

Evaluación de los programas de empleo

Martin Ravallion

Washington, D.C.
Septiembre de 1998 — No. POV-102

Martin Ravallion, Ph.D. es Economista Principal del Grupo de Investigaciones para el Desarrollo, del Banco Mundial. El Dr. Ravallion ha impartido clases en la Escuela de Economía de Londres, la Universidad de Oxford, la Universidad Nacional de Australia y la Universidad Princeton. El autor agradece los valiosos comentarios de Harold Alderman, Polly Jones, Nora Lustig, Gustavo Márquez, W. R. Savedoff, K. Subbarao, Dominique van de Walle, Michael Walton, Ann Velenchik y la Junta Editorial del World Bank Research Observer.

Los criterios expresados aquí son los del autor y no reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo ni la del Banco Mundial.

Prefacio

Uno de los temas centrales que la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad desea analizar y explorar son las estrategias y políticas utilizadas para atenuar el impacto de los choques adversos sobre los pobres. Los programas de emergencia para el empleo figuran entre los instrumentos más comúnmente utilizados para alcanzar este objetivo. Tales programas deben reunir ciertos requisitos mínimos a fin de garantizar su eficacia y eficiencia, y que no produzcan incentivos perversos. El presente estudio comenta estos requisitos y explica las condiciones y requisitos de información que deben ser tomados en cuenta al diseñarse y ejecutarse tales programas. *La Evaluación de los programas de empleo* puede resultar de utilidad tanto a equipos de proyecto del BID como a gobiernos de toda la región interesados en establecer o evaluar programas para el empleo.

Nora Lustig
Jefa, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad
Departamento de Desarrollo Sostenible

Extracto

Los programas de empleo (conocidos en inglés con el nombre *workfare*) procuran disminuir la pobreza proporcionando trabajo con sueldos bajos a los que lo necesitan. Con frecuencia se recurre a tales programas en situaciones de crisis cuando no se dispone de tiempo para hacer una evaluación minuciosa. El presente estudio ofrece unas herramientas analíticas simples para efectuar una evaluación rápida *ex ante* de un programa de empleo existente. Para propósitos pedagógicos, los dos programas estudiados son versiones estilizadas de una gama más amplia de programas que efectivamente se encuentran en operación. Uno corresponde a un país de ingresos medios y el otro a uno de ingresos bajos. El costo de una ganancia de US\$1 para los pobres es de aproximadamente US\$2,50 en ambos casos, aunque la misma ganancia en ingresos actuales costaría del 50 por ciento al 100 por ciento más. La evaluación rápida también sugiere cómo cambios en el diseño podrían ampliar los beneficios para los pobres.

Indice

Introducción	1
Presentación general de los programas	4
La aritmética de la relación costo-efectividad	6
El impacto sobre los ingresos laborales	9
La relación costo-efectividad del programa del país de ingreso medio	12
El programa de empleo del país de ingreso bajo	14
Comparaciones con otras operaciones de red de seguridad	16
Beneficios de riesgo	17
Opciones para mejorar el desempeño programático	18
Conclusiones	23
Referencias	24

Introducción

Los programas de empleo (*workfare*), en los que los participantes deben trabajar para obtener beneficios, han sido utilizados a gran escala en la lucha contra la pobreza.¹ Con frecuencia se recurre a estos programas en situaciones de crisis, tales como las que resultan de crisis macroeconómicas o agroclimáticas en las que grandes cantidades de personas pobres pero saludables han quedado sin empleo.² Son programas relativamente complejos y, como resultado, difíciles de evaluar. En igualdad de circunstancias, se preferiría que la evaluación y el diseño de tales esquemas fueran bien razonados y rigurosos. Sin embargo, en situaciones de crisis se dispone de poco tiempo y con frecuencia los datos no son del todo óptimos. ¿Qué puede hacerse para obtener una evaluación razonablemente creíble, y rápida, de las ganancias probables para los pobres como consecuencia de un gasto determinado destinado a semejante programa de empleo?

El presente estudio ofrece un “mini-manual” para la evaluación rápida de un programa de empleo existente. El término “evaluación rápida” significa que el trabajo puede realizarse sobre el terreno en aproximadamente dos semanas-persona con la clase de datos que normalmente (aunque no invariablemente) se encuentran disponibles con poca antelación. El Recuadro 1 presenta en forma resumida los requisitos de datos. Se supone que el gobierno y/o el donante de asistencia quiere que se realice la evaluación rápida para abordar dos preguntas principales: ¿Qué impacto sobre la pobreza podría esperarse si se ampliara el esquema existente? ¿Cómo podría modificarse el sistema existente para incrementar su impacto sobre la pobreza?

Para hacer que la discusión sea más concreta, se consideran dos programas específicos, cada uno de los cuales representa una versión estilizada de los que se encuentran en operación en la práctica. Uno se ejecuta en un país de ingresos medios en el que la tasa de desempleo ha aumentado abruptamente tras la implantación de un programa de estabilización y reforma macroeconómica, mientras que el otro se realiza en un país de ingresos bajos afectado por una sequía de críticas proporciones. Aquel se denomina país de ingresos medios mientras que éste se denomina país de ingresos bajo. El programa se llama “Trabajar”.³ Normalmente no es factible que una evaluación rápida cuantifique la distribución de beneficios entre los pobres, de modo que aquí solamente se calcula la transferencia agregada de fondos del presupuesto a los pobres. Sin embargo, se incluye una discusión sobre algunas de las formas cualitativas en las que la sensibilidad a la distribución entre los pobres (tales como la asignación de una mayor ponderación a las ganancias percibidas por los más pobres) pueden influenciar la evaluación y

¹ Respecto a los argumentos en pro de este tipo de intervención, véase Ravallion (1991a), Besley y Coate (1992), Lipton y Ravallion (1995, sección 6), Mukherjee (1997) y Subbarao (1997).

² También serán necesarias transferencias a los pobres con mala salud en una red de seguridad de tipo amplio. Respecto a las complementariedades potenciales entre los programas de asistencia laboral y otras intervenciones de red de seguridad, véase Drèze y Sen (1989).

³ Este también es el nombre de un programa en Argentina, y utilizaré datos provenientes de ese país para ilustrar algunos puntos. Sin embargo, he modificado deliberadamente algunos de los rasgos del esquema argentino a fin de incorporar características de esquemas en operación en otros países. El esquema del PIB ha sido modelado sobre los esquemas que comúnmente se encuentran en Asia del Sur, incluido el Esquema de Garantía del Empleo en operación en el estado de Maharashtra, en la India.

el diseño del programa. Las implicaciones de una tasa de descuento alta, de modo que se asigne un valor bajo a la reducción de la pobreza en términos de rentas futuras, también serán tratadas.

Se supone que el presupuesto disponible ha sido predeterminado. Dado esto, las preguntas básicas son: ¿Qué relación costo-eficacia tiene el programa de empleo en términos de aumento de ingresos para los pobres, y cómo podría mejorarse el desempeño?

Tales cálculos de la “relación costo-eficacia” pueden ser engañosos si el presupuesto no es exógeno. Esto puede suceder si el diseño del programa también influye sobre los recursos disponibles, por ejemplo, influyendo sobre el grado de generosidad de los no pobres en su apoyo al programa.

RECUADRO 1

Datos necesarios para una evaluación rápida

El método de evaluación rápida que aquí se propone requiere de información sobre la tasa de pobreza que impera en el país o región en cuestión, el nivel salarial de la mano de obra no calificada (sector informal), la tasa de desempleo entre los pobres, la intensidad de la mano de obra bajo los proyectos de empleo actuales, su relación beneficios-costos (financiera), su tasa de recuperación de los costos y la medida en que los proyectos han sido focalizados en zonas de pobreza. Las fuentes probables de esta información son las encuestas de hogares o de empleo, los administradores del proyecto (a los niveles central y local) y las entrevistas con los participantes en el programa.

Por ejemplo, los beneficios externos para los no pobres a partir de los activos creados podrían ayudar a movilizar el apoyo público al programa, y de esta manera contribuir a aumentar el monto global del financiamiento; una participación más reducida del gasto público aún podría significar una mayor transferencia total a los pobres, una vez tomados en cuenta estos efectos.⁴ Tales efectos pueden ser difíciles de pronosticar, y bien pueden ser de poca importancia en una situación de crisis, aunque podrían ser importantes en términos de la sustentabilidad a más largo plazo de las políticas relacionadas con las redes de seguridad.⁵ Tal como es el caso con otros cálculos estimados de la relación costo-eficacia, no se toman en cuenta los beneficios de riesgo. Esta bien podría ser la limitación más crítica de los cálculos aquí reportados, ya que se considera que la protección contra pérdidas de ingresos es un beneficio significativo de los programas de empleo actualmente en operación (Ravallion, 1991a). Se incluirá en el trabajo una discusión de los posibles sesgos que podrían resultar de tal situación.

Es preciso evaluar todo programa público con relación al mejor uso alternativo de los mismos recursos.

⁴ Por ejemplo, los beneficios por concepto de seguros para los participantes no pobres fueron un factor de movilización del apoyo público en zonas rurales para los esquemas de asistencia laboral en Asia del Sur; véase Ravallion (1991a).

⁵ Un ejemplo es el esquema de bonos alimentarios en vigencia en Sri Lanka en el que se introdujo un programa con una focalización más adecuada (en virtud del cual los pobres recibían una mayor proporción del presupuesto), pero ese esquema debilitó posteriormente el apoyo político de la clase media, de modo que los pobres terminaron recibiendo menos que lo que recibían antes de las reformas. Para una discusión más a fondo de estos y otros aspectos de la focalización, véase Besley y Kanbur (1993), y van de Walle (1997).

Esto variará de acuerdo a las circunstancias imperantes en cada país, incluidas las capacidades administrativas. Una opción que probablemente sea factible en cualquier país es una asignación uniforme del mismo presupuesto, de acuerdo a la cual cada hogar (sea pobre o no) recibe el mismo monto. Suponiendo que se trata de una opción factible, no debería apoyarse un esquema de empleo diseñado para disminuir la pobreza si la ganancia total a ser percibida por los pobres como proporción del presupuesto es menor que el porcentaje de familias pobres. Naturalmente, un esquema de empleo que haya satisfecho esta prueba siempre puede ser inferior a alguna otra opción; en las economías más desarrolladas y en algunas de las economías en transición, por ejemplo, un esquema bien diseñado de protección contra el desempleo bien puede constituir una opción con mejor relación costo-eficacia que un programa de empleo (Wilson y Fretwell, 1996).

El presente estudio empieza con una descripción de los programas estilizados y luego pasa a discutir la forma en que podría evaluarse su relación costo-eficacia. Esta discusión también sugiere formas en que podrían incrementarse los beneficios para los pobres.

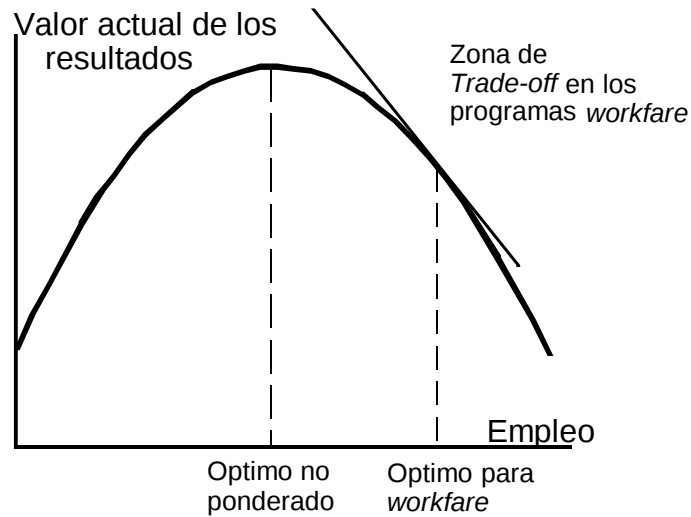
Presentación general de los programas

Existen dos formas en que un programa de empleo puede disminuir la pobreza: la primera implica proporcionar trabajo remunerado a personas desempleadas en familias pobres, mientras que la segunda implica producir cosas de valor para familias pobres. Naturalmente, el programa de empleo será más intensivo en mano de obra que un programa que simplemente maximice el valor actual de los activos creados, porque aquel asigna un valor positivo al empleo de las personas pobres, independientemente de las ganancias para la sociedad en conjunto producidas por los resultados obtenidos de dicho empleo. Por lo tanto, un programa de empleo tiende a operar en aquel punto en que se produce un *trade-off* entre el valor de los activos creados y el desempleo.

La Figura 1 servirá para ilustrar este *trade-off*. El programa operará a la derecha del punto que maximiza el valor actual de los activos creados. Se puede conceptualizar a estos activos como el “óptimo no ponderado”, en reconocimiento de que habrá alguna medida, ponderada con base en los objetivos distributivos, de los beneficios sociales provenientes de los activos creados, permitiendo un nivel salarial sombra inferior al salario de mercado (lo cual refleja la existencia del desempleo), que a su vez conducirá a las mismas opciones de diseño que un programa de empleo enfocado en la pobreza.

Esta compensación plantea uno de los interrogantes de diseño más difíciles para un programa de empleo: ¿Cuánto énfasis debe dársele al empleo inmediato, en oposición a la creación de activos duraderos? El programa en vigencia en el País de ingreso medio asigna relativamente más énfasis a los activos creados que el esquema ejecutado por el País de ingreso bajo. Los gobiernos municipales en el País de ingreso bajo parecen utilizar el esquema como una fuente adicional de fondos para mantener o mejorar caminos secundarios, instalaciones de saneamiento y otros proyectos semejantes, utilizando aproximadamente la misma tecnología (combinación de mano de obra y aportes no laborales) que de otra manera se utilizaría. Por ejemplo, varios de los subproyectos realizados en el País de ingreso medio implicaron la conexión de nuevas viviendas en construcción (claramente para familias acomodadas) al sistema de alcantarillado. En otros, se estaban reparando pavimentaciones en barrios de ingresos elevados. En el País de ingreso bajo, los proyectos se refieren principalmente a caminos secundarios, conservación de suelos, reforestación y riego. La tecnología tiende a ser altamente intensiva en mano de obra, más que para proyectos similares ejecutados fuera del marco del programa de empleo.

Figura 1: La compensación en un programa de empleo



Las comunidades pobres no son, en sí, el actual grupo objetivo para la selección de proyectos en ninguno de los dos países. En el País de ingreso medio, los proyectos tienen una probabilidad igual de realizarse en barrios no pobres, y en el País de ingreso bajo, los beneficiarios de los proyectos de desarrollo rural son con frecuencia terratenientes locales relativamente acomodados. En ambos casos, el trabajo realizado claramente tiene algún valor para la comunidad en general, aunque parecería poco probable que los proyectos en el País de ingreso bajo satisficieran una prueba convencional de costos-beneficios. El cofinanciamiento para cubrir los costos no salariales normalmente es proporcionado por el gobierno municipal o provincial; es poco usual que lo aporten residentes locales u organizaciones no gubernamentales. La recuperación de los costos de los activos creados es raro, aun en el caso de beneficiarios acomodados.

La aritmética de la relación costo-eficacia

Resulta de utilidad, al calcular aquella porción del gasto gubernamental que beneficia a los pobres — la “relación costo-eficacia” — desagregar esa relación en diversos componentes que pueden ser estimados con base en los datos disponibles o calibrados a partir de supuestos aparentemente plausibles. Se presenta aquí una posible descomposición, aunque existen otras posibilidades; la meta no es más que proporcionar un ejemplo que podría adaptarse fácilmente a circunstancias específicas.

Aquella proporción del total de los gastos públicos destinados al programa (tanto por el Ministerio de Trabajo como también por el gobierno local a través del aporte de fondos de cofinanciamiento) que es atribuible a la ganancia neta en el ingreso de los trabajadores pobres puede desagregarse en las cinco variables siguientes:

(i) El apalancamiento presupuestario. El gobierno puede exigir cofinanciamiento para subproyectos a aquellos barrios beneficiarios en los que existan muy pocas personas pobres. Que el gasto gubernamental (tanto central como local) sea G , y que este valor sea aumentado, mediante la ventaja presupuestaria, para que dé como resultado un presupuesto total de $G+C$, incluyendo el cofinanciamiento de fuentes privadas (C).

(ii) La intensidad de la mano de obra. Algunos de los participantes pueden no ser pobres. Por consiguiente, que la proporción de todos los salarios pagados en el total de los costos operativos sea $(W+L)/(G+C)$, donde W es el salario recibido por los pobres y L representa las fugas a los no pobres.

(iii) El desempeño en términos de focalización. Esto se expresa a través de la proporción de los salarios pagados que se destina a trabajadores pobres, $W/(W+L)$.

(iv) La ganancia salarial neta. Esta es la proporción del salario bruto recibido por el trabajador pobre que le queda después de restar todos sus costos por participar, incluidos los ingresos renunciados; es NW/W donde NW representa el salario neto.

(v) El beneficio indirecto. IB/NW , donde IB son los beneficios indirectos que se acumulan en favor de los pobres, como ocurre cuando los activos creados están ubicados en barrios pobres.

Luego, la ganancia neta de los trabajadores pobres como proporción del gasto público en el programa, o sea, B/G , se expresa de la siguiente manera:

$$\frac{B}{G} = \frac{G+C}{G} \cdot \frac{W+L}{G+C} \cdot \frac{W}{W+L} \cdot \frac{NW}{W} \cdot \left(1 + \frac{IB}{NW}\right) \quad (1)$$

(i) (ii) (iii) (iv) (v)

También resulta de utilidad desagregar la última relación de la siguiente manera:

$$\frac{IB}{NW} = \frac{IB}{SB} \cdot \frac{SB}{G+C} \cdot \frac{G+C}{NW} \quad (2)$$

(vi) (vii) (viii)

que produce IB/NW como el producto de tres relaciones adicionales:

(vi) Proporción de los beneficios sociales que corresponde a las personas pobres a partir de los activos creados por el proyecto. Está representada por la relación entre los beneficios indirectos percibidos por los pobres (IB) y los beneficios sociales (SB), donde éstos se valoran sin ponderaciones distributivas.

(vii) La relación beneficios-costos correspondiente al proyecto; la relación entre el SB y el costo, $G+C$.

(viii) El inverso de la proporción de las ganancias salariales netas al costo total. Esto también puede expresarse en términos de tres de las relaciones en la ecuación (1) anterior, a saber:

$$\frac{NW}{G+C} = \frac{NW}{W} \cdot \frac{W}{W+L} \cdot \frac{W+L}{G+C} \quad (3)$$

(iv) (iii) (ii)

en la cual las etiquetas (*iv*, *iii* y *ii*) corresponden a las relaciones tomadas de la ecuación (1).

Algunos de estos beneficios se devengan en el futuro. Es probable que éste sea el caso con relación a la mayor parte de los beneficios indirectos percibidos a partir de los activos creados. También es posible definir la relación de beneficios actuales (CB) a gasto gubernamental, sustituyendo todos los valores en estas fórmulas por valores actuales o valores dentro de algún período especificado, el cual debe ser el período en el que se reciben ingresos salariales bajo el Programa “Trabajar”; asimismo, se supone que $IB = 0$ para ese período, a fin de permitir el cálculo de CB .

En la formulación anterior, la recuperación de los costos a los no pobres aumentará la relación de la ventaja presupuestaria, $(G+C)/G$, mas no cambiará las demás variables. Podemos introducir explícitamente la relación de la recuperación de los costos, $k = C/(SB-IB)$, es decir, la relación del componente del costo total financiado con fondos privados a la proporción del beneficio total que no corresponde a los pobres. Luego puede obtenerse fácilmente la siguiente fórmula para la relación de la ventaja presupuestaria:

$$\frac{G + C}{G} = [1 - k(1 - \frac{IB}{SB}) \cdot \frac{SB}{G + C}]^{-1} \quad (4)$$

(vi) (vii)

en la que las etiquetas (vi y vii) corresponden a las relaciones de la ecuación (2).

En las secciones siguientes se presenta un análisis de los datos y un razonamiento *a priori* que puede ayudar a definir valores aparentemente plausibles para estas relaciones.

El impacto sobre la renta del trabajo

Al discutir formas en que pueden estimarse valores plausibles para la relación costo-eficacia, la atención se centrará inicialmente en el esquema de empleo en vigencia en el País de ingreso medio. Una vez establecidas las ideas básicas, su aplicación al País de ingreso bajo podrá hacerse sin mayores dificultades.

Existe una fuerte asociación entre la pobreza y el desempleo en el País de ingreso medio. Tabulaciones provenientes de una encuesta nacional por muestreo administrada seis meses antes fueron proporcionadas por la Dirección de Estadística del País de ingreso medio (DEPIM). Los resultados señalaron una tasa de desempleo del 40% en el decil más pobre de las familias ordenadas según el ingreso por persona, en comparación con el 20% para todas las familias. Las tasas de desempleo en el PIM bajan progresivamente a medida que aumenta el ingreso por persona; por ejemplo, para las unidades familiares que se encuentran en un nivel de 1,25 veces el nivel de pobreza, la tasa de desempleo es del 10% —alta, pero bastante inferior a la tasa correspondiente a los pobres.

El nivel salarial

Como es típicamente el caso en los programas de empleo, no se aplica ninguna prueba de medios en el esquema del País de ingreso medio. Siempre y cuando el nivel salarial sea lo suficientemente bajo, servirá para autoseleccionar a los participantes pobres sin afectar su incentivo para aceptar otros empleos cuando éstos se produzcan.

Un nivel salarial bajo también ayudará a asegurar una buena distribución de beneficios entre los pobres (Ravallion, 1991b). (No debe olvidarse que este esquema tiene una limitación presupuestaria; se quiere aumentar el nivel salarial de los trabajadores pobres, pero esto significaría que un número menor de personas pobres se beneficiaría del programa.) Al reducir la necesidad de racionar los empleos bajo el Programa “Trabajar”, un nivel salarial relativamente bajo también aumentará los beneficios de riesgo que pueden obtenerse bajo el programa, al proporcionar una reserva confiable para tiempos de necesidad.⁶

Por consiguiente, es importante que la valoración determine si es probable que el actual nivel salarial ofrecido bajo el programa atraiga a personas que no formen parte del grupo meta o si desalentará a los trabajadores participantes a la hora de aceptar empleos normales cuando éstos se produzcan. Si el esquema ha de evitar servir como atractivo para que personas abandonen sus empleos a tiempo completo, entonces el nivel salarial no debería ser más alto que el ofrecido en trabajos similares.

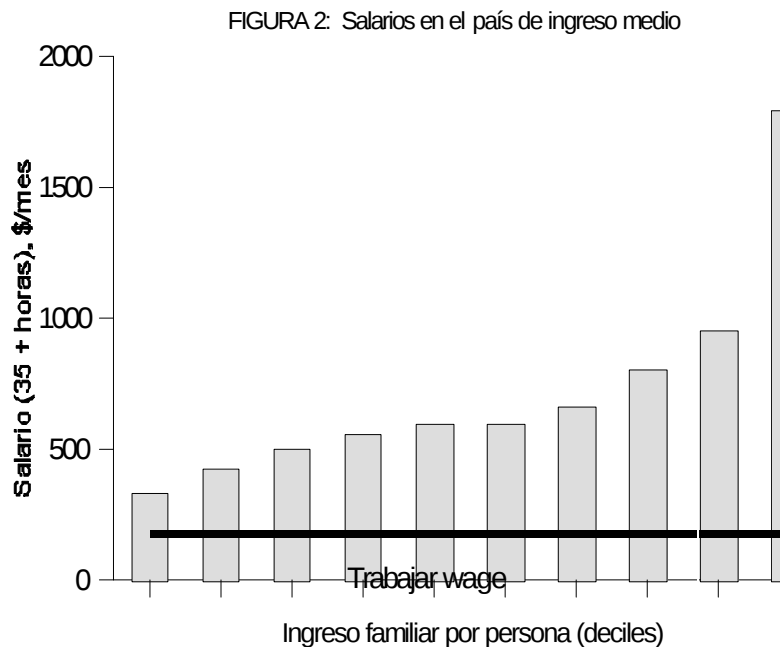
El actual salario mínimo legal en el País de ingreso medio es de \$250 mensuales, superior al salario actual de \$200 ofrecido bajo el programa. (Se autoriza al programa una exención del requisito estatutario del salario mínimo, al tratarse de un programa de empleo de emergencia focalizado en los pobres.) Sin embargo, el salario mínimo estatutario también puede fijarse por encima del nivel salarial del mercado,

⁶ Para una discusión y referencias adicionales, véase Ravallion (1991a). Para un ejemplo del racionamiento que puede resultar de un nivel salarial excesivamente alto, véase Ravallion et al. (1993).

dado que en el País de ingreso medio, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, resulta difícil aplicar medidas orientadas a asegurar el cumplimiento del pago del salario mínimo. De manera que, ¿Cómo se compara el nivel salarial bajo el Programa “Trabajar” con los salarios de mercado percibidos por los pobres?

Concentrémonos en el 10% más pobre de las unidades familiares (ordenadas de acuerdo al ingreso total por persona). La Dirección de Estadística del País de Ingreso Medio proporcionó datos sobre este grupo, con base en una encuesta realizada recientemente. Se calculó en \$330 el ingreso mensual promedio correspondiente al empleo principal (cuando éste implica por lo menos 35 horas de trabajo por semana), un valor bastante superior al nivel salarial en vigencia bajo el Programa “Trabajar”. El decil más pobre recibió el sueldo promedio más bajo. La Figura 2 muestra el promedio de los salarios mensuales por trabajo a tiempo completo, desglosado por decil. (Estos son datos correspondientes a Argentina, tomados de una encuesta familiar realizada en mayo de 1996 por la dirección de estadísticas del gobierno de aquel país.)

Es razonable suponer, a partir de estos datos, que es poco probable que el nivel salarial actualmente en vigencia bajo el programa sea atractivo para una persona que no se considere pobre en el País de ingreso medio y que es poco probable que sirvan como aliciente a trabajadores pobres empleados para que abandonen su trabajo actual.



Ganancia neta en los salarios

La relación del salario neto (NW/W) probablemente sea el componente más difícil de estimar en la ecuación (1) y, posiblemente por esta misma razón, con frecuencia se fija en 1. Esto podría justificarse si el suministro de mano de obra a un esquema de empleo proviniera únicamente del desempleo y si los pobres no incurrieran en otros costos de participación. Mas este supuesto es difícil de aceptar. Aun si todos los trabajadores estuvieran desempleados en el momento de afiliarse al esquema, ello no significa que habrían permanecido desempleados en caso de no existir dicho esquema. Aun un trabajador que lleva bastante tiempo desempleado típicamente enfrentará una probabilidad positiva de encontrar trabajo adicional durante cualquier período de búsqueda determinado, incluido (por supuesto) el autoempleo o alguna forma de actividad en el sector informal. El hecho de afiliarse al programa significa menos tiempo disponible para la búsqueda de empleo. Por lo tanto, la ganancia salarial neta será menor que el salario bruto pagado. ¿En qué proporción?

Consideremos un típico trabajador pobre desempleado que busca trabajo al inicio del período de tiempo durante el cual estará abierto el Programa “Trabajar”. Sin el programa, el trabajador enfrenta una probabilidad P^* de encontrar trabajo adicional de algún tipo durante ese período, con un salario W^* . Por lo tanto, el ingreso esperado sin el Programa “Trabajar” es P^*W^* . (Uno puede interpretar P^* como la proporción del tiempo en que se encuentra trabajo durante el período.)

Ahora, introduzcamos el programa de empleo. Que la probabilidad de encontrar trabajo adicional, no relacionado con el Programa “Trabajar”, mientras se trabaja en el programa sea P (que puede no ser igual a P^*). El salario bajo el programa es W . Luego, la ganancia esperada en el ingreso al quedar disponible el Programa “Trabajar” es $PW^* + (1-P)W$. Por consiguiente, la ganancia neta esperada en el salario (NW) en favor de los trabajadores atribuible a la introducción del esquema es:

$$NW = (1-P)W - (P^* - P)W^* \quad (5)$$

Supóngase, por ejemplo, que el afiliarse al esquema significa que el trabajador ya no puede buscar un empleo regular y que por lo tanto tiene una posibilidad cero de conseguir tal empleo ($P = 0$). Entonces, la ganancia proyectada es $W - P^*W^*$ (es decir, el salario bajo el Programa “Trabajar” menos el ingreso proyectado a partir de la búsqueda de un empleo regular). Sin embargo, este ejemplo no parece plausible en este contexto. El trabajador todavía puede buscar empleo en horas no hábiles, y su trabajo bajo el Programa “Trabajar” puede ayudarlo a obtener un empleo regular (en vista de que estará acumulando experiencia adicional y, posiblemente, conocimientos adicionales acerca de otras oportunidades de empleo), compensando de esta manera el tiempo de búsqueda perdido. Por lo tanto, supongamos al contrario que el afiliarse al esquema no tiene ningún efecto, sea negativo o positivo; $P^* = P$. Entonces, la ganancia esperada es aquella proporción del tiempo del trabajador que de otra manera permanecería ociosa, multiplicada por el nivel salarial.

Existe un caso especial en el que el cálculo de la ganancia salarial neta se simplifica enormemente, y es cuando no hay empleo adicional disponible para los pobres, fuera del contexto del esquema Trabajar, ya sea con o sin el programa (es decir, $P^* = P = 0$), en cuyo caso el ingreso renunciado por un participante en el Programa “Trabajar” será compensado por una ganancia igual de un participante no pobre. Por lo tanto, el empleo para los pobres constituye un juego de suma cero. En vista de que no habrá ingresos renunciados para los trabajadores pobres en conjunto, entonces tenemos $NW/W = 1$. Este caso especial de un ingreso renunciado igual a cero frecuentemente se supone (al menos implícitamente) en

las discusiones sobre los esquemas de empleo. Sin embargo, resulta difícil ver cómo podría considerarse plausible *a priori*, tal como se discute anteriormente.

¿Cuáles son algunos supuestos aparentemente plausibles para el País de ingreso medio? Tal como se mencionó anteriormente, se observa una alta tasa de desempleo entre la población pobre en el País de ingreso medio. (La encuesta realizada por la DEPIM reveló que el 40% de los que encajaban en el decil más pobre estaban desempleados.) Consideremos el caso de un trabajador en el decil más pobre que debe elegir entre el Programa “Trabajar” y el mercado de trabajo. Si no acepta un empleo bajo el programa, entonces sin duda encontrará algún trabajo. Supongamos que tiene la probabilidad media de estar empleado al salario medio recibido por los trabajadores en ese decil. Por lo tanto, estará empleado un 60% del tiempo a un salario de \$330. Entonces su salario proyectado, si es que opta por no aceptar el empleo bajo el esquema, es de aproximadamente \$200. Así, el salario promedio bajo el Programa “Trabajar” es el salario mínimo proyectado necesario para inducir al trabajador promedio en el decil más pobre a que abandone el desempleo.

Este cálculo está basado en promedios. Habrá una distribución alrededor de estos promedios; algunos trabajadores enfrentarán perspectivas relativamente bajas de encontrar un empleo a tiempo completo y, con toda probabilidad, también de encontrar incluso trabajo eventual a medio tiempo mientras buscan un empleo a tiempo completo. Naturalmente, tales trabajadores encontrarán más atractivo el salario ofrecido bajo el Programa “Trabajar”. También se observan diferencias regionales; el mismo salario será relativamente más (menos) atractivo en regiones de costos bajos (altos), y también habrá diferencias regionales en las tasas de desempleo. Las ganancias se encontrarán entre los que enfrenten perspectivas inferiores al promedio de encontrar otro empleo y/o niveles salariales menores que el promedio, o los que residan en zonas donde el costo de vida es relativamente bajo.

Ante una tasa media de desempleo tan alta en los deciles más pobres, es razonable suponer que los participantes enfrentan perspectivas anormalmente bajas de encontrar empleo a tiempo completo durante su permanencia en el Programa “Trabajar”. Resulta difícil predecir en qué proporción. Supongamos que los participantes en el Programa “Trabajar” enfrentan una tasa de desempleo más alta en un 50% que la observada en el decil más pobre, lo cual implica una tasa de desempleo alta, de modo que $P = 0,4$. Supongamos además que el afiliarse al Programa “Trabajar” no tiene ningún efecto en la probabilidad de encontrar un empleo normal. Así, el beneficio neto proyectado para los que se afilien al esquema en operación en el País de ingreso medio será del 60% del salario disponible en el Programa “Trabajar”.

La relación costo-eficacia del programa del país de ingreso medio

En vista de que el cofinanciamiento privado es insignificante, $C = 0$. Las cuentas que mantiene el Ministerio de Trabajo para el proyecto señalan que sus propias contribuciones (destinadas en su totalidad a trabajadores del Programa “Trabajar”) cubrían un tercio del costo total, de modo que $(W+L)/(G+C) = 1/3$. Dada la evaluación anterior del nivel salarial en el esquema en vigencia en el País de ingreso medio, es poco probable que el programa sea atractivo para personas no pobres, de modo que $L = 0$. Con base en los datos y supuestos discutidos anteriormente, se supone que $NW/W = 0,6$. Entonces, $NW/(G+C) = 0,2$.

Merece comentario mi supuesto en el sentido de que no hay fugas a los no pobres en el esquema ejecutado por el País de ingreso medio. Evidencia proveniente de encuestas con relación a estos esquemas invariablemente revela la presencia de beneficiarios que no tienen un ingreso o gastos que los coloquen más abajo del nivel de pobreza (véanse, por ejemplo, los estimados citados en Subbarao et al., 1997). En parte, esto puede reflejar un nivel salarial relativamente alto en el esquema. Sin embargo, también debe reconocerse que el indicador del bienestar que se está utilizando es bastante crudo para estos propósitos. Típicamente se basa en un agregado de egresos o ingresos familiares que se mide con error y se normaliza por medio de escalas de equivalencia e índices del costo de vida que también se miden con error, y cuyo promedio se calcula sobre un período de tiempo que podría variar desde un mes hasta un año o más y bien puede ser mayor que el período durante el cual se experimenta la pobreza. Por todas estas razones, será un pésimo indicador de los niveles de vida actuales. En comparación con tales datos (aunque posiblemente adecuados para otros propósitos, incluida la medición agregada de la pobreza), sería posible interpretar la voluntad de trabajar a un nivel salarial más bajo, tal como el ofrecido bajo el Programa “Trabajar” en el País de ingreso medio, como un mejor indicador de la pobreza.

En cuanto a los beneficios indirectos, en vista de que no se ha realizado ningún esfuerzo explícito en el País de ingreso medio por focalizar el programa en zonas pobres, supongo que los pobres tienen iguales probabilidades de beneficiarse de los proyectos, de modo que $IB/SB = 0,2$. Los proyectos en el País de ingreso medio producen beneficios suficientes para cubrir sus costos, $SB/(G+C) = 1$. (Lo anterior refleja el hecho de que la intensidad de tales proyectos en mano de obra es aproximadamente el promedio para proyectos de obras públicas semejantes.) Combinando estos supuestos, encontramos que $B/NW = 2$. Posteriormente, se considerarán supuestos alternativos.

Combinando estas cifras, el valor de B/G que implica la ecuación (1) es 0,40. Por equivalencia, se requieren \$2,50 para aumentar en \$1 los ingresos de los pobres. Suponiendo que la totalidad del beneficio indirecto se percibe en el futuro, la relación CB/G es de 0,20, de modo que hoy se requieren \$5 para transferir \$1 a los pobres.

Por lo tanto, el estimado de B/G resulta aproximadamente el doble de la tasa de pobreza general del 20% que se observa en el País de ingreso medio. Esta última cifra también representa la proporción que las personas pobres obtendrían de una asignación uniforme y no focalizada del mismo presupuesto distribuida a través de la población entera (de modo que todos recibieran la misma cantidad, sean pobres

o no). Por lo tanto, el actual esquema de empleo en vigencia en el País de ingreso medio generaría mejores resultados que esta política alternativa, aunque todavía es posible que exista algún esquema de focalización alternativo que pueda suplir esta diferencia. Sin embargo, en términos de su impacto sobre el ingreso actual de los pobres, el esquema de empleo no produce resultados ni mejores ni peores que una transferencia uniforme de una suma única a todas las familias, sean pobres o no.

El programa de empleo del país de ingreso bajo

El esquema en vigencia en el País de ingreso bajo opera principalmente en las zonas rurales. A diferencia del caso del País de ingreso medio, la pobreza y el desempleo no muestran (por lo menos en la forma en que convencionalmente se miden) una correlación tan estrecha en el País de ingreso bajo. En efecto, datos proporcionados por la Dirección de Estadísticas del País de ingreso bajo revelan que las tasas de desempleo aumentan a medida que aumenta el ingreso, comenzando con los más pobres y alcanzando un pico ubicado aproximadamente en el punto medio de la distribución, para luego volver a bajar. Sin embargo, se cree que existe un nivel sustancial de subempleo entre las familias más pobres del País de ingreso bajo; a pesar de no estar clasificado como desempleado, puede ser que un trabajador encuentre trabajo para la mitad de la semana solamente.

Al igual que en el País de ingreso medio, no se contempla la recuperación de costos a través de particulares ($C = 0$) en el esquema utilizado en el País de ingreso bajo, donde el nivel salarial está vinculado con una escala salarial mínima estatutaria correspondiente a la mano de obra agrícola. No es posible hacer cumplir el pago del salario mínimo en el País de ingreso bajo, que es superior al salario vigente correspondiente a la mano de obra agrícola no calificada sobre una base eventual. Así, el nivel salarial ofrecido en el Programa “Trabajar” en operación en el País de ingreso bajo atrae a participantes que no son ni pobres ni están desempleados. Los empleos se racionan, y evidencias anecdóticas recogidas en desplazamientos sobre el terreno sugieren que no siempre es el caso que los pobres sean favorecidos por los administradores locales del esquema al determinar éstos quiénes recibirán empleo. Una posible forma de racionamiento consiste en abrir los emplazamientos del proyecto únicamente en las temporadas de escasez, ayudando de esta manera a reducir el desplazamiento de otro trabajo y por consiguiente del ingreso renunciado. Así, a diferencia de la situación que se observa en el País de ingreso medio, definitivamente se producen fugas a los no pobres en el País de ingreso bajo, aunque los ingresos renunciados probablemente sean menores que en el País de ingreso medio. Se supone un valor de 0,75 tanto para el desempeño en términos de focalización ($W/(W+L)$) como también para la ganancia salarial neta (NW/W).⁷

Son menores los beneficios indirectos para los pobres que lo que se observa en el País de ingreso medio, siendo los beneficios generados a partir de los activos creados captados por terratenientes no pobres. No obstante, se producen algunos beneficios indirectos para los pobres, notablemente como resultado de los efectos de segunda ronda en el empleo causados por el aumento en la productividad de las fincas. Se supone que los pobres obtienen una cuarta parte de los beneficios del proyecto. Sin embargo, el alto nivel de intensidad de la mano de obra significa que los beneficios sociales sólo son suficientes para cubrir la mitad del costo (de manera que $B/NW = 1,33$ en el País de ingreso bajo).

Al sustituir estos valores en la ecuación (1), el valor de B/G en el País de ingreso bajo es casi idéntico al observado en el País de ingreso medio, y el costo de transferir \$1 a los pobres también es de aproximadamente \$2,50 bajo el programa en vigencia en el País de ingreso bajo. Al igual que en el País de ingreso medio, es poco probable que alguna proporción de los beneficios indirectos se traduzca en

⁷ Esto es compatible con un estimado de los ingresos renunciados en un esquema de asistencia laboral implantado en la India; véase Datt y Ravallion (1995).

ingresos actuales más elevados (digamos, dentro de unos pocos meses). La relación de los beneficios actuales es de 0,28 (esto es CB/G , expresado por el valor de B/G cuando $IB = 0$). Así, cuesta \$3,55 aumentar en \$1 el ingreso actual de los pobres utilizando el esquema adoptado en el País de ingreso bajo.

Recordemos que el nivel de pobreza en el País de ingreso bajo es del 50%, de modo que la ganancia absoluta para los pobres proveniente de una asignación no focalizada del mismo presupuesto bruto es mayor que la ganancia producida bajo el Programa “Trabajar”. La Tabla 1 presenta en forma resumida los cálculos de la relación costo-eficacia para estos dos programas de acuerdo a los supuestos de caso base discutidos anteriormente. (Los costos se han redondeado al \$0,10 más cercano.)

Tabla 1: Relación costo-eficacia de los dos programas de empleo bajo supuestos de caso base

	País de Ingresos Medios (tasa de pobreza = 20%)	País de Ingresos Bajos (tasa de pobreza = 50%)
Ventaja presupuestaria: $(G+C)/G$	1,00	1,00
Intensidad de la mano de obra: $(W+L)/(G+C)$	0,33	0,50
Focalización: $W/(W+L)$	1,00	0,75
Ganancia salarial neta: NW/W	0,60	0,75
Participación de las personas pobres en los beneficios totales: IB/SB	0,20	0,25
Relación beneficios-costos: $SB/(G+C)$	1,00	0,50
Ganancias actuales + futuras para los pobres, por \$ de gastos: B/G	0,40	0,41
Costo de una ganancia de \$1 para los pobres	\$2,50	\$2,50
Ganancia en los ingresos actuales, por \$ de gastos programáticos: CB/G	0,20	0,28
Costo de \$1 adicional en ingresos actuales	\$5,00	\$3,60

Comparaciones con otras operaciones de red de seguridad

Es necesario proceder con cautela al comparar los estimados anteriores con las relaciones costo-eficacia observadas en otros esquemas. Con frecuencia, estos valores no son estrictamente comparables a los estimados presentados en la Tabla 1; por ejemplo, estos últimos incluyen pérdidas de eficiencia atribuibles a efectos de la oferta de mano de obra (lo que explica que NW/W sea menor que la unidad), pero invariablemente tales pérdidas no son tomadas en cuenta en otros estimados de relaciones costo-eficacia. También se observan diferencias sistemáticas en el grupo meta; por ejemplo, los programas de empleo alcanzan a adultos sanos, mientras que los programas de nutrición infantil no lo hacen directamente; en lugar de elegir entre los dos, pueden ser necesarios ambos tipos de esquema.

Para los programas de transferencias monetarias en Europa Oriental, Subbarao et al. (1997, Tabla 3.5) presentan estimados de la proporción de las transferencias públicas destinadas a los pobres que oscilan entre el 19% y el 58%. La misma fuente (Tabla 4.2) también ofrece estimados de las fugas a los no pobres bajo programas alimentarios focalizados en diversos países en desarrollo. La proporción de la transferencia total destinada a los pobres oscila entre el 19% y el 93%. Esta última cifra es un valor atípico; si se excluye, el recorrido abarca del 19% al 69%. Para los programas de subsidios alimentarios en la India, Radhakrishna et al. (1997) calculan que la proporción del gasto que alcanza a los pobres es del 16% al 19%. Para los subsidios a la vivienda, Subbarao et al. (1997, Tabla 4.5) citan estimados de la proporción destinada a unidades familiares con ingresos inferiores a la media que oscilan entre el 10% y el 50%.

Es difícil generalizar a partir de esta amplia gama de experiencias. No obstante, parece probable que, en términos del impacto sobre los ingresos actuales percibidos bajo estos programas de empleo estilizados, los resultados serían más desfavorables con otros instrumentos, particularmente los subsidios a bienes no inferiores; no obstante, es probable que los resultados serían mejores (o por lo menos no peores) incluso con la transferencia no focalizada de una suma global. Al tomar en cuenta las ganancias futuras estimadas en los ingresos de los pobres, los esquemas de empleo empiezan a tener un aspecto más favorable que muchas otras operaciones de red de seguridad, incluidas las transferencias no focalizadas de sumas globales en el País de ingreso medio (mas no en el País de ingreso bajo).

Beneficios de riesgo

Los beneficios de riesgo raras veces se toman en cuenta en tales cálculos de la relación costo-eficacia. ¿Cómo se verían afectadas estas comparaciones por su inclusión? Los beneficios de riesgo bajo un buen programa de empleo pueden ser considerables, como frecuentemente ha sido demostrado en situaciones de escasez de alimentos (Ravallion, 1997a, hace una revisión de la literatura). Aun en tiempos “normales”, los arreglos de protección existentes (tanto dentro como fuera del mercado) dejan a las personas pobres expuestas a riesgos no asegurados.⁸ Los beneficios de riesgo dependen del grado de aversión al riesgo y del efecto de la red de seguridad en lo arriesgado de los ingresos, lo que a su vez dependerá de la flexibilidad del programa frente a unas circunstancias familiares cambiantes. En cuanto a esto, algunos programas de “red de seguridad” son bastante insensibles y, por lo tanto, tan ineficaces como los esquemas de protección; por ejemplo, las tarjetas de racionamiento para la adquisición de alimentos subvencionados frecuentemente son retenidas por largos períodos y son difíciles de obtener rápidamente. Los esquemas de empleo son más sensibles a los riesgos en concepto del ingreso, siempre y cuando el trabajo sea fácilmente obtenible cuando se necesita, lo cual dependerá del nivel salarial y el presupuesto del esquema. Si el salario se fija en un nivel tan alto (dado el presupuesto disponible) que los empleos están sujetos a un alto grado de racionamiento, entonces el esquema no proporcionará una protección confiable a los pobres.

Esta situación resulta problemática más para el sistema del País de ingreso bajo que para el del País de ingreso medio. Aún así, la economía rural del País de ingreso bajo con su propensión al riesgo es un contexto en el que se querría que el esquema proporcionara una protección, la que de lo contrario el pobre difícilmente podría obtener, a no ser con un elevado costo (incluidas las oportunidades perdidas para salir de la pobreza a más largo plazo a través de inversiones potencialmente arriesgadas en capital humano y físico).

Un análisis más detallado de los beneficios de riesgo probablemente haría que el esquema en vigencia en el País de ingreso medio tuviera un aspecto más favorable, pero con un menor efecto en los cálculos correspondientes al País de ingreso bajo.

⁸ Para evidencia sobre esta afirmación y referencias a otra literatura, véase Jalan y Ravallion (1998).

Opciones para mejorar el desempeño programático

Estas evaluaciones rápidas también señalan formas en que podría mejorarse el desempeño del programa en términos del impacto sobre la pobreza con un gasto presupuestario determinado. El Recuadro 2 proporciona una lista de recomendaciones para un esquema de empleo eficaz en función de los costos.

RECUADRO 2 **¿Cómo desarrollar un buen programa de empleo?**

Para conseguir el potencial de esta clase de intervención dirigida a combatir la pobreza, se recomienda:

- * Fijar el salario ofrecido en un nivel no mayor que el salario que impera en el mercado para la mano de obra no cualificada en el entorno en el que se introduzca el esquema.

- * Deberían evitarse las restricciones a la elegibilidad; idóneamente, el único requisito de elegibilidad debería ser el deseo de trabajar por ese salario.

- * Si se requiere racionamiento (porque la demanda de trabajo supera el presupuesto disponible al salario establecido), entonces el programa debería focalizarse en zonas pobres, identificadas en un “mapa de la pobreza” realista. Sin embargo, debería incluirse un margen de flexibilidad en las asignaciones presupuestarias futuras a través de las diferentes zonas, a fin de reflejar las diferencias en la demanda bajo el esquema.

- * La intensidad de la mano de obra (la proporción de la cuenta de salarios en el costo total) debería ser más alta que lo normal para proyectos similares en el mismo entorno. Cuánto más alto dependerá de la importancia relativa asignada a las ganancias inmediatas en términos de ingresos versus las ganancias (tanto en los ingresos como también en otras clases de ganancias) para los pobres como consecuencia de los activos creados. Esto variará de un contexto a otro.

- * Los proyectos deberían focalizarse en zonas pobres y procurar asegurar que los activos creados tengan un valor máximo para las personas pobres en esas zonas. Para toda excepción — en virtud de la cual los activos benefician principalmente a los no pobres — debería exigirse un cofinanciamiento a los beneficiarios, y este dinero debería reintegrarse al presupuesto del esquema.

- * Debería vigilarse el desempeño en cuanto al logro de reducciones en la pobreza, utilizando evaluaciones minuciosas.

El nivel salarial

El nivel salarial fijado por el esquema del País de ingreso medio parece bastante acertado, pero el salario pagado por el País de ingreso bajo es demasiado alto. Sin duda, un nivel salarial no mayor que el salario prevalente en el mercado para la mano de obra agrícola no cualificada disminuiría las fugas y aseguraría una cobertura más amplia de la población pobre con el presupuesto actual, como también una mejor cobertura en términos de protección. No es plausible que una persona dispuesta a hacer trabajos manuales correspondientes a trabajadores no cualificados por ese salario en el País de ingreso bajo no sea pobre. Por lo tanto (suponiendo que las demás relaciones permanecen sin cambio), este cambio en el programa del País de ingreso bajo haría subir la relación de beneficios a 0,50 en tanto disminuiría a \$2 el costo de una ganancia de \$1 para los pobres; entonces, el programa de empleo del País de ingreso

bajo produciría un resultado tan satisfactorio como el de la transferencia uniforme de una suma global. La actual relación de beneficios (CB/G) aumentaría a 0,375 — un valor que todavía sería menor que la transferencia de una suma global.

Es probable que se cree resistencia a esta reforma en el País de ingreso bajo, donde el sector de trabajo organizado sostendrá que el gobierno no puede ofrecer salarios más bajos que su propio salario mínimo estatutario (aun cuando no es posible obligar el cumplimiento de tal disposición en beneficio de los pobres). Esta posición también fue defendida por los sindicatos de trabajadores en el País de ingreso medio, pero en ese caso triunfó el argumento contrario — que debería hacerse una excepción para los programas orientados a combatir la pobreza.

Recuperación de los costos

Otra forma de acrecentar el impacto del esquema sobre la pobreza implica introducir la recuperación de los costos respecto a los beneficios que se fugan a los no pobres. A una tasa de recuperación de los costos equivalente al 25%, el valor de B/G en el País de ingreso medio (reteniéndose todos los demás supuestos de caso base en la Tabla 1) aumenta a 0,50, disminuyendo a \$2 el costo de transferir \$1 a los pobres. Para el caso del País de ingreso bajo, obtenemos $B/G = 0,45$. A una tasa de recuperación de los costos equivalente al 50%, el valor de B/G en el País de ingreso medio alcanza un nivel de 0,67, disminuyendo a \$1,50 el costo de transferir \$1 adicional a los pobres. En el País de ingreso bajo, una tasa de recuperación de los costos equivalente al 50% es suficiente para permitir que B/G alcance un valor de 0,50. A tasas de recuperación de los costos equivalentes al 75% en el País de ingreso medio y en el País de ingreso bajo, el costo de transferir \$1 a los pobres baja a \$1 en aquél y a aproximadamente \$1,75 en éste. Claramente, la recuperación de los costos a los beneficiarios no pobres podría tener el efecto de mejorar considerablemente el desempeño programático en ambos países.

Intensidad de la mano de obra

Un alto nivel de participación del trabajo en los gastos totales puede incrementar enormemente el impacto sobre la pobreza actual. En algunos proyectos del Programa “Trabajar” en el País de ingreso medio, las participaciones del trabajo son muy bajas; aproximadamente una quinta parte son proyectos de gas y electricidad en los que el trabajo tiene una participación media del 10%. La baja participación del trabajo en el costo total no sería motivo de preocupación si el cofinanciamiento fuera privado en su totalidad. Más típicamente, sin embargo, tales proyectos tendrían que destinar grandes beneficios directos a los pobres para poder justificarse bajo el esquema. Esto parece poco probable. Los estimados preparados por el Ministerio de Trabajo del País de ingreso medio indican que, al eliminarse estos proyectos, la participación global del trabajo sería de 0,40, implicando que $B/G = 0,44$; sólo lo anterior significaría que costaría \$2,27 (en lugar de \$2,50) transferir \$1 a los pobres por medio del esquema.

Elevar la participación del trabajo en el programa del País de ingreso medio parece representar una opción atractiva para mejorar la relación costo-eficacia de las actividades de transferencia de valores monetarios a los pobres. En efecto, si el programa del País de ingreso medio tuviera la intensidad de mano de obra que se observa en el programa del País de ingreso bajo, y si todos los demás elementos del programa del País de ingreso medio fueran iguales a los ilustrados en la Tabla 1, entonces el valor de B/G aumentaría a 0,50, bajando nuevamente a \$2 el costo de transferir \$1 a los pobres.

Recordemos, sin embargo, que existe en ambos países un *trade-off* entre una mayor intensidad de la mano de obra y los beneficios indirectos generados bajo el programa. Tal como se ilustra en la Figura

1, un esquema de empleo opera a niveles de intensidad de la mano de obra que implican una compensación entre $W+L$ y SB . Por consiguiente, las acciones orientadas a aumentar la intensidad de la mano de obra tendrán el efecto de bajar los beneficios sociales. Como hipótesis, supongamos que una participación del trabajo equivalente a dos tercios en el País de ingreso medio ha sido suficiente para reducir a cero los beneficios sociales bajo los proyectos. Entonces, $B/NW = 1$. Si las demás relaciones permanecen sin cambio, el valor de B/G sería 0,40, idéntico al que se observa en el esquema actual. Siempre y cuando sea posible cubrir por lo menos una parte del costo del esquema a partir del producto generado con una intensidad de la mano de obra tan elevada como la que se observa en el País de ingreso bajo, sería mejor cambiar a un nivel de intensidad de la mano de obra elevado en el esquema del País de ingreso medio.

Aún con un *trade-off* evidentemente excesivo con relación a los beneficios indirectos, una mayor intensidad de la mano de obra en el programa del País de ingreso medio podría mejorar la relación costo-eficacia de sus acciones dirigidas a reducir la pobreza. Una decisión de promover una mayor intensidad de la mano de obra en el País de ingreso medio puede defenderse aun ante una compensación bastante desproporcionada con relación a los beneficios indirectos. La justificación es aún más convincente cuando se procura lograr beneficios altos en términos de transferencias actuales a los pobres.

Restricciones a la elegibilidad

El programa del País de ingreso medio impone diversas restricciones a la elegibilidad de los participantes. Aunque algunas pueden ayudar, otras bien pueden disminuir el impacto sobre la pobreza logrado por un gasto público dado bajo el programa. Una forma en que esto puede suceder es a través de aumentos en los costos administrativos. Pero existen otras formas que bien pueden ser importantes. La mejor manera de elevar el beneficio neto por transferencias es dejar que las familias pobres dispongan sus propias actividades en forma óptima, de tal manera que puedan tomar ventaja de su acceso al esquema. Al agregar limitaciones a los ajustes hechos por la familia misma, el uso de criterios de elegibilidad adicionales — más allá del deseo de trabajar por este salario — efectivamente puede disminuir los beneficios netos para los pobres.

A modo de ilustración, supongamos que el cabeza de familia no está empleado, sino que trabaja a medio tiempo en alguna actividad en el sector informal ganando la mitad del salario ofrecido bajo el Programa “Trabajar”. La esposa no tiene ninguna actividad económica y podría registrarse como desempleada. Si se insiste en que únicamente el cabeza de familia puede adherir al esquema y que éste debe estar desempleado, entonces esta familia quedará excluida y el beneficio neto será cero. Si se relaja esta restricción del todo, entonces o la esposa adherirá al esquema o lo hará el cabeza de familia, dejando que la esposa realice el trabajo en el sector informal, de ser factible. Si sólo se relaja parcialmente la restricción a la elegibilidad, al insistir siempre en que el participante debe ser el cabeza de familia (ya sea que esté desempleado o no), entonces el resultado dependerá de la capacidad de la esposa para realizar el trabajo en el sector informal; en caso afirmativo, el ingreso renunciado será cero. Pero si la esposa no puede realizar ese trabajo, entonces el ingreso renunciado será la mitad del salario ofrecido bajo el Programa “Trabajar”.

Algunos criterios de focalización son menos problemáticos desde este punto de vista. Es poco probable que el hecho de insistir en que, para poder participar, la familia debe tener dependientes de corta edad aumente los ingresos renunciados; al contrario, probablemente mejore el desempeño de las acciones de focalización (bajo el supuesto de que las familias más grandes y más jóvenes suelen ser más pobres, *ceteris paribus*). En la medida en que sea factible, insistir en que adhiera solamente un trabajador de

cada familia no debería de ser un problema, y definitivamente será una mejor forma de racionar los empleos bajo el Programa “Trabajar” que insistir en que sólo el cabeza de familia puede adherirse.

Sin embargo, es necesario obrar con cautela al aplicar criterios de elegibilidad. Algunos de éstos pueden ayudar a mejorar el desempeño del esquema, mas otros pueden ser contraproducentes. La característica clave de diseño que asegura que el esquema alcanzará a los pobres es la fijación del salario ofrecido en un nivel que asegure que solamente los pobres querrán participar y que habrá amplia cobertura entre esta población. Deberían aplicarse restricciones adicionales a la elegibilidad de participantes únicamente si las mismas ayudan a asegurar un mejor desempeño en términos de la focalización pero si al mismo tiempo no aumentan el ingreso renunciado de los participantes.

Características de diseño que influyen sobre los beneficios indirectos para los pobres

Son varios los beneficios indirectos. Uno de ellos es la experiencia de trabajo propiamente dicha. Los que permanecen mucho tiempo desempleados pueden volverse tan faltos de experiencia que sus perspectivas de encontrar trabajo en el futuro son mínimas. Otro beneficio indirecto es el relacionado con los activos creados.

Visitas a diversas zonas pobres, tanto en el País de ingreso medio como en el País de ingreso bajo, como también discusiones sostenidas con residentes locales, revelaron la existencia de un amplio margen para la realización de proyectos de infraestructura comunitaria en zonas pobres. Sería difícil establecer, dentro de un horizonte temporal corto, estimados cuantitativos de los beneficios económicos potenciales de tales proyectos. Sin embargo, no me parece irrazonable esperar beneficios netos mayores (tanto pecuniarios como no pecuniarios) para personas pobres bajo tales proyectos que los generados bajo los esquemas actuales.

Para ilustrar las implicaciones para los cálculos de la relación costo-eficacia, supongamos que el valor de los beneficios indirectos para las comunidades pobres bajo los proyectos realizados en el País de ingreso medio aumentaron hasta alcanzar la mitad de los beneficios totales. Si se mantienen sin modificación todos los demás supuestos, B/NW aumentaría a 2,25 y la relación general de B/G aumentaría a 0,70. Así, el costo de transferir \$1 a los pobres bajaría en más del 40% — de \$2,50 a aproximadamente \$1,40. Bajo el mismo supuesto, el costo de transferir \$1 a los pobres en el País de ingreso bajo bajaría a \$1,90. Si al mismo tiempo pudieran aumentarse los beneficios sociales para cubrir las tres cuartas partes del costo (que aún constituye una relación de costos-beneficios menor de uno), entonces el costo de una ganancia de \$1 para los pobres en el País de ingreso bajo bajaría a aproximadamente \$1,50.

Tomando prestada una idea que ha gozado de gran popularidad en diversos Fondos Sociales, puede utilizarse un sistema de puntos en la selección de proyectos para garantizar que éstos tengan valor para las personas pobres. El sistema de puntos debería asignar una prima elevada a proyectos ubicados en zonas pobres. Debe asegurarse de que las zonas seleccionadas de hecho sean pobres mediante la aplicación de criterios verificables. Se encuentran disponibles indicadores imperfectos de la pobreza, basados en el censo, a nivel local en ambos países. Cuando puede proporcionarse evidencia adicional válida (sobre una base *ad hoc*) de que una comunidad específica normalmente es pobre con relación a otras en su municipalidad o departamento, entonces este hecho debería ser compensado por la asignación de puntos adicionales. Deberían establecerse criterios objetivos con relación a esta información *ad hoc*, conjuntamente con una clara responsabilidad por su verificación. El sistema de puntos también puede utilizarse para ofrecer un incentivo a aquellos gobiernos que estén dispuestos a cofinanciar proyectos

en zonas no pobres *bona fide*. Podrían asignarse puntos adicionales cuando los residentes privados de zonas no pobres ofrecen cofinanciamiento. El sistema de puntos también puede premiar la corroboración técnica de la viabilidad del proyecto (¿tiene probabilidades de funcionar adecuadamente sobre una base estrictamente técnica y de ingeniería?). Se puede asignar puntos adicionales por la presentación de una carta de recomendación de un ingeniero debidamente cualificado para evaluar los méritos técnicos.

Debería asignarse una prima elevada a cualquier propuesta que tenga probabilidades de producir beneficios externos cuantiosos en comunidades pobres. Aquí, debería emplearse el involucramiento directo a nivel local (comunidad) en el proyecto propuesto, tanto como indicador de la sustentabilidad a largo plazo como también como fuente de información sobre posibles beneficios externos, ya sea dentro o fuera de la zona local. Si un grupo comunitario local *bona fide* (tal como la asociación local de mujeres) manifiesta que se trata de un proyecto valioso (aparte de los beneficios a generar en términos de empleos directos), entonces deberían asignarse puntos adicionales.

Cualquier proyecto técnicamente viable en una comunidad que sea pobre de acuerdo a las normas nacionales y en la que grupos comunitarios locales hayan dado su respaldo a ese proyecto debería poder recibir los puntos mínimos necesarios para ser seleccionado, sujeto a la disponibilidad de fondos. Entre todos los proyectos que también optan a puntos, la ordenación puede establecerse con base en el número de puntos recibidos.

Existen otras características de diseño que pueden aumentar el valor de los activos creados. El depender, en la medida de lo posible, de trabajadores provenientes de la misma comunidad probablemente mejore la calidad del trabajo realizado, al dar a tales trabajadores un interés personal a largo plazo. El hacer que el pago final (o una bonificación) esté condicionado al cumplimiento exitoso de una norma que pueda ser verificado en forma *ex post* también sería de ayuda.

Tanto en el País de ingreso medio como en el País de ingreso bajo, el centro también debe depender del federalismo fiscal existente. Es probable que existan factores sistemáticos que influyan en la capacidad de algunas provincias para alcanzar a sus poblaciones pobres. Por ejemplo, es posible que provincias que, como promedio, sean más pobres tendrán más dificultades para focalizar proyectos en sus zonas pobres (Ravallion, 1997b). Sin duda, podrían ser de ayuda la aplicación de incentivos centrales para mejorar el desempeño y la prestación de asistencia técnica focalizada respecto al desarrollo de propuestas de subproyectos viables a nivel local. El grado de avance en las acciones orientadas a alcanzar a las zonas pobres a través de los proyectos no es difícil de vigilar, aunque esta tarea será más fácil en el País de ingreso medio, con su sistema estadístico más desarrollado y su nivel de computarización mucho más extenso que en el País de ingreso bajo. Cuando se utiliza un sistema de puntos y cuando tanto la selección de proyectos como las asignaciones presupuestarias están geográficamente descentralizadas, debe verificarse la posibilidad de una desigualdad horizontal entre zonas en el número de puntos recibidos por el último proyecto aceptado, en cuyo caso podrían estipularse reasignaciones presupuestarias. Un buen sistema de información para propósitos del monitoreo de proyectos puede ayudar enormemente en todos los sentidos.

Conclusiones

El presente trabajo ha ofrecido evaluaciones rápidas de dos programas de empleo, uno en un país de ingresos medios y el otro en un país de ingresos bajos. Los programas son versiones estilizadas de unos que se encuentran en la práctica. Se estima en ambos casos que el costo de una ganancia de \$1 para los pobres, lograda a través del programa, es de aproximadamente \$2,50, aunque los componentes de este costo son bastante diferentes, observándose ganancias mayores en los ingresos actuales de los pobres bajo el esquema operado en el país de ingresos bajos, lo cual refleja su mayor intensidad de la mano de obra. Los costos de una ganancia de \$1 en los ingresos actuales son de \$5 y \$3,50 en los países de ingresos medios y bajos, respectivamente. El monto recibido por los pobres a partir de un gasto público determinado bajo el programa es el doble de lo que se esperaría de una transferencia uniforme (no focalizada) en el país de ingresos medios. Sin embargo, tal transferencia de una suma global produciría resultados más favorables que el programa de empleo en el país de ingresos bajos. Comparaciones con relaciones de costo-eficacia para otros tipos de operaciones de red de seguridad sugieren que los esquemas de empleo serían superiores a algunas opciones, notablemente los subsidios de alimentos y vivienda mal focalizados, mas no a otras. Sin embargo, tales comparaciones pueden ser engañosas; no siempre se consideran los mismos costos, y no siempre son factibles las mismas opciones.

En ambos países, debería de ser posible aumentar el desempeño en términos de alcanzar a la población pobre, realizando reformas al esquema. Debería de ser posible mejorar la relación costo-eficacia, cambiando a métodos de producción más intensivos en mano de obra para los subproyectos en el país de ingresos medios. También existe un margen en ambos países para mejorar los beneficios indirectos para las comunidades pobres a partir de los activos creados. El cofinanciamiento redistributivo — en virtud del cual la recuperación de los costos se aplica únicamente a la creación de activos en zonas no pobres — también podría mejorar enormemente la relación costo-eficacia, aun en el caso de una recuperación sólo parcial de los costos.

Es probable que existan *trade-off* entre algunas de estas opciones para mejorar el impacto del esquema sobre la pobreza. En particular, un nivel de intensidad de la mano de obra demasiado alto significaría que los proyectos producirían beneficios indirectos insignificantes. Sin duda, las circunstancias afectarían las elecciones realizadas respecto a tales compensaciones. En una situación de crisis en la que se requieren ganancias actuales rápidas, es natural que el programa opte por un alto nivel de intensidad de la mano de obra. En tiempos más normales, en los que la sustentabilidad política de la red de seguridad también sea importante, los beneficios indirectos tenderían a recibir una ponderación mayor.

Los cálculos actuales indican que, mediante cualquiera de estas vías — una mayor recuperación de los costos a los no pobres, una mayor intensidad de la mano de obra, mayores beneficios indirectos para los pobres, o alguna combinación de las tres — cambios en el diseño deberían hacer que sea posible mejorar visiblemente el impacto sobre la pobreza para un gasto determinado.

No puede negarse que estos cálculos son aproximados. Naturalmente, cuanto más rápida la evaluación, tantos más supuestos serán necesarios para compensar los datos faltantes. El tipo de evaluación descrito anteriormente no es un sustituto de las evaluaciones rigurosas. No obstante, siempre puede ser de ayuda para propósitos de generar información para contribuir a la elección pública y al diseño de programas. Asimismo, puede ayudar a identificar áreas clave en las que datos y análisis adicionales se traducirían en un rendimiento más elevado.

Referencias

- Besley, Timothy y Stephen Coate. 1992. Workfare vs. Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs *American Economic Review*, vol. 82:249-261.
- _____, y Ravi Kanbur. 1993. Principles of Targeting. En *Including the Poor*, eds. Michael Lipton y Jacques van der Gaag. Washington, DC: Banco Mundial.
- Datt, Gaurav y Martin Ravallion. 1994. Transfer Benefits from Public Works Employment *The Economic Journal*, vol. 104, noviembre: 1346-1369.
- Drèze, Jean y Amartya Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion. 1998. Are the Poor Less Well Insured? *Journal of Development Economics*, de próxima publicación.
- Lipton, Michael y Martin Ravallion. 1995. Poverty and Policy. En *Handbook of Development Economics Volume 3*, eds. Jere Behrman y T.N. Srinivasan. Amsterdam: North-Holland.
- Mukherjee, Anindita, 1997. Public Works Programmes: Some Issues *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 40, No. 2., págs. 289-306.
- Radhakrishna, R., K. Subbarao, S. Indrakant *et al.* 1997. *India's Public Distribution System: A National and International Perspective*. Documento para Discusión 380 del Banco Mundial.
- Ravallion, Martin. 1991a. Reaching the Rural Poor through Public Employment: Arguments, Evidence and Lessons from South Asia. *World Bank Research Observer*, vol. 6: 153-75.
- _____. 1991b. On the Coverage of Public Employment Schemes for Poverty Alleviation *Journal of Development Economics*, vol. 34:57-79.
- _____. 1997a. Famines and Economics. *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (septiembre), págs. 1205-1242.
- _____. 1997b. Reaching Poor Areas in a Federal System. Grupo de Investigaciones para el Desarrollo, Banco Mundial. Mimeografiado.
- _____, y Gaurav Datt. 1995. Is Targeting through a Work Requirement Efficient? Some Evidence for Rural India. En *Public Expenditures and the Poor*, eds. D. van de Walle y K. Need. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____, Gaurav Datt y Shubham Chaudhuri. 1993. Does Maharashtra's 'Employment Guarantee

Scheme' Guarantee Employment? Effects of the 1988 Wage Increase *Economic Development and Cultural Change*, vol. 41, enero: 251-275.

Subbarao, K. 1997. Public Works as an Anti-Poverty Program: An Overview of Cross-Country Experience. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, mayo: 678-683.

_____, Aniruddha Bonnerjee, Jeannine Braithwaite et al. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Banco Mundial, Washington, DC.

van de Walle, Dominique. 1997. Targeting Revisited. Grupo de Investigaciones para el Desarrollo, Banco Mundial. Mimeografiado.

Wilson, Sandra y David Fretwell. 1996. *Public Service Employment: A Review of Programmes in Selected OECD Countries and Transition Economies*. Documento de Trabajo 6 sobre Políticas de Desarrollo Regional. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, París.