumen, los cálculos de la eficacia en función de los costos son importantes, pero se debe ser cauto al momento de interpretar las cifras. En este sentido, desde el punto de vista de los costos es importante tener en cuenta el ahorro implícito en los costos inducido por la autoselección. En los cálculos se deben considerar tanto los costos directos

como los costos de oportunidad. Desde el punto de vista de los beneficios, si no se reconocen los beneficios directos, indirectos y secundarios, se podrían subestimar los beneficios y obtener razones costo-beneficio desfavorables. Así, un simple cálculo de eficacia en función de los costos de un programa de empleo *per se*, sin considerar los factores anteriores, podría concluir que el programa es costoso en comparación con otros programas de transferencia. Sin embargo, después de tomar en cuenta los beneficios directos e indirectos, bien podría ser que el programa sí resulte ser eficaz en función de los costos.

C. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

4.36 Aunque los programas públicos de empleo con salario mínimo y con uso intensivo de mano de obra tienen la posibilidad de crear empleo a corto plazo y de mejorar la gestión del riesgo por parte de los hogares pobres, durante su puesta en marcha podrían surgir varios problemas. La capacidad institucional de diseñar e implementar programas públicos de empleo con salario mínimo varía mucho de un país al otro. Países como India y Bangladesh con el tiempo han creado la capacidad interna de implementar programas públicos de empleo con salario mínimo, en especial durante períodos de pérdidas de cosechas. En los países africanos, esta capacidad interna es algo limitada. Aunque los organismos internacionales (PMA, OIT, agencias bilaterales) han participado activamente en los programas públicos de empleo con salario mínimo en muchos países africanos, “los registros de eficiencia y eficacia parecen ser mixtos (von Braun, Teklu y Web, 1992)”. Los principales problemas de ejecución son: cómo fluyen los fondos, como se seleccionan los proyectos, en qué medida los participantes practican la autoselección y qué tan bien se supervisa el programa.

4.37 Entre los programas públicos de empleo con salario mínimo rurales y urbanos más importantes y más conocidos del mundo se encuentran el Jawahar Rojgar Yojana (JRY) y el Plan de Garantía de Empleo (EAS) de la India que se implementan en todo el país. Su objetivo es asegurar un empleo remunerado a los hogares pobres y contribuir a la creación de infraestructura rural y urbana. Los dos programas se administran en forma muy diferente. “El JRY es complejo en su aspecto administrativo. Del fondo total disponible, el 75% se asigna a los diversos planes de infraestructura rural y el resto a los proyectos de

plantación de bosques comunitarios. Sin embargo, asigna en su totalidad a los estados de acuerdo con una fórmula definida basada en la proporción de personas pobres que reside en cada estado. A su vez, los estados asignan los fondos del JRY a los distritos sobre la base de las proporciones de población y un índice de atraso. Desde ahí, estos fondos del JRY se traspasan al nivel de cuadra y aldea estrictamente según las proporciones de la población. Se estima que el JRY, único en su nivel de descentralización (los planes y contratos de trabajo son administrados por los panchayats de las aldeas (organismos locales electos), sujetos a las directrices básicas del programa y a la aprobación general del programa de empleo por parte de la Autoridad de Desarrollo Rural de los Distritos (DRDA), genera mil millones de días-persona de empleo todos los años, un logro que se traduce en la probable participación de aproximadamente el 30% al 40% de los potenciales beneficiarios (Banco Mundial, 1998)”. Así, el programa en gran medida se basa en la oferta, lo implementan los organismos locales, pero está sujeto a directrices predeterminadas y controladas a nivel central. El EAS, en cambio, se basa en la demanda. Las autoridades de los distritos solicitan directamente el financiamiento a la administración central. Las asignaciones se realizan sobre la base del tamaño y atraso de las cuadras incluidas en cada distrito. A diferencia del JRY, el Recaudador del Distrito tiene la responsabilidad global de coordinar el trabajo y asignar los fondos entre las cuadras de un distrito.

4.38 Las evaluaciones participativas de ambos programas en el estado más grande de India, Uttar Pradesh, apuntan una deficiente implementación del programa. Los funcionarios elegidos a nivel de aldea deciden quiénes participarán en el programa y estos funcionarios a menudo excluyen a los miembros de algunas de las comunidades socialmente necesitadas de algunas provincias. Las percepciones de los pobres con respecto al principal objetivo de los programas públicos de empleo con salario mínimo eran diferentes a los objetivos que se habían declarado para estos programas. Por ejemplo, la mayor parte de los participantes percibía que el JRY y el EAS eran proyectos de infraestructura para construir caminos y puentes, y no programas destinados a proporcionar empleo y apoyo a los ingresos de los pobres para evitar insuficiencias en el consumo durante las temporadas no agrícolas. Estas conclusiones de la evaluación participativa sugieren que, sin importar las diferencias en el flujo de fondos y los diferentes enfoques de

los dos programas (basados en la oferta versus la demanda), aún persisten problemas de implementación incluso en un país con la más vasta experiencia.

4.39 La experiencia con la implementación del programa de empleo con salario mínimo Trabajar de Argentina ha sido positiva. Al igual que en la India, es un programa de gran envergadura. Pero a diferencia de ese país, diversos factores permitieron que la aplicación del programa fuera más eficaz en Argentina que en la India. En Argentina, por ejemplo, existían *directrices* muy claras y transparentes de parte del gobierno central, pero los *detalles* de la ejecución se dejaba en manos de las autoridades locales y municipales. El personal del proyecto estaba muy comprometido, los fondos se distribuyeron entre los municipios de acuerdo a criterios transparentes y objetivos (de acuerdo con la distribución de los desempleados pobres) y hubo un riguroso control y evaluación, de modo que los problemas se podían identificar y enfrentar en forma prematura. Se adaptaron procedimientos ya probados de evaluación y supervisión de los proyectos de fondos sociales y se implementaron con éxito. Para mejorar aún más la transparencia, se publicaron los proyectos seleccionados, al igual que las listas de los beneficiarios seleccionados de los proyectos.

4.40 En algunos países latinos y centroamericanos se han implementado proyectos de obras públicas de poca envergadura en el marco de los Fondos de Inversión Social, FIS (por ejemplo, en Bolivia, Honduras, El Salvador, Perú, Panamá, Nicaragua). Estos proyectos, presentados por las comunidades, se seleccionan desde el punto de vista de la viabilidad después de realizar un rápido análisis de costo-beneficio. A diferencia de los proyectos bajo el JRY y EAS en la India, los proyectos son presentados por las comunidades, de modo que se basan en la demanda. Los proyectos que se aprueban son implementados por las mismas comunidades, aunque a través de contratistas privados. Muchos se centraron en infraestructura social, como la construcción y reparación de escuelas y hospitales. La mayoría creó empleos temporales de 5 a 6 meses de duración. En Bolivia, el primer lugar en que se implementaron intervenciones del FIS, los resultados de la ejecución y focalización han sido buenos: el 77% de los participantes provenía del 40% más pobre de la población. Después de la intervención, el trabajador promedio mejoró sus ingresos en un 67% (Jorgenson, Grosh y Schachter, 1992). Sin embargo, la focalización regional en las etapas iniciales no favorecía a los pobres, en gran medida porque las

regiones más pobres carecían de la capacidad de “exigir” proyectos; pero esta deficiencia se corrigió a medida que mejoraba la focalización geográfica del programa. El ESF fue elogiado por su rápida y eficiente implementación y por sus significativos beneficios para la economía: cada empleo del ESF creó 1,1 empleos adicionales en la economía y las tasas proyectadas de rentabilidad de los proyectos aprobados fue del 22%. Después del exitoso lanzamiento del ESF en Bolivia, varios otros países latinoamericanos introdujeron FIS (Honduras, El Salvador, Perú, Panamá, Nicaragua). El financiamiento de infraestructura mediante obras públicas de pequeña escala ha sido uno de los principales componentes de los FIS en todos los países. Aunque la generación de empleos no era la principal motivación de los FIS, muchos proyectos de infraestructura sí generaron empleos temporales de 5 a 6 meses de duración en algunas de las comunidades más pobres. Sin embargo, todos los FIS debieron enfrentar un importante problema de ejecución: los FIS no eran responsables de la ejecución de los proyectos; la selección y ejecución se dejaba por completo en manos de las comunidades. Puesto que las comunidades muy pobres carecían de la capacidad de elaborar proyectos, en gran parte de los proyectos FIS estas comunidades se veían menos beneficiadas por los proyectos que las comunidades relativamente mejor dotadas. No obstante, los FIS brindaron una oportunidad para que las comunidades presentaran sus demandas e influyeran en la selección de los proyectos; por otra parte, los FIS de generación más reciente han comenzado a abordar el problema de la creación de capacidades en las comunidades pobres.

4.41 También en África, una serie de proyectos de obras públicas eran financiados y auspiciados por los Fondos de Inversión Social. En 1998 habían alrededor de 19 proyectos de obras públicas implementados a través de estos fondos en 12 países africanos, incluidos Senegal, Guinea Bissau, Madagascar, Mauritania y Ghana (Frigenti y Harth, 1998). Más de la mitad de estos proyectos contaba con el apoyo de varios donantes además del Banco Mundial. Los principios eran los mismos que en América Latina: las propuestas de los proyectos eran preparadas por las comunidades y presentadas al FIS para su financiamiento y aprobación. En Mauritania, por ejemplo, las juntas vecinales y municipales determinan las prioridades y seleccionan los proyectos. Debido a que los programas intentan trabajar con pequeños contratistas privados en el área de la construcción, la condición autónoma de los organismos de ejecución ha resultado ser importante para procesar con rapidez las

propuestas, otorgar contratos en forma expedita y sin interferencia política y acelerar los pagos a los contratistas. La preparación de los proyectos dirigidos por el FIS en general fue bastante transparente y sin procedimientos gubernamentales engorrosos, si bien con diferencias entre los países. En Senegal, el éxito de AGETIP en la ejecución de obras públicas se debió en gran parte a que no estuvo sometido a políticas de compromisos (Marc y otros, 1995). El proyecto de obras públicas de Ghana, en cambio, estuvo integrado a los ministerios del gobierno y por ese motivo sufrió retrasos en la ejecución.

4.42 Cabe hacer hincapié en que las actividades de obras públicas bajo los FIS generalmente han sido de pequeña escala; por lo tanto, en rigor no es posible comparar la experiencia en la implementación de estos proyectos con los programas a nivel nacional de Chile, India, Corea, Indonesia o Argentina.

4.43 Los departamentos de operaciones de los Gobiernos de algunos países africanos han implementado proyectos de obras públicas en gran escala, aunque con fondos de donantes. La principal motivación de estos proyectos es proporcionar seguridad alimentaria durante los períodos de pérdidas de cosechas (por ejemplo, en Etiopía). Sin embargo, las cifras parecen indicar que los departamentos de obras públicas de los gobiernos en general favorecían los métodos basados en el uso de equipos al implementar estos proyectos, porque se consideraba que estos eran superiores y que terminaban las obras en forma más rápida que los métodos con uso intensivo de mano de obra. Es muy posible que los proyectos con uso intensivo de equipos en algunos países podrían ofrecer mayores oportunidades de captación de rentas (E. Stock, 1996).

4.44 En algunos países (por ejemplo, Ghana), la tarea de implementar las obras públicas se confiaba a contratistas privados. Nuevamente, las cifras parecen indicar que los contratistas también se mostraban reticentes a adoptar obras públicas con uso intensivo de mano de obra debido a las complejidades de manejar grandes cuadrillas de trabajo (E. Stock, 1996). Además, en los proyectos financiados por el gobierno, los atrasos en los pagos con frecuencia disuadieron a los contratistas privados de adoptar métodos con uso intensivo de mano de obra. Esto fue debido al temor a las huelgas de los trabajadores en caso de un atraso en el pago de los salarios a causa de la recepción tardía de los fondos por parte del Gobierno. Los métodos con uso intensivo de mano de obra fueron más

favorecidos en proyectos financiados por donantes, en que los contratistas recibían los pagos de inmediato. Esto contrasta con la experiencia de Argentina, en que se evitaron estas restricciones.

4.45 En Zimbabwe existieron dos programas importantes. El programa Alimento por Trabajo reemplazó a la distribución gratuita de alimentos en 1989. Los mismos aldeanos seleccionaban los proyectos. El principal objetivo era la seguridad alimentaria local, en desmedro de los demás aspectos del programa, como la calidad y el mantenimiento. Un segundo programa público de empleo se inició unos pocos años más tarde, orientado principalmente al desarrollo. Los proyectos comenzaron a ser implementados por personas técnicamente calificadas y los materiales y herramientas fueron proporcionados por el gobierno. La participación de las comunidades fue mucho más intensa en Zimbabwe y la naturaleza basada en la demanda de los proyectos merece elogios.

4.46 Las experiencias hasta este momento indican que las disposiciones de financiamiento y el flujo de fondos influyen en aspectos decisivos del diseño, como la proporción de mano de obra de los programas. El tipo de financiamiento suele ser muy diferente en los países africanos que en Asia Meridional y en América Latina. En primer lugar, en gran parte de África los proyectos públicos son financiados por donantes, siendo insignificantes las contribuciones internas de los países. En Tanzania, por ejemplo, el programa público de empleo con uso intensivo de mano de obra (construcción y mantenimiento de caminos) contó con el apoyo conjunto del PNUD y la OIT y con aportes de Holanda, Alemania y Dinamarca. El Gobierno de Tanzania aportó el 11% del costo total. Los primeros programas de Kenya y Botswana también estuvieron financiados en gran medida por donantes. En segundo lugar, la entrega de presupuestos de capital por parte de donantes a menudo estuvo ligada a asistencia técnica. En tercer lugar, la ejecución en gran parte recaía en departamentos de los Gobiernos (Ministerio de Obras Públicas de Kenya, Ministerio de Gobierno Local y Tierras de Botswana y la oficina del Primer Ministro de Tanzania). Puesto que los programas eran implementados en gran medida por organismos gubernamentales como parte de su programa de trabajo de “rutina”, se prestaba poca atención a detalles como la secuencia cronológica de los programas, la supervisión y la calidad de los caminos construidos, etc. En Tanzania, por ejemplo, los trabajos no se sincronizaron con las temporadas agrícolas de baja actividad. En todos los programas, los

salarios se fijaron de manera uniforme, sin considerar el tipo de trabajo, ubicación del lugar de trabajo ni las variaciones interpersonales de los trabajadores (edad, sexo, educación, experiencia, etc.) (Teklu, 1994). “La estructura restrictiva de los salarios pan-territoriales limitó la flexibilidad de los programas de construcción de caminos para ajustar los salarios a las condiciones de oferta de trabajo locales” (Teklu, op cit). En Teklu (op. cit.) también se hace notar que los beneficios a largo plazo de los proyectos de obras públicas en Tanzania se ven muy depreciados por el deficiente mantenimiento de los activos.

4.47 Al implementar un programa de empleo con salario mínimo, con frecuencia se plantea la interrogante de “a quién se debe considerar apto” para participar en el programa. En algunos países se han establecido criterios específicos. En Corea, por ejemplo, sólo puede participar un miembro por hogar, el jefe de hogar (que usualmente es hombre). Cuando el jefe de hogar está recibiendo un subsidio de desempleo, el cónyuge (miembro femenino del hogar) no puede participar. En otras palabras, aunque el bajo salario podría haber promovido la autoselección, el sistema no puede funcionar debido a las restricciones adicionales impuestas a la participación. Cuando el salario fijado es lo suficientemente bajo como para promover la autoselección, la decisión de participar o no y de quién debe participar (el miembro masculino o femenino del hogar o ambos) debe quedar en manos del hogar. En muchos países no se sigue este principio.

4.48 Otro problema es la falta de capacidades que hay en muchos países de África. Cuando los programas son financiados por donantes y son de corta duración (generalmente tres o cuatro meses después de una sequía), es poco probable que se pueda fortalecer la capacidad interna. A este respecto, vale la pena comparar las experiencias de India y Bangladesh con las experiencias de los países africanos. En Bangladesh e India, la mayor parte de los proyectos de obras públicas funciona durante todo el año, aunque con altibajos en la cobertura, y así la capacidad interna se ha ido fortaleciendo bastante en el tiempo. Cuando no se conoce la capacidad, lo que es muy frecuente en algunos países, podría ser útil que los diseñadores de los programas públicos de empleo con salario mínimo inicien una fase piloto durante la cual se pueda probar y obtener lecciones acerca de la capacidad del organismo ejecutor. Los proyectos que dependen principalmente de organismos y ministerios gubernamentales para la identificación y ejecución de los subproyectos tienen

muchas posibilidades de enfrentar retrasos y sufrir de limitaciones en las capacidades (técnicas, administrativas, financieras y participativas).

4.49 Cuando varios donantes están implementando diferentes programas públicos de empleo con salario mínimo en el mismo país, la falta de coordinación esfuerza indebidamente la escasa capacidad administrativa y con frecuencia esto significa que la cobertura de estos programas no sea amplia ni profunda. La mayoría de los proyectos públicos de empleo de África no tienen criterios claros para su iniciación, expansión, contracción o disolución. En lugar de ser una garantía o estar disponibles cuando fuera necesario, los programas públicos de empleo sólo funcionaban en gran parte de África cuando se contaba con financiamiento de los donantes. Una cobertura fragmentada y una deficiente capacidad de respuesta en tiempos de necesidad perjudican la credibilidad de los programas públicos de empleo con salario mínimo para funcionar a modo de seguro para los pobres de África. En todos los países en general y en los países al sur del Sahara en particular, un financiamiento asegurado, la participación de la comunidad, una sólida asistencia técnica y la comprensión adecuada de las estructuras sociales y de las comunidades en que se ubican los proyectos pueden mejorar considerablemente la eficacia de los programas de empleo con salario mínimo como una intervención para moderar el riesgo.

5. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO CON SALARIO MÍNIMO: EFECTOS EN LA POBREZA Y EL BIENESTAR

5.1 *Resultados de la focalización.* La evaluación de los programas de empleo con salario mínimo en general y del MEGS en particular apunta a la posibilidad de que los gobiernos usen estos programas para realizar transferencias significativas y brindar los beneficios de la estabilización a los hogares pobres. Con respecto a los resultados de la focalización, entre el 60% y el 70% de los hogares que participaron en el programa a nivel

nacional y el MEGS de la India y en el programa Trabajar de Argentina y casi el 100% de los que participaron en el programa público de empleo de Chile, corresponden a hogares pobres. Los datos de la Encuesta de Muestra Nacional (*National Sample Survey*) de India correspondientes a 1993-94 contienen datos sobre la participación de los hogares en tres programas clave de redes de seguridad: planes públicos de empleo, el Programa de Desarrollo Rural Integral (IRDP, un programa de microfinanzas) y el Sistema de Distribución Pública (PDS), un programa de subsidio en alimentos. Al confrontar los datos sobre la participación en los programas con los datos sobre el gasto en consumo total por persona a nivel de hogar, es posible determinar la distribución actual de los beneficios del gasto público a través de los grupos de ingreso para los tres programas importantes de redes de seguridad. Los estudios realizados por Lanjouw y Ravallion (1998) demuestran que el quintil más pobre está bien atendido por los programas públicos de empleo con salario mínimo, el segundo lugar lo ocupa el programa de créditos (IRDP), mientras que el programa de subsidio en alimentos (PDS) es el que arroja peores resultados en su llegada a los pobres (Cuadro 3).

5.2 Incluso en países de ingreso medio como Argentina, los programas de empleo con salario mínimo han sido redes de seguridad útiles durante una crisis macroeconómica. Se usaron métodos de evaluación del impacto basado en encuestas para evaluar las ganancias del programa Trabajar para los trabajadores participantes y sus familias en Argentina. Para crear un grupo de control para los participantes en Trabajar de la encuesta proveniente de una encuesta de muestra nacional idéntica implementada al mismo tiempo, se emplearon métodos de correspondencia de la calificación de la propensión. Luego se estimaron las ganancias en los ingresos comparando los ingresos de los participantes en Trabajar con los del correspondiente grupo de control. Los resultados indican que los empleos de Trabajar estaban bien focalizados hacia los pobres; por ejemplo, el 80% de los trabajadores participantes provenía de familias con ingresos per cápita que los ubicaba entre el 20% más pobre de los argentinos a nivel nacional; el 60% provenía del decil más pobre (Jalan y Ravallion, 1999).

Cuadro 4

Posibilidades marginales de participación correspondientes al principal programa

contra la pobreza en las áreas rurales de India.

Quintil	Programas públicos de empleo con salario mínimo	Programa de desarrollo rural integral	Sistema de distribución pública
1 (más pobre)	1,16 (3,27)	1,11 (15,49)	1,06 (8,14)
2	0,93 (3,64)	1,28 (17,73)	0,99 (7,26)
3	0,80 (2,98)	1,21 (23,52)	0,91 (6,88)
4	0,92 (4,32)	0,96 (19,09)	0,86 (7,16)
5	0,55 (3,29)	0,39 (8,06)	0,81 (6,27)

Nota: En el cuadro se proporcionan las estimaciones instrumentales de los coeficientes de regresión de las tasas de participación en el programa específicas para los quintiles a través de las regiones respecto a la tasa promedio por estado para ese programa. La tasa de participación media omitida es el instrumento para la media real. Los números entre paréntesis son coeficientes *t*.

Fuente: Lanjow y Ravallion (1999); los cálculos se basan en la Encuesta de Muestra Nacional de 1993-94.

5.3 Ahora se encuentra disponible una buena evaluación de la experiencia con los programas públicos de empleo en Sudáfrica (Adato y otros, 1999). Con respecto a los resultados de la focalización, los resultados parecen ser de cierta forma mixtos. Con datos socioeconómicos a nivel de distritos, el estudio concluyó que algunos distritos con niveles muy altos de pobreza y desempleo no tenían ningún proyecto, mientras que algunos con niveles bajos de pobreza tenían o habían recibido varios. Aunque las mujeres estaban entre los principales grupos beneficiarios, sólo el 23% del empleo generado se destinó a ellas.

5.4 En Filipinas, en gran parte debido a un salario relativamente alto (efectivo + especies), los participantes en los programas públicos de empleo parecían provenir de familias pobres marginales y no pobres, más que de familias en extrema pobreza (K. Subbarao, A. Ahmed y T. Teklu, 1996).

5.5 **Progresos sociales.** Al parecer, los programas de empleo con salario mínimo bien diseñados tienen el potencial de generar significativos progresos sociales. El Plan de Garantía de Empleo de Maharashtra de India, por ejemplo, estuvo diseñado de manera de fomentar la participación de las mujeres. Se proporcionaba empleo dentro de un radio de 5 km del lugar de residencia; se dispusieron servicios de guardería y se eliminó la discriminación salarial entre hombres y mujeres. Cerca de la mitad de los participantes fueron mujeres. Datt y Ravallion (1992) calificaron el impacto del programa y concluyeron que la gravedad de la pobreza disminuyó del 5,0% al 3,2% debido a la participación en MEGS. Además de las ganancias económicas (transferencia), Dev (1996:54) observó ganancias sociales: “El MEGS también es un disuasivo para las barreras sexuales y la desigualdad ... Ahora las mujeres se visten mejor y su poder económico les ha proporcionado una mejor condición en sus familias”.

6. PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO CON SALARIO MÍNIMO: CÓMO PLANIFICAR, IMPLEMENTAR Y EVALUAR: SÍNTESIS

6.1 En la Figura 3 se entrega una visión esquemática de los factores que se deben considerar *a priori* en las diferentes etapas de planificación de los programas públicos de empleo con salario mínimo.

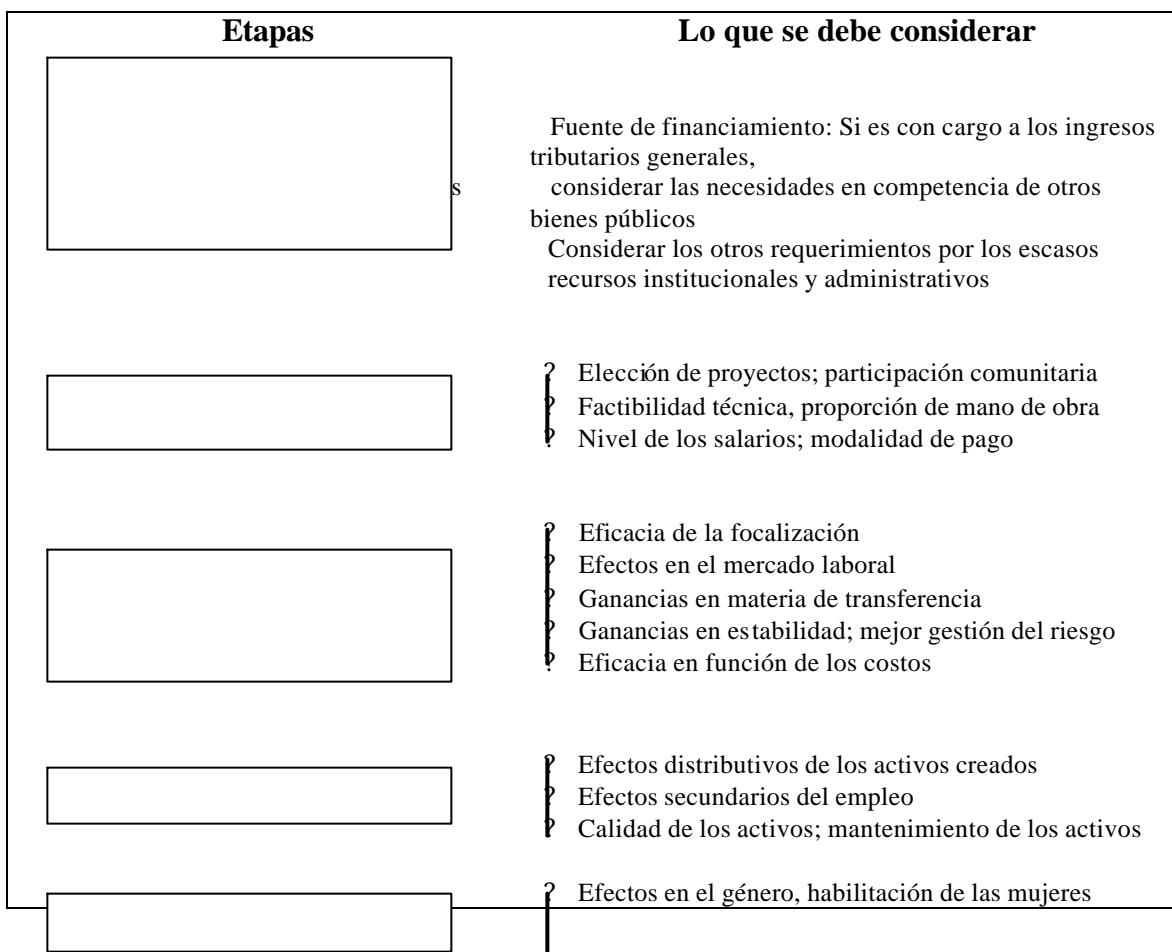
6.2 En primer lugar, es importante comenzar con las fuentes y la conveniencia del financiamiento. Si el financiamiento se basa en los ingresos tributarios generales, es útil considerar las diferentes necesidades en competencia en la generación de los bienes públicos vitales para el bienestar de los hogares pobres. En segundo lugar, se debe considerar la factibilidad técnica, el nivel de salarios y la modalidad de pago, la elección de proyectos y la participación de las comunidades. En tercer lugar, se debe considerar cómo la elección de los proyectos y el nivel de los salarios repercuten en la eficacia de la focalización en particular y en el mercado laboral en general. En cuarto lugar, se debe tener

en cuenta el potencial del programa de aumentar la estabilidad y mejorar la gestión de riesgos de los hogares pobres. Por último, en términos de los efectos, es importante considerar los efectos en la distribución, los efectos secundarios en el empleo, los efectos en el género y la eficacia en función de los costos. También se deben considerar otros derivados como la movilización de la comunidad, la habilitación de las mujeres y otros progresos sociales.

6.3 Al diseñar e implementar el programa, se deben tener en cuenta cuatro conclusiones generales de las experiencias analizadas:

- (a) El nivel del salario es decisivo para determinar la distribución de los beneficios del programa, al igual que su eficacia en la focalización.

Figura 3
Diseño y ejecución de los programas públicos de empleo



Otros derivados	? Seguridad alimentaria; mejoramiento de la nutrición ? Movilización comunitaria
-----------------	---

- (b) La secuencia cronológica y la duración del empleo con frecuencia determinan las ganancias en materia de estabilidad del programa. Es importante recordar que incluso si los beneficios de transferencia son reducidos, los beneficios de estabilidad (riesgo) del programa podrían ser importantes, especialmente en economías sujetas a desastres naturales periódicos.
- (c) Se puede diseñar el programa de modo de lograr una mayor participación de las mujeres, un mayor grado de participación del sector privado o de los organismos no gubernamentales y menores costos de transacción en la participación de los pobres.
- (d) Para lograr un nivel aceptable de eficacia en función de los costos, es importante preocuparse no sólo del nivel de los salarios, sino también de la proporción de mano de obra, la calidad de los activos creados y la medida en la cual los pobres realmente se benefician de los activos creados, además de los beneficios secundarios del empleo generados por los activos creados.

Referencias

- Adato M., L. Haddad, D. Horner, N. Ravjee, R. Haywood. "From Works to Public Works: The Performance of Labor Intensive Pubic Works en Western Cap Province, Sudáfrica. International Food Policy Research Institute, mimeografía, 1999.
- Banco Mundial, *Reducing Poverty in India: Options for More Executive Public Services*. Washington, DC, 1998.
- Banco Mundial, "Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience", Banco Mundial, LA2HR, Washington, DC, 1994.
- Datt, G., y M. Ravallion. "Behavioral Responses to Workfare Programs: Evidence for Rural India", *LSMS Working Paper*, Banco Mundial, Washington DC. 1992.
- Datt, G., y M. Ravallion. "Transfer Benefits from Public Works Employment: Evidence for Rural India", *Economic Journal* 104(1994): págs.1346-69.
- Dev, S.M. "*India's MEGS: Lessons from Long Experience*", Mimeografía. Indira Gandhi Institute of Development Research, Bombay, 1996.
- Frigenti, L., y A. Harth "*Local Solutions to Regional Problems: The Growth of Social Funds and Public Works and Employment Projects in Sub Saharan Africa*", Banco Mundial, Región de África, 1998.
- Gaiha, R. "*Rural Public Works and the Poor: A Review of the Employment Guarantee Scheme in Maharashtra*", mimeografía, Faculty of Management Studies, Universidad de Delhi, 2000.
- Himmelfarb, G. *The idea of poverty*. Londres: Faber. 1984.
- J. Jalan y M. Ravallion. "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program" Policy Research Working Paper 2149, Development Research Group, Banco Mundial, Washington DC. 1999.
- Jorgensen, Steen, Margaret Grosh y Mark Schacter (1992). "Easing the Poor Through Economic Adjustment: The Story of Bolivia's Emergency Social Fund" Regional Studies Program, Washington DC: Banco Mundial.

Lanjouw, P., y M. Ravallion. *Benefit Incidence and the Timing of Program Capture*, Development Research Group, Banco Mundial, 1998.

Lipton, M. “*Successes in Anti-Poverty*”, mimeografía, International Labor Office, Ginebra, Documento de análisis 8, 1996.

Radhakrishna, R., y K. Subbarao, “*India’s Public Distribution System: A National and International Perspective*”, Documento de análisis del Banco Mundial 380, 1997.

Ravallion, M. “Appraising Workfare”, *The World Bank Research Observer*, 14(1) febrero de 1999, págs. 31-48.

Ravallion, M. (2000) “Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocations to the Poor Are Unobserved”. *The World Bank Economic Review*, mayo de 2000, págs. 331-345

Stock, E., y J. de Veen. “*Expanding Labor-Based Methods in Road Programs*”, mimeografía. Banco Mundial, Africa Technical Department, Washington DC, 1996.

Subbarao, K. “*Interventions to Fill Nutrition Gaps at the Household-Level: A Review of India’s Experience*”, en B. Harriss, S. Guhan y R.H. Cassen (eds.) *Poverty in India: Research and Policy*. Bombay: Oxford University Press, págs. 231-258, 1993.

Subbarao, K. “*Financial Crises and Safety Nets: Old and the New Poor in Korea*”, Mimeografía no publicada, Banco Mundial, 1999.

Subbarao, K., A. Ahmed y T. Teklu. “*Philippines: Social Safety Net Programs: Targeting, Cost-Effectiveness and Options for Reform*” Documento de análisis N° 317, Banco Mundial, Washington DC., 1995.

Subbarao, K., A. Bonnerjee, J. Braithwaite, S. Carvalho, K. Ezemenari, C. Graham y A. Thompson, “*Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*”. Banco Mundial, Directions in Development, Washington DC., 1997.

Subbarao, K. “Public Works as an Anti-Poverty Program: An Overview of Cross-Country Experience”, *American Journal of Agricultural Economics*, 79 (Mayo de 1997): págs. 678-683.

Teklu, T. “*Labor-Intensive Rural Roads in Kenya, Tanzania and Botswana: Some Evidence on Design and Practice*”, mimeografía, International Food Policy Research Institute, Washington DC, 1994.

Von Braun, Joachim, T. Teklu y P. Web, 1992: “Labor-intensive public works for food security in Africa: Past Experience and future potential”, *International Labor Review*, 131(1992)1, págs. 19-33.

Walker, T., y J. Ryan. *Village and Household Economies in India's Semi-Arid Tropics*, Baltimore MD. The Johns Hopkins, 1990.