

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/PROY.1/R.45 /e./

9 de octubre de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

POLITICAS PARA LA CREACION ADICIONAL DE EMPLEOS \*/

Enrique de la Piedra \*\*/

\*/ Este trabajo fue preparado para ser presentado al seminario sobre "Políticas para alcanzar un nivel mínimo de bienestar" a realizarse en CEPAL entre el 2 y 6 de noviembre de 1981.

\*\*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
1. <u>Pobreza y las áreas de intervención</u> .....	1
2. <u>Empleo y pobreza</u> .....	3
3. <u>Organización del documento</u> .....	5
II. BREVE RECUENTO DE LA SITUACION DE POBREZA EN AMERICA LATINA	6
1. <u>Situación global de pobreza</u> .....	7
2. <u>Diferencias urbano-rurales en la situación de pobreza</u> .	7
3. <u>Evolución probable de la situación de pobreza</u> .....	11
III. EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA .....	14
1. <u>Subutilización de la mano de obra, 1950-1980, e impor-</u> <u>tancia del subempleo</u> .....	14
2. <u>Evolución del problema del empleo al año 2000</u> .....	21
IV. LA POLITICA DE CREACION DIRECTA DE EMPLEOS .....	25
1. <u>La política</u> .....	25
2. <u>La política y el problema del empleo</u> .....	26
3. <u>Objetivo general y su operacionalización</u> .....	27
V. CREACION NETA DE EMPLEO .....	31
1. <u>Efectos positivos sobre el empleo</u> .....	31
2. <u>Efectos negativos sobre el empleo</u> .....	38
3. <u>Efecto directo neto de los subsidios</u> .....	40
VI. BENEFICIOS PARA EL GRUPO OBJETIVO .....	43
1. <u>El grupo objetivo</u> .....	43
2. <u>Programas de subsidios</u> .....	47
3. <u>Programas públicos de creación de empleos</u> .....	63
VII. CONCLUSION .....	74
BIBLIOGRAFIA .....	77

1. Introduction

2. Methodology

3. Results

4. Discussion

5. Conclusion

6. References

7. Appendix

8. Acknowledgments

9. Author Biographies

10. Contact Information

## I. INTRODUCCION

### 1. Pobreza y las áreas de intervención

La pobreza es una situación en la cual un determinado número de familias no alcanza ciertas normas mínimas en el disfrute de algunos bienes y servicios considerados básicos para un adecuado desarrollo humano, tales como alimentos, educación, etc.

El sistema económico imperante en los países de la región, basado generalmente en el crecimiento económico a través del sistema de mercado, ha sido incapaz de solucionar las situaciones de pobreza que aquejan a parte importante de sus poblaciones, a pesar de las satisfactorias tasas de crecimiento económico que han experimentado. Por lo tanto, han de realizarse esfuerzos deliberados por modificar el accionar de los sistemas económicos de forma tal de aliviar la pobreza.

Estos esfuerzos deliberados son responsabilidad del Estado. Tironi <sup>1/</sup> indica las tres razones que fundamentan tal afirmación, En primer lugar, "las preferencias de las familias expresadas en el mercado, incluso por los más pobres, no pueden tomarse como indicadores apropiados del bienestar que para todos sus miembros se deriva del consumo de diferentes bienes, ya que se trata de preferencias condicionadas por un contexto cultural en el cual el Estado juega un papel fundamental". La modificación de esta situación que impide la superación de la pobreza no es algo que surgirá automáticamente del accionar del mercado o a través del crecimiento económico.

En segundo lugar, la eliminación de la pobreza puede ser considerada como un "bien público", es decir, como un bien que todos los integrantes de la sociedad desean "consumir", <sup>2/</sup> pero que, dadas sus características (el consumo de una persona implica el mismo grado de consumo por parte de todas las otras personas), no será ofrecido por el mercado en la cantidad óptima.

---

<sup>1/</sup> Tironi (1979).

<sup>2/</sup> Es obvio que los pobres desean la eliminación de la pobreza. En cuanto a los que no son pobres, éstos se benefician de dicha eliminación tanto por argumentos éticos y morales como por la existencia de importantes externalidades positivas tales como que, por ejemplo, al mejorar el estado de salud de los pobres disminuye el riesgo de que los no pobres se enfermen.

En tercer lugar, se justifica la intervención del Estado porque éste ya está interviniendo en áreas como educación y salud, pero de una manera ineficiente. Si se tomaran en cuenta argumentos como la complementariedad en la satisfacción de las distintas necesidades básicas, mejoraría en forma importante la eficiencia del gasto público social.

Las acciones deliberadas del Estado, también llamadas intervenciones directas, deberán encaminarse a dos áreas: a asegurar la disponibilidad de los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas y a asegurar la disponibilidad de fuentes de ingreso para los pobres. Estos dos aspectos constituyen las dos caras del problema de la pobreza, y el concentrarse en sólo uno de ellos, descuidando o dejando de lado el otro, hará imposible la superación de aquella.

Si, por un lado, sólo se asegura la disponibilidad de los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas pero no se vela por que los pobres tengan un cierto ingreso, en muchos casos éstos no podrán consumir aquellos bienes y servicios, dados los costos involucrados en su consumo.<sup>1/</sup> Estos costos deberán ser compensados con un adecuado nivel de ingreso. Asimismo, proporcionar ingreso sin proporcionar los bienes y servicios básicos, no asegura que las necesidades básicas serán satisfechas.

Hecha la salvedad de la necesidad de intervenir en las dos áreas, este documento se ocupará de analizar una política destinada a generar ingreso para los más pobres: programas de creación directa de empleos. Debe quedar claro que tal política se considera aquí sólo como parte de un ataque global contra la pobreza y que, por lo tanto, no puede pretender por sí sola solucionar el problema.

---

<sup>1/</sup> Aparte del costo directo de adquisición, que puede no existir en caso de distribución gratuita, es necesario incurrir en costos de transporte (llegar al lugar a donde se distribuye el bien o servicio), costos de adquisición de bienes complementarios (medicinas en el caso de salud, materiales en el caso de educación) y costos de oportunidad (costo del tiempo invertido en, por ejemplo, ir a un hospital a atenderse).

## 2. Empleo y pobreza

"En los países en desarrollo, los bajos niveles de bienestar -que se reflejan en ingresos reducidos y elevadas tasas de desnutrición, analfabetismo, enfermedad, etc.- son al mismo tiempo causa y resultado de los graves problemas de empleo que los afligen".

Bequele y Freedman, 1979

"En casi todos los países, sin embargo el acceso insuficiente y dispar al empleo figura entre las principales causas de pobreza y desigualdad".

OIT, 1976

"El núcleo del problema de la pobreza está inmerso en el ámbito del subempleo".

Altimir, 1981

"Esta situación de subempleo conlleva a la obtención de ingresos bajos y en definitiva a insatisfacción de necesidades básicas".

OIT, 1980

Estas cuatro citas son suficientes para darle a mostrar al lector la importancia que en los medios internacionales se le ha dado al problema del empleo como condicionante del problema de la pobreza.

Esta relación entre empleo y pobreza se manifiesta a través de tres vínculos, relacionados de alguna manera entre sí: en primer lugar, el empleo es un fin en sí mismo; en segundo lugar, el empleo es fuente de ingresos; y en tercer lugar, el empleo es generador de producción.

Al ser el empleo un fin en sí mismo, se convierte en una necesidad básica de la familia, al igual que la educación o la salud. En otras palabras, que los miembros de una familia no tengan un acceso adecuado a oportunidades de empleo es cualitativamente tan problemático como el que carezcan de educación, etc. El trabajo tiene un valor intrínseco para dar lugar a una vida digna y plena. Según profesionales de medicina y psicología,<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Según lo expone Haveman (1977).

/este valor

este valor surge de factores tales como la oportunidad de materializar en el trabajo los talentos individuales, el deseo de estar involucrado activamente en la sociedad, la oportunidad que el lugar de trabajo ofrece para establecer relaciones humanas, el evitar la ociosidad, el satisfacer la necesidad de estructurar el patrón de vida individual, el confirmar y ganar una posición en la familia y la comunidad. No está demás agregar que, teniendo este tipo de consideraciones en cuenta, los países del mundo han consagrado el trabajo como un derecho humano básico, en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En segundo lugar, aparte de ser una necesidad básica en sí mismo, el empleo es fuente de ingresos y, como tal, es un factor determinante en la capacidad de una familia de satisfacer sus necesidades básicas. El empleo facilita el acceso a los bienes y servicios esenciales sea indirectamente, a través de un empleo remunerado, sea directamente, a través de la producción para el autoconsumo. Cuando en cualquiera de los dos casos el nivel de productividad del trabajador es muy bajo, no podrán ser satisfechas las necesidades básicas.

En tercer lugar, se dijo que el empleo es importante como generador de producción. En otras palabras, la provisión de los bienes y servicios esenciales, que deberá aumentar en forma notoria en casi todos los países de América Latina, será posible sólo a través de mayores niveles de empleo. Por un lado, la política referida a la producción de estos bienes y servicios deberá enfatizar el uso de técnicas intensivas en mano de obra en donde sea posible y, por otro lado, dadas las características de los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas, muchos de ellos se prestan para ser producidos con tales técnicas.

Todas estas razones sirven de fundamento para atacar el problema de generación de ingreso vía políticas que generen empleo. El empleo es una forma de otorgar ingreso que es a la vez digna para el trabajador como productiva y eficiente para la sociedad.



### 3. Organización del documento

En la primera sección de esta Introducción quedó clara la necesidad de la intervención del Estado en la lucha contra la pobreza. Se recalcó, además, que a pesar de tener dos aspectos el problema de la pobreza, este documento se centrará en políticas destinadas sólo a crear ingreso. En la segunda sección se hizo hincapié en la estrecha relación existente entre pobreza y empleo.

La organización de este documento es como sigue: los capítulos II y III proporcionan los datos que justifican las intervenciones que aquí se sugieren; el capítulo II es un recuento de la situación de la pobreza en la región y el capítulo III cuantifica el problema del empleo.

El capítulo IV señala que la política elegida para contribuir a la solución de los problemas señalados es la creación directa de empleos, además de indicar cuál es el papel que juega ésta en el ataque al problema del empleo, cuál será su objetivo general, y la necesidad de operacionalizar este último en forma de criterios de selección de actividades. El capítulo V describe los procesos a través de los cuales los programas generan cambios en el nivel total de empleo. El capítulo VI señala la necesidad de definir un grupo objetivo y los distintos beneficios que tal grupo recibirá. Por último, el documento termina con unas conclusiones.

## II. BREVE RECUENTO DE LA SITUACION DE POBREZA EN AMERICA LATINA

En esta sección se mostrará en terminos generales la situación de la pobreza en América Latina. En primer lugar, se examinará la situación global de ésta. En segundo lugar se verá su composición entre área rural y urbana. Por último se hará mención del déficit de pobreza existente en 1970 y su proyección al año 2000.

Antes de pasar a dichos puntos, sin embargo, conviene explicitar el método seguido para determinar la situación de pobreza de los hogares. El criterio utilizado es el de pobreza absoluta; es decir, un hogar se define como pobre o no pobre según satisfaga ciertas necesidades a un nivel considerado como el mínimo necesario "biológicamente" y no según a qué nivel satisfaga dichas necesidades con respecto al nivel al que otros grupos de población lo hacen. Aun cuando es importante reconocer que la pobreza también es relativa, se considera que el estado de privación presente es tan agudo que es preferible empezar por tratar de solucionar las carencias absolutas antes que las relativas, y de ahí la medición absoluta.

Específicamente, los datos que se presentarán a continuación están basados en el uso de líneas de pobreza, es decir, en el uso de un determinado ingreso como el umbral entre pobreza y no pobreza. Si un hogar tiene un ingreso inferior a la línea de pobreza es considerado pobre.

La línea de pobreza mide un nivel de ingreso que es considerado como el mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas de un hogar. No se analizará aquí en detalle el proceso de diseño de estas líneas, pero el lector interesado podrá encontrarlo en la fuente original de los datos presentados en este capítulo.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ver, Altimir (1980).

### 1. Situación global de la pobreza

El cuadro 1 contiene las líneas de pobreza nacionales para un conjunto de países de América Latina, así como el porcentaje de hogares cuyo nivel de ingreso no alcanza dicha línea, para 1970.

Estos datos muestran que en dicho año y a nivel regional el 40% de los hogares son pobres, lo cual en número absolutos equivale a 113 millones de personas. Sin embargo, este promedio oculta una gran variedad de situaciones. Por un lado, las líneas de pobreza difieren de país a país, variando entre 142 dólares en el caso de Honduras hasta 252 dólares en el caso de Venezuela. Pero más importante aún es lo diverso de las situaciones nacionales respecto del porcentaje de los hogares que son pobres. Los casos extremos son Argentina con 8% y Honduras con 65%. Seis de los diez países con datos tienen menos de 40% de sus hogares en situación de pobreza, mientras que en cuatro (Brasil, Colombia, Honduras y Perú) dicho porcentaje es superior a 40%.

Se desprende pues que el problema de pobreza en América Latina es grave y que existen grandes diferencias entre países. Pero no sólo existen diferencias entre países, sino que también al interior de ellos. La siguiente sección analiza dicho punto.

### 2. Diferencias urbano-rurales en la situación de pobreza

El cuadro 2 contiene en sus dos primeras columnas las líneas de pobreza urbana y rural. En las columnas 3 y 4 se indican los porcentajes que los hogares pobres urbanos representan del total de hogares urbanos y similarmente para el área rural. Por último, en las columnas 5 y 6 se muestra qué porcentaje del total de hogares pobres se ubica en las áreas urbanas y las áreas rurales respectivamente.

Las columnas 1 y 2 muestran que se han considerado las diferencias en las condiciones de vida en las áreas urbana y rural para determinar los umbrales o líneas de pobreza. La línea de pobreza urbana es siempre más alta que la rural por diversas razones, tal como un nivel de precios más alto en el área urbana. Las diferencias entre países que se habían observado en el caso de las líneas de pobreza nacionales se observan nuevamente

Cuadro 1

AMERICA LATINA: SITUACION GLOBAL DE POBREZA, 1970

	Línea de pobreza (dólares de 1970)	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza
Argentina	231	8
Brasil	162	49
Colombia	147	45
Costa Rica	152	24
Chile	225	17
Honduras	142	65
México	157	34
Panamá	206	50
Perú	148	39
Uruguay	214	-
Venezuela	252	25
América Latina	-	40

Fuente: O. Altimir (1980).

Cuadro 2

AMERICA LATINA: DIMENSION URBANO-RURAL DE LA POBREZA

	Línea de pobreza		Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza		Porcentaje del total de hogares pobres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Argentina	249	164	5	19	50	50
Brasil	197	130	35	73	45	55
Colombia	170	116	38	54	47	53
Costa Rica	190	128	15	30	25	75
Chile	249	168	12	25	41	59
Honduras	183	125	40	75	18	82
México	179	122	20	49	29	71
Panamá	254 <u>a/</u>	161 <u>a/</u>	-	-	-	-
Perú	176	119	28	68	26	74
Uruguay	234	153	10	-	-	-
Venezuela	277	189	20	36	56	44
América Latina	-	-	26	62	40	60

Fuente: O. Altimir (1980).

a/ La línea de pobreza urbana se refiere al área metropolitana y la línea de pobreza rural del resto del país.

aquí. Por ejemplo, los valores de la línea de pobreza urbana varían desde 170 dólares (Colombia) hasta 277 dólares (Venezuela).

Pero lo importante son los resultados de las columnas 3 y 4. En ellas se observa qué porcentaje de los hogares de cada área son pobres, es decir, cuentan con un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. En cuanto al área urbana a nivel de América Latina, 26% de los hogares son pobres, aunque este promedio esconde una gran variación entre países. En Argentina 5% de los hogares urbanos son pobres; en Costa Rica, Chile y Uruguay entre 10 y 15%; en México, Perú y Venezuela entre 20 y 30%; y en Brasil, Colombia y Honduras entre 35 y 40%.

La incidencia de la pobreza en las áreas rurales es mayor que en las áreas urbanas para todos los casos analizados. Para América Latina en promedio, el 62% de los hogares rurales eran pobres, es decir, un porcentaje significativamente mayor que en el caso urbano. Nuevamente, sin embargo, este promedio oculta grandes diferencias entre países. En los casos de Argentina y Chile, 25% o menos de los hogares rurales son pobres; en Costa Rica, México y Venezuela dicho porcentaje varía entre 30 y 50; en Colombia y Perú entre 50 y 70%; y en Brasil y Honduras las tres cuartas partes de los hogares rurales son pobres.

Las dos últimas columnas del cuadro 2 confirman que, aparte de ser más severa la pobreza en las áreas rurales, es también allí donde se concentra el grueso del problema. Para América Latina como un todo, el 60% de los hogares pobres son rurales. Este predominio del área rural se da en prácticamente todos los países que aparecen en el cuadro 2. Las únicas excepciones son Argentina (en donde los hogares pobres están repartidos igualmente en el área urbana y rural) y Venezuela, donde 56% de los hogares pobres están en el área urbana. Los casos extremos son Costa Rica, Honduras, México y Perú, donde más del 70% de todos los hogares pobres son rurales.

En síntesis, se desprende de las cifras presentadas en los cuadros 1 y 2 que la situación de pobreza en América Latina es, por decir lo menos, aguda y que el problema se concentra principalmente en las áreas rurales, aun cuando no por eso el área urbana deje de ser parte importante del problema.

### 3. Evolución probable de la situación de pobreza

¿Cómo evoluciona esta situación? En 1960, <sup>1/</sup> 51% de los hogares de América Latina eran pobres, lo cual representaba 110 millones de personas. En 1970, el porcentaje de hogares pobres era menor (40%), aún cuando en números absolutos, la cantidad de personas pobres varió muy poco (113 millones de personas). Se estima que en 1977 continuaba esta evolución: el porcentaje de hogares pobres bajó a 33% pero nuevamente el número absoluto de personas en situación de pobreza permaneció prácticamente estacionario (112 millones de pobres).

En un trabajo reciente <sup>2/</sup> se han realizado proyecciones al año 2000 sobre la severidad del problema de la pobreza. Los resultados se muestran en el cuadro 3. La primera columna reproduce la línea de pobreza, la segunda contiene el ingreso per cápita de los pobres en 1970, en tanto que la tercera indica cuál era la brecha de pobreza en 1970 como porcentaje del PIB del mismo año. Esta última medida, que indica cuál sería el monto de recursos corrientes que sería necesario transferir a los pobres para eliminar la pobreza, se usa aquí como la medida de la severidad del problema. Cabe destacar que esta brecha fue ajustada por tres conceptos: el gasto en servicios públicos básicos fue incluido, se usó una hipótesis sobre "filtraciones" hacia otros grupos, y se hizo otra hipótesis sobre la "diversión de recursos", esto es, qué parte de los recursos recibidos por los pobres no son destinados por ellos para satisfacer necesidades básicas.

De la columna 3 del cuadro 3 se desprende que el problema es importante aunque, como ya se demostró anteriormente, la situación varía de país a país. La brecha de pobreza como porcentaje del PIB era de 1.5% o menos en los casos de Argentina y Uruguay; entre 3 y 5% en los casos de Costa Rica, Chile, México, Panamá y Venezuela; entre 10 y 15% en Brasil, Colombia y Perú; y 30% en el caso de Honduras.

Un primer ejercicio de proyección se basa en mantener la misma línea de pobreza y en hacer una serie de supuestos sobre el crecimiento del PIB, de la población pobre y de la inversión. La columna 4 muestra el ingreso per cápita que obtendrían los pobres en el año 2000 y la columna 5 muestra

<sup>1/</sup> Esta información se encuentra en CEPAL-PNUD (1980).

<sup>2/</sup> OIT (1980).

Cuadro 3

## AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA POBREZA 1970-2000 a/

	Línea de pobreza 1970	Ingreso per cápita de los pobres 1970	Brecha de pobreza 1970	Ingreso per cápita de los pobres 2000	Brecha de pobreza 2000	Línea de pobreza móvil 2000	Brecha de pobreza con línea móvil 2000
Argentina	231	172	0.7	277	0.0	340	0.4
Brasil	162	88	14.0	160	0.1	276	8.0
Colombia	147	75	11.0	104	3.0	192	7.3
Costa Rica	152	86	4.7	147	0.1	238	2.6
Chile	225	128	3.3	206	0.3	321	2.4
Honduras	142	70	30.0	86	17.8	170	26.0
México	157	96	5.2	164	0.0	260	2.5
Panamá	150	83	4.9	150	0.0	249	3.0
Perú	148	66	14.0	94	5.0	200	9.9
Uruguay	214	157	1.5	162	1.3	217	1.4
Venezuela	252	158	3.6	239	0.3	350	2.3

Fuente: OIT (1980).

a/ Las cantidades están expresadas en dólares de 1970 y las brechas de pobreza son porcentajes del PIB del año correspondiente.



la brecha de pobreza resultante. Estos datos estarían mostrando que el problema de la pobreza aun existiría para el año 2000, aun cuando en forma mucho menos importante. En los casos de Argentina, México y Panamá éste habría desaparecido por completo y seguiría siendo la brecha de pobreza 5% o más del PIB sólo en los casos de Honduras y Perú.

Pero aquellos resultados son cuestionables dado que se supuso que la línea de pobreza sería constante hasta fin de siglo. Más realista sería adoptar una línea de pobreza móvil, por los siguientes motivos: aparecerán nuevas necesidades que se tornarán "básicas" desde el punto de vista de la sociedad y en el período 1970-2000 se incrementará mucho la población urbana con respecto a la rural, lo que tiende a elevar las líneas de pobreza nacionales.

En el trabajo citado se hizo entonces el mismo ejercicio de proyectar el problema de la pobreza hacia el año 2000, pero tomando una línea de pobreza móvil.<sup>1/</sup> Las líneas de pobreza resultantes para el año 2000 aparecen en la columna 6, y la consiguiente brecha de pobreza aparece en la última columna. Esta muestra que de todas maneras se reduciría el problema de la pobreza hacia el año 2000, aun cuando no tanto como indicaba el cálculo utilizando una línea de pobreza fija.

---

<sup>1/</sup> El supuesto que se hizo fue suponer que las líneas de pobreza de 1970 crecían entre dicho año y el año 2000 a un ritmo equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento del PIB per cápita en el mismo período.

### III. EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA

En esta sección se presentarán las cifras que indican el grado de importancia del problema del empleo en América Latina en 1980, cuál ha sido su evolución desde 1950, y cuál será la evolución, según distintas hipótesis, hasta el año 2000.

#### 1. Subutilización de la mano de obra, 1950-1980, e importancia del subempleo

El problema del empleo está compuesto por dos caras muy distintas. Por un lado, parte del problema está constituido por el desempleo abierto, es decir, la carencia total de un empleo remunerado, siempre y cuando se desee tener uno. Como tal, es una situación relativamente fácil de identificar. La otra parte del problema está constituida por el llamado subempleo. Esta es una situación en la que la persona afectada no carece de algún empleo, pero éste le rinde ingresos muy bajos, sea por ser de corta duración en términos de horas trabajadas por semana (subempleo visible) o por ser de muy baja productividad (subempleo invisible). Este último, que a diferencia del subempleo visible puede requerir largas jornadas de trabajo, tiende a ser el más importante de los dos tipos de subempleo.

El énfasis puesto en la diferencia entre la situación de desempleo abierto y la situación de subempleo adquiere especial relevancia desde el punto de vista de la pobreza. La razón es que esta última está directamente ligada al problema del subempleo y no al de desempleo, no siendo difícil imaginar por qué. Un jefe de familia pobre no puede permitirse el permanecer totalmente desempleado buscando un "buen" trabajo; en general deberá optar por la primera oportunidad de empleo remunerado que encuentre dada su urgencia de mantener a su familia. Más aún, los procesos de búsqueda de empleo (que implican desempleo temporal) no le darán frutos a un individuo que por características personales (tales como la educación) o por características estructurales no tiene oportunidad de conseguir un empleo bien remunerado. Es así que simplemente estos individuos pobres, además de la imposibilidad de dedicar tiempo a buscar empleo, tenderán a no hacerlo debido a que difícilmente podrán esperar una mejora sustancial en su situación como resultado de ello.

/Así, es

Así, es un hecho comprobado que el grueso de los subempleados lo componen jefes de hogares (que por estar subempleados son, entonces, pobres), mientras los desempleados están formados principalmente por personas de ingresos más altos que pueden darse el lujo de permanecer desempleados mientras encuentran una ocupación adecuada, por personas jóvenes que buscan empleo por primera vez y por mujeres.

El cuadro 4 muestra la extensión del problema del empleo en América Latina en 1950 y en 1980. Allí se mide separadamente el desempleo abierto y el subempleo. Este último ha de ser convertido a desempleo equivalente para poder ser sumado al desempleo abierto para dar la tasa de subutilización total de la mano de obra. En la región como un todo, <sup>1/</sup> una quinta parte del potencial productivo del recurso humano se desperdicia totalmente. El progreso desde 1950, a pesar de las satisfactorias tasas de crecimiento económico de los países, ha sido muy lento, habiéndose reducido la tasa global de subutilización total en sólo tres puntos (de 22.9% a 19.9%) en las últimas tres décadas.

Estos datos globales, sin embargo, ocultan una gran diversidad entre las situaciones nacionales. La tasa de subutilización total varía desde 4% en el caso de Argentina hasta más de 40% en el caso de Bolivia. Respecto a la evolución desde 1950, a pesar de la leve mejoría de la tasa global, varios países (Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador y Uruguay) experimentaron un empeoramiento en su situación de empleo.

Otra información que se desprende claramente del cuadro 4 es la mayor importancia del subempleo en explicar la tasa de subutilización total. Para el total de la región, 80% del problema de empleo se explica por subempleo (ver última columna del cuadro 4). En este caso también hay diversidad en las experiencias nacionales. En los casos de Argentina, Chile y Uruguay el subempleo explica entre 52 y 55% de la subutilización total. En el resto de los casos, el subempleo explica 66% o más del problema, siendo los casos extremos Ecuador (91%) y Bolivia (93%). Como se ve, la importancia del subempleo está directamente relacionada con el grado de desarrollo alcanzado.

---

<sup>1/</sup> Los 14 países presentados en éste y los otros cuadros representan al 95% de la fuerza laboral de la región.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL DESEMPLEO ABIERTO, DESEMPLEO EQUIVALENTE  
Y SUBUTILIZACION TOTAL 1950-1980

(Porcentajes de la PEA)

	Tasa de desempleo equivalente		Tasa de desempleo abierto		Tasa de subutilización total		Desempleo equivalente como % de la subutilización total
	1950	1980	1950	1980	1950	1980	1980
Argentina	2.2	2.2	2.8	1.8	5.0	4.0	55
Bolivia	37.2	38.5	0.8	3.0	38.0	41.5	93
Brasil	20.2	17.0	3.4	2.9	23.6	19.9	85
Colombia	27.3	22.8	6.2	5.2	33.5	28.0	81
Costa Rica	16.9	9.3	4.1	3.9	21.0	13.2	70
Chile	12.6	9.7	5.2	9.0	17.8	18.7	52
Ecuador	28.0	31.1	4.0	3.0	32.1	34.1	91
El Salvador	24.5	22.4	5.1	11.2	29.6	33.6	67
Guatemala	26.2	22.2	0.4	1.4	26.6	23.6	94
México	22.4	12.7	1.3	4.3	23.7	17.0	75
Panamá	27.8	18.0	9.3	7.3	37.1	25.8	70
Perú	34.3	29.6	3.8	6.7	38.1	36.3	82
Uruguay	5.3	6.6	6.0	6.0	11.3	12.6	52
Venezuela	11.0	8.0	6.3	4.2	17.3	12.2	66
América Latina (14 países) <sup>a/</sup>	19.5	16.0	3.4	3.9	22.9	19.9	80

Fuente: García y Tokman (1981)

<sup>a/</sup> Representan el 95% de la fuerza laboral de la región.

Es así que en el caso de la región como un todo, el subempleo era más importante en 1950 (85% del problema del empleo) que en 1980, aunque la situación en este respecto no ha variado mucho.

El cuadro 5 muestra los porcentajes de la PEA que se ven afectados por alguna forma de subempleo. Cabe mencionar que el subempleo se encuentra principalmente en los sectores urbano informal y agrícola tradicional. Tanto es así, que los autores de las estimaciones de subempleo aquí presentadas toman como proxy de la fuerza laboral subempleada exclusiva y totalmente a los empleados en dichos sectores.

Para la región como un todo, el subempleo disminuyó sólo ligeramente en las últimas tres décadas, al pasar de ser el 46.2% en 1950 al 42.1% en 1980. Nuevamente, sin embargo, el dato total para la región esconde una gran variación entre los países. En 1980, Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay tenían menos del 30% de su fuerza laboral subempleada, mientras que en el otro extremo, en Ecuador más del 63% de la fuerza laboral estaba subempleada y en Bolivia casi las tres cuartas partes.

El fenómeno del subempleo se ha ido convirtiendo en urbano a lo largo de las últimas tres décadas. Como se observa en el cuadro 6, en 1950, 29% de los subempleados eran urbanos, porcentaje que aumentó hasta 46% en 1980. Exceptuando los casos de Chile y Uruguay (que ya en 1950 tenían en el área urbana más del 70% de la fuerza laboral subempleada del país), en todos los países aumentó la proporción urbana de los subempleados.

¿Qué parte de la fuerza laboral en cada área está subempleada? El cuadro 7 nos da la respuesta. Para América Latina, en 1980, el 65% de los ocupados en el sector rural y el 30% de los ocupados en el sector urbano estaban subempleados, habiendo empeorado la situación en el área rural en las últimas tres décadas (de 59 a 65%) y habiendo mejorado ligeramente en el área urbana (de 31 a 30%). Esta situación se da en casi todos los países: la tasa de subempleo rural aumentó entre 1950 y 1980 y la tasa de subempleo urbana disminuyó entre dichos años. La explicación de esto estriba en que, por un lado, en las áreas rurales debido a los procesos migratorios van quedando las personas más pobres y menos capacitadas, así como también debido a que en términos de empleo el sector agrícola moderno se reduce

Cuadro 5

AMERICA LATINA: SUBEMPLEO 1950-1980  
(Porcentajes de la PEA)

	1950	1980
Argentina	22.8	25.7
Bolivia	68.7	73.9
Brasil	48.6	44.5
Colombia	48.3	41.0
Costa Rica	32.7	27.2
Chile	31.2	29.0
Ecuador	50.6	63.2
El Salvador	48.8	49.0
Guatemala	61.0	51.6
México	56.8	40.3
Panamá	63.4	47.2
Perú	56.3	55.8
Uruguay	19.3	27.0
Venezuela	38.6	31.5
América Latina (14 países) <u>a/</u>	46.2	42.1

Fuente: García y Tokman (1981)

a/ Representan el 95% de la fuerza laboral de la región.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: SUBEMPLEO URBANO COMO PORCENTAJE DEL  
SUBEMPLEO TOTAL 1950-1980

	1950	1980
Argentina	67	75
Bolivia	22	31
Brasil	23	38
Colombia	32	54
Costa Rica	38	46
Chile	71	70
Ecuador	23	40
El Salvador	28	39
Guatemala	27	31
México	23	54
Panamá	21	46
Perú	30	43
Uruguay	75	70
Venezuela	42	52
América Latina (14 países) <u>a/</u>	29	46

Fuente: Elaborado en base a García y Tokman (1981)

a/ Representan el 95% de la fuerza laboral de la región.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: INCIDENCIA DEL SUBEMPLEO SEGUN AREAS 1950-1980  
(Porcentajes de la fuerza laboral del área respectiva)

	Porcentajes de la PEA rural subempleada		Porcentajes de la PEA urbana subempleada	
	1950	1980	1950	1980
Argentina	28	42	21	23
Bolivia	74	91	62	56
Brasil	63	74	28	27
Colombia	56	54	39	34
Costa Rica	35	43	29	19
Chile	28	39	35	27
Ecuador	59	73	35	53
El Salvador	52	57	43	40
Guatemala	65	60	52	40
México	68	49	38	36
Panamá	88	73	31	34
Perú	64	80	47	40
Uruguay	22	46	19	23
Venezuela	49	77	32	21
América Latina (14 países) <u>a/</u>	59	65	31	30

Fuente: Elaborado en base a García y Tokman (1981).

a/ Representan el 95% de la fuerza laboral de la región.

/debido a



debido a una creciente mecanización. En el área urbana, la explicación reside en un crecimiento importante del empleo en el sector formal, aunque de todas maneras éste haya sido insuficiente.

En otras palabras, cabe esperar que debido al proceso de crecimiento económico, que implica el crecimiento del empleo en el sector formal urbano, y debido al flujo migratorio, que reduce la fuerza laboral allí donde el problema es más grave, el problema del subempleo vaya perdiendo importancia en el tiempo. Sin embargo, esto se dió sólo muy débilmente entre 1950 y 1980, pues, como ya se dijo, el subempleo disminuyó de 46.2% a 42.1% de la fuerza laboral, y la subutilización total de mano de obra sólo de 22.9% a 19.9% de la PEA.

En síntesis, el problema del empleo es grave en América Latina, aunque las situaciones nacionales difieren mucho. La parte realmente importante del problema es el subempleo, tanto por su importancia numérica como por su relación con la situación de pobreza.

## 2. Evolución del problema del empleo al año 2000

En la sección anterior se ha presentado la situación del problema del empleo y su evolución desde 1950, acentuándose su gravedad actual, en especial en lo que toca a subempleo. Aquí se analizará la probable evolución del problema del empleo, bajo dos hipótesis de crecimiento económico distintas. Lamentablemente, la fuente original de estas proyecciones <sup>1/</sup> no distingue separadamente la evolución del desempleo abierto y del subempleo. Sin embargo, cabría esperar una pequeña disminución de la importancia de este último, aunque seguirá siendo, con mucho, el grueso del problema.

La primera hipótesis sobre el comportamiento del crecimiento económico es llamada "proyección de tendencia", y consiste en proyectar para el período 1980-2000 las tasas de crecimiento de los últimos años para cada país. Esta proyección resulta en un crecimiento promedio del 6.2% anual para la región como un todo. Es importante recalcar que proyectar hacia el futuro la tendencia del crecimiento económico supone aceptar que se mantendrán también las tendencias del ritmo de transformación de la estructura

---

<sup>1/</sup> García y Tokman, (1981).

/productiva y

productiva y del ritmo de expansión de las actividades modernas en relación a las tradicionales. Se acepta también que las políticas públicas mantendrán la incidencia e intensidad mostradas en el pasado.

La segunda columna del cuadro 8 muestra los resultados obtenidos en lo que se refiere a subutilización total de mano de obra (la primera columna contiene la subutilización en 1980 para propósitos de referencia). En primer lugar, se nota que la situación global de América Latina no variará mucho, y en todo caso empeorará (la tasa de subutilización total aumentará en casi un punto, de 19.9% en 1980 a 20.8% en el 2000). En sólo cuatro países se llegará a niveles "aceptables" de subutilización (Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay). La situación será peor en el 2000 en el caso de ocho países, quedando Bolivia, Ecuador, El Salvador y Perú con tasas mayores de 40%.

El crecimiento económico experimentado hasta ahora, será claramente insuficiente, si se mantiene hasta el 2000, para atenuar el problema del empleo. Cabe preguntarse, entonces, qué sucedería si este crecimiento económico fuese mayor. Según las posibilidades de las distintas economías, se supusieron tasas de crecimiento mayores que las de tendencia para cada una, lo que en promedio resulta en un 7.5% de crecimiento anual para América Latina. Esta intensificación del crecimiento económico también supone una intensificación de otras tendencias, tales como la expansión del sector moderno y la incidencia e intensidad de las políticas públicas.

La última columna del cuadro 8 muestra los resultados. En este caso sí mejora bastante la situación global de la región, pasando de 19.9% de subutilización en 1980 a 12.5% en el 2000. Sin embargo, esta mejora es un promedio de lo que sucede con los países individuales. Nueve países, según esta hipótesis de crecimiento mostrarían tasas de subutilización total de alrededor de 10% o menos en el 2000; México tendría una tasa de 15.5%; y Bolivia, Ecuador, El Salvador y Perú mostrarían tasas entre 30 y 50%.

Aun con una aceleración del crecimiento no se resolvería el problema del empleo en todos los países. Esto muestra claramente que a pesar de ser el crecimiento económico necesario, no es suficiente. El proceso de crecimiento económico deberá ser complementado con medidas específicas destinadas a mejorar la situación del empleo. Cabe mencionar que si se

Cuadro 8

AMERICA LATINA: EVOLUCION AL AÑO 2000 DE LA SUBUTILIZACION  
TOTAL DE LA FUERZA DE TRABAJO  
(Porcentajes de la PEA)

	1980	Proyección de tendencia 2000	Aceleración del crecimiento 2000
Argentina	4.0	2.8	2.0
Bolivia	41.5	53.6	47.5
Brasil	19.9	12.8	7.9
Colombia	28.0	25.3	10.1
Costa Rica	13.2	7.7	2.0
Chile	18.7	20.0	5.2
Ecuador	34.1	45.6	39.2
El Salvador	33.6	41.6	32.6
Guatemala	23.6	26.1	10.0
México	17.0	27.5	15.5
Panamá	25.8	5.0	3.0
Perú	36.3	44.9	32.9
Uruguay	12.6	4.0	2.0
Venezuela	12.2	19.6	2.0
América Latina (14 países) <u>a/</u>	19.9	20.8	12.5

Fuente: García y Tokman (1981).

a/ Representan el 95% de la fuerza laboral de la región.

/dejase la

dejase la responsabilidad de solucionar el problema del empleo únicamente al crecimiento económico, se necesitarían, en el caso de los cuatro países que con la hipótesis de aceleración de crecimiento no solucionaron el problema, tasas de crecimiento claramente no viables. Si se quisiera llegar a tasas de subutilización total de 10% en aquellos países, Bolivia tendría que crecer al 13.4% anual entre 1980 y el 2000, Ecuador al 12.1%, El Salvador a 8.8% y Perú al 10.5%.

#### IV. LA POLITICA DE CREACION DIRECTA DE EMPLEOS

##### 1. La política

De los dos capítulos anteriores se infiere la necesidad de tomar medidas serias y atinadas para generar empleos y contribuir así a la disminución de la pobreza, dada la gravedad de la situación, no sólo en el presente sino también en el futuro.

La política que aquí se sugiere para generar ingresos para los grupos pobres es una política de creación directa de empleo, es decir, la creación de empleos adicionales en la economía a través del uso del gasto fiscal. Esta política está compuesta de dos programas diferentes, pero que deberán ser puestos en marcha y usados en forma complementaria.

Un programa de subsidios a la contratación de mano de obra adicional en el sector privado es uno de ellos. Esto se realiza a través de un pago que el gobierno otorga a las empresas del sector moderno de la economía. No se incluyen las empresas del sector tradicional pues éstas muchas veces ni siquiera estarán adecuadamente registradas y, junto con otras características, esto hace muy difícil "llegar" a ellas. Este subsidio, que no debe confundirse con, ni incluye, subsidios de otro tipo,<sup>1/</sup> puede tomar numerosas formas que se analizarán más adelante.

El otro programa que forma parte de la política de creación directa de empleos es un programa público de creación de empleos. Este está formado por una serie de proyectos puestos en marcha por el gobierno, sea a nivel central o local, destinados a obtener dos resultados: además de la creación de empleos que es su razón principal de existir según el punto de vista de este documento, tienen como objetivo la creación de activos útiles para la sociedad.

Los capítulos siguientes analizan dos aspectos básicos de estos programas: sus efectos sobre el nivel de empleo en la economía y los beneficios que son capaces de conferir a un determinado grupo objetivo. Quedan fuera del análisis presentado otros dos aspectos importantes. El primero de

---

<sup>1/</sup> Como subsidios al crédito, subsidios a la importación de insumos, etc.

ellos se refiere al financiamiento de estos programas. Baste decir que con respecto a él, las autoridades deberán tener en cuenta que el efecto redistributivo total de los programas no depende sólo de la forma en que se asignen los recursos disponibles, sino también de la forma en que éstos se recauden. En segundo lugar, el problema de administración tampoco es tocado, aunque cabe anotar que lo importante en este caso será que las autoridades aseguren el equilibrio necesario entre el control por parte del gobierno central con cierto nivel de descentralización de las actividades.

Antes de pasar a analizar los aspectos sobre creación de empleo y sobre los beneficios recibidos por el grupo objetivo, la siguiente sección de este capítulo sitúa, en forma breve, la política de creación directa de empleos con respecto a la solución del problema laboral. Luego, en la última sección, y también en forma breve, se indicará cuál es el objetivo general de la política, la necesidad de operacionalizarlo, y cómo hacerlo.

## 2. La política y el problema del empleo

La creación de empleos adicionales a través de los dos programas que conforman la política de creación directa de empleo es sólo una de las formas de atacar el problema pobreza-empleo. Se trata de acciones destinadas a modificar en parte los resultados del funcionamiento del mercado laboral y no pretenden cambiar radicalmente la forma en que éste opera.

En este documento se parte de la base que el ataque al problema de la pobreza (tanto a través del empleo como de otro tipo de acciones) debe empezar a ser realizado en el marco de las características estructurales e institucionales existentes en la sociedad. Así, la política aquí sugerida toma dichas características como dadas, pues será extremadamente difícil cambiarlas y nada se logra, salvo dejar que el problema se agrave, si se espera que éstas cambien antes de atacarlo.

Se desprende, entonces, que así como la política sugerida no puede pretender por sí sola solucionar el problema de la pobreza, tampoco podrá pretender que a través de ella se resuelva el problema del empleo. La verdadera solución de éste requiere de medidas radicales y profundas que modifiquen las características estructurales e institucionales a las cuales se aludió, tales como las políticas referidas a la propiedad de los factores de producción, al desarrollo del sector tradicional, etc.

/Por lo

Por lo tanto, los programas públicos de creación de empleos y los de subsidios no son programas estructurales, sino programas coyunturales, pues estarán destinados a modificar las diversas coyunturas que surgen de la operación del o de los mercados laborales. Sin embargo, se propone aquí, al contrario de lo que la palabra coyuntural denota, que los programas no sean de corto plazo, sino de duración indefinida en la práctica. Quizá el mejor término para describirlos sea, entonces, "programas coyunturales de largo plazo".

### 3. Objetivo general y su operacionalización

Los programas públicos de creación de empleos y los de subsidios a la contratación adicional de mano de obra tienen como objetivo general el contribuir en la lucha contra la pobreza a través de la generación de ingresos para los grupos más pobres vía la creación de empleos adicionales en la economía, tanto en el sector privado como en el sector público.

Para conseguir este objetivo, se debe asegurar que las actividades impulsadas por los programas cumplan con ciertos criterios de selección, lo que en definitiva significa operacionalizar el objetivo general. Así, las diversas actividades deberán ser calificadas respecto a los criterios de modo tal de conseguir una medida del grado en que los cumplen y, por lo tanto, del grado en que contribuyen al objetivo general.

Los diversos criterios de selección que se formulen serán en ocasiones mutuamente excluyentes, es decir, hay posibles trade-offs entre ellos. Por ejemplo, si en el caso de los programas públicos de creación de empleos los criterios de selección de proyectos son el crear un gran volumen de empleo y el crear algún activo útil para la sociedad, pueden darse casos en que se cumpla sólo lo primero pero no lo segundo como, por ejemplo, en los proyectos de limpieza urbana.

La forma de tomar en cuenta estos trade-offs será elaborar, juntamente con la lista de criterios, un adecuado sistema de ponderaciones de éstos. La magnitud de cada factor de ponderación dependerá de la importancia dada a cada criterio de selección. Por otro lado, cada criterio será medido en forma de puntos. Son estos puntajes los que serán combinados mediante el mencionado sistema de ponderaciones para llegar a un puntaje final que permita decidir si emprender o no emprender determinada actividad.

El "Programa especial de empleo" de Jamaica ofrece un ejemplo de un sistema en que se usaron criterios múltiples para seleccionar proyectos, combinándose con un sistema de ponderaciones. Los criterios utilizados en dicho programa, con su correspondiente ponderación entre paréntesis, son: intensidad en trabajo (25%), número de trabajadores empleados (15%), contribución del proyecto a la autonomía nacional (20%), creación de un activo (15%), contribución a la capacitación y al empleo de largo plazo (10%) y contribución al desarrollo social o regional (15%).

Ponderaciones de este tipo deben ser combinadas con el sistema de puntajes sugerido. Esto permitirá unir la importancia de cada criterio de selección (por medio de las ponderaciones) con el grado en que cada uno es cumplido (por medio de los puntajes). Por ejemplo, si se sigue un criterio regional se puede dar puntaje cero a regiones a las cuales no se desea que el subsidio fluya en forma importante, y puntajes progresivamente mayores para regiones a las cuales sí se desee que llegue.

Una vez obtenido un puntaje final para una cierta actividad, debe decidirse de acuerdo a él la asignación de fondos. Este procedimiento será distinto en el caso de los subsidios que en el caso de los programas públicos de creación de empleos.

En el caso de los subsidios, el procedimiento tiene cuatro etapas. En primer lugar, una empresa que solicite el subsidio debe cumplir con los requisitos generales de la legislación que lo norma (tal como, por ejemplo, contratar trabajadores por sobre cierto nivel de contratación prefijado). En segundo lugar, se han de computar los puntajes respecto a cada criterio individual. En tercer lugar, se ha de computar el puntaje final de acuerdo al sistema de ponderaciones. Por último, realizado todo esto, se determinará el monto del subsidio otorgable a la empresa según el puntaje final computado para ella.

También son cuatro las etapas a seguir en el caso de los programas públicos de creación de empleos. En primer lugar, se ha de confeccionar una lista de proyectos realizables en cada jurisdicción (provincias o distritos, por ejemplo). En segundo lugar, se calcula para cada proyecto de dicha lista los puntajes aplicables a cada criterio de selección. En tercer lugar, se

/computa el



computa el puntaje final para cada proyecto. La última etapa consiste en decidir, de acuerdo al puntaje obtenido, si cada proyecto se realizará o no.

Surgen dos alternativas en el caso de la última etapa de este proceso en los programas públicos de creación de empleos. En primer lugar, puede ser que a cada jurisdicción se le haya asignado un determinado monto fijo que deberá gastar en los proyectos del programa. En tal caso, se deberán ordenar los proyectos de acuerdo a los puntajes obtenidos, de mayor puntaje a menor, y realizar todos los proyectos, empezando desde la parte de arriba de la lista, para los cuales alcancen los fondos. En segundo lugar, si los fondos no son fijos, la regla será realizar todos los proyectos cuyo puntaje final supere cierto puntaje mínimo determinado previamente.

La ventaja de este sistema es que permite una asignación eficiente de los recursos disponibles en términos de alcanzar el objetivo general fijado, según se cumplan ciertos criterios de selección. El mecanismo implícito es la combinación de criterios. Por ejemplo, en el caso de los subsidios puede ser que el criterio regional sea el más importante, y como consecuencia, recibirá una de las mayores ponderaciones. Esto permite que la mayor parte de los recursos del programa fluya a las regiones escogidas, pero dada la existencia de los otros criterios, esto no elimina las oportunidades de otorgar recursos eficientemente a empresas situadas en otras regiones.

El sistema da lugar a dos costos. Uno de ellos tiene que ver con la mayor carga administrativa para el Estado de manejar un sistema más complejo que uno "automático". Por otro lado, en el caso de los subsidios, se puede dar origen a desincentivos a las empresas privadas a solicitar el subsidio, especialmente en el caso de las empresas de menores recursos, y en el caso de los programas públicos de creación de empleos, las jurisdicciones de menor capacidad administrativa pueden quedar rezagadas con respecto a otras de mayores recursos en la presentación de las listas de proyectos.

¿Qué aspectos podrían integrar las listas de criterios? En el caso de cada país se deberá decidir qué criterios integrarán las listas y qué ponderaciones se usarán. Los criterios escogidos y su peso relativo deberán estar en directa relación con los objetivos buscados y con los problemas que se enfrentan en cada caso.

/Sin embargo,

Sin embargo, se puede dar una idea general de qué aspectos son relevantes de incorporar en la lista de criterios. Antes de señalarlos, empero, cabe aclarar que dada la distinta naturaleza del programa de subsidios y del programa público de creación de empleos, en cada caso las listas serán diferentes.

Una aproximación a una lista de criterios para un programa de subsidios es la siguiente: llegar al grupo objetivo, tipo de productos que se producirán, días-hombre de empleo generados, región del país, actividades de capacitación. Para el programa público de creación de empleos la lista puede ser: llegar al grupo objetivo, creación o mejora de activos, días-hombre de empleo generados, empleo de largo plazo generado, intensidad en trabajo, región del país, actividades de capacitación, rentabilidad de la inversión.

## V. CREACION NETA DE EMPLEO

Los programas de creación directa de empleos, se trate de subsidios a la contratación de mano de obra o de programas públicos de creación de empleos, influyen sobre el volumen total de empleo en la economía a través de varios efectos. Contrario a lo que podría creerse a primera vista, no todos estos efectos son generadores de empleo; hay algunos efectos que se traducen en disminuciones de empleo.

A continuación se harán algunos comentarios, en primer lugar, sobre cómo contribuyen estos programas a aumentar el empleo y, en segundo lugar, sobre cómo estos programas ocasionan disminuciones en el volumen de empleo. El resultado que interesa es la suma de estos dos efectos. Dicho con otras palabras, el efecto sobre el empleo de los programas de creación directa de empleo debe considerarse como la diferencia entre el volumen total de empleo en la economía con los programas funcionando y el volumen total de empleo que habría si los programas no se pusieran en marcha.

### 1. Efectos positivos sobre el empleo

#### a) Efectos microeconómicos

Se analizarán en primer lugar los efectos microeconómicos de los programas de creación de empleos adicionales que conducen a un aumento de la contratación de mano de obra.

En el caso de programas públicos de creación de empleos, la explicación es bastante simple. El efecto se reduce a un aumento exógeno en la demanda por trabajo que se traducirá en un desplazamiento hacia la derecha de la curva que la representa. Si se hace el supuesto que este aumento de demanda, realizado por el gobierno, se concentra en el sector informal de la economía y que éste opera como un mercado de competencia perfecta, se puede usar el gráfico 1 para ilustrar los posibles resultados de esta política.

En dicho gráfico, la curva de demanda por trabajo se desplaza de la posición  $D_0$  a la posición  $D_1$ . Las líneas  $S_1$ ,  $S_2$  y  $S_3$  son tres curvas de oferta de trabajo alternativas. Como se observa, a partir de la situación inicial (punto E en el caso de cualquiera de las tres curvas de oferta), el efecto empleo de la política dependerá, dado el desplazamiento de la demanda, de las elasticidades de las curvas de oferta y de demanda. Por un lado, cuanto

Gráfico 1

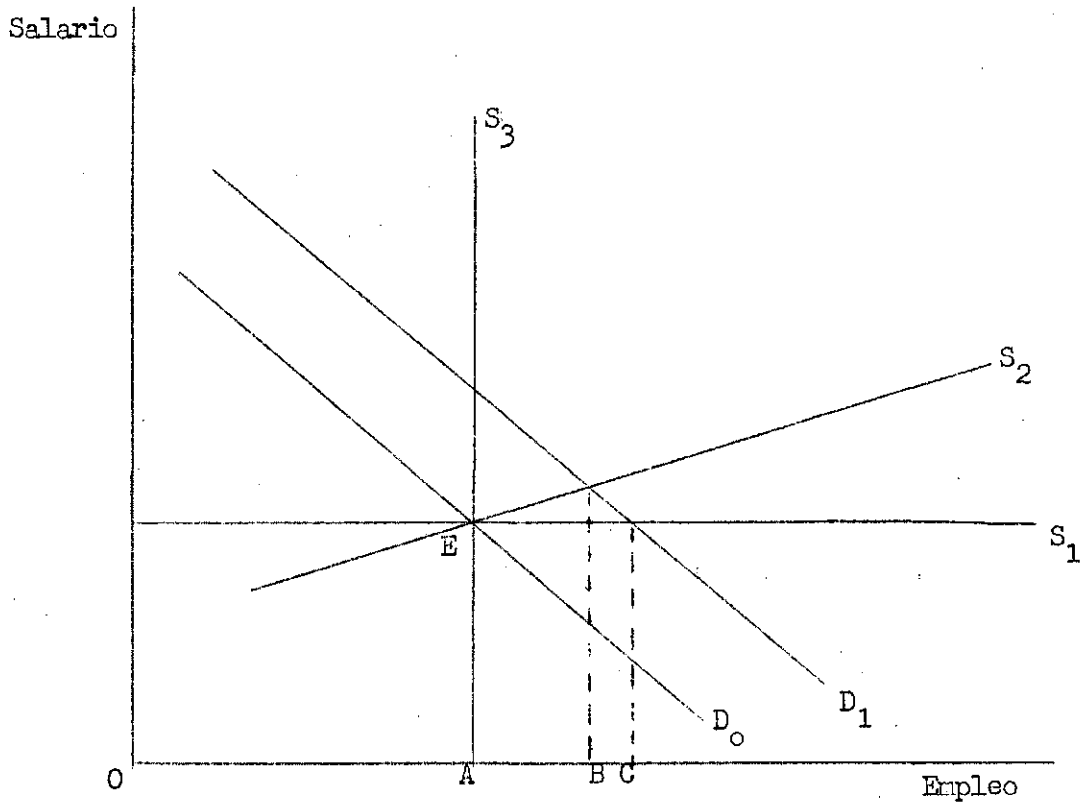
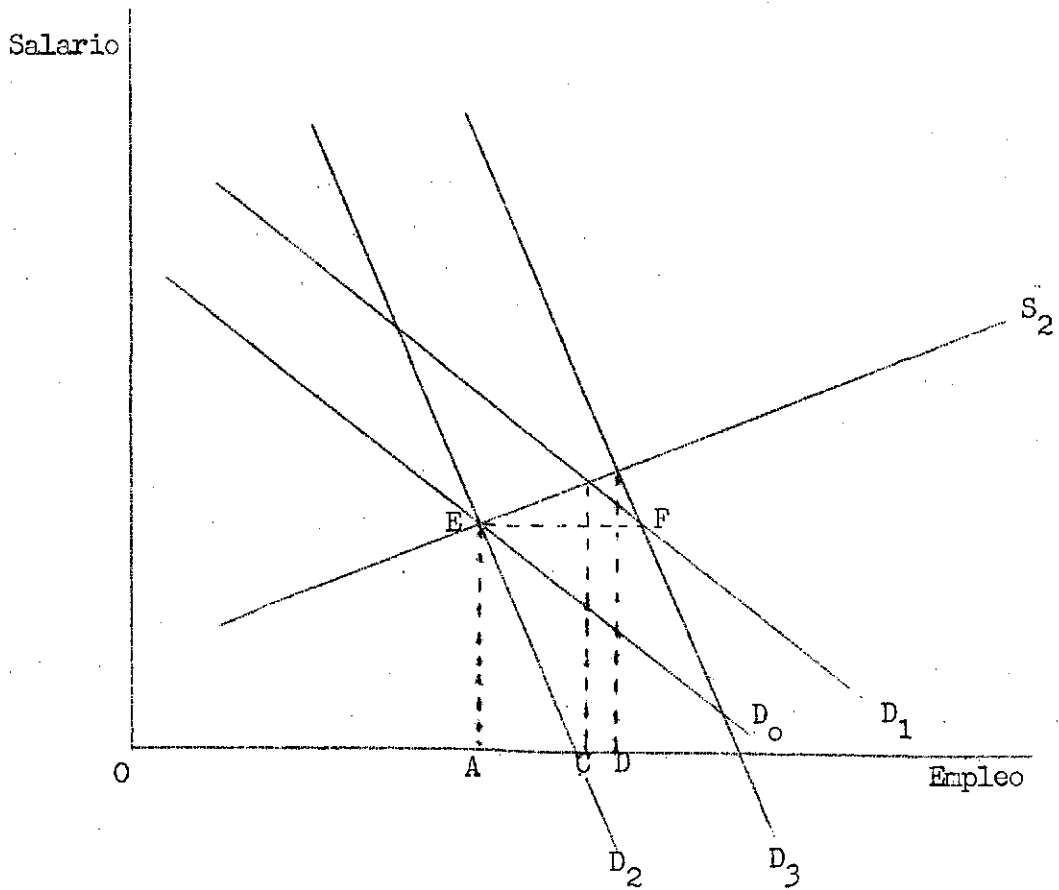


Gráfico 2



más alta sea la elasticidad de oferta (caso  $S_1$ ) mayor será el volumen de empleo creado. A medida que se van considerando elasticidades más bajas, una parte del efecto de la mayor demanda se va desviando a incrementar el salario, hasta que en el caso extremo de elasticidad de oferta igual a cero (caso  $S_3$ ), el programa público de creación de empleos se traduce únicamente en aumento de salarios.

Cabe suponer que en un mercado laboral con las características del sector informal,<sup>1/</sup> la curva de oferta de trabajo tendrá una elasticidad relativamente elevada (caso  $S_2$ ). Así, el desplazamiento de la demanda dará origen a la creación de empleos y la presión sobre los salarios no será muy alta.

Por otro lado, cuanto más inelástica es la demanda por trabajo, mayor será el efecto sobre el empleo. En el gráfico 2,  $D_0$  y  $D_1$  reproducen las curvas de igual nombre del gráfico 1. La curva  $D_2$  es una curva de demanda inicial de menor elasticidad. Por efecto de la política, ésta se desplazaría a la posición  $D_3$  (un desplazamiento de la misma magnitud que de  $D_0$  a  $D_1$ , igual a EF). Como se ve, el empleo aumenta de OA a OD en lugar de aumentar a OC, dada la curva de oferta  $S_2$ .<sup>2/</sup>

El caso de los subsidios a la contratación de mano de obra es algo más complejo, dado que la política afecta los precios relativos de los factores de producción. Los efectos se materializarán en este caso a través de la respuesta que los empresarios den ante el incentivo a contratar mano de obra adicional.

A nivel microeconómico, otorgar el subsidio afecta positivamente el nivel de empleo a través de dos mecanismos: el llamado "efecto sustitución" y el llamado "efecto escala".

El efecto sustitución consiste en el aumento en la contratación de mano de obra y la disminución del uso de otros factores de producción, como resultado de la disminución del precio de la mano de obra al aplicarse el subsidio.

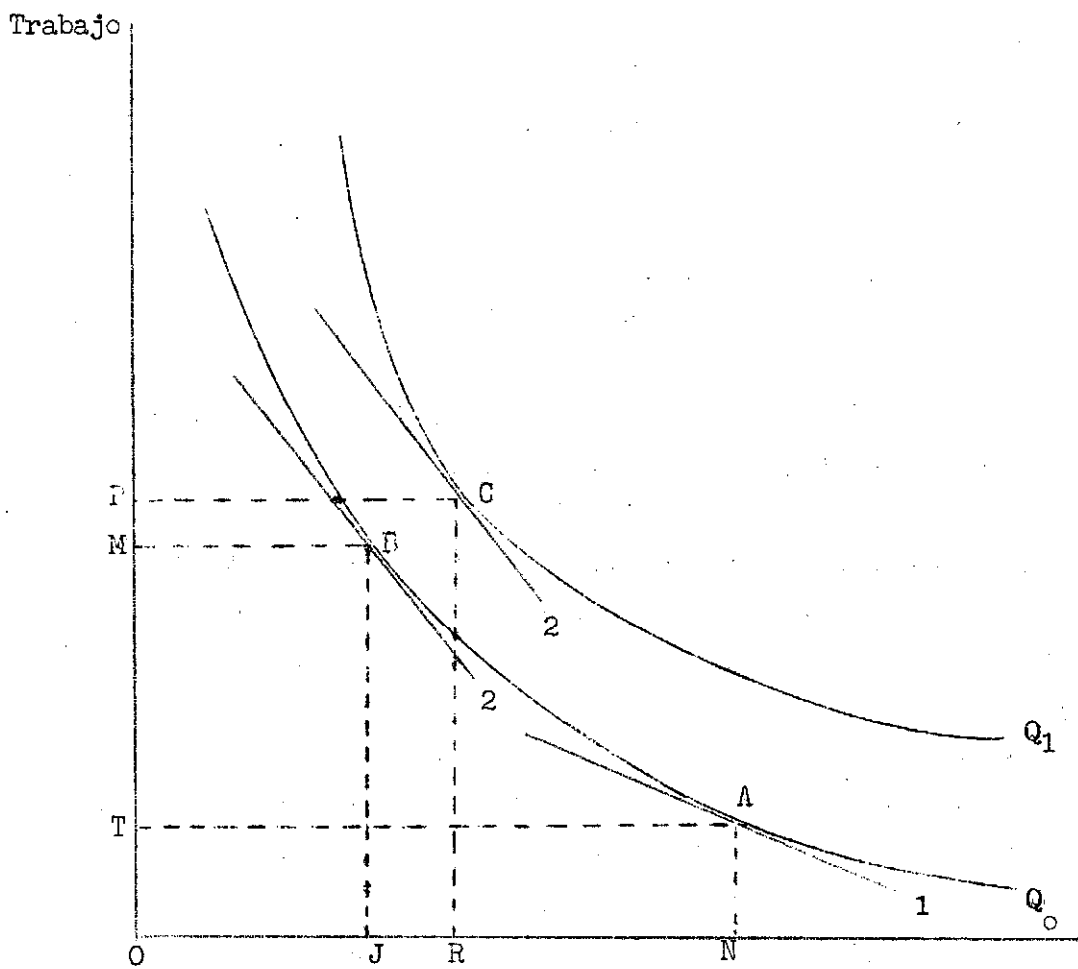
Este efecto puede representarse gráficamente. En el gráfico 3 se muestra la función de producción de un bien X, producido por medio de dos factores productivos, capital (K) y trabajo (L). La isocuanta  $Q_0$  representa todas las combinaciones posibles de capital y trabajo que producen el nivel de producción actual. Los precios relativos del capital ( $P_K$ ) y del trabajo

---

<sup>1/</sup> Baja calificación de los trabajadores, bajos niveles de salarios, etc.

<sup>2/</sup> En los casos extremos de inelasticidad total o elasticidad infinita de la curva de oferta, deja de ser relevante la elasticidad de la curva de demanda.

Gráfico 3



( $P_L$ ) están representados por la pendiente de la línea 1 (igual a  $P_K/P_L$ ). Dados estos precios relativos, el equilibrio para la firma ocurre en el punto A: la cantidad  $Q_0$  del bien X es producida con ON de capital y OT de trabajo.

Al aplicar el subsidio a la contratación de mano de obra (S), los precios relativos se modifican y pasan a ser  $P_K/(P_L - S)$ .<sup>1/</sup> La nueva línea de precios relativos es la línea 2 (de mayor pendiente) lo que implica un nuevo equilibrio en el punto B. En esta nueva situación, y como consecuencia del subsidio que abarata el precio de la mano de obra, la cantidad de mano de obra utilizada aumenta de OT a OM y la de capital disminuye de ON a OJ. La relación K/L claramente disminuye.<sup>2/</sup>

Este efecto de sustitución de capital por trabajo depende de la elasticidad con respecto al salario de la demanda por mano de obra, la cual a su vez está determinada por la elasticidad de sustitución entre factores. El empleo aumentará más cuanto mayor sea la elasticidad salario de la demanda por mano de obra, la cual es mayor cuanto mayor sea la elasticidad de sustitución.

Conjuntamente con el efecto sustitución se da el otro efecto micro-económico del subsidio sobre el empleo, el llamado "efecto escala".<sup>3/</sup> Este consiste en el aumento del uso de mano de obra y de los otros factores de producción (sólo capital en nuestro ejemplo) debido a que al disminuir los salarios aumenta el nivel de producción óptimo. Al disminuir los costos de producción, en un mercado de bienes competitivo, el precio del bien tenderá a disminuir lo cual aumentará la cantidad demandada de éste, traduciéndose esto en un aumento de la demanda de los factores que intervienen en su producción.

---

<sup>1/</sup> En el caso de un subsidio a toda la mano de obra. Si sólo se subsidia a una parte de ésta (como en el caso de subsidios a la contratación adicional), los precios relativos relevantes serán  $P_K/(P_L \cdot n_0 + (P_L - S) \cdot n_1)$ , donde  $n_0$  es la proporción de trabajadores no subsidiados y  $n_1$  la proporción de trabajadores subsidiados.

<sup>2/</sup> Siempre y cuando exista un grado de sustituibilidad entre capital y trabajo.

<sup>3/</sup> Análogo al "efecto ingreso" del análisis de la demanda por bienes.

En el gráfico 3, el aumento de la producción de un volumen  $Q_0$  a un volumen  $Q_1$ , implica pasar a una isocuanta superior. Dada la nueva relación de precios (la pendiente de la línea 2), el nuevo equilibrio ocurre en el punto C. Con respecto al punto B, la contratación de mano de obra aumenta de OM a OP y el uso de capital aumenta de OJ a OR.

En el caso del efecto sustitución hay completa certeza de la posición del punto B (a la derecha del punto A). En cambio, en el caso del efecto escala, la posición final (punto C) dependerá de la forma de la función de producción, es decir, de la forma de las isocuantas. Normalmente, sin embargo, se puede afirmar que con respecto al punto B, habrá un mayor uso de ambos factores de producción.<sup>1/</sup> En cuánto aumentará el empleo (y el uso de capital) debido al efecto escala depende de la elasticidad precio del bien producido y de la elasticidad de la demanda derivada por los factores que lo producen. Cuanto mayores sean éstas mayor será el efecto sobre el empleo. Pero nótese que aún cuando los valores de estas elasticidades sean muy altos el aumento en el empleo debido al efecto escala no se materializará si la disminución de los salarios no conlleva una disminución del precio del bien que implique un aumento de la cantidad en que éste es demandado.

La suma de los efectos sustitución y escala resulta, al final, en un aumento del empleo, de OT a OP en cualquiera de los dos gráficos (3 y 4).<sup>2/</sup>

b) Efectos intersectoriales y macroeconómicos

Tanto la aplicación de un subsidio a la contratación de mano de obra como un programa público de creación de empleos desencadenan una serie de efectos "intersectoriales". En general, esto se refiere a los cambios en los precios relativos, en las cantidades producidas y en los insumos utilizados por los diferentes sectores de la economía como consecuencia de los efectos mencionados anteriormente. Estos efectos intersectoriales dependen

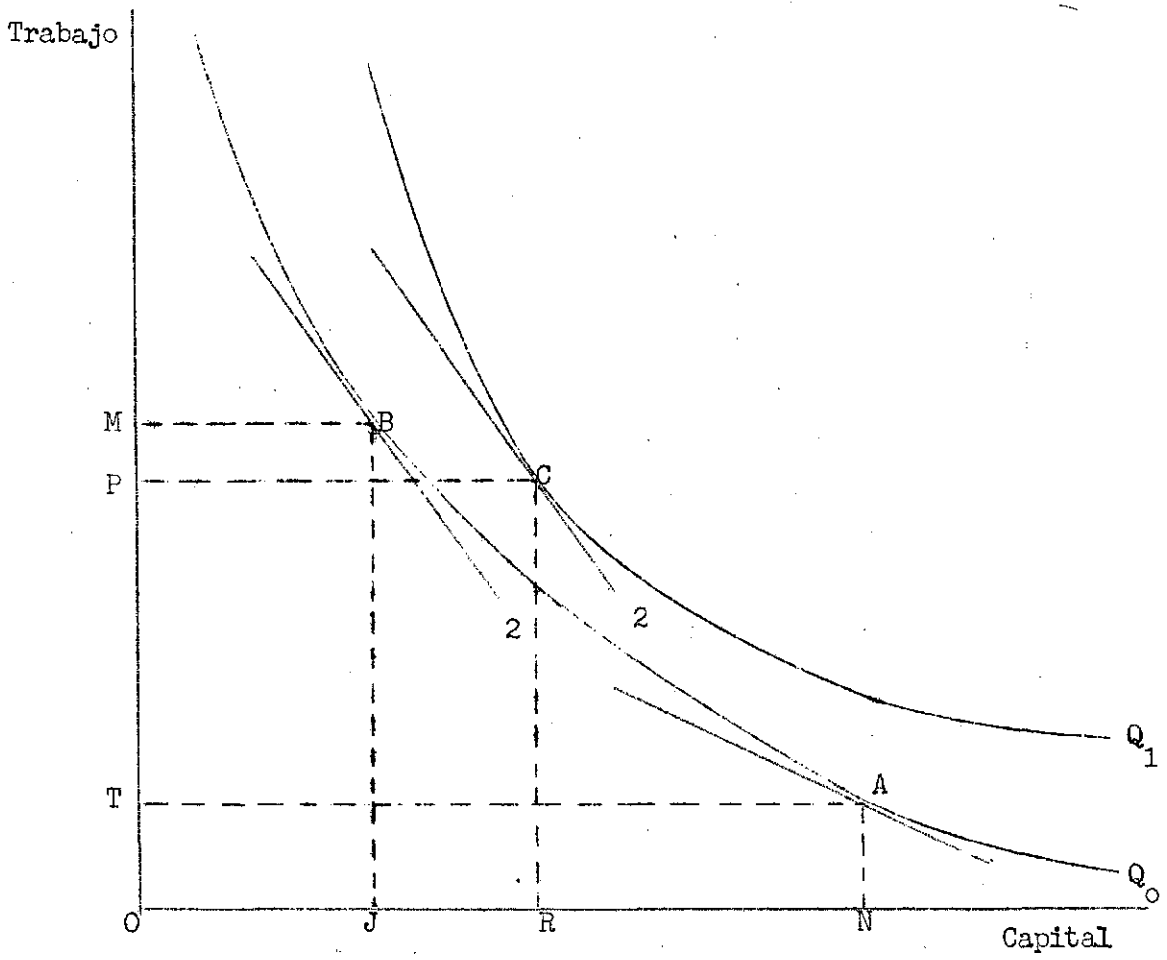
---

<sup>1/</sup> Aunque cabe concebir el caso en que la mano de obra sea un factor de producción "inferior" en la producción de un determinado bien, en cuyo caso en el punto C se utilizará menos mano de obra que en el punto B. Ver gráfico 4 como ejemplo de esta situación.

<sup>2/</sup> Sólo en un caso muy "rebuscado", análogo al caso de los bienes llamados de Giffen en el análisis de demanda, disminuiría el empleo como consecuencia de una disminución del precio del trabajo.



Gráfico 4



de las relaciones intersectoriales de la economía.<sup>1/</sup> Mientras más intensivos en trabajo sean los sectores que proveen de insumos a los proyectos ejecutados bajo el programa público de creación de empleos y mientras más fuertes sean los encadenamientos de los sectores que hacen uso del subsidio a la contratación de mano de obra con otros sectores de la economía, más fuertes serán estos efectos y mayor será el aumento en el empleo que ocasionan.

Sin embargo, sin un conocimiento detallado y exacto de las relaciones o encadenamientos de los diferentes sectores de la economía y de las relaciones de complementariedad o sustituibilidad que en ella se dan, no se podrá predecir la fuerza de los efectos intersectoriales.

Los efectos macroeconómicos de estos programas se pueden englobar bajo el nombre de "efecto multiplicador". Este efecto incluye todos los efectos macroeconómicos expansivos que resultan de la aplicación de subsidios y de programas públicos de creación de empleos. Estos efectos surgen de la expansión inicial de la demanda agregada, la cual ocurre debido a los siguientes factores: aumento en el ingreso disponible de las personas (por el aumento del empleo y, quizás, por aumento de salarios), aumento de beneficios de las empresas (en el caso de los subsidios y siempre que no trasladen totalmente la disminución de costos en forma de salarios más altos y menores precios), y aumento del déficit público (el gasto fiscal usado para financiar el subsidio o el programa público de creación de empleos menos el aumento en la recaudación tributaria que resulta de los efectos expansivos).

El tamaño del efecto multiplicador dependerá de las propensiones marginales a consumir los diferentes bienes y la capacidad de oferta de los diferentes sectores de la economía.

## 2. Efectos negativos sobre el empleo

La aplicación de un programa de subsidios a la contratación de mano de obra o de un programa público de creación de empleos no sólo genera, como ya se indicó, cambios positivos en lo que se refiere al volumen total de empleo, sino también ciertos cambios negativos. Por diversos motivos, que se señalarán más abajo, estos programas dan origen a reducciones del nivel de empleo

---

<sup>1/</sup> Tal como aparecen, por ejemplo, en una tabla insumo-producto.

en otros sectores concomitantemente al aumento de empleo que generan. Esto se conoce como el "efecto de desplazamiento".

El efecto de desplazamiento se manifiesta tanto a nivel microeconómico como a nivel macroeconómico. El principal efecto macroeconómico es que al utilizar un cierto monto de recursos para financiar los subsidios o los programas públicos de creación de empleos, se está reduciendo la utilización de estos fondos en otra parte. Esto puede ocurrir por reasignaciones de gasto público que directamente lo disminuyen en otro rubro, o puede ocurrir por aumentos de impuestos que implican un menor gasto privado. En ambos casos se están dejando de crear empleos en la economía.

El segundo efecto macroeconómico surge de la aplicación de los subsidios y concierne a la formación de capital en la economía. Al otorgarse los subsidios, el precio de la mano de obra disminuye. Si los subsidios no son temporales sino permanentes, y si así son entendidos por los empresarios, tenderá a darse una sustitución en el largo plazo de capital por trabajo, lo cual disminuye la demanda por capital y la formación de capital. Esta disminución de la tasa de crecimiento del stock de capital resultará en una disminución de la tasa de crecimiento del empleo.

Kesselman y otros <sup>1/</sup> estimaron la magnitud de los efectos sobre la demanda de capital como resultado de aplicar un subsidio que disminuyese el costo marginal del trabajo en un 1%. Asumiendo un nivel de producto constante encontraron que la demanda por capital disminuiría en 0.5%.

El primer aspecto microeconómico del efecto de desplazamiento concierne a las relaciones entre empresas en el mercado. Si una empresa, al disminuir sus costos debido a un subsidio a la contratación de mano de obra, logra ampliar su parte del mercado, <sup>2/</sup> está afectando la posición de otras empresas que por alguna razón no reciben el subsidio. Así, estas últimas se ven obligadas a disminuir su producción, lo cual las llevará a reducir su contratación de mano de obra. Igualmente, si en un programa público de creación de

---

<sup>1/</sup> Citado en Kopits (1978): Kesselman, Jonathan B. y otros, "Tax Credits for Employment Rather Than Investment", American Economic Review, Vol. 67 (June 1977).

<sup>2/</sup> A través de menores precios al consumidor, por ejemplo.

empleos hay un proyecto que produce bienes comerciables, se puede estar afectando a los actuales productores.

En segundo lugar, hay un aspecto del efecto de desplazamiento que ocurre al interior de cada firma que recibe subsidios, si es que éstos se otorgan sólo para una determinada categoría de trabajadores (como podrían ser los jóvenes, o los no calificados, etc.). En este caso habrá una tendencia para ir sustituyendo progresivamente los trabajadores no subsidiados por trabajadores subsidiados. En el trabajo de Kesselman y otros ya citado, se dice que, como consecuencia de un subsidio que reduzca el costo marginal del trabajo en 1%, aumenta la demanda por obreros en 0.2% pero disminuye la demanda por empleados en 0.1%.

Este mismo efecto puede darse al interior del gobierno en el caso de programas públicos de creación de empleos. Por ejemplo, Haveman (1977) afirma, refiriéndose al "Programa de empleo social" de Holanda que "la organización de los subsidios 1/ en el programa dio un enorme incentivo a las municipalidades para contratar trabajadores del programa para llevar a cabo funciones municipales. Estas funciones habían sido ocupadas en el pasado por empleados municipales regulares".

### 3. Efecto directo neto de los subsidios

Además del efecto de desplazamiento, que considera las repercusiones negativas indirectas de la aplicación de programas de creación directa de empleos, es importante analizar la pregunta: una firma que recibe subsidios, ¿habría contratado menos trabajadores en ausencia del subsidio? Es decir, no por el hecho que se observe una correlación positiva entre recibir subsidios y aumentar la contratación se puede suponer que lo último se debe a lo primero, al menos no en un cien por ciento.

Por ejemplo, en Balkenhol (1979) se dan los siguientes resultados referidos al programa "Subsidio al empleo en pequeñas empresas" del Reino Unido. De una encuesta realizada en 1977 que cubrió 110 pequeñas empresas, las respuestas a la pregunta "¿cuántos empleos se habrían creado de todas

---

1/ Que el gobierno central confiere a las municipalidades para financiar el programa.

maneras, prescindiendo de subsidios?" fueron las siguientes: un 25% de los empleos creados no se habrían creado de ninguna manera si no fuera por el subsidio; un 27% se crearon para lograr el beneficio del subsidio; y un 48% se habrían creado de todas maneras aún en ausencia del subsidio. Es decir, al menos un 48% de los empleos creados por estas firmas no deben considerarse como debidos al subsidio.1/

¿De qué magnitud es este efecto? El cuadro 9 muestra unos datos tomados de Balkenhol (1979). Se dan datos del total de empleos subsidiados para algunos programas europeos de subsidios a la mano de obra y del porcentaje que de aquellos empleos representa el número estimado de empleos cuya existencia se debe efectivamente al programa de subsidios. Como se ve, en ningún caso este porcentaje es igual o mayor a 50.2/

En resumen, el efecto neto de creación de empleo de una política de creación directa de empleo (se trate de subsidios o de programas públicos de creación de empleos) dependerá de los tres aspectos analizados en este capítulo: los efectos positivos sobre el empleo, los efectos negativos sobre el mismo y, en el caso de los subsidios, de la magnitud de la creación directa neta de empleo.

---

1/ Téngase en cuenta además que éstas son las respuestas dadas por los propios empresarios. Cabe esperar que sus respuestas estén sesgadas a justificar la existencia del subsidio.

2/ Es difícil decir si estos porcentajes son "buenos" o "malos". La respuesta es que en cada país y en cada situación corresponderá diseñar una meta respecto a esto y es en relación a ella que deberá definirse el éxito o fracaso de un programa.

Cuadro 9

IMPACTO NETO DE PROGRAMAS DE SUBSIDIOS EN  
ALGUNOS PAISES EUROPEOS

Programa	Personas afectadas por el programa	Número neto estimado de empleos creados	Número neto de empleos creados como porcentaje de las personas afectadas por el programa
<u>Francia</u>			
Pacte nationale d'emploi	550 000	50 000-140 000	15-40
<u>Francia</u>			
Prime d'incitacion à la creation d'emploi	88 000	27 000	30
<u>Alemania</u>			
Lohnkostenzuschuss	78 900	16 000-23 000	20-30
<u>Irlanda</u>			
Premium Employment Programme	8 157	1 400-1 700	17-21

Fuente: Balkenhol (1979).

## VI. BENEFICIOS PARA EL GRUPO OBJETIVO

En este capítulo se examinarán los beneficios que los programas públicos de creación de empleos y de subsidios pueden conferir a los miembros de un determinado grupo objetivo. En primer lugar, se harán algunas reflexiones sobre la definición de este grupo objetivo, para luego señalar los beneficios que se derivan de ambos programas.

### 1. El grupo objetivo

Una de las condiciones necesarias, aunque no suficiente, para que estos programas sean exitosos es definir claramente un grupo objetivo, es decir, un grupo de familias que serán los beneficiarios de su puesta en marcha.

Si el grupo objetivo no está bien definido, sucederá muy probablemente que los grupos pobres no serán los principales beneficiarios. Por ejemplo, en 1974 el programa público de creación de empleos CETA de los Estados Unidos, destinado a proveer empleos a trabajadores desempleados y menos privilegiados, fue puesto en práctica sin definir al grupo objetivo. El resultado fue que de los 300 000 empleos ofrecidos, más de la mitad fueron otorgados a personas que no provenían de familias de bajos ingresos. Estas "filtraciones" deben evitarse.

En principio, el grupo objetivo de los programas debería estar formado por todos los adultos y jóvenes pobres de la sociedad. Sin embargo, esta definición es demasiado amplia e imprecisa y equivale, por tanto, a prácticamente no tener ninguna.

Por un lado, se debe clarificar lo que se entiende por "pobre", aunque esto no debe ser muy difícil si el gobierno está enfrascado en una lucha contra la pobreza, pues una de sus primeras actividades tendrá que ser definir lo que se entiende por pobreza. En este respecto, el grupo objetivo de las políticas de empleo aquí analizadas coincide con el de las otras políticas de lucha contra la pobreza.

En la búsqueda de la definición de grupo objetivo, en el caso particular de estos programas, se debe hacer referencia al problema del empleo. Se debe tener claro a quién se pretende beneficiar en forma primordial: a los desempleados o a los subempleados.

/Dado que

Dado que la categoría más asociada a pobreza es la de subempleo, es a los subempleados a los que se quiere llegar. La forma de hacerlo será a través de una nueva ocupación, que reemplace a la que tenía un determinado individuo subempleado o que sea adicional a ella.<sup>1/</sup> Los programas que aquí se analizan no pretenden mejorar el ingreso que los subempleados derivan de sus ocupaciones tradicionales. Esta es otra política, tal como concesión de créditos, capacitación, promoción de actividades artesanales, etc., destinada a aumentar la productividad de los trabajadores en dichas ocupaciones.

El grupo objetivo sigue siendo muy amplio. Se sugiere aquí que una forma efectiva de acotarlo es regionalmente. En otras palabras, dicho grupo estará formado por los jóvenes y adultos pobres y subempleados de las regiones, rurales y urbanas, en que se pondrán en marcha los programas. El trabajo está, entonces, en identificar estas regiones.

Para esta regionalización de las actividades de los programas es imprescindible, entonces, contar con un mapa de pobreza. Sin embargo, en las primeras etapas de aplicación de los programas no es necesario que éste sea excesivamente detallado. Las estadísticas dispersas disponibles, conversaciones con personas entendidas y las impresiones personales de los encargados de los programas bastarán para identificar las regiones (tales como provincias o distritos) donde se dará comienzo a las actividades.<sup>2/</sup>

Un ejemplo de aplicación de un mapa de pobreza para definir las regiones en que las actividades anti-pobreza se realizarán es el caso del colombiano PAN (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición). Aunque, como su nombre la indica, la naturaleza del PAN sea totalmente distinta a los programas que aquí se proponen, vale la pena señalar la experiencia. Para confeccionar el mapa de pobreza, se clasificaron los municipios rurales y urbanos

---

<sup>1/</sup> Un programa de subsidios genera ocupaciones distintas a la que el individuo tenía y un programa público de creación de empleos puede crear ambos tipos de ocupaciones.

<sup>2/</sup> Sería un error suponer que más que ello sería mejor esperar a contar con un "verdadero" mapa de pobreza para empezar. Esto, sin embargo, no debe ser óbice para no hacer todos los esfuerzos destinados a confeccionar detalladamente tal mapa.



de acuerdo a una serie de indicadores socio-económicos. Las localidades elegidas para poner en marcha el programa fueron las que representaban los más bajos índices de bienestar y en su conjunto totalizaban el 30% de la población colombiana.

El tamaño del grupo objetivo se obtiene una vez que se determinan las regiones en las que los programas operarán y que éstas, a través de sus instituciones locales, determinen el número de posibles participantes.

En el caso de los programas públicos de creación de empleos, el número efectivo de participantes en el grupo objetivo puede acotarse aún más exigiendo que, como en las primeras etapas del "Plan de empleo mínimo" de Chile participe sólo un miembro por familia. En realidad, esta regla se puede modificar de forma tal que cada familia tenga derecho a una jornada semanal como máximo, jornada que podrá ser cumplida por más de un miembro de la familia siempre y cuando lo trabajado por los miembros de la familia, en total, no sobrepase dicha jornada máxima. Esto cobra sentido en el caso de individuos subempleados que sólo podrán dedicar unas horas al día a participar en el programa.

La experiencia señala que en el caso de los programas públicos de creación de empleos, la definición del grupo objetivo ha sido normalmente muy amplia e imprecisa, si es que existía. El cuadro 10 muestra una lista de 19 de estos programas en varios países en vías de desarrollo y las definiciones usadas. Se nota, en particular, el elevado número de casos en que esta definición no existe (8 de los 19). El resto son normalmente vagas: "los pobres rurales", "los más necesitados e indigentes", etc. Sólo en un caso (el Programa de trabajos de auto-ayuda de Corea) se encuentra el grupo objetivo definido exactamente (en la forma de una lista especialmente preparada).

En cuanto a los programas de subsidios al empleo, las definiciones de grupo objetivo han sido mucho más precisas. Kopits (1978) da una lista de algunos de estos programas en países europeos, las cuales no se reproducen aquí para no alargar más este trabajo, pero que el lector interesado puede consultar en la publicación mencionada. Baste notar que además de ser bastante precisos los criterios para elegir los posibles participantes, existen criterios de similar grado de precisión para definir las empresas que pueden participar.

Cuadro 10

DEFINICION DEL GRUPO OBJETIVO EN ALGUNOS PROGRAMAS  
PUBLICOS DE CREACION DE EMPLEOS

PAIS	PROGRAMA	DEFINICION
Afganistán	Programa de desarrollo provincial	Ninguna
Bangladesh	Programa de trabajos	Los pobres rurales
Brasil	Depto. Nacional de Obras Contra as Secas	Ninguna
India	a) Crash Scheme for Rural Employment b) Drought Prone Areas c) Scarcity Relief	Los más necesitados e indigentes Ninguna Ninguna
Indonesia	Kabupáten	Jefes de familia pobres y no capacitados
Jamaica	a) Impact Works Program b) Special Employment Program	Ninguna Enfatiza mujeres y jóvenes
Mauricio	a) Travail pour tous b) Programa de trabajos de emergencia c) Proyecto de desarrollo rural	Jefes de familia de sexo masculino y de más de 16 años Ninguna Hombres de más de 16 años
Marruecos	Promotion nationale	Hombres rurales desempleados
Pakistán	a) Rural Works Program b) Peoples' Works Program	Mano de obra agrícola excedente y pobre Ninguna
Rep. de Corea	a) Servicio nacional de construcción b) Programa de trabajos de autoayuda	Campesinos necesitados Listas oficiales de necesitados rurales
Trinidad & Tobago	Special Works Program	Ninguna
Túnez	Lutte contre le sous developpement	Los pobres rurales

Fuente: Burki y otros, (1976).

## 2. Programas de subsidios

Los beneficios de los programas de subsidios a la contratación de mano de obra sobre el grupo objetivo son de dos tipos: directos e indirectos. A continuación se hace un análisis de cada uno de ellos.

### a) Efecto directo

El efecto directo de un subsidio consiste en quiénes logran obtener los puestos de trabajo subsidiados. Esto dependerá del diseño del subsidio, el cual está basado en ocho características. Por tal motivo, se mencionará cuáles son estas y sus efectos.

En primer lugar, el subsidio puede estar destinado a la creación de empleos o a la conservación de empleos. En el segundo caso, se trata de dar incentivos para que las firmas no disminuyan su contratación de mano de obra, es decir, para evitar despidos. Ejemplos de este tipo de subsidios se han dado en Suecia ("Esquema de mantenimiento de empleo y capacitación"), en el Reino Unido ("Subsidio temporal de empleo") y en Alemania Occidental ("Subsidio de horas de trabajo reducidas"), y están normalmente asociados a una recesión económica.

Los subsidios a la creación de empleos, por el contrario, están diseñados para que las firmas aumenten su contratación de mano de obra. La mayoría de los esquemas de subsidios puestos en práctica corresponden a este tipo. Es éste el tipo de subsidios que debe crearse para buscar una solución al problema del empleo en los países de la región.

En segundo lugar, el subsidio puede ser de reclutamiento, según el volumen total de empleo y según el volumen adicional de empleo. El subsidio de reclutamiento es un subsidio que se paga por cada nueva persona que sea incorporada a la firma. Suele estar asociado con los subsidios para prevenir despidos (como el inglés "Subsidio temporal de empleo"). Su lado positivo es que permite definir claramente el grupo objetivo y "llegar" a él. Su aspecto negativo es que da lugar a un aumento en la rotación de trabajadores dentro de cada firma, pues éstas, una vez cumplido un cierto plazo mínimo, despiden trabajadores para reemplazarlos por nuevos trabajadores y hacer uso del subsidio.

/El subsidio

El subsidio otorgado según el volumen total de empleo es muy poco eficiente en llegar al grupo objetivo, pues todo trabajador es subsidiado. Dados los propósitos de una política de subsidios al empleo como parte de la lucha contra la pobreza, mejor será tratar de llegar sólo al grupo objetivo. Asimismo, un subsidio de este tipo de poco eficiente en términos del número de puestos de trabajo creados por dólar gastado.

Así, el subsidio según volumen adicional de empleo aparece como la mejor solución. Este consiste en concentrar los subsidios sólo para aumentos en el volumen total de empleo de una firma.<sup>1/</sup> De esta manera se evita la mayor rotación de trabajadores y se da la máxima eficiencia en cuanto a puestos de trabajo creados por dólar gastado.

Una variante de este último tipo de subsidios es aumentar progresivamente el volumen de empleo sobre el cual la mayor contratación se considera empleo adicional. En los Estados Unidos, el programa "New Jobs Tax Credit" otorga el subsidio sólo a las firmas que expanden su nivel de empleo por sobre el 102% del nivel del año anterior. En Chile el programa de subsidios a la contratación de mano de obra adicional ha operado de una manera similar. Al crearse en 1975, se consideraba empleo adicional a aquél por sobre el nivel de contratación existente el 31 de marzo de 1975. En 1977 se renovó la existencia del subsidio y la base cambió a ser el nivel de contratación del 31 de marzo de 1977. En 1978 se volvió a renovar y la base cambió a ser el nivel de contratación del 31 de marzo de 1978.

En tercer lugar, el subsidio puede ser general o selectivo. Cuando el subsidio es general, no se requiere que el trabajador subsidiado reúna característica alguna. Este tipo de subsidios, por definición, carece de grupo objetivo. Suele usarse para superar problemas coyunturales de empleo, pero es de muy poca eficiencia en la lucha contra la pobreza. Ejemplos de subsidios generales son el inglés "Subsidio temporal al empleo", el americano "New Jobs Tax Credit" y el programa de subsidios chileno.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Es decir, si una firma contrata un nuevo trabajador sin aumentar su nivel de empleo (por ejemplo, debido a un despido anterior) no tiene derecho al subsidio.

<sup>2/</sup> Aunque en este último caso implícitamente se deja fuera de posibilidades de ser subsidiada a alrededor de 40% de la PEA por no estar inscrita en alguna institución de previsión social.

El subsidio selectivo se otorga sólo por trabajadores que reúnan ciertas condiciones, tales como edad, sexo, nivel de ingreso, nivel de educación o lugar de residencia. Es decir, el tratar de llegar a un grupo con determinadas características (grupo objetivo) necesita de la existencia de un subsidio selectivo. Estos subsidios sin embargo, dan lugar a dos problemas: pueden ocasionar una progresiva sustitución de trabajadores no subsidiados por trabajadores subsidiados y son más difíciles de administrar que subsidios generales.

Los subsidios selectivos según características demográficas son muy populares, pues permiten mejorar las oportunidades de empleo de grupos de la población con graves problemas de empleo, tales como los jóvenes, los ancianos o las mujeres. Sin embargo, debe procederse con cuidado pues puede darse el efecto antes mencionado de sustituir a los trabajadores no subsidiados, lo que en este caso podría significar desplazar a jefes de hogar, agravándose así el problema de pobreza.

Francia proporciona un ejemplo de un programa de subsidios selectivos según la edad. Este consistió en una medida puesta en marcha en 1977 destinada a aumentar el empleo de jóvenes. Cualquiera empresa que contrate a alguien de menos de 25 años de edad es exceptuada del pago de previsión social por esa persona. Asimismo, en Holanda, bajo el programa "Plan de bonificación de 30% al salario", los mayores de 45 años reciben un tratamiento especial: para estas personas el subsidio se paga por un año, hasta por un máximo de 4 400 dólares; para los otros trabajadores el subsidio se paga sólo por seis meses hasta un máximo de 2 200 dólares.

Los programas de subsidios selectivos según regiones tienen la ventaja de que difícilmente ocasionan el efecto de sustituir trabajadores no subsidiados por trabajadores subsidiados. Por otro lado, concuerdan con la orientación regional sugerida en la sección anterior para estos programas.

Dos ejemplos de este tipo de programas son el "Premium Employment Programme" de Irlanda y el "Allgemeine Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung" de Alemania. En el primero, cuando el empleo se crea en Dublín el subsidio es de 25% del costo salarial hasta por un máximo de 6 000 dólares; cuando el empleo se crea fuera de la capital, se subsidia el 50% del costo salarial y

/hasta por

hasta por 8 000 dólares. El programa alemán es más estricto aún: sólo se otorga el subsidio a empresas situadas en regiones cuya tasa de desempleo sea al menos medio punto porcentual mayor que la tasa nacional de desempleo.

En cuarto lugar, el subsidio puede ser de monto fijo o de monto variable. En el primer caso, el subsidio será un mayor porcentaje de los salarios más bajos y, por lo tanto, tiende a aumentar el empleo de los trabajadores menos calificados. En el caso de monto variable, éste puede variar de acuerdo al salario, a la duración del subsidio, etc.

En quinto lugar, el subsidio puede ser pagado al trabajador o al empleador. En el primer caso, el subsidio consiste en un pago que recibe directamente el trabajador sin intermediación de la empresa que lo emplea. Al ser así, este tipo de subsidios opera a través de la oferta de trabajo y no de la demanda. La única forma en que empleo pueda aumentar en este caso es que el subsidio se traduzca en un aumento del trabajo ofrecido 1/ y que los salarios sean flexibles a la baja.2/ Como lo primero puede igualmente darse o no darse y lo segundo difícilmente ocurrirá, se concluye que este tipo

---

1/ El gráfico 5 muestra la decisión de un individuo entre ocio e ingreso. En la situación inicial el salario que recibe está representado por la pendiente de la línea MN. A esta tasa de salario, y dadas sus preferencias entre ocio e ingreso, el individuo maximiza su utilidad al nivel  $u_1$  en el punto G. Trabaja BM horas, a cambio de un ingreso OD. Si ahora se le otorga un subsidio igual a cierto porcentaje de su ingreso, para cualquier nivel de éste, la línea MN rota hasta la posición MN'. El resultado en términos de las horas trabajadas dependerá de las preferencias del individuo. Si éstas pueden representarse con la curva de indiferencia  $u_2$ , el subsidio aumenta el número de horas trabajadas, de BM a AM, al ocurrir el equilibrio en el punto H. Pero si en vez de  $u_2$  la curva de indiferencia relevante fuera  $u_3$ , el equilibrio para el individuo ocurre, en el punto J, lo cual implica una disminución del número de horas que desea trabajar, de BM a CM. No hay ninguna presunción teórica que permita afirmar que una de las dos situaciones finales es más plausible que la otra.

2/ Suponiendo que el subsidio se refleje en un aumento de oferta de trabajo, representado por el desplazamiento de la curva de oferta de trabajo L a la posición L' en el gráfico 6, necesariamente tendrán que bajar los salarios (de OG a OF) para que aumente el empleo. Si, por cualquier motivo el salario no puede bajar de un cierto nivel, como OH, el desplazamiento de la curva de oferta no genera ningún efecto sobre el empleo.

Gráfico 5

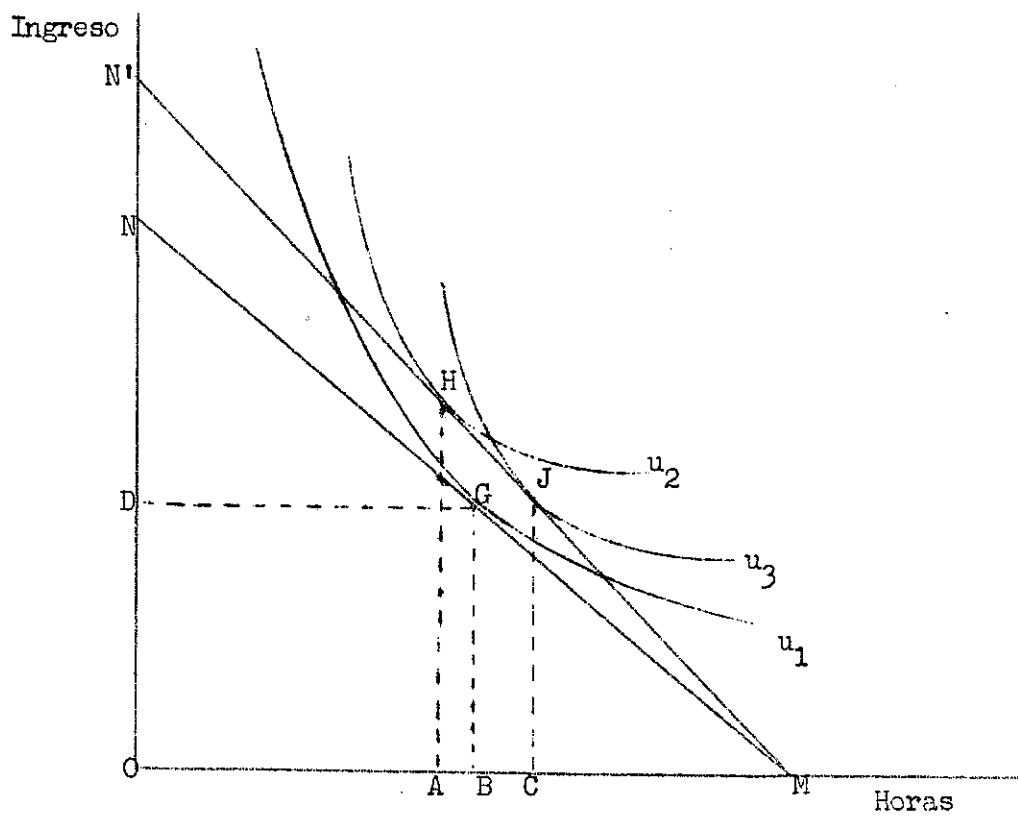


Gráfico 6

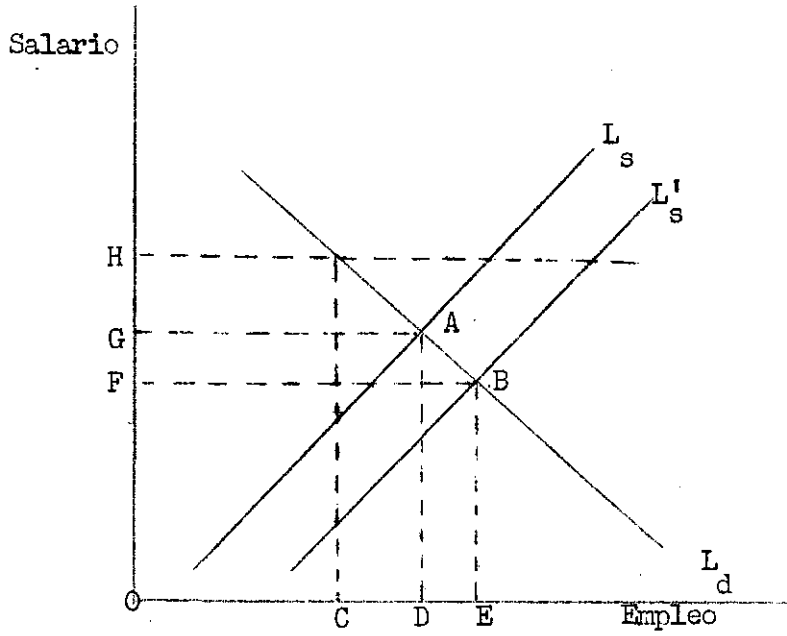
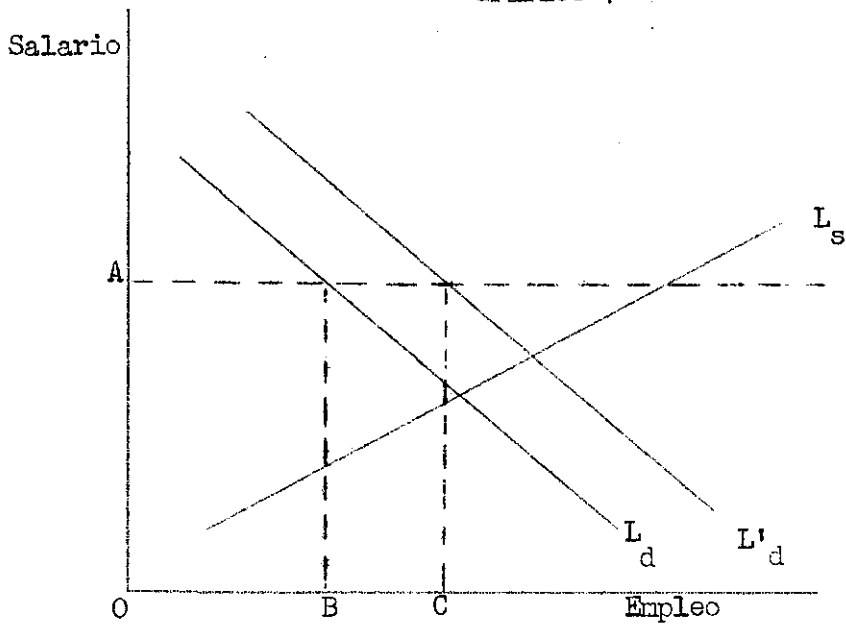


Gráfico 7





de subsidio no da lugar a un aumento del nivel de empleo. Lo que sí generará es un aumento del ingreso de los ya empleados.

En Estados Unidos se creó un subsidio de este tipo (el Earned Income Tax Credit). Al reconocerse que un subsidio de este tipo no generaría un mayor empleo, se crearon nuevos sistemas, tal como el "New Jobs Tax Credit", que operan a través de la demanda por trabajo, al ser otorgado el subsidio al empleador.

El subsidio otorgado al empleador, al disminuir el costo para el empleador de contratar mano de obra adicional, sí genera empleo adicional.<sup>1/</sup> No se generan mayores ingresos para los trabajadores ya empleados,<sup>2/</sup> aunque cabe esperar que los trabajadores que pasan a ocupar los puestos de trabajo subsidiados vean su ingreso aumentar. La mayoría de los programas de subsidios existentes corresponden a este tipo.

Así, los propósitos del programa de subsidios se cumplen con subsidios pagados al empleador y no con subsidios otorgados directamente al trabajador.

En sexto lugar, los subsidios pueden ser pagados directamente o ser otorgados a través de créditos tributarios. La segunda alternativa genera menos empleo por dólar de subsidio pues parte de la reducción de impuestos no es gastada. Sin embargo, esta alternativa tiene la ventaja que se puede usar la infraestructura administrativa existente.

En Chile, el programa de subsidios a la mano de obra adicional operó, en sus primeras etapas, de acuerdo a la segunda alternativa, pues el monto del subsidio era deducido de las imposiciones previsionales pagadas por el empleador. Posteriormente, el método seguido cambió a pagar el total de las cotizaciones previsionales y acudir después a la Tesorería del Estado para hacer efectivo el subsidio.

En séptimo lugar, puede ser que el subsidio se otorgue a todas las empresas o sólo a una parte de éstas. El pagar el subsidio a sólo cierto tipo de empresas puede darse a veces implícitamente, como en el caso de los

---

<sup>1/</sup> Aún cuando los salarios no sean flexibles a la baja. En el gráfico 7, un subsidio de este tipo hace desplazarse la demanda por trabajo de  $L_d$  a  $L'_d$ . A un salario fijo de OA, el empleo aumenta de OB a OC.

<sup>2/</sup> Al menos que el empleador "traspase" parte del subsidio a los trabajadores en forma de mayores salarios.

subsidios regionales (quedan fuera las empresas de ciertas regiones) o de los subsidios según el volumen adicional del empleo (quedan fuera las empresas que no aumentan el volumen de contratación).

También pueden darse restricciones explícitas. Por ejemplo, en Chile se requiere la intervención de alguna institución de previsión social: sólo las empresas adscritas a alguna de ellas puede solicitar el subsidio. Asimismo, se explicita que las empresas en que el Estado tiene una representación igual o superior a 30% y aquellas que pertenecen al sector público o a la gran minería del cobre no pueden solicitar el subsidio. En Estados Unidos, en el programa "New Jobs Tax Credit", sólo las firmas que muestren un aumento de 5% en el costo salarial total y un incremento de 2% en el empleo, con respecto al año anterior, puede solicitar el subsidio.

El propósito de excluir cierto tipo de empresas puede responder a motivos tales como acotamiento del grupo objetivo por esta vía y mayor eficiencia en el gasto de los recursos, al no otorgar subsidios a empresas que realmente no los necesitan para aumentar la contratación de mano de obra.

En octavo lugar, los subsidios pueden ser temporales o de duración indefinida. La definición del subsidio como temporal o indefinido depende de cómo se conciba la naturaleza del problema del empleo. Los subsidios temporales pretenden solucionar problemas coyunturales, tales como el desempleo causado por una recesión. Una vez superado el problema macroeconómico, se "solucionará" el problema del empleo y no habría por qué seguir con el subsidio.

En cambio, si se considera que el problema del empleo va mucho más allá que las crisis recurrentes del sistema económico, se necesita un subsidio de duración indefinida. Sólo así se logrará inducir una verdadera sustitución de capital por trabajo que permanezca en el largo plazo.<sup>1/</sup>

Como conclusión, el tipo de subsidio que se necesita para combatir el problema del subempleo y pobreza, el cual es un problema no coyuntural, es: un subsidio de creación de empleos, que se otorgue según el volumen adicional de empleos, con algún grado de selectividad (como por ejemplo, según regiones)

---

<sup>1/</sup> Cabe anotar que la mayoría de los subsidios puestos en práctica han sido concebidos originalmente como temporales, para posteriormente ser extendidos en el tiempo mediante renovaciones de la legislación respectiva.

que se otorgue al empleador, y de duración indefinida. Las características de la situación en cada país determinarán, además, si el subsidio ha de ser de monto fijo o variable, si se pagará directamente o a través de créditos tributarios, y qué tipo de empresas son elegibles.

b) Efecto indirecto

En la sección anterior se señalaron los diversos aspectos que determinan el efecto directo de un subsidio a la contratación de mano de obra sobre el empleo, es decir, los que determinan quiénes accederán a los puestos de trabajo subsidiados. Sin embargo, la creación de empleo debida al subsidio no se circunscribe a dicho efecto directo, sino que también existe un efecto indirecto.

El efecto indirecto del subsidio sobre el empleo consiste en la incorporación de nuevos trabajadores a puestos de trabajo en el sector tradicional de la economía y en un incremento de la remuneración promedio de los que permanecen en dicho sector, como consecuencia del paso de un contingente de trabajadores al sector moderno, que es donde se aplica el subsidio.<sup>1/</sup> Los que ocupan los nuevos puestos de trabajo en este último sector (que pueden no ser los más pobres y menos capacitados) dejarán vacantes puestos de trabajo en el sector tradicional, de donde provienen, que serán llenados por trabajadores pobres (cuyas características probablemente no les permitían acceder a los nuevos puestos de trabajo creados en el sector moderno).

Este mecanismo supone la existencia de "vasos comunicantes" entre los sectores moderno y tradicional. En otras palabras, el efecto indirecto existe porque los nuevos puestos de trabajo creados en el sector moderno son llenados por personas que antes participaban en el mercado laboral del sector tradicional. Cabe señalar que aún cuando un puesto de trabajo subsidiado sea llenado por un trabajador que proviene del sector moderno, éste a su vez estará dejando vacante otro puesto de trabajo en el sector moderno que, en última instancia, será llenado por alguien que viene del sector tradicional.

---

<sup>1/</sup> El subsidio a la contratación de mano de obra necesariamente tendrá que tener lugar en el sector moderno, si éste es otorgado al empleador y no al trabajador. En otras palabras, sólo las empresas adecuadamente constituidas tendrán acceso al subsidio, y éstas se ubican en el sector moderno.

Este efecto indirecto será analizado gráficamente, para lo cual, en primer lugar, se expondrá, también gráficamente, cómo opera el efecto directo analizado en la sección anterior.

Considérese el gráfico 8, el cual describe la situación del mercado laboral en el sector moderno de la economía.  $L_{dm}$  es la curva que representa la demanda por trabajo en dicho sector.<sup>1/</sup> La línea  $rw$  muestra el salario promedio que impera en este sector, que no puede disminuir debido a la legislación de salarios mínimos, a la acción de los sindicatos, etc. La curva de oferta de trabajo en este sector no es mostrada pues no es necesaria para el análisis. También se indica cuál es el ingreso de subsistencia: el salario  $sw$ .

Dados el salario fijo y la demanda por trabajo, el nivel de empleo en el sector moderno es  $OX$ . A este nivel de empleo el salario pagado es igual al valor de la productividad marginal del trabajo y es, por tanto, una situación óptima desde el punto de vista privado.

Si  $OF$  representa el tamaño de la fuerza laboral total del país, entonces  $XF$  será el empleo en el sector tradicional de la economía, donde cada trabajador recibe un salario igual a  $sw$ . Es importante destacar que este volumen de trabajadores que no puede encontrar empleo en el sector moderno no estará desempleado, sino subempleado en el sector tradicional.<sup>2/</sup>

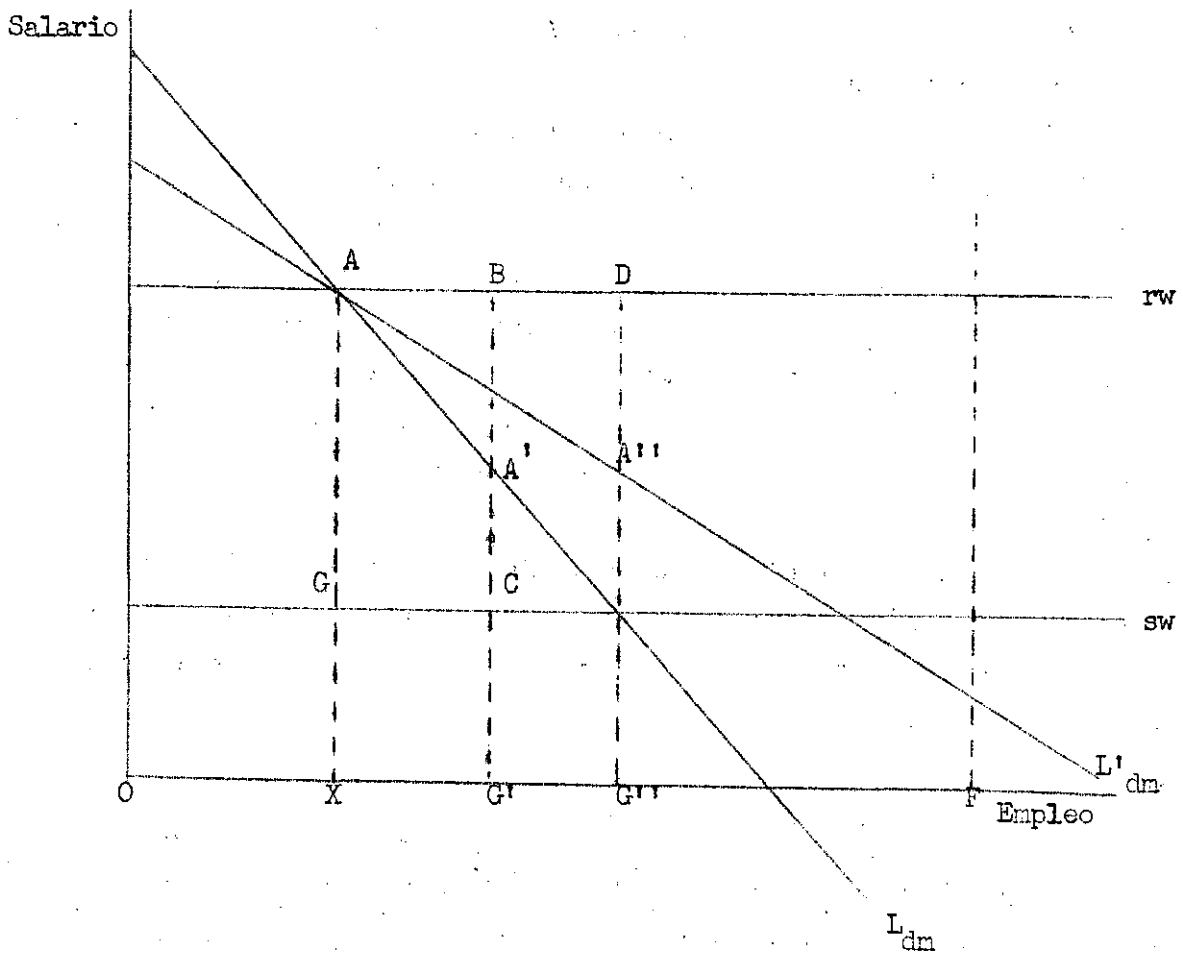
¿Cuáles son las posibilidades de aumentar el empleo en el sector moderno? Desde el punto de vista privado, ninguna. Pero surge una posibilidad si el problema es visto desde una óptica "social". Una solución de este tipo será incentivar el aumento del empleo hasta el punto en que el valor de la productividad marginal del trabajo sea igual al incremento en consumo que el trabajador experimentará por pasar del sector tradicional al sector moderno, de tal manera que en el mercado de bienes el incremento resultante de demanda pueda ser satisfecho con la mayor producción.

---

<sup>1/</sup>  $L_{dm}$  es la curva del valor de la productividad marginal del trabajo.

<sup>2/</sup> Está subempleado debido al bajo nivel de ingresos que obtiene al participar en actividades de muy baja productividad.

Gráfico 8



Este incremento en el consumo será igual al salario pagado menos el ingreso que ya obtenía el trabajador, es decir  $rw-sw$ .<sup>1/</sup> La distancia  $AG$  mide esta magnitud en el gráfico 8. En consecuencia, según el razonamiento presentado, el empleo puede expandirse en el sector moderno hasta que el valor de la productividad marginal del trabajo sea igual a la distancia  $AG$ . Esto ocurre a un nivel de empleo de  $OG'$  ( $A'G' = AG$ ).<sup>2/</sup>

El pago total de salarios, equivalente al área  $ABG'X$ , es mayor que el incremento en la producción (área  $AA'G'X$ ), en una magnitud equivalente al triángulo  $ABA'$ . Este es el costo que deberá ser asumido por el gobierno para incentivar la creación de empleos.

Resumiendo, el efecto directo de un subsidio a la contratación de mano de obra, de una magnitud igual al triángulo  $ABA'$  en el gráfico 8, es el aumento del empleo en el sector moderno en una magnitud igual a la distancia  $XG'$ . Cabe señalar que este efecto directo será mayor cuanto más elástica sea la curva de demanda por trabajo. Por ejemplo, en el mismo gráfico 8, se muestra una curva de demanda por trabajo más elástica ( $L'_{dm}$ ). En tal caso el aumento en el empleo será de  $XG''$  ( $A''G'' = AG$ ), mayor que  $XG'$ , aunque nótese que en tal caso el pago de subsidios será también mayor ( $ADA'' > ABA'$ ).<sup>3/</sup>

Una vez explicitado el efecto directo del subsidio en términos gráficos se puede proceder al análisis del tema de esta sección, el efecto indirecto. Este consiste, como ya se dijo, en las repercusiones que el subsidio ocasiona en el sector tradicional.

---

<sup>1/</sup> Suponiendo que el ahorro es igual a cero.

<sup>2/</sup> Debido a este incremento en el nivel de empleo, la producción total aumenta en una magnitud medida por el área  $AA'G'X$ , es decir, el área bajo la curva del valor de la productividad marginal del trabajo en el tramo  $XG'$ . El consumo total aumenta en el área  $ABCG$ , es decir, el valor de los salarios recibidos por los nuevos empleados ( $ABG'X$ ) menos el consumo que ya realizaban ( $GCG'X$ ). Se puede demostrar que  $AA'G'X > ABCG$ , de donde se deduce que la nueva producción no solamente permitirá satisfacer el mayor consumo debido al mayor volumen de empleo sino que incluso que resta un sobrante.

<sup>3/</sup> En toda esta discusión se ha supuesto que el salario es el único costo de crear un puesto de trabajo y que existe capacidad instalada ociosa.

El gráfico 9 muestra la situación del mercado laboral del sector tradicional. Se asume que en dicho mercado existe perfecta competencia y que la curva de oferta tiene pendiente positiva. El salario y el nivel de empleo se determinan en el equilibrio de oferta y demanda de trabajo. Originalmente, antes de la introducción del subsidio en el sector moderno, la curva de oferta de trabajo es  $L_{st}$  y la curva de demanda,  $L_{dt}$ . El equilibrio ocurre en el punto K, determinando un salario KJ (equivalente al salario  $sw$  ya mencionado) y un nivel de empleo OJ (equivalente a XF en el gráfico 8).

Cuando el gobierno pone en práctica la política de subsidios, un cierto contingente de trabajadores, como ya se señaló, pasa desde el sector tradicional al sector moderno. Esto determina un traslado hacia la izquierda de la curva de oferta  $L_{st}$  hasta la posición  $L'_{st}$ . La magnitud del traslado es igual a EJ, equivalente a la distancia XG' en el gráfico 8.

El nuevo equilibrio en el mercado laboral del sector tradicional se da en el punto N. En consecuencia, el nivel de empleo en este sector se reduce a OH y el salario sube a NH. Dos aspectos saltan a la vista, y conforman el efecto indirecto del subsidio. En primer lugar, el empleo en el sector tradicional se redujo sólo en la magnitud HJ, aun cuando el número de trabajadores que pasó al sector moderno equivale a la distancia EJ. Claramente  $EJ > HJ$ , lo cual significa que gran parte de los puestos que quedaron vacantes en el sector tradicional son llenados por nuevos trabajadores. En segundo lugar, los trabajadores que permanecieron en el sector tradicional vieron sus ingresos aumentar al subir el salario.

La magnitud de estos dos componentes del efecto indirecto del subsidio depende de tres factores. En primer lugar, de la elasticidad de la demanda por trabajo en el sector moderno. Mientras más alta sea ésta, mayor será el contingente de trabajadores que pasan a dicho sector y mayor es el desplazamiento hacia la izquierda de la curva de oferta de trabajo en el sector tradicional. El gráfico 10 reproduce el gráfico 9, y se incluye una nueva curva final de oferta,  $L''_{st}$ . Si tomamos como referencia la curva  $L'_{dm}$  del gráfico 8 (más elástica que  $L_{dm}$ ), la curva de oferta  $L_{st}$  se trasladará a la posición  $L''_{st}$  (a la izquierda de  $L'_{st}$ ). En este caso, la distancia AB

Gráfico 9

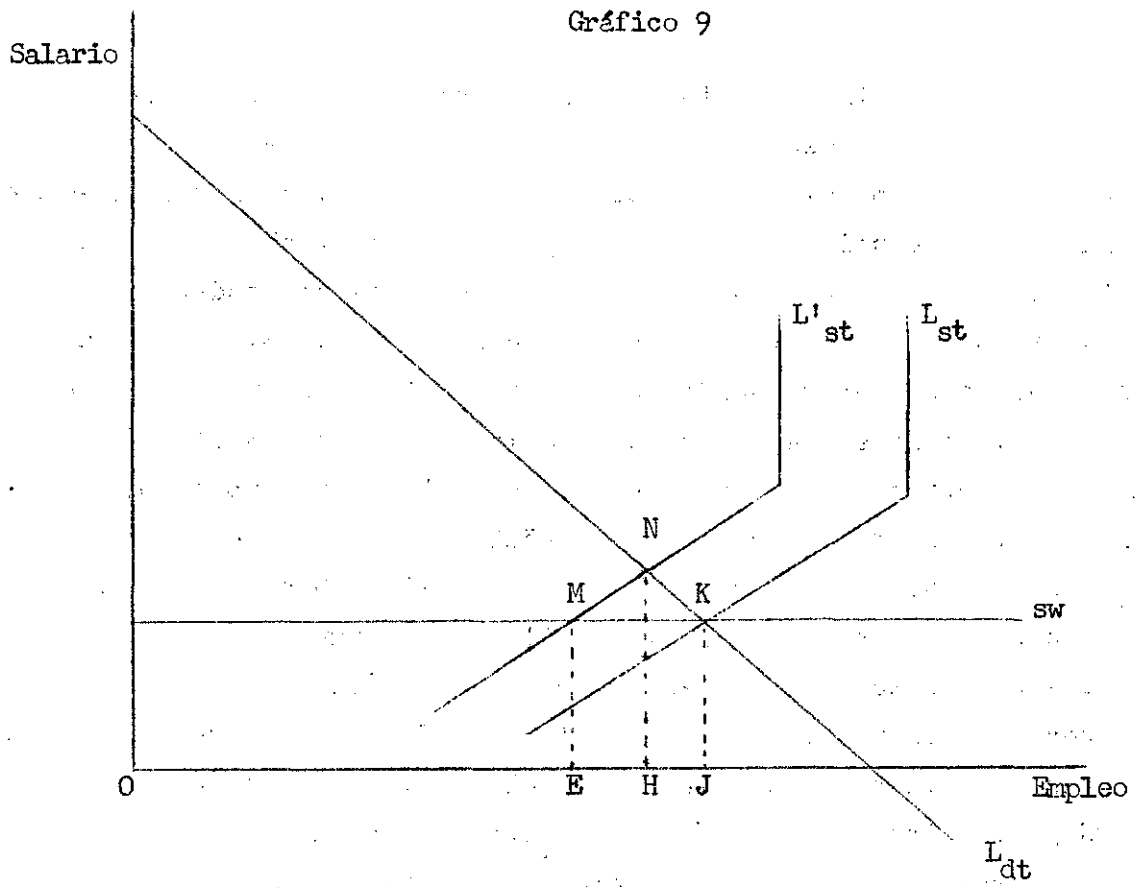
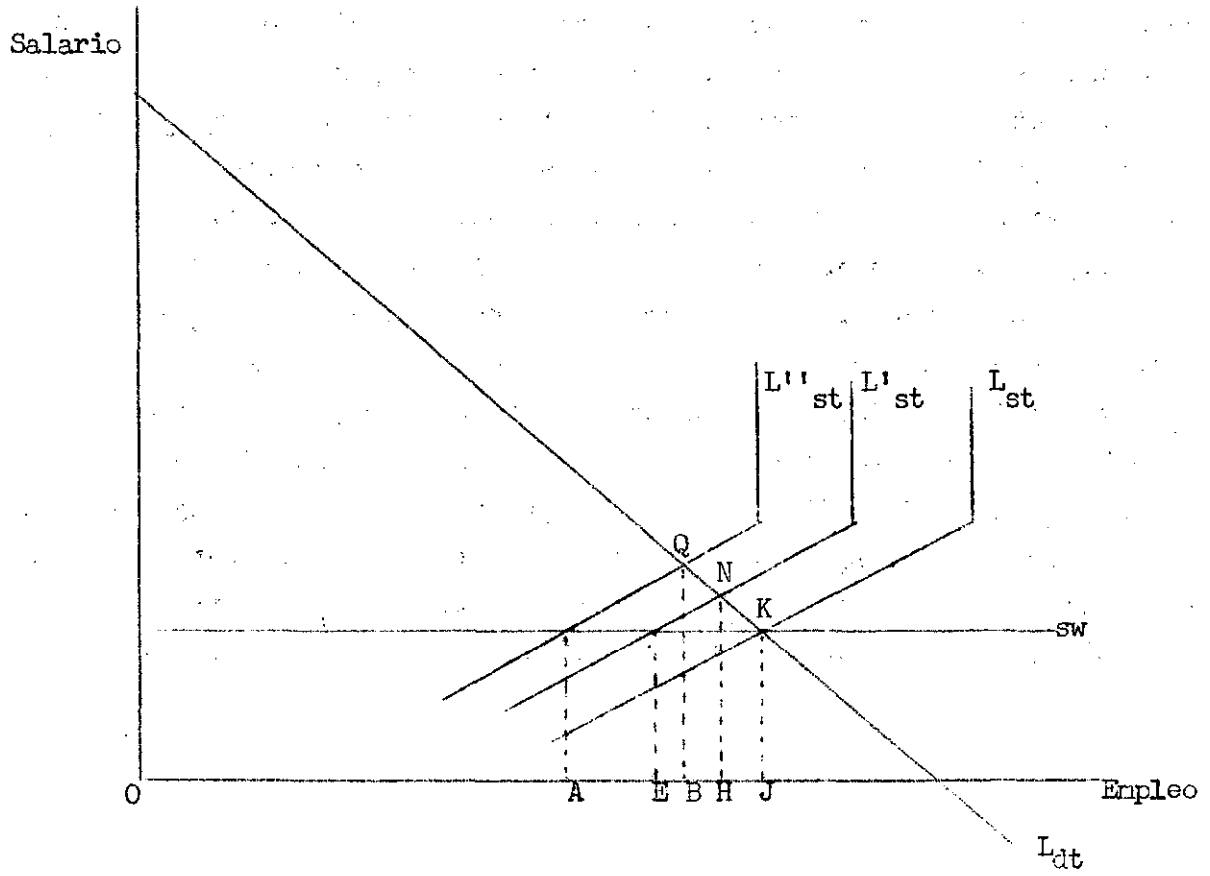


Gráfico 10





representa el número de nuevos trabajadores. Claramente,  $AB > EH$ .<sup>1/</sup> Es decir, cuanto más elástica es la demanda por trabajo en el sector moderno, mayor es el número de nuevos trabajadores en el sector tradicional. Asimismo, mayor será el salario de equilibrio en este sector ( $QB > NH$ ).

En segundo lugar, cuanto más inelástica sea la curva de demanda por trabajo en el sector tradicional, mayor será el número de nuevos trabajadores en dicho sector, y mayor el salario de equilibrio. El gráfico 11 reproduce el gráfico 9, aunque ahora se incluye una curva de demanda por trabajo más inelástica,  $L_{dt2}$ . Dado el desplazamiento de la curva de oferta, el número de nuevos trabajadores en el sector tradicional será igual a ER en el caso de  $L_{dt2}$  y a EH en el caso de  $L_{dt}$ . Claramente,  $ER > EH$ . El salario aumenta hasta QR en el primer caso y hasta NH en el segundo. Se desprende del gráfico que  $QR > NH$ .

Por último, cuanto mayor sea la elasticidad de la curva de oferta de trabajo en el sector tradicional, mayor será el número de nuevos trabajadores en dicho sector, aunque el salario de equilibrio será más bajo que en el caso de una curva de oferta menos elástica. El gráfico 12 nuevamente reproduce el gráfico 9, con la inclusión de una curva de oferta de trabajo,  $L_{st1}$ , más elástica que la original,  $L_{st}$ . Aquella se traslada hacia la izquierda hasta la posición  $L'_{st1}$ , en la misma magnitud en que  $L_{st}$  lo hizo (igual a EJ). Como resultado, en el caso de la curva de oferta más elástica, el número de nuevos trabajadores en el sector informal es EZ, mayor que la magnitud EH del caso original. Sin embargo, el salario sube sólo hasta TZ, menor que el salario NH resultante en el primer caso.

En síntesis, la aplicación de una política de subsidios a la contratación de mano de obra en el sector moderno, además de generar un efecto directo cual es que un contingente de trabajadores pasa del sector tradicional al sector moderno, aumentando así éstos sus ingresos en forma apreciable, genera también un efecto indirecto positivo: por un lado, habrá un contingente de trabajadores nuevos en el sector tradicional (es decir, aumenta el número total de empleados en la economía al reducirse el empleo en el sector tradicional en menos de lo que aumenta el empleo en el sector

---

<sup>1/</sup> El segmento AE será siempre mayor que el segmento BH, dada la inclinación negativa de la curva de demanda. Esto es lo que determina que  $AB > EH$ .

Gráfico 11

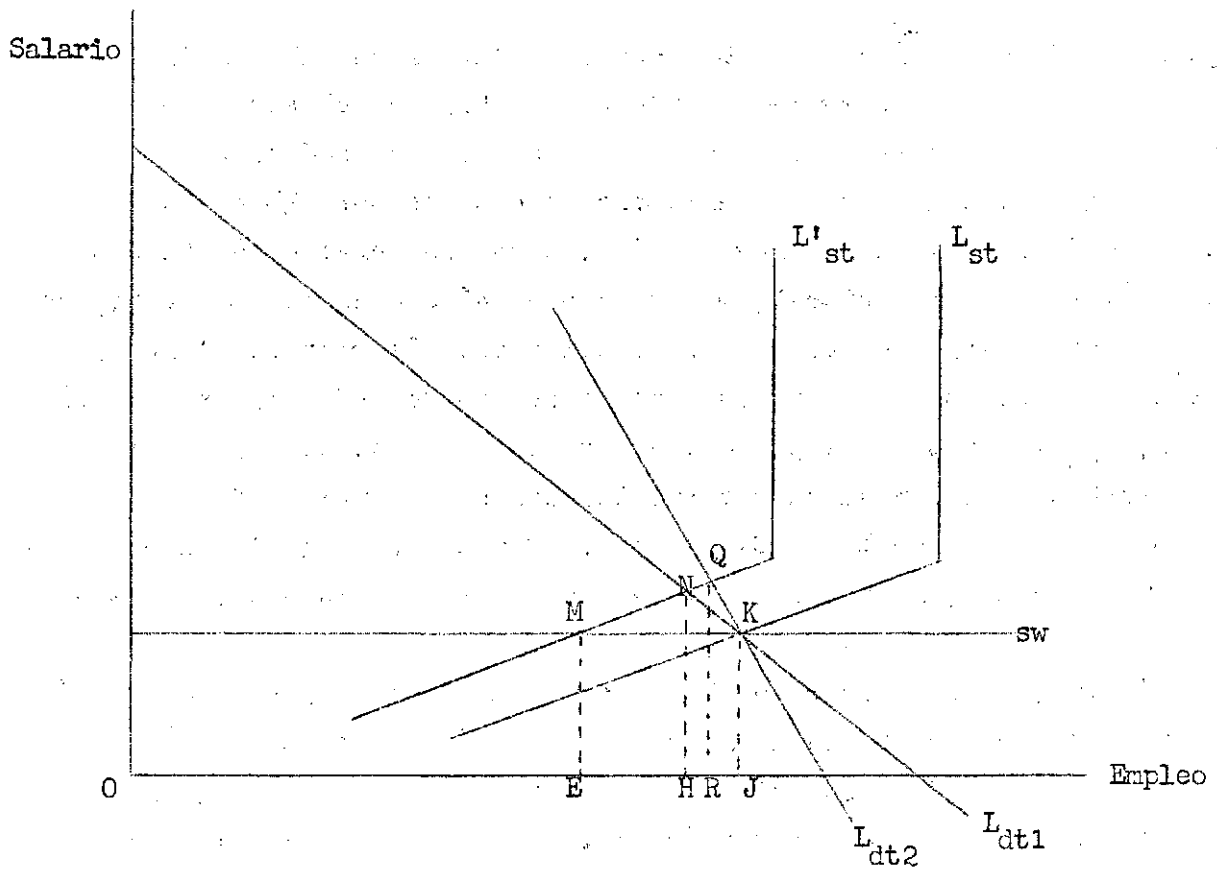
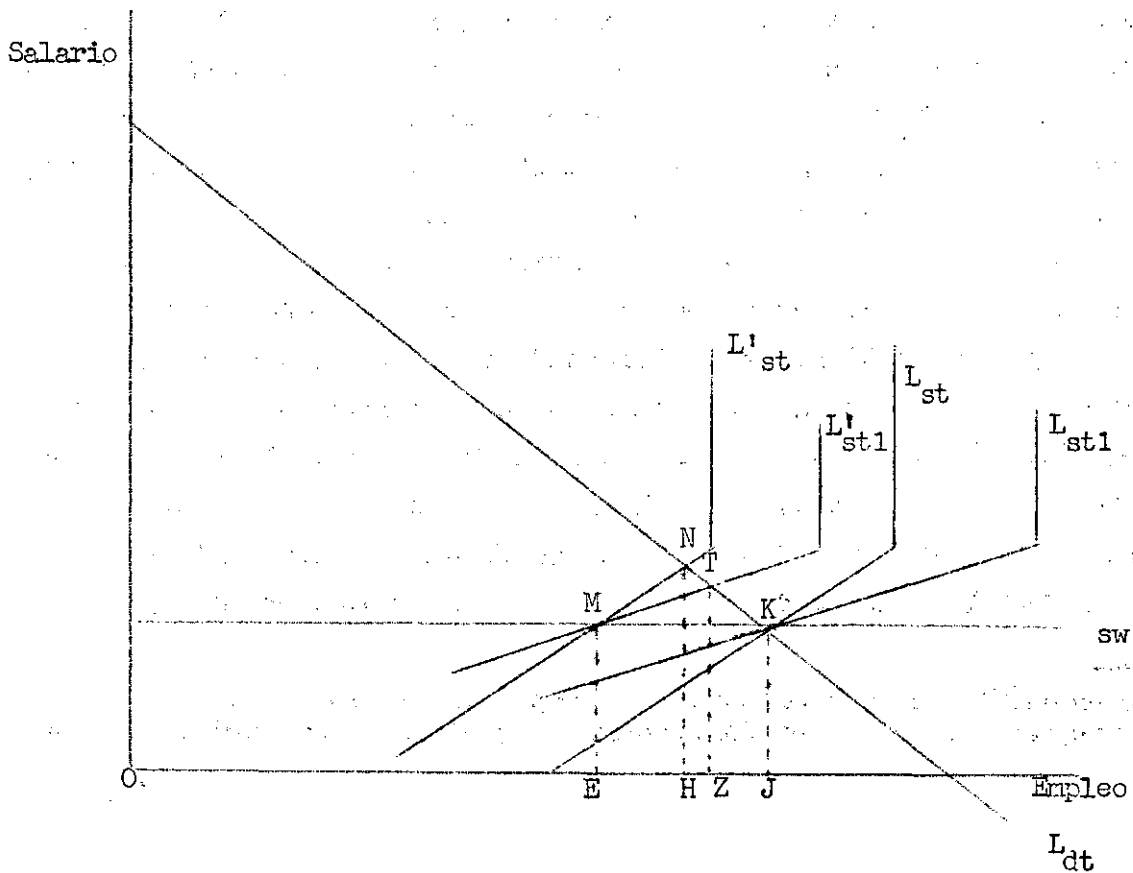


Gráfico 12



moderno) y, por otro lado, aquellos trabajadores que permanecen en el sector tradicional ven sus ingresos aumentar.

### 3. Programas públicos de creación de empleos

Los programas públicos de creación de empleos generan beneficios para el grupo objetivo en dos formas: a través de los salarios pagados a la mano de obra no calificada y a través de los activos creados por los diferentes proyectos. A continuación se hace un breve análisis de los factores que, en cada uno de estos dos casos, determinan el monto de estos beneficios.

#### a) Salarios

Desde el punto de vista de alivio de la pobreza, los salarios pagados a la mano de obra no calificada que participa en los diversos proyectos puestos en marcha son el resultado más rápido y visible de un programa público de creación de empleos. La magnitud de éste dependerá de tres factores distintos, pero relacionados entre sí: la efectividad en llegar al grupo objetivo, el nivel de los salarios pagados, y el grado de intensidad en trabajo de los proyectos.

En primer lugar, la efectividad en llegar al grupo objetivo se refiere al grado en que éste se beneficia de los salarios pagados a la mano de obra no calificada. Esto está condicionado por dos factores. Por un lado, el nivel de los salarios pagados puede influir en la composición de quienes acuden al programa para emplearse: si se pagan salarios relativamente altos, el trabajo ofrecido se tornará atractivo también para personas menos pobres que aquéllas a las cuales el programa va dirigido. Por otro lado, la efectividad en que los miembros del grupo objetivo sean contratados para la puesta en marcha de los proyectos depende en forma importante de la organización, planificación y administración del programa. Se deberán dictar medidas explícitas conducentes a maximizar la "llegada" al grupo objetivo y se deberá velar por su estricto cumplimiento.

En segundo lugar, se ha de fijar el nivel de los salarios pagados a la mano de obra no calificada a un nivel "adecuado". Este nivel adecuado puede definirse con respecto al nivel del salario de mercado imperante para ocupaciones similares a las que se ofrecerán, existiendo, por tanto, tres alternativas: que el salario pagado por el programa sea menor, igual o mayor que dicho salario de mercado.

Cada una de estas tres alternativas tiene un argumento positivo a su favor. Fijar el salario pagado por el programa por debajo del de mercado permite beneficiar al máximo número de familias; fijarlo a igual nivel incentiva a quienes lo reciben a trabajar eficientemente; por último, si el salario pagado por el proyecto es más alto que el de mercado, la familia que lo recibe está recibiendo una efectiva ayuda para abandonar la pobreza.

Obviamente, los planificadores tendrán que decidirse sólo por una de las tres alternativas. No deberá ser la última por los siguientes motivos: pagar salarios altos permite beneficiar a un número muy reducido de familias (dada la limitación de recursos); el programa de creación pública de empleos no es la única política destinada a aliviar la pobreza por lo que no debe pretenderse que los salarios pagados en este caso solucionen totalmente la situación; los participantes en la construcción de los activos recibirán muchas veces al menos parte de los beneficios que éstos generan, de modo tal que esto debe considerarse parte de los ingresos que derivan del programa; como ya se mencionó, salarios altos pueden atraer participantes que no son miembros del grupo objetivo; y, por último, salarios altos incentivarán a los trabajadores a abandonar en alguna medida sus ocupaciones tradicionales.

Por su parte, los salarios más bajos que el salario de mercado sólo operarán eficientemente si hay una gran cantidad de trabajadores abiertamente desempleados, pues sólo para alguien que no reciba ningún ingreso será atractivo un salario muy bajo. Sin embargo, el desempleo no es la parte principal del problema del empleo y, por tanto, no son los desempleados sino los subempleados quienes conforman el grupo objetivo. Por otro lado, el pretender llegar a un número muy grande de familias a través de salarios muy bajos puede convertirse en una exageración que desemboque en pagar salarios tan bajos que resulten totalmente triviales.

Por eliminación, entonces, se deduce que la mejor forma de beneficiar al grupo objetivo en lo que se refiere al nivel de los salarios pagados, es fijar este nivel al mismo nivel que los salarios de mercado. Esto cobra mayor relevancia cuando se recuerda que los empleos creados pretenden ser adicionales a los empleos tradicionales en la economía pero no sustituirlos.

El cuadro 11 proporciona una lista de diversos programas públicos de creación de empleos en países en vías de desarrollo y el nivel de salarios que pagaban a la mano de obra no calificada en relación a los salarios imperantes en la economía.

Por último, además del nivel de los salarios y de la efectividad en llegar al grupo objetivo, los beneficios recibidos por este último dependen de la intensidad en mano de obra de los proyectos puestos en marcha. Esta variable puede medirse utilizando como proxy la proporción de los recursos totales destinados a salarios.<sup>1/</sup> Cuanto mayor sea esta proporción, mayor es la intensidad en mano de obra y mayor es el monto de beneficios obtenido por el grupo objetivo.

El cuadro 11 muestra en su última columna el costo salarial como porcentaje del gasto total en varios programas públicos de creación de empleos. Salta a la vista la gran variación de dicho porcentaje, variando desde 76% en el caso de un programa hindú hasta 16% en un programa de Bangladesh. De los 15 programas, 10 asignaron 50% o más de los recursos totales a salarios y sólo 5 destinaron menos de 50%. Burki y otros (1976) dicen que de acuerdo a dichos datos y otras consideraciones tales como límites tecnológicos, se puede deducir que el máximo que un programa puede destinar a salarios es 75% de sus costos totales.

Los mismos autores señalan cuatro factores que determinan el grado en que un programa será intensivo en mano de obra. En primer lugar, el tipo de proyectos. Si se considera el cuadro 12, que muestra la composición de costos para diversos tipos de proyectos puestos en marcha por el "Esquema de empleo rural garantizado" de Maharashtra, India, se observa la gran variación en el porcentaje que los salarios a la mano de obra no calificada representan del gasto total. Este va desde 54% en el caso de construcción de caminos hasta 80% en el caso de trabajos de desarrollo de recursos hídricos.

---

<sup>1/</sup> Esta será una buena medida aun cuando incluya los salarios del personal calificado, pues éstos tienden a ser una proporción muy pequeña del gasto total.

Cuadro 11

SALARIOS E INTENSIDAD EN TRABAJO EN ALGUNOS PROGRAMAS PUBLICOS  
DE CREACION DE EMPLEOS

País	Programa	Nivel de salarios	Salarios como % del gasto total
Afganistán	Desarrollo provincial	Aproximadamente 1/2 del salario agrícola	55%
Bangladesh	Programa de trabajos	Salario agrícola	16%
Brasil	Departamento Nacional de Obras Contra las Secas	?	25%
Colombia	Pico y Pala	Casi el doble del salario agrícola	66%
Etiopía	Alimento por trabajo (Provincia de Tigre)	Aproximadamente 2/3 de salario agrícola	25%
India	a) Crash Scheme for Rural Employment b) Drought Prone Areas	Salario agrícola de fuera de temporada Varía	76% 50%
Indonesia	a) Kabupaten b) Padat Karya	Salario agrícola Aproximadamente 1/2 del salario agrícola	28% -
Mauricio	a) Travail pour tous b) Desarrollo rural	78% del salario mínimo oficial 78% del salario mínimo oficial	53% -
Marruecos	Promotion nationale	Aproximadamente 3/4 del salario agrícola	50%
Pakistán	Rural Works Program	Salario agrícola	30%
Rep. de Corea	Programa de trabajos de autoayuda	Aproximadamente 2/3 del salario agrícola	70-75%
Trinidad & Tobago	Special Works Program	Salario mínimo oficial (doble del salario agrícola)	51%
Túnez	Lutte contre le sous developpement	Aproximadamente 3/4 del salario agrícola	50%

Fuente: Burki y otros (1976).

Cuadro 12

COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS COSTOS TOTALES EN DIFERENTES PROYECTOS  
EMPRENDIDOS POR EL ESQUEMA DE EMPLEO RURAL GARANTIZADO DE  
MAHARASHTRA, INDIA

Rubros	Reforestación y conservación de suelos	Desarrollo de recursos hídricos	Construcción de caminos
Mano de obra no calificada	70.6	80.0	54.3
Mano de obra calificada	0	1.1	0.9
Tierra	0	16.2	28.7
Materiales, equipo transporte	3.5	1.6	11.9
Personal administrativo	25.9	1.1	4.2
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Costa (1978).

/En segundo

En segundo lugar, la intensidad en mano de obra está determinada por las especificaciones. Mientras mayor se desea que sea la calidad de los activos construidos, mayor será la calidad de los insumos necesarios y, por lo tanto, su costo. Así, menor será el porcentaje de los recursos totales destinados a salarios.

El tercer factor es la tecnología elegida. Esto es obvio y no requiere de mayor elaboración. El último factor es quién está directamente encargado de poner en marcha un proyecto. El mayor grado de intensidad en mano de obra se observa cuando los proyectos están a cargo de funcionarios locales electos, y el menor grado cuando están a cargo de contratistas. Cuando los proyectos están a cargo de funcionarios administrativos, el grado de intensidad en mano de obra se sitúa entre los de los dos casos anteriores.

Todos los factores señalados determinan, pues, la magnitud del beneficio salarial recibido por el grupo objetivo. Dicho beneficio puede llegar a ser bastante importante, como lo confirman los siguientes ejemplos. En Marruecos, se calculó que el ingreso recibido por participar en el programa "Promotion nationale" superaba la renta media del fellah o campesino. Por ejemplo, al cabo de 150 días, el trabajador recibía un ingreso de 600 dirhams (300 en efectivo y 300 en especie), cuando el ingreso del fellah promedio era de 400 dirhams anuales.<sup>1/</sup> Por otro lado, en el "Esquema de empleo rural garantizado" de Maharashtra, los trabajadores sin tierra que participaron aumentaron sus ingresos en 225% (de 169 rupias a 550) y los trabajadores con tierra aumentaron sus ingresos en 44% (de 834 rupias a 1 198).<sup>2/</sup>

b) Activos

Concomitante al objetivo de reducir la incidencia de la pobreza a través de mayores oportunidades de empleo e ingreso, los programas públicos de creación de empleos tienen el objetivo de crear activos útiles para la sociedad.

La magnitud de los beneficios que el grupo objetivo deriva de la operación de estos activos dependerá del proceso de selección de proyectos. Este supone tener en cuenta el tipo de activos creados (capacidad de generar

---

<sup>1/</sup> Datos de 1963.

<sup>2/</sup> Datos de 1976 y 1977.



empleos de largo plazo), la propiedad de los activos (quién se apropia de los beneficios a que dan origen) y la localización de los activos (qué tipo de población vive en la zona en que se producen los beneficios).

En estas tres áreas se debe intentar que el más beneficiado sea el grupo objetivo, es decir, el mismo grupo al cual se pretendió beneficiar con empleos e ingresos en la etapa de construcción de los activos.

Para asegurar que son los miembros del grupo objetivo quienes se beneficiarán de la operación de estos activos, se necesita llevar a cabo un proceso serio, cuidadoso y adecuado de planificación, supervisión y evolución.

El papel del proceso de planificación será diseñar y seleccionar proyectos que beneficien a los pobres, teniendo en cuenta las tres áreas mencionadas anteriormente (tipo, propiedad y localización de los activos). El proceso de supervisión debe asegurar que las disposiciones encaminadas a beneficiar al grupo objetivo se cumplan. Por último, el proceso de evaluación es imprescindible tanto para una buena supervisión como para "aprender sobre la marcha"; esto último se basa tanto en corregir errores en la actividad futura como en apreciar la conveniencia de seguir o no seguir poniendo en marcha tal o cual tipo de proyectos.

A continuación se exponen algunas reflexiones acerca de las tres características de los activos (tipo, propiedad y localización) que condicionan la magnitud de los beneficios que ellos generan para el grupo objetivo.

En primer lugar, referirse al tipo de activos creados significa aludir a la capacidad que éstos tienen de generar beneficios durante su fase de operación para el grupo objetivo, dentro de los cuales destacan el empleo de largo plazo y la capacidad de satisfacer las necesidades básicas para dicho grupo. Estos dos aspectos, sin embargo, pueden a veces ser excluyentes: por ejemplo, los proyectos de infraestructura social (escuelas, centros médicos, etc.) pueden satisfacer directamente las necesidades de los más pobres pero no generan empleos de largo plazo para ellos. Asimismo, hay proyectos que aún cuando generan mucho empleo de corto plazo, pueden no contribuir a ninguno de los dos aspectos; por ejemplo, los trabajos de limpieza urbana en zonas habitadas por personas de altos ingresos.

/Es esencial

Es esencial que la selección de proyectos se circunscriba sólo a aquellos que resulten en la creación o mejora de un activo con valor para la sociedad. El empleo de largo plazo se logrará con una buena mantención y operación del activo de donde se desprende la importancia que los proyectos puestos en marcha reciban fondos no sólo para la fase construcción del activo sino también para su fase de operación. Esta será una importante función de la gestión administrativa y de planificación.

En el área urbana, los proyectos que generan empleo de largo plazo son principalmente aquéllos que consisten en la creación o consolidación de pequeñas empresas o talleres o que consisten en la construcción de la infraestructura económica que permita que en cierta zona acondicionada especialmente puedan establecerse pequeños productores o artesanos.

Pero es en el área rural donde existen las mayores oportunidades de generar empleo de largo plazo. Los proyectos que lo hacen son en general aquéllos que aumentan la productividad de la tierra y aquéllos que amplían la frontera agrícola, es decir, trabajos de irrigación, construcción de caminos rurales, trabajos de desarrollo de recursos hídricos, colonización de nuevas tierras, etc. También serán importantes los proyectos destinados a establecer actividades no agrícolas.<sup>1/</sup>

El cuadro 13 muestra cómo los diferentes tipos de proyectos resultan en diferentes proporciones de los beneficios totales recibidos por el grupo objetivo, según datos del "Esquema de empleo rural garantizado" de Maharashtra. Los proyectos de construcción de caminos generan el mayor beneficio para el grupo objetivo en relación a los beneficios obtenidos por otros grupos. Asimismo, es el único tipo de proyecto donde el grupo objetivo recibe una mayor proporción de los beneficios que otros grupos en la etapa de operación de los activos.

En segundo lugar, cuando se habla de la propiedad de los activos, se hace referencia no a quién es el dueño legal sino a quién se apropia de los beneficios. Como ya se observó, el empleo de largo plazo es uno de estos beneficios, aun cuando existen otros tales como aumento de la productividad de la tierra, servicios, etc.

---

<sup>1/</sup> Se ha demostrado la importancia que pueden tener las actividades no agrícolas en el área rural. Ver, Liedholm (1980).

Cuadro 13

BENEFICIOS RECIBIDOS POR EL GRUPO OBJETIVO Y POR OTROS GRUPOS  
SEGUN TIPO DE PROYECTOS EN EL ESQUEMA DE EMPLEO RURAL  
GARANTIZADO DE MAHARASHTRA  
(Porcentajes)

	Fase de construcción	Fase de Operación	Total
<u>Conservación de suelos</u>			
Grupo objetivo	71	21	28
Otros grupos	29	79	72
Total	100	100	100
<u>Desarrollo de recursos</u>			
Grupo objetivo	95	21	53
Otros grupos	5	79	47
Total	100	100	100
<u>Construcción de caminos</u>			
Grupo objetivo	76	52	57
Otros grupos	24	48	43
Total	100	100	100

Fuente: Costa (1978).

El caso en que se obtendrán los mayores beneficios para el grupo objetivo es aquél en que la propiedad del activo producido pasa a manos de éste, y ojalá no sólo en el sentido de apropiación de beneficios sino también de título legal sobre él. Los proyectos que deben tener la primera prioridad en el proceso de selección son aquéllos que entregan la propiedad del activo creado al mismo grupo de personas que participó en su construcción.

En Corea, por ejemplo, tierras reclamadas a través de la acción de un programa público de creación de empleos fueron dadas a quienes participaron en los proyectos de reclamación. En Túnez, los trabajadores del programa "Lutte contre le sous developpement" que acondicionaron tierra y plantaron árboles reciben derechos para usar la tierra acondicionada y después de un año pueden pastorear su ganado en ella y cosechar fruta de los árboles; asimismo, después de diez años pueden cortar un árbol para leña, siempre y cuando planten otro. En Mauricio, por último, la tierra recién reclamada fue dada a campesinos sin tierra de villorrios cercanos.

En tercer lugar, para lograr todo lo anterior, es importante que la localización del proyecto sea la correcta: será muy difícil dar en propiedad el activo creado a los trabajadores empleados en la construcción de éste, si por ejemplo, dicho activo se localiza físicamente en un área habitada principalmente por grandes terratenientes (en el caso de proyectos rurales) o en un área habitada por familias de altos ingresos (en el caso de proyectos urbanos). Los procesos de planificación, control, etc. deben apuntar a que los proyectos se localicen en áreas habitadas por miembros del grupo objetivo: campesinos pobres en el área rural y familias de bajos ingresos en el área urbana.

La probabilidad de generar empleos e ingreso de largo plazo para el grupo objetivo es mayor si los proyectos se localizan en áreas donde predominan los pobres. Esto es así porque los beneficios que se derivan de la operación de un activo tienden a distribuirse en forma proporcional a la distribución del ingreso y de la riqueza del área en que se crea. Más aún, los grupos más privilegiados lograrán influir en el programa de forma tal de obtener una parte desproporcionada de los beneficios. Por lo tanto, si los proyectos se llevan a cabo en áreas donde predominan los pobres, éstos

/obtenerán la

obtendrán la parte principal de los beneficios, y al no haber grupos influyentes importantes en el área, disminuye el peligro de que los pobres obtengan una proporción de los beneficios más pequeña que la que les corresponde.

## VII. CONCLUSION

Dada la gravedad de la situación de pobreza y su estrecha relación con el problema del empleo, es imperativo que una parte importante de la lucha contra la pobreza se haga a través de la creación de puestos de trabajo adicionales en la economía. En este documento se ha sugerido que la política específica que debe seguirse es la creación directa de empleo a través del uso del gasto fiscal. Esta se materializará en los programas de subsidios a la contratación adicional de mano de obra en el sector privado y en los programas públicos de creación de empleo.

La efectividad de dichos programas dependerá de cuán eficientemente logran crear empleos en la economía y de cuán eficientemente logran concentrar sus beneficios en el grupo objetivo.

Con respecto a la creación de empleo, se mencionó que estos programas generan efectos negativos y positivos. El efecto positivo de un programa público de creación de empleos será mayor cuanto más alta sea la elasticidad de la curva de oferta de trabajo relevante y más baja la elasticidad de la curva de demanda por trabajo. En el caso de los subsidios, el efecto positivo será mayor cuanto mayores sean las elasticidades de sustitución entre los factores de producción y la elasticidad salario de la demanda por mano de obra (efecto sustitución) y cuanto mayores sean la elasticidad precio de la demanda por el bien producido y la elasticidad de la demanda derivada por los factores que lo producen (efecto escala). A dichos efectos positivos deben agregarse los efectos intersectoriales resultantes de las relaciones entre los diferentes sectores de la economía y los efectos macroeconómicos, resultantes del aumento del ingreso disponible de las personas, de los beneficios de las empresas (en el caso de los subsidios) y del aumento del déficit público.

El efecto negativo de los programas sobre la creación de empleo se conoce como "efecto de desplazamiento". Surge de factores tales como la reducción en el gasto público o privado que resulta de financiar los programas, de una tendencia a una menor formación de capital en la economía, del desplazamiento de empresas no subsidiadas por empresas subsidiadas y del desplazamiento de trabajadores no subsidiados por trabajadores subsidiados.

En el caso de los subsidios, para tener una idea exacta de la creación total de empleo, se debe tomar en cuenta, además de los factores positivos y negativos señalados, la magnitud de la creación directa neta de empleos, pues no todos los puestos de trabajo subsidiados deben su existencia al subsidio.

Para que los beneficios de empleo e ingreso a que den lugar los programas recaigan en grupos pobres, es necesario definir un grupo objetivo de las políticas. Una definición amplia de éste es el grupo constituido por los jóvenes y adultos pobres y subempleados. Esta definición deberá acotarse regionalmente.

El programa de subsidios genera efectos positivos directos e indirectos sobre el grupo objetivo. El efecto directo está constituido por quienes logran acceder a los puestos de trabajo subsidiados. Esto dependerá de las características del subsidio, las cuales deberán ser, al menos, las siguientes: ser un subsidio de creación de empleos, otorgado según volumen adicional de empleo, selectivo, otorgable al empleador y de duración indefinida.

El efecto indirecto consiste en los efectos que el subsidio otorgado a las empresas del sector moderno genera en el sector tradicional de la economía, los cuales consisten en la incorporación de nuevos trabajadores al mercado laboral y en un crecimiento de los salarios. Este efecto indirecto será mayor cuanto mayores sean las elasticidades de la demanda por mano de obra en el sector moderno y de la oferta de mano de obra en el sector tradicional, y cuanto menor sea la elasticidad de la demanda de mano de obra en el sector tradicional.

Los beneficios recibidos por el grupo objetivo de los programas públicos de creación de empleo surgen de los salarios pagados y de los activos creados. En el caso de los salarios son determinantes su nivel, la efectividad en llegar al grupo objetivo y la intensidad en trabajo de los proyectos. La magnitud de los beneficios que surgen de los activos creados dependerá de cuan adecuadamente se seleccionen los proyectos, teniendo en cuenta el tipo, la propiedad y la localización de los activos.

/Todos los

Todos los factores enumerados deberán ser tenidos en cuenta para el diseño de los programas. Puesto que los dos programas (subsidijs y creación de empleos) tienen características diferentes y producen resultados de diverso tipo, la política apropiada será poner ambos programas en marcha, combinándolos, para aprovechar al máximo las ventajas que cada uno presente según las diversas situaciones.

Así, por ejemplo, un programa de subsidijs producirá mejores resultados que un programa público de creación de empleos donde haya infraestructura productiva y capacidad ociosa (especialmente en el corto plazo), mientras menor sea el rol que se le quiere dar al Estado en la actividad productiva, mientras más importancia se le de a la capacitación en lugares de trabajo establecidos, si no hay suficiente capacidad administrativa en el gobierno para manejar un gran programa de creación de empleos, para minimizar el costo para el gobierno por cada puesto de trabajo creado, y si concomitantemente se desea incentivar el desarrollo de ciertas industrias existentes (de exportación, en ciertas regiones, etc.).

Por su parte, un programa público de creación de empleos será superior a uno de subsidijs en situaciones donde los niveles de calificación de la mano de obra son tan bajos que la industria privada no los contrataría, donde el sector moderno es muy reducido, cuando se desea introducir nuevas actividades en ciertas zonas (actividades no agrícolas en áreas rurales, por ejemplo) pues los subsidijs no suelen ser suficiente incentivo para la instalación de nuevas industrias privadas en zonas menos desarrolladas, para mantener una alta flexibilidad y rapidez de resultados, cuando se quiere llegar directamente al grupo objetivo, cuando no hay capacidad ociosa en la industria privada y cuando hay muchas obras públicas que necesitan llevarse a cabo.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALTIMIR, O., La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL Nº 27, Santiago, 1979.
- ARLES, J.P., "Programas de urgencia para la creación de empleos", Revista Internacional del Trabajo 89(1), enero, 1974.
- BALKENHOL, B., Marginal Employment Subsidies - Issues and Evidence, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 15, OIT, Ginebra, diciembre, 1979.
- BALKENHOL, B., Direct Job Creation Schemes in Industrialized Countries - Issues and Evidence, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 17, OIT, Ginebra, julio, 1980.
- BEQUELE, A. y D.H. FREEDMAN, "Relaciones entre el empleo y las necesidades esenciales", Revista Internacional del Trabajo 98(3), julio-septiembre, 1979.
- BISHOP, J. y R. HAVEMAN, "Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law be Repealed?", The American Economic Review, Vol. 69, mayo, 1979.
- BISHOP, J. y R. LERMAN, "Wage Subsidies for Income Maintenance and Job Creation", en R. Taggart (ed), Job Creation: What Works? Olympus Publishing Company, Salt Lake City, 1977.
- BURKI, S.J., D.G. DAVIES, R.H. HOOK y J.W. THOMAS, editado por R.V. Weaving, Public Works Programs in Developing Countries: A Comparative Analysis, World Bank Staff Working Paper Nº 224, febrero, 1976.
- CEPAL-PNUD, ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, Santiago, 1980.
- COSTA, E., An Assessment of the Flows of Benefits Generated by Public Investment in the Employment Guarantee Scheme of Maharashtra, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 12, OIT, Ginebra, diciembre, 1978.
- GARCIA, N.E. y V.E. TOKMAN, El subempleo en América Latina: Evolución histórica y requerimientos futuros, PREALC, Documento de Trabajo Nº 198, febrero, 1981.
- GIRLING, R. y S. KEITH, Jamaica's Employment Crisis: A Political Economic Evaluation of the Jamaican Special Employment Program, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 8, OIT, Ginebra, julio, 1977.

- GUHA, S., Planning, Organisation and Administration of the "Rural Employment Guarantee Scheme" in Maharashtra State of India, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper No 2, OIT, Ginebra, marzo, 1975.
- GUHA, S., Organisation, Planning and Administration of the "Drought Prone Areas Programme" in Ahmendnagar and Sholapur Districts of Maharashtra State of India, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper No 4, OIT, Ginebra, abril, 1975.
- GUHA, S., Policies to Enhance Income Redistributive Potential and Participatory Character of Labour-Intensive Rural Public Works Programmes: Some Lessons from the Maharashtra Employment Guarantee Scheme, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper No 16, OIT, Ginebra, diciembre, 1979.
- HAVEMAN, R.H., A Benefit-Cost and Political Analysis of the Netherland's Social Employment Program, Institute for Research on Poverty, Special Report Series No 15, marzo, 1977.
- HAVEMAN, R.H., "The Dutch Social Employment Program", en J.L. Palmer (ed.), Creating Jobs: Public Employment Programs and Wage Subsidies, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1978.
- HAVEMAN, R.H., Direct Job Creation: Potentials and Realities, Institute for Research on Poverty, Discussion Papers No 570-79, septiembre, 1979.
- HAVEMAN, R.H. y G.B. CHRISTAINSEN, Public Employment and Wage Subsidies in Western Europe and the U.S.: What We're Doing and What We Know, Institute for Research on Poverty, Discussion Papers No 522-78, noviembre, 1978.
- JACKSON, D. y H.A. TURNER, "Cómo promover el empleo en una economía con excedente de mano de obra", Revista Internacional del Trabajo, 87(4), abril, 1973.
- KOPITS, G.F., "Wage Subsidies and Employment: An Analysis of the French Experience", IMF Staff Papers 25(3), septiembre, 1978.
- LAMPMAN, R.J. (ed.), "Income Redistribution and the Labor Supply", The Journal of Human Resources III(3), summer 1978.
- LEWIS, J.P., "The Public Works Approach to Low-End Poverty Problems: The New Potentialities of an Old Answer", Journal of Development Planning No 5, Naciones Unidas, Nueva York, 1972.

- LEWIS, J.P., "Designing the Public Works Mode of Anti-Poverty Policy", en Frank, C.R. y R.C. Webb (eds.), Income Distribution and Growth in the Less-Developed Countries, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1977.
- LIEDHOLM, C., "Estado actual de los conocimientos sobre fuentes y sistemas no agrícolas de ingresos y empleos para familias rurales de bajos ingresos", en IICA-Gobierno de Venezuela, Diálogo Continental sobre reforma agraria y desarrollo rural integrado. Informe final, Caracas, 1980.
- LISK, F., "Las estrategias convencionales de desarrollo y las necesidades esenciales", Revista Internacional del Trabajo, 95(2) marzo-abril, 1977.
- NACIONES UNIDAS, Centro de Información Económica y Social, Ataque contra la pobreza de las masas y el desempleo, Nueva York, 1972.
- NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Poverty, Unemployment and Development Policy. A Case Study of Selected Issues with Reference to Kerala, Nueva York, 1975.
- OIT, Employment, Growth and Basic Needs, Ginebra, 1976.
- OIT, Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina, Santiago, 1980.
- PEACOCK, A.G. y G.K. SHAW, Fiscal Policy and the Employment Problem in Less Developed Countries, OECD, Paris, 1971.
- PHAN-THUY, N., Cost-Benefit Analysis of Labour-Intensive Public Works Programmes: A Case Study of the "Pilot-Intensive Rural Employment Project"(PIREP) in Mangalur Block of Tamil Nadu in India, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 10, OIT, Ginebra, marzo, 1978.
- PHAN-THUY, N., Controversies on Marginal Employment Premiums as an Anti-Inflationary Job Promotion Measure in Industrialised Countries: A Preliminary View, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 14, OIT, Ginebra, marzo, 1979.
- PHEAIC, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago, 1976.
- TAMBLAY, J., Efecto ocupacional de la política de subsidio a la contratación adicional de mano de obra en Chile, PHEAIC, Monografías sobre Empleo Nº 14, julio, 1979.

- TIRONI, E., Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a los bienes y servicios básicos, E/CEPAL/PROY. 1/11, CEPAL, agosto, 1979.
- URMENETA, R., El Plan de Empleo Mínimo en Chile, PREALC, Monografías sobre Empleo Nº 13, julio, 1979.
- WERNEKE, D., "Programas de creación de empleos: La experiencia de los Estados Unidos", Revista Internacional del Trabajo 94(1), julio-agosto, 1976.