

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA

E/CEPAL/L.267 *pc. 2*
19 de mayo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

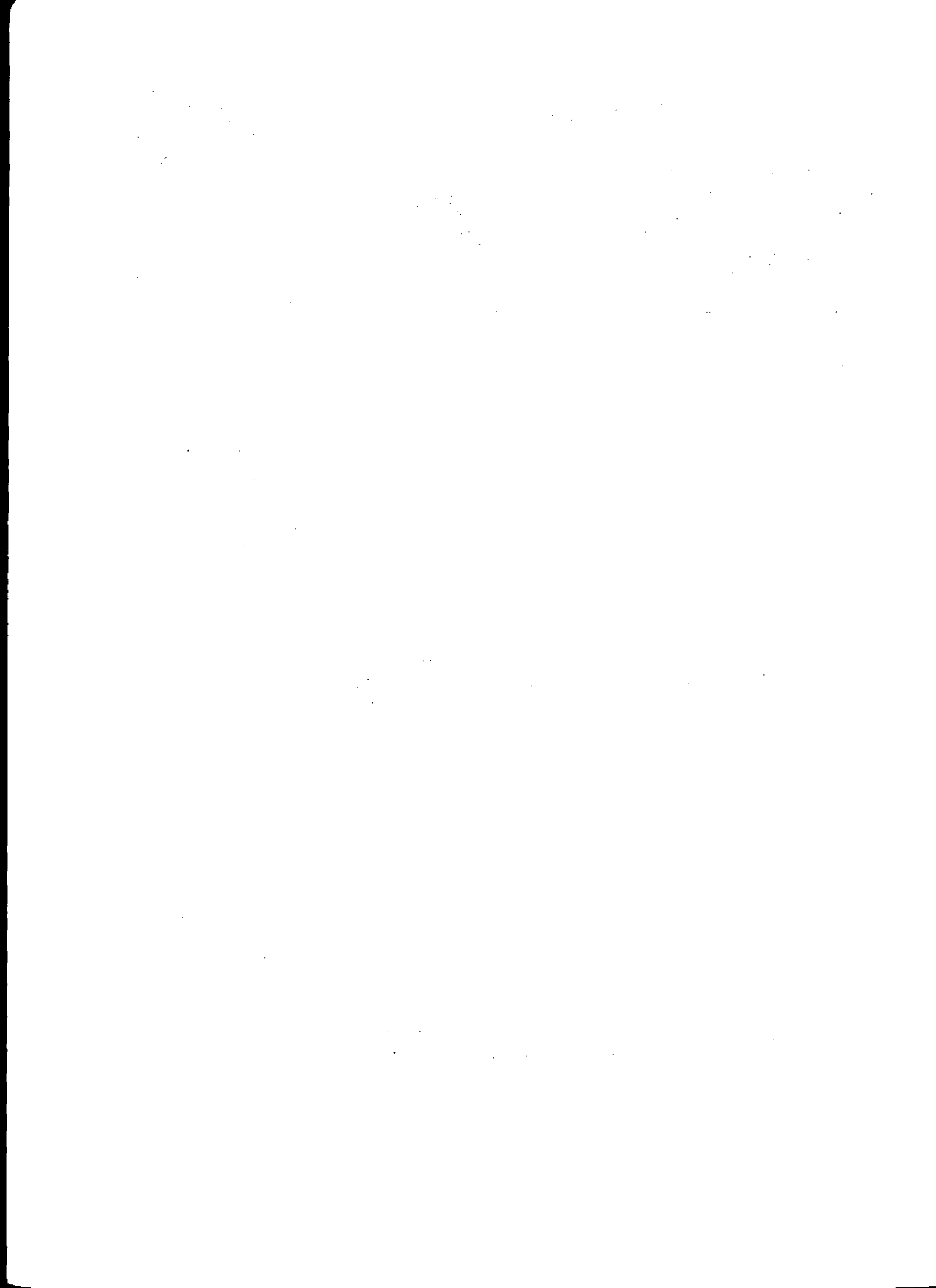
Comisión Económica para América Latina



GENERACION DE INGRESOS PARA GRUPOS POBRES:
ANALISIS DE DOS INSTRUMENTOS DE CREACION
DE EMPLEOS ADICIONALES

Este documento fue preparado por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica. Este trabajo será publicado en el Boletín de Planificación Nº 15 del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

82-5-1043



INDICE

	<u>Página</u>
I. CONSIDERACIONES GENERALES.....	1
1. Pobreza y las áreas de intervención.....	1
2. Las políticas de generación de ingresos.....	2
3. Los dos instrumentos elegidos.....	3
4. El alcance de la política.....	4
II. CREACION DE EMPLEO.....	5
1. El programa público de creación de empleos...	5
2. El programa de subsidio.....	7
3. Efectos globales positivos.....	16
4. Efectos negativos sobre el empleo.....	17
III. CRITERIOS A TENER EN CUENTA EN EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS.....	18
1. El programa de subsidios.....	18
2. El programa público de creación de empleos...	23
IV. COMENTARIOS FINALES.....	32
 BIBLIOGRAFIA.....	 33

GENERACION DE INGRESOS PARA GRUPOS POBRES:
ANALISIS DE DOS INSTRUMENTOS DE CREACION
DE EMPLEOS ADICIONALES

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Pobreza y las áreas de intervención

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 que han experimentado. Surge de ello, entonces, la necesidad de realizar esfuerzos deliberados por modificar el accionar de los sistemas económicos de forma tal de aliviar la pobreza.

Son diversas las razones que justifican el que dichos esfuerzos deliberados sean responsabilidad del Estado.^{1/} Tales esfuerzos, que a menudo toman la forma de intervenciones directas, deberán encaminarse a dos grandes áreas: a asegurar la disponibilidad de los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas y a asegurar la disponibilidad de fuentes adecuadas de ingresos para los pobres.^{2/} 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 dicho problema.

Hecha la salvedad de la necesidad de intervenir en las dos áreas, este trabajo se ocupará de analizar una política destinada a generar ingresos para grupos pobres.

^{1/} Ver, por ejemplo, Tironi (1979).

^{2/} En realidad, tanto la mayor disponibilidad de bienes o servicios como la mayor disponibilidad de dinero son formas de elevar el ingreso real de los grupos pobres. La distinción de las dos grandes áreas de intervención hecha aquí obedece simplemente al deseo de distinguir entre aumentos en ingreso monetario y aumentos en el ingreso que toman la forma de bienes o servicios.

2. Las políticas de generación de ingresos

Las políticas para generar ingresos para los grupos pobres pueden dividirse en dos grandes grupos: transferencias puras y transferencias vía empleo. Las primeras consisten en el traspaso de una cierta cantidad de dinero sin que el beneficiario tenga que ofrecer algo a cambio. Un ejemplo de éstas son los subsidios de cesantía. Las transferencias vía empleo suponen que el beneficiario debe realizar alguna actividad a cambio del dinero recibido.

En este documento se ha elegido analizar una política de transferencias vía empleo dado que éstas son, a la vez, productivas para la sociedad y dignas para los beneficiarios.

Las sociedades pobres tienen gran escasez de recursos, los cuales han de ser usados en la forma más eficiente posible. Numerosos objetivos compiten por tales recursos, pero de éstos destacan dos: el crecimiento económico y la eliminación de la pobreza. Las transferencias vía empleo tienen la ventaja de conjugar ambos objetivos, pues la pobreza disminuye (debido a la transferencia misma) y hay un efecto positivo sobre el crecimiento económico (sea a través de la creación de activos, sea a través de volúmenes de producción mayores). Es en este último sentido que las transferencias vía empleo son productivas. En cambio, las transferencias puras consiguen disminuir la pobreza, pero sus efectos sobre el crecimiento económico son difíciles de estimar, y, en todo caso, si son positivos, ocurrirán en un punto lejano en el tiempo.^{3/}

Por otro lado, el empleo es un fin en sí mismo y puede ser considerado como 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.^{4/} Así, con el empleo se evita la connotación (muchas veces denigrante) de "regalo" que una transferencia pura pueda tener.

^{3/} Las transferencias puras inciden favorablemente sobre el crecimiento económico, en el largo plazo, a través de las mejoras en capital humano que surgirán al disminuir la pobreza (efecto que también se da con las transferencias vía empleo), pero pueden incidir negativamente sobre el crecimiento al restar recursos que podrían haber sido destinados a actividades directamente productivas. Sin embargo, pueden tener efectos positivos en el sentido que al otorgar un cierto monto de dinero, el beneficiario puede actuar en forma más productiva, al estar dispuesto a tomar más riesgos en su actividad económica e influir así en los rendimientos obtenidos.

^{4/} No está demás agregar que los países del mundo entero han consagrado el trabajo como un derecho humano básico, en el Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Una última razón para preferir las transferencias vía empleo a las transferencias puras es que se consigue disminuir las filtraciones hacia grupos no pobres. Esto se logra atando la transferencia con actividades que los no pobres normalmente no realizan.

3. Los dos instrumentos elegidos

En este documento se analizan la creación pública de empleos y los subsidios a la contratación de mano de obra adicional. Ambos instrumentos son concebidos como las dos partes integrantes de un solo programa de creación de empleos a través del uso del gasto fiscal. Mediante la creación pública de empleos se crean puestos de trabajo en el sector público y mediante los subsidios, en el sector privado.

Son diversas las razones que apoyan la elección de estos dos mecanismos, de entre las posibles opciones de transferencias vía empleo, para ser analizados y ser presentados como una alternativa viable para generar ingresos para grupos pobres. El uso amplio de ambos en muchos países es uno de ellos.^{5/} En segundo lugar, son susceptibles de ser puestos en práctica rápidamente, especialmente porque su puesta en marcha no requiere necesariamente el crear nuevos entes institucionales.^{6/} En tercer lugar, el uso conjunto de ambos programas permite combinar eficientemente las ventajas de cada uno.^{7/} Por último, son dos programas que pueden producir resultados rápidamente.

El programa de subsidios a la contratación de mano de obra adicional en el sector privado se realiza a través de un pago que el gobierno otorga a las empresas del sector moderno de la economía con el fin de aumentar el número de trabajadores contratados. No se incluyen las empresas del sector tradicional pues éstas muchas veces ni siquiera están adecuadamente registradas y, junto con otras características, esto hace muy difícil "llegar" a ellas. Estos subsidios pueden tomar numerosas formas, las cuales serán analizadas más adelante.

El otro programa es el programa público de creación de empleos. Este estará 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 tienen como objetivo la creación de activos útiles para la sociedad.

^{5/} Cabe anotar, sin embargo, que los programas de subsidios han sido usados principalmente en países industrializados, aunque no exclusivamente. Los programas públicos de creación de empleos sí han tenido una difusión bastante amplia en los países menos desarrollados.

^{6/} Un caso contrario es el del apoyo a la pequeña unidad productiva, donde la puesta en marcha de un sistema adecuado de financiamiento demandará más tiempo y más recursos institucionales. Ver Jiménez (1981).

^{7/} Como se señala más adelante, el programa público de creación de empleos es especialmente conveniente para ser aplicado en áreas rurales, mientras que el programa de subsidios lo será en áreas urbanas.

4. El alcance de la política

Es importante señalar claramente cuál es la relación entre la política sugerida en este documento y los problemas de empleo y pobreza.

No debe pensarse, bajo ninguna circunstancia, que estas políticas serán suficientes para erradicar totalmente dichos problemas. Con respecto al problema del empleo, hay que hacer énfasis en que los instrumentos propuestos no tienen como objetivo, en este caso, solucionarlo, sino colaborar en la lucha contra la pobreza. El empleo es utilizado únicamente como un medio. La importante relación que existe entre los problemas de empleo y pobreza convierte tal medio en uno muy importante, pero no debe perderse de vista el objetivo.^{8/}

El problema del empleo tampoco se resolverá como subproducto de la aplicación de estas políticas para combatir la pobreza. En promedio, América Latina en 1980 presenta un problema de subempleo que afecta al 42.1% de la población económicamente activa, además de un 3.9% de ésta que sufre de desempleo abierto.^{9/} Las políticas sugeridas afectarán a una proporción mucho más reducida de la fuerza laboral, pues sería prácticamente imposible para cualquier país montarlas a la escala que se necesitaría para alcanzar a tales proporciones de la fuerza laboral. Típicamente, estas políticas no pretenden cambiar sustancialmente la forma en que el mercado laboral opera, sino solamente modificar en parte los resultados de su funcionamiento.

Asimismo, estas políticas no pueden pretender por sí solas solucionar el problema de la pobreza. Son sólo parte de un programa integrado de lucha contra ésta, en el que habrán también políticas destinadas a aumentar la disponibilidad de bienes y servicios básicos así como otras destinadas a aumentar los ingresos de los pobres.

El diseño del programa integrado de ataque a la pobreza exige el análisis individual de una serie de políticas diferentes que puedan tener resultados positivos en la erradicación de la pobreza. Este trabajo se centra en esta primera etapa del análisis, para el caso de una alternativa específica.

De dicho análisis surgirán las opciones que se materializarán en el marco del programa antipobreza y las que no lo harán, teniendo en cuenta las complementariedades y sustituibilidades entre ellas, y sus relaciones con las condiciones macroeconómicas, con la política económica vigente y con las condiciones políticas. Por último, para cada opción que se haya decidido poner en marcha habrá que definir a qué situaciones específicas se dirigirá, determinando así su importancia dentro del conjunto de acciones antipobreza.

^{8/} En PREALC (junio 1981) se analiza detalladamente la relación entre empleo y pobreza.

^{9/} Según PREALC (agosto 1981).

II. CREACION DE EMPLEO

Como ya se ha mencionado, el objetivo de los programas presentados en este trabajo es colaborar en la lucha contra la pobreza a través de la generación de ingresos, por medio de la creación de puestos de trabajo. Conviene, entonces, señalar los mecanismos a través de los cuales estos programas influyen sobre el nivel de empleo y los factores de los que ellos dependen.

1. El programa público de creación de empleos

La explicación de la forma en que el programa público de creación de empleos contribuye a aumentar el nivel de empleo es bastante simple. El efecto se reduce a un aumento exógeno ^{10/} 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. Cuanto 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, ^{11/} 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 ³EF). Como se ve, el empleo aumenta a OA a OD en lugar de aumentar a OC, dada la curva de oferta S_2 . ^{12/}

^{10/} Es decir, no determinado por el accionar del mercado, sino por una intervención directa del Estado.

^{11/} Baja calificación de los trabajadores, etc.

^{12/} 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 1

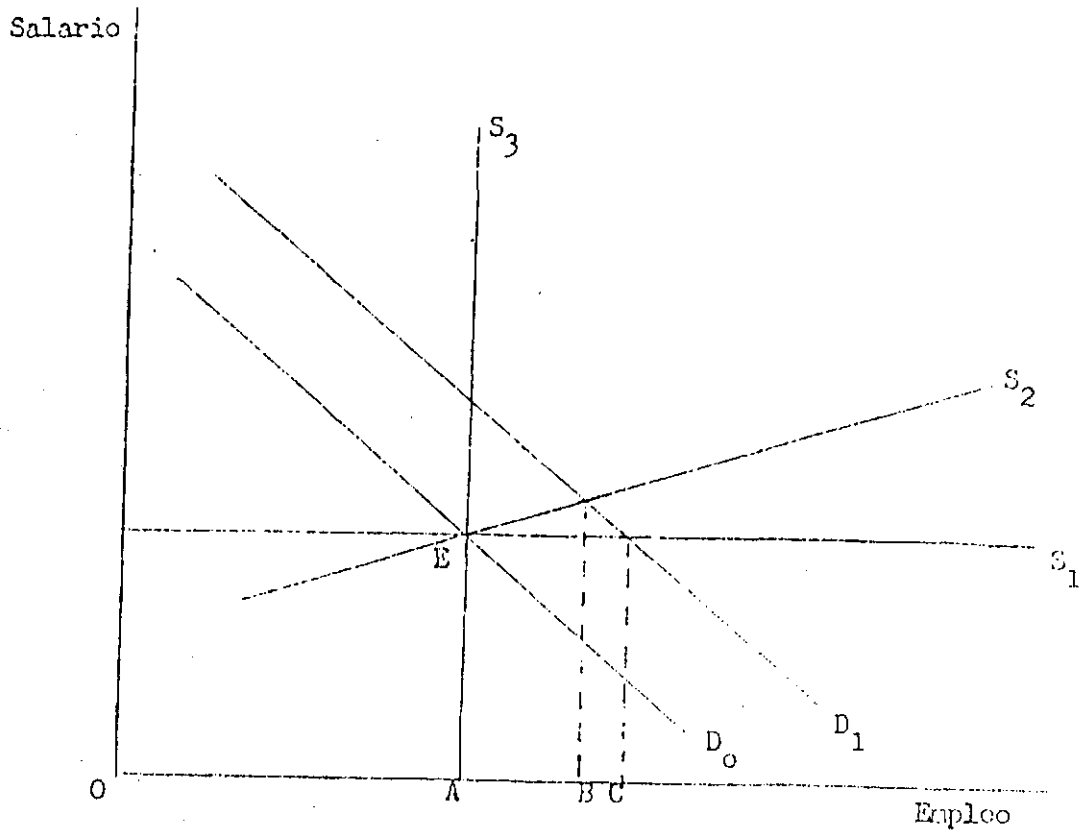
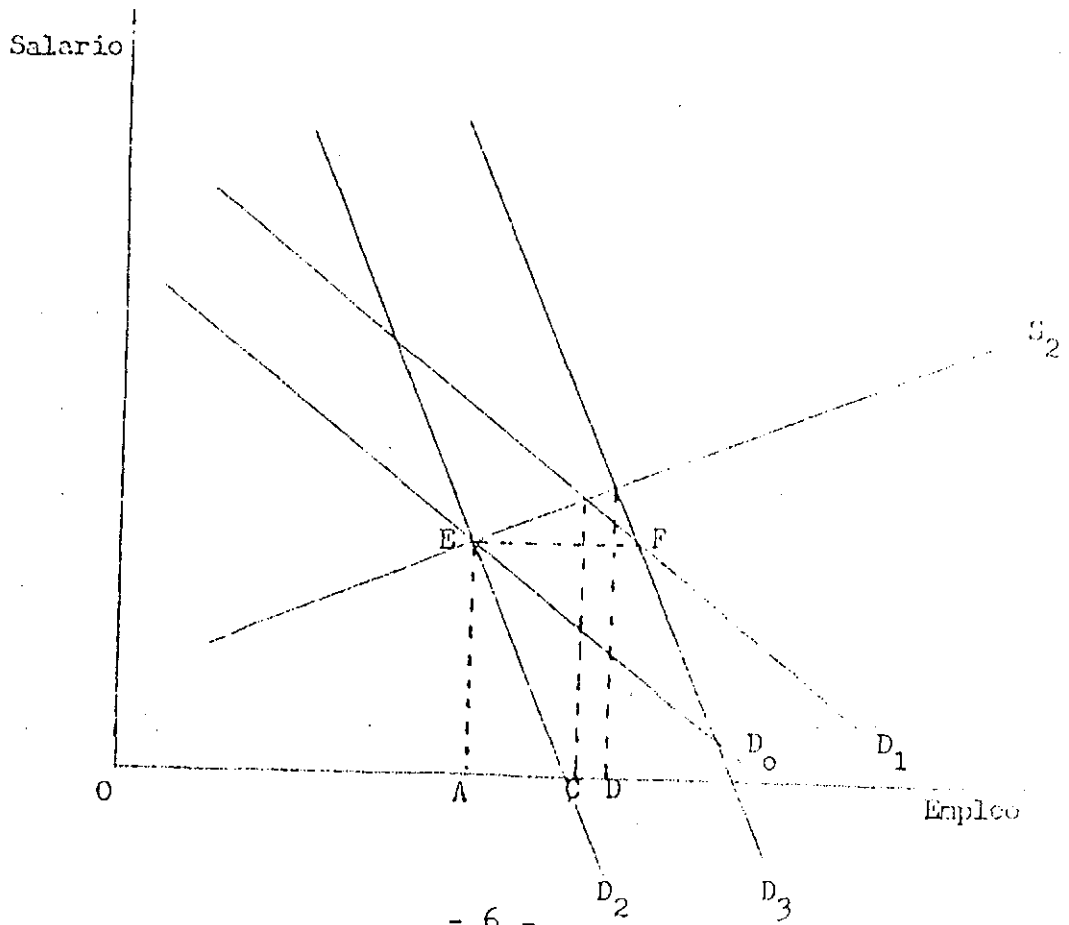


Gráfico 2



2. El programa de subsidios

En el caso del programa de subsidios a la contratación de mano de obra, la explicación de los mecanismos a través de los cuales aumenta el empleo es más compleja, 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 al incentivo de contratar mano de obra adicional.

Se pueden distinguir un efecto directo y un efecto indirecto de la aplicación de los subsidios. El primero consiste en quiénes, y cuántos, logran acceder a puestos de trabajo subsidiados, mientras que el efecto indirecto consiste en la incorporación de nuevos trabajadores a puestos de trabajo en el sector tradicional de la economía ^{13/} y en un incremento de la remuneración promedio de los que permanecen en dicho sector, como consecuencia del paso de un contingente de trabajadores hacia el sector moderno, que es donde se aplica el subsidio.

a) El efecto directo

El efecto directo será enfocado, en primer lugar, a nivel de la empresa que recibe el subsidio. A este nivel microeconómico, el otorgamiento del subsidio afecta positivamente el nivel de empleo a través de dos mecanismos: los llamados "efecto de sustitución" y "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 (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.

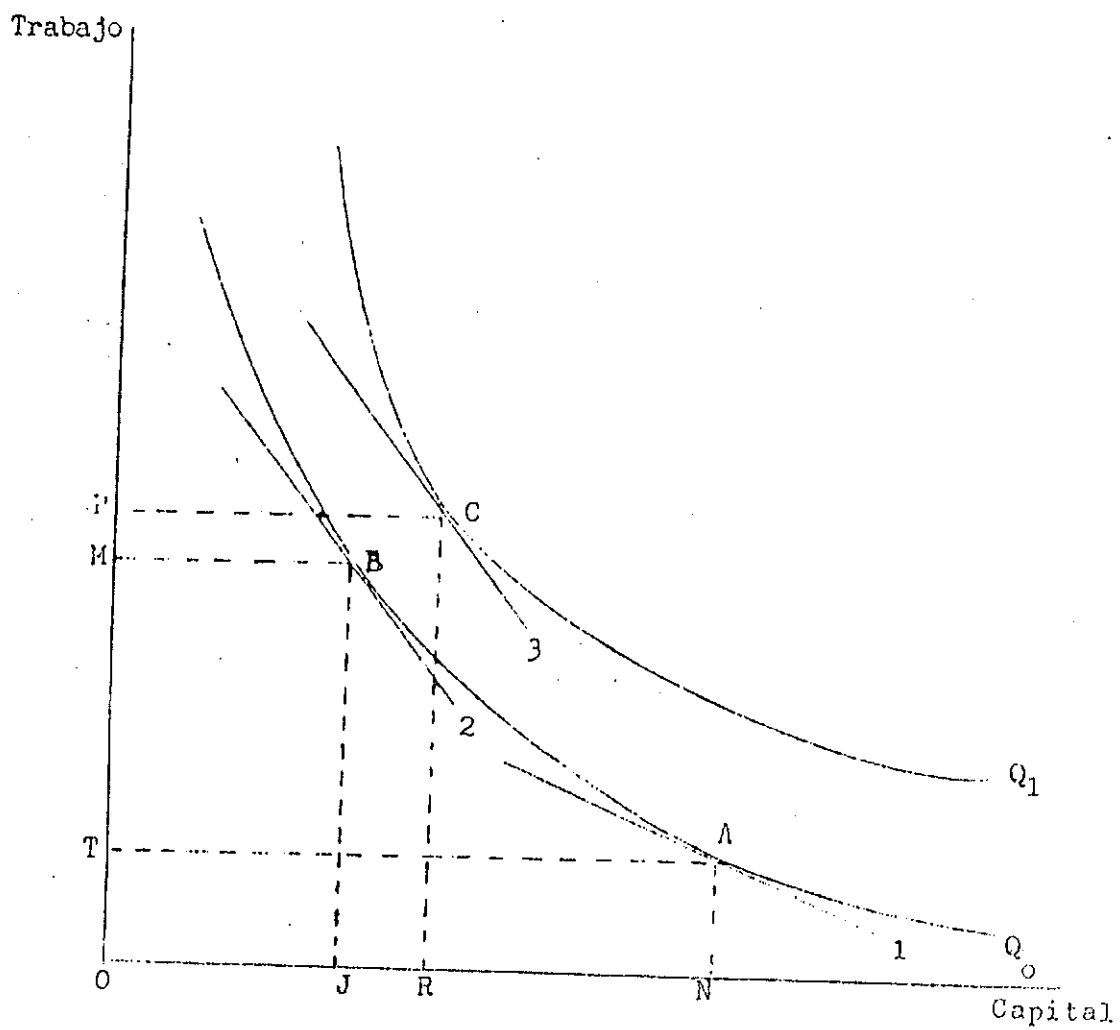
Al aplicar el subsidio a la contratación de mano de obra (S), los precios relativos se modifican y pasan a ser $P_K/(P_L - S)$. ^{14/} La nueva línea de precios relativos es la línea 2 (de mayor pendiente) lo que implica un nuevo equilibrio en el punto B. En esta nueva situación, y como consecuencia del subsidio que disminuye 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. ^{15/}

^{13/} En realidad, se debería hablar del sector tradicional del área o las áreas en que se otorga el subsidio, y no del sector tradicional de la economía.

^{14/} 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.

^{15/} Siempre y cuando exista un grado de sustituibilidad entre capital y trabajo.

Gráfico 3



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 microeconómico del subsidio sobre el empleo, el llamado "efecto escala".^{16/} 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.

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 3), el nuevo equilibrio ocurre en el punto C.^{17/} 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 izquierda 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 iso-cuantas. Normalmente, sin embargo, se puede afirmar que con respecto al punto B, habrá un mayor uso de ambos factores de producción.^{18/} 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.^{19/}

¿Cuál es la situación del sector moderno como un todo? Considérese el gráfico 4, el cual describe la situación del mercado laboral en dicho sector de la economía. L_{dm} es la curva que representa la demanda

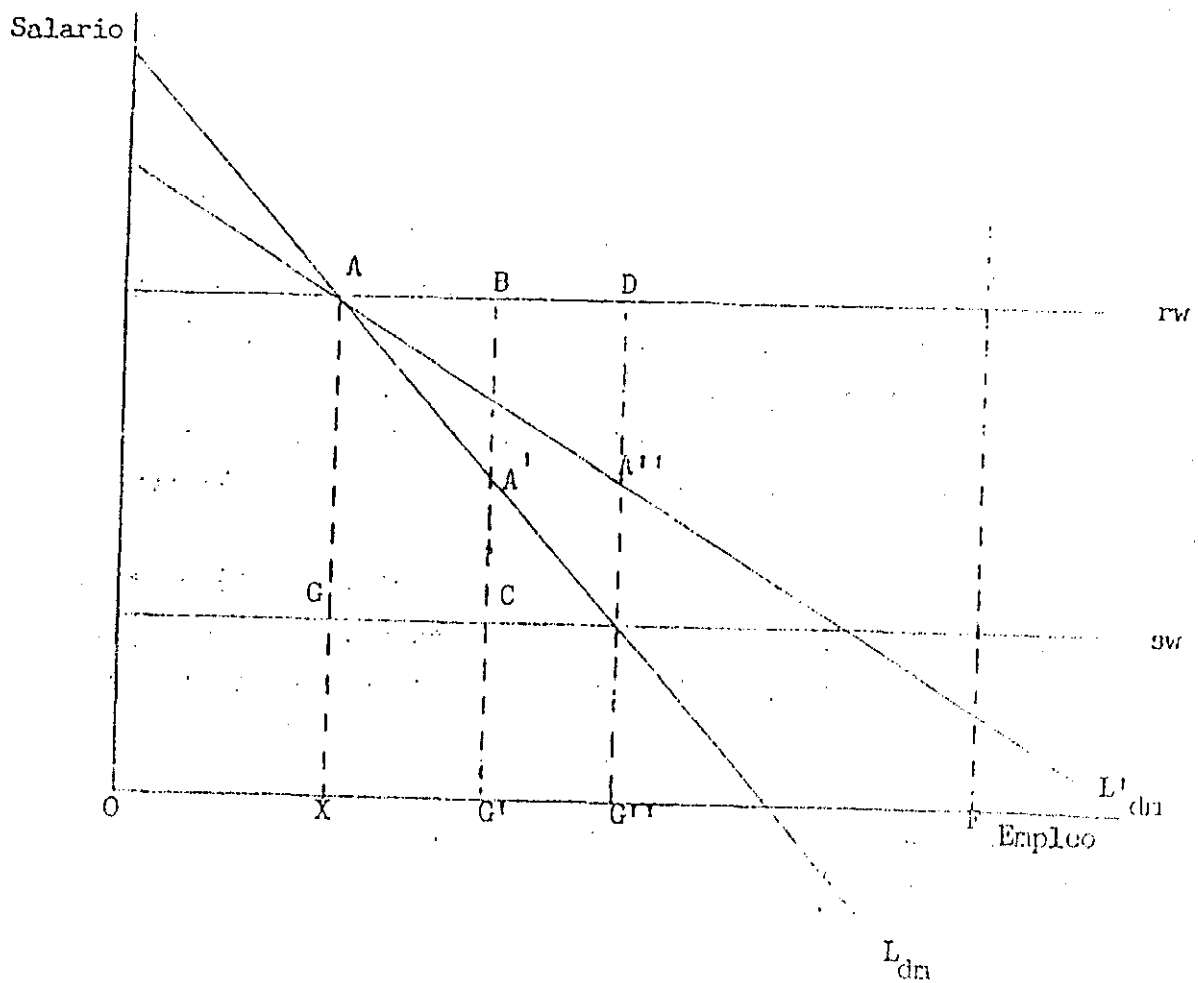
^{16/} Análogo al "efecto ingreso" del análisis de la demanda por bienes.

^{17/} La línea 3 y la línea 2 serán siempre paralelas en el caso en que se subsidie al total de la mano de obra. Si sólo una parte de ella es subsidiada, las líneas 3 y 2 pueden no ser paralelas (en términos de la nota 14, n_0 y n_1 , pueden tomar valores diferentes en los puntos C y B), pero los resultados son similares.

^{18/} 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, pero más que en el punto A.

^{19/} 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



por trabajo en dicho sector.^{20/} La línea r_w muestra el salario promedio imperante, que no puede disminuir debido a la legislación de salarios mínimos, a la acción de los sindicatos, etc., y que equivale, por tanto, a la curva de oferta de trabajo. 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 , nivel al cual 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.^{21/}

¿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.

Este incremento en el consumo será igual al salario pagado menos el ingreso que ya obtenía el trabajador, es decir, $r_w - sw$.^{22/} La distancia AG mide esta magnitud en el gráfico 4. 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' ($A'G' = AG$).^{23/}

El pago adicional 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.

^{20/} L_{dm} es la curva del valor de la productividad marginal del trabajo.

^{21/} Está subempleado debido al bajo nivel de ingresos que obtiene al participar en actividades de muy baja productividad.

^{22/} Suponiendo que el ahorro es igual a cero.

^{23/} 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 resta un sobrante.

El efecto directo de un subsidio a la contratación de mano de obra, equivalente al área del triángulo ABA' en el gráfico 4, 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 4, 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 ($ADA'' > ABA'$).^{24/}

Es importante señalar, antes de pasar a analizar el efecto indirecto de los subsidios, el hecho de que la magnitud del efecto directo no necesariamente coincide con el número de puestos de trabajo subsidiados. No se puede suponer que el aumento de contratación de mano de obra de una empresa que recibe subsidios se deba en un cien por ciento a ellos.

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 maneras, prescindiendo de los 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 aun en ausencia del subsidio. Es decir, al menos un 48% de los empleos creados por estas firmas no deben considerarse como debidos al subsidio.^{25/} Otros ejemplos, tomados de la misma publicación, muestran que el número neto de empleos creados como porcentaje del número total de puestos de trabajo subsidiados en diferentes países europeos, no ha sido mayor que 40%: entre 15 y 40% en el caso del "Pacte Nationale d'emploi" francés, 30% en el caso de "Prime d'incitation á la création d'emploi" del mismo país, entre 17 y 21% en el "Premium Employment Programme" de Irlanda, etc.

b) El efecto indirecto

El paso de un contingente de trabajadores al sector moderno tendrá como resultado la incorporación de nuevos trabajadores al sector tradicional y el aumento de la remuneración promedio en este último. Los que ocupan los nuevos puestos de trabajo en el sector moderno (que pueden no ser los más pobres y menos capacitados) dejarán vacantes puestos de trabajo en el sector tradicional,^{26/} de donde provienen,

^{24/} En esta discusión se ha supuesto que el salario es el único costo de crear un puesto de trabajo y que existe capacidad instalada ociosa.

^{25/} 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.

^{26/} Cabe señalar que aun 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.

muchos de los cuales 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.

El gráfico 5 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. Antes de la introducción del subsidio en el sector moderno, esta curva es L_{st} y la curva de demanda, L_{dt} . El equilibrio ocurre en el punto K, st determinando un salario KJ (equivalente al salario sw ya mencionado) y un nivel de empleo OJ (equivalente a XF en el gráfico 4).

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 4.

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 6 reproduce el gráfico 5, y se incluye una nueva curva final de oferta, L'_{st} . Si se toma como referencia la curva L'_{dm} del gráfico 4 (más elástica que L_{dm}), la curva de oferta L_{st} se trasladará a la posición L'_{st} (a la izquierda de L'_{st}).^{27/} En este caso, la distancia AB representa el número de nuevos st trabajadores. Claramente, $AB > EH$.^{28/} 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 7 reproduce el gráfico 5, aunque ahora se incluye una curva

^{27/} 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 $AB > EH$.

^{28/} AJ en el gráfico 6 equivale a XG' en el gráfico 4.

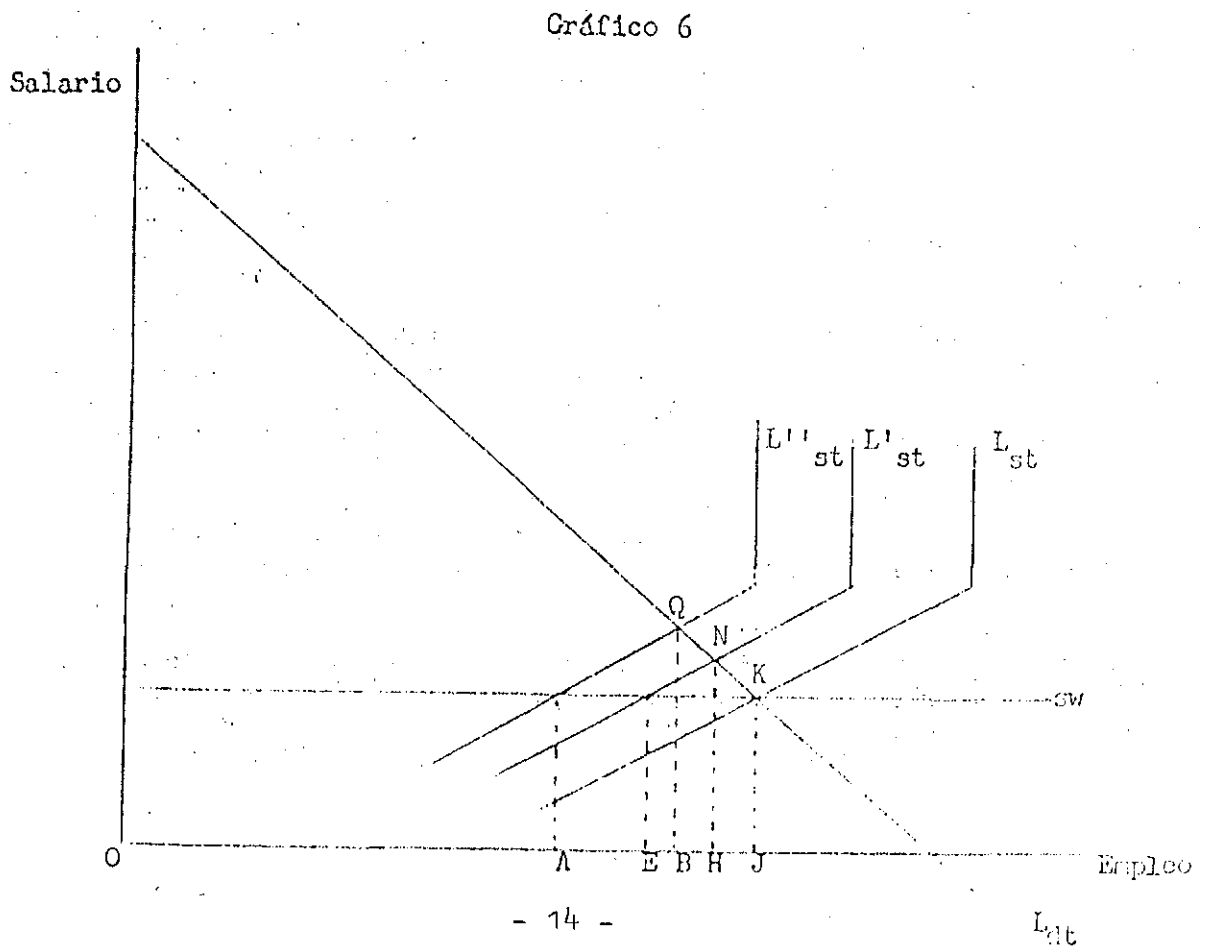
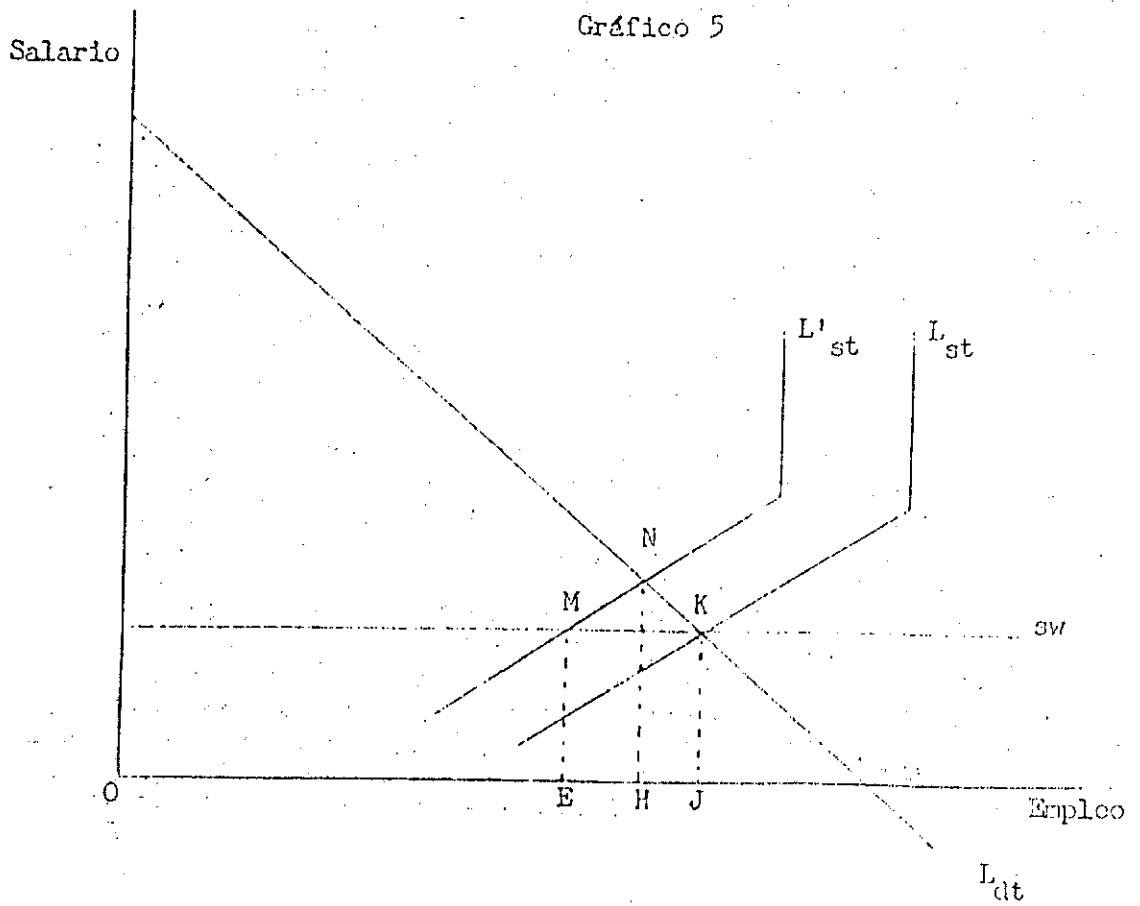


Gráfico 7

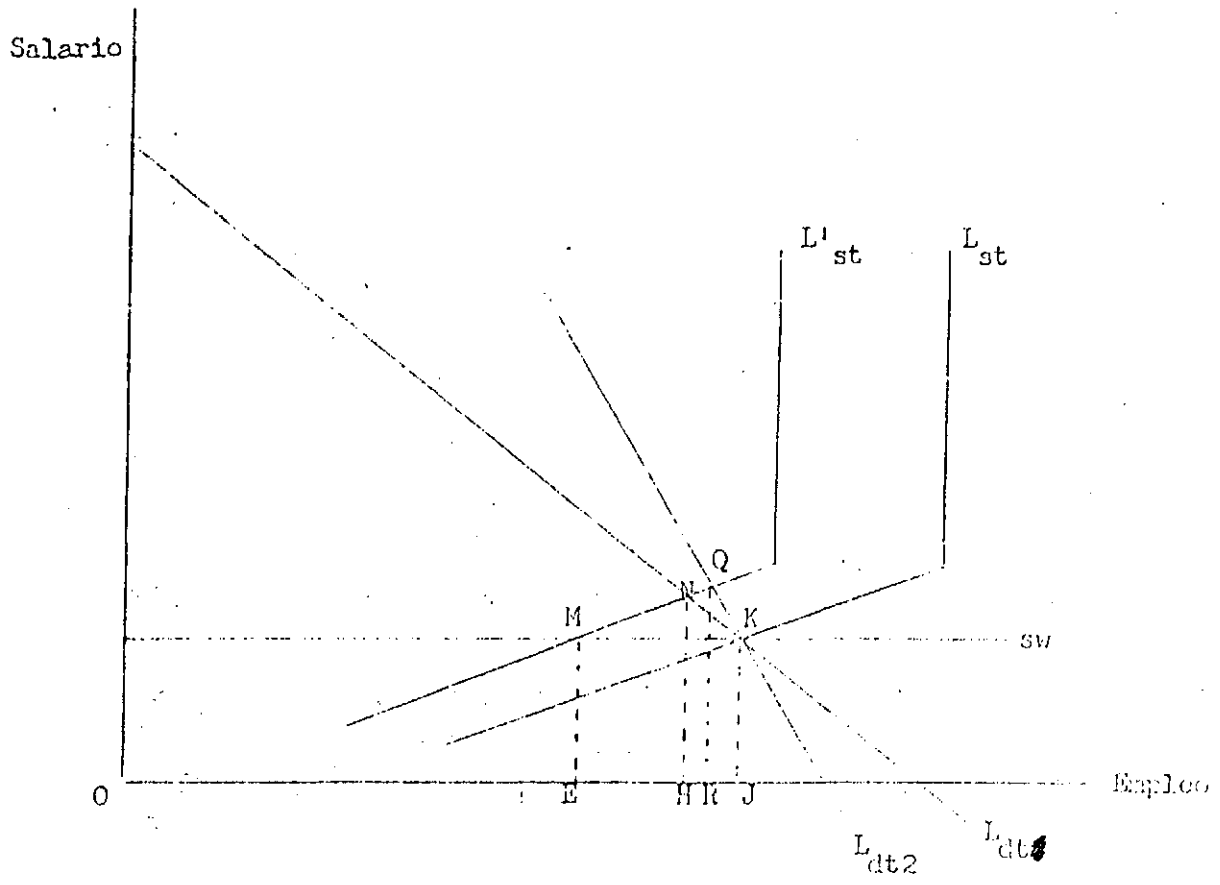
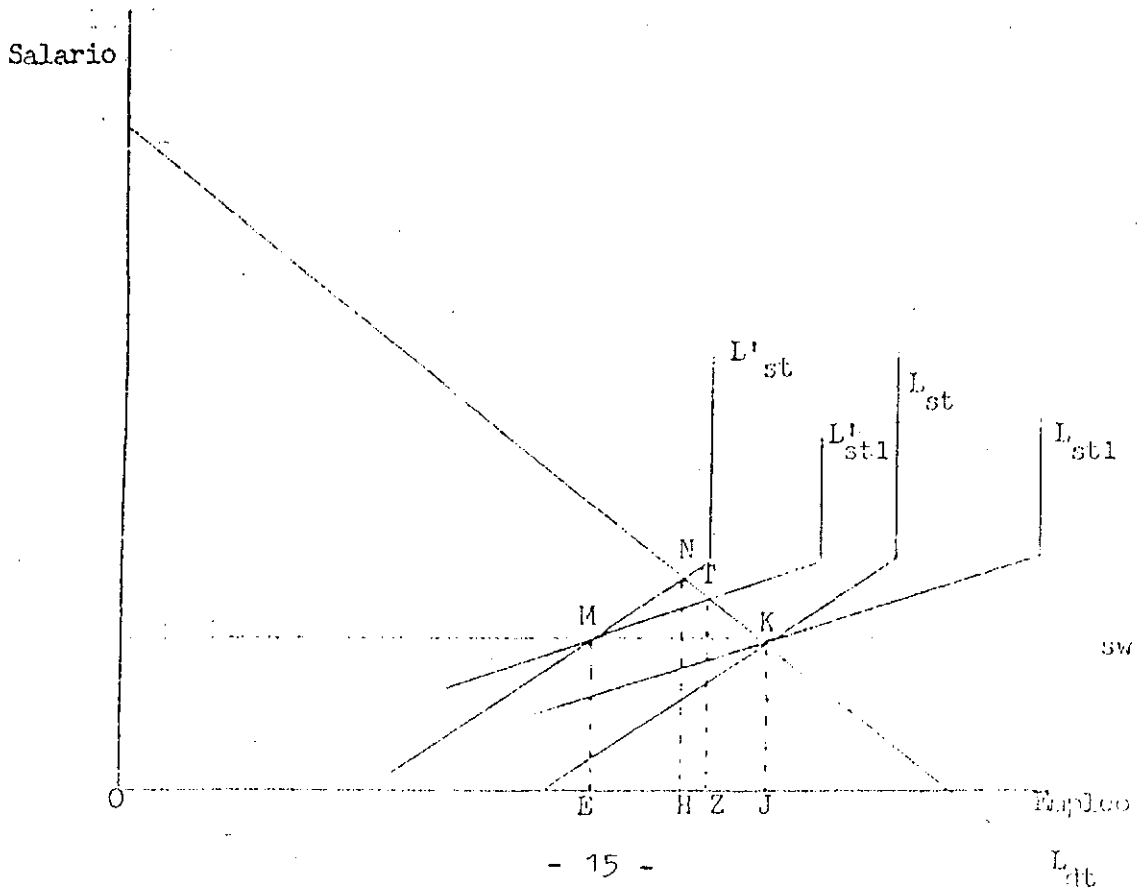


Gráfico 8



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 8 nuevamente reproduce el gráfico 5, 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.

3. Efectos globales positivos

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 y macroeconómicos con consecuencias positivas sobre el nivel de empleo. Los primeros se refieren 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 en las secciones anteriores. Estos efectos intersectoriales dependen de las relaciones intersectoriales de la economía.^{29/} 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 ocasionen.

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 positivos de estos programas se pueden englobar bajo el nombre de "efecto multiplicador", el cual incluye todos los efectos macroeconómicos expansivos que resultan de la aplicación de los subsidios y del programa público 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 los subsidios o el programa público de creación de empleos menos el aumento en la recaudación tributaria que resulta de los efectos expansivos).

^{29/} Tal como aparecen, por ejemplo, en una tabla insumo-producto.

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.

4. Efectos negativos sobre el empleo

Es bueno señalar que 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 el nivel de empleo, sino también ciertos cambios negativos. Por diversos motivos, que se señalan más abajo, estos programas dan origen a reducciones del nivel de empleo en otros sectores concomitantemente al aumento del 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 se refiere al costo de oportunidad del gasto involucrado; es decir, al utilizar un cierto monto de recursos para financiar los subsidios o el programa público 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 otros empleos en la economía.

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,^{30/} 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 el programa público de creación de 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 (1977) se dice que, por ejemplo, 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 del programa público de creación de empleos. Por ejemplo, Haveman (1977) afirma, refiriéndose al "Programa de empleo social" de Holanda que "la organización de los subsidios ^{31/} 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".

^{30/} A través de menores precios al consumidor, por ejemplo.

^{31/} Que el gobierno central confiere a las municipalidades para financiar el programa.

III. CRITERIOS A TENER EN CUENTA EN EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS

En este capítulo se hará mención a los criterios más importantes que han de tomarse en cuenta en el diseño del programa de subsidios y en el del programa público de creación de empleos para maximizar los beneficios recibidos por el grupo objetivo. Sin embargo, antes de pasar a ello es bueno señalar que dos condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que los programas públicos de creación de empleos y de subsidios a la mano de obra sean exitosos es definir cuidadosa y detalladamente tanto el grupo de participantes deseado como el objetivo general, de manera de no desperdiciar recursos por falta de claridad en lo que se propone el gobierno.

La falta de una buena definición del grupo de participantes deseado en los programas, o grupo objetivo, conducirá a una alta proporción de filtraciones de beneficios hacia grupos distintos de aquel al cual se desea beneficiar. Más aún, una definición vaga o inexistente de grupo objetivo no permitirá apreciar la magnitud de tales filtraciones y, por ende, no permitirá tomar las medidas adecuadas para corregir la situación.

Asimismo, si el objetivo general que anima a estos programas no es definido detalladamente, será difícil aprovechar al máximo los recursos disponibles. Muchas oportunidades positivas podrían ser dejadas de lado, así como podrían dedicarse tales recursos a actividades poco atractivas. Al igual que en el caso de la definición del grupo de participantes, tales situaciones pasarán desapercibidas en una proporción importante sin una definición clara del objetivo general, y no se podrán tomar las medidas del caso para corregirlas.

1. El programa de subsidios

Los mecanismos por medio de los cuales se determinan el tipo y magnitud de los beneficios recibidos por el grupo objetivo en el caso de los programas de subsidios a la contratación de mano de obra, se pueden estudiar a través de ocho características básicas de dichos subsidios. A continuación se mencionan cuáles son éstas 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, 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 en los países de la región para conseguir el objetivo de aumentar las posibilidades de empleo de los pobres y para que exista el efecto indirecto mencionado en la sección anterior.

En segundo lugar, el subsidio puede ser de reclutamiento, según el volumen total de contratación o según el volumen adicional de contratación. 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 al empleo"). Su lado positivo es que permite identificar

claramente a miembros del grupo objetivo y "llegar" a ellos. 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.

Por otro lado, el subsidio otorgado según el volumen total de contratación 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 es poco eficiente en términos del número de puestos de trabajo creados por dólar gastado.

Así, el subsidio según volumen adicional de contratación aparece como la mejor solución. Este consiste en concentrar los subsidios sólo para aumentos en el volumen total de contratación de la firma.^{32/} 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 interesante de este último tipo de subsidios es aumentar progresivamente el volumen de empleo sobre el cual la mayor contratación se considera empleo adicional.^{33/}

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, como en los casos del programa "Subsidio temporal al empleo" inglés, el programa "New Jobs Tax Credit" americano y el programa de subsidios chileno,^{34/} y son de muy poca eficiencia en la lucha contra la pobreza.

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

^{32/} 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.

^{33/} Por ejemplo, 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.

^{34/} Aunque en este último caso implícitamente se deja fuera de posibilidades a ser subsidiada a alrededor de 40% de la PEA por no estar inscrita en alguna institución de previsión social.

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.

Por ejemplo, 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.

Por su parte, los programas de subsidios selectivos según regiones son una alternativa bastante importante 35/ y tienen la ventaja de que difícilmente ocasionan el efecto de sustituir trabajadores no subsidiados por trabajadores subsidiados. 36/

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 el empleo pueda aumentar en este caso es que el subsidio se traduzca en un aumento del trabajo ofrecido por los trabajadores 37/ y que los salarios sean flexibles a la baja. Como lo primero puede

35/ Es bueno hacer hincapié en la necesidad de una orientación regional a los programas bajo estudio. Al menos en las primeras etapas de su aplicación, ellos deberán circunscribirse sólo a ciertas regiones del país (tales como provincias o distritos) determinados previamente según un mapa de pobreza. Dadas las limitaciones (administrativas, de recursos e, inclusive, políticas), la etapa de aplicación a nivel nacional para el programa de subsidios y el programa público de creación de empleos será posterior. De esto se deduce la importancia de los subsidios selectivos según regiones.

36/ Dos ejemplos de este tipo de programas son el "Premium Employment Programme" de Irlanda y el "Allegmeine 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 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.

37/ Es decir, que se traduzca en un desplazamiento hacia la derecha de la curva de oferta de trabajo relevante.

igualmente darse o no darse ^{38/} y lo segundo difícilmente ocurrirá, se concluye que este tipo 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 aun cuando los salarios no sean flexibles a la baja.^{39/} No se generan mayores ingresos para los trabajadores ya empleados,^{40/} 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.

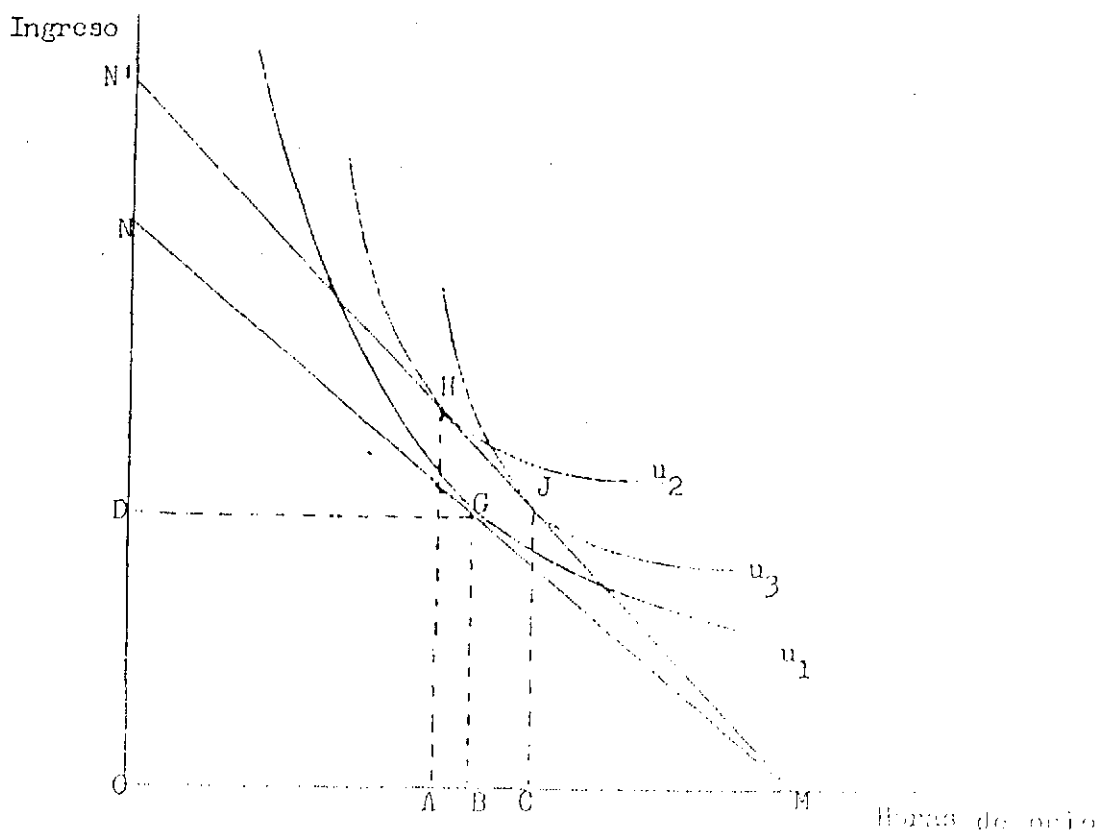
En séptimo lugar, puede ser que el subsidio se otorgue a todas las empresas o sólo a una parte de éstas. El pagar el subsidio a sólo cierto tipo de empresas puede darse a veces implícitamente, como en el caso de los subsidios regionales (quedan fuera las empresas de ciertas regiones) o de los subsidios según el volumen adicional de

^{38/} El gráfico 9 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.

^{39/} Al traducirse en un desplazamiento hacia la derecha de la curva de demanda por trabajo relevante.

^{40/} Al menos que el empleador "traspase" parte del subsidio a los trabajadores en forma de mayores salarios.

Gráfico 9



contratación (quedan fuera las empresas que no aumentan el volumen de contratación), o explícitamente.^{41/}

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 la naturaleza del problema que se quiere atacar. 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, dado que es el problema de la pobreza el que se pretende resolver, y que éste es un problema que 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.^{42/}

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) 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 serán elegibles.

2. El programa público de creación de empleos

El programa público de creación de empleos deberá estar constituido principalmente por proyectos que resulten en la creación de activos útiles para la sociedad. Así, los beneficios que este programa generará sobre el grupo objetivo surgen tanto de la etapa de construcción de los activos como de la etapa de operación de éstos. Los beneficios

^{41/} Por ejemplo, en Chile se requiere la intervención de alguna institución de previsión social: sólo las empresas adscritas a alguna de ellas pueden 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 la contratación, con respecto al año anterior, pueden solicitar el subsidio.

^{42/} Cabe notar 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.

surgidos de la primera etapa son esencialmente de corto plazo, mientras que los de la segunda etapa son de largo plazo.^{43/}

A continuación se hacen algunas reflexiones sobre los factores que hay que tener en cuenta en el diseño del programa público de creación de empleo para maximizar los beneficios recibidos por el grupo objetivo en ambas etapas de los proyectos realizados.

a) Etapas de construcción

Los beneficios para el grupo objetivo de esta etapa de los proyectos emprendidos consisten en los salarios pagados a la mano de obra no calificada. En realidad, tales salarios son el resultado más rápido y visible de un programa público de creación de empleos. Son tres los factores que hay que tener en cuenta para determinar la magnitud de tal beneficio que, aunque diferentes, están 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.

i) 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 aquellas a las cuales el programa va dirigido. Por otro lado, la efectividad con 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.

ii) 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.

Obviamente, los planificadores tendrán que decidirse sólo por una de las tres alternativas. No deberá ser la última, a pesar de que 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, 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; y, como ya se mencionó, salarios altos pueden atraer participantes que no son miembros del grupo objetivo.

^{43/} Algunos proyectos rinden beneficios para el grupo objetivo solamente en la primera etapa, de corto plazo, tales como limpieza de calles o actividades de ornato en zonas habitadas por personas de altos ingresos.

Por su parte, los salarios más bajos que el salario de mercado, que tienen a su favor el hecho de que permiten beneficiar al máximo número de familias, 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 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.^{44/}

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 para ocupaciones similares a las ofrecidas.

El cuadro 1 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. La principal conclusión que de él se obtiene es la multiplicidad de criterios que han sido utilizados a este respecto.

iii) 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.^{45/} 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 1 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 proyecto será intensivo en mano de obra. En primer lugar, la intensidad en mano de obra está determinada por las especificaciones. Mientras mayor se desea que sea la calidad de los activos:

^{44/} Por ejemplo, en junio de 1978, el "Plan de empleo mínimo" de Chile pagaba a los participantes un monto mensual equivalente a sólo 26 dólares, es decir, menos del 40% del ingreso mínimo legal. Dicha cantidad de dinero no alcanzaba a cubrir ni siquiera la mitad del gasto alimenticio mínimo de una familia típica.

^{45/} 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 1

SALARIOS E INTENSIDAD EN TRABAJO EN ALGUNOS PROGRAMAS PUBLICOS
DE CREACIÓN 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 as Secas	?	25%
Colombia	Pico y Pala	Casi el doble del salario agrícola	66%
Etiopía	Alimento por trabajo (Provincia de Tigre)	Aproximadamente 2/3 del salario agrícola	25%
India	a) Crash Scheme for Rural Employment	Salario agrícola de fuera de temporada	76%
	b) Drought Prone Area	Varía	50%
Indonesia	a) Kabupaten	Salario agrícola	28%
	b) Padat Karya	Aproximadamente 1/2 del salario agrícola	-
Mauricio	a) Travail pour tous	78% del salario mínimo oficial	53%
	b) Desarrollo rural	78% del salario mínimo oficial	-
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)

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 segundo factor es la tecnología elegida. Esto es obvio y no requiere de mayor elaboración. El tercer factor es quién está directamente encargado de poner en marcha un proyecto. El mayor grado de intensidad en mano de obra se ha observado 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.

El cuarto factor es el tipo de proyectos, pues algunos absorben más mano de obra que otros. Por ejemplo, si se analiza 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, estando los proyectos de reforestación y conservación de suelos en un nivel intermedio (71%).

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: 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.^{46/} 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).^{47/}

b) Etapa de operación

Las dudas vertidas en la literatura sobre la capacidad de los programas públicos de creación de empleos para beneficiar al grupo objetivo surgen sobre todo del problema de la repartición de los beneficios de la etapa de operación de los proyectos puestos en marcha.^{48/}

Para evitar una mala repartición de tales beneficios es indispensable realizar un buen proceso de selección de proyectos. Si esta selección es hecha cuidadosamente es posible que el grupo objetivo realmente logre derivar beneficios considerables de la etapa de operación de los activos.

El proceso de selección de proyectos supone tener en cuenta el tipo de activos creados (tipo de beneficios a que dan lugar y capacidad de generar 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

^{46/} Datos de 1963.

^{47/} Datos de 1976 y 1977.

^{48/} Ver, por ejemplo, Harvey, Jacobs, Lamb y Schaffer (1979); Ayazi, de Brichambaut, Macmillan y Spinks (1978).

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.

i) 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 aun 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 que la selección de proyectos se circunscriba sólo a aquéllos 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 de construcción del activo sino también para su fase de operación. Esta será una importante función de la gestión administrativa y de planificación.

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.^{49/}

En el área urbana, las oportunidades de poner en marcha proyectos que generen empleo de largo plazo son bastante menores y consisten principalmente en la construcción de la infraestructura económica que permita que en cierta zona acondicionada especialmente puedan establecerse pequeños productores o artesanos. Las experiencias de programas públicos de creación de empleos demuestran que éstos no son muy susceptibles de ser exitosos en el área urbana. Por ejemplo, de 24 programas en 14 países analizados en Burki y otros (1976), sólo en un caso se le dió atención específica al problema del empleo urbano cuando empezaron las actividades (el "Impact Works Program" de Jamaica), y en dicho caso la productividad de las actividades llevadas a cabo, tales como limpieza de calles y veredas, era tan baja que se empezó a llamar al programa "el programa de navidad".

El cuadro 2 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 es el único tipo de proyecto donde el grupo objetivo recibe una mayor

^{49/} Se ha demostrado la importancia que pueden tener las actividades no agrícolas en el área rural. Ver, por ejemplo, Liedholm (1980).

Cuadro 2

BENEFICIOS RECIBIDOS POR EL GRUPO OBJETIVO Y POR OTROS GRUPOS
SEGUN TIPOS 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 hídricos</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).

proporción de los beneficios que otros grupos en la etapa de operación de los activos. Asimismo generan el mayor beneficio total para el grupo objetivo en relación a los beneficios obtenidos por otros grupos.

ii) 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.

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 arboles 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, tierra recién reclamada fue dada a campesinos sin tierra de villorrios cercanos.

En la discusión de apropiación de los beneficios a que da origen la operación de un activo creado por el programa, reviste especial importancia el tema de los cobros por derecho de uso de tales activos. Por medio de estos cobros se pretende que aquél que recibe los beneficios pague por ellos.

Esto es válido en el caso en que los beneficiarios son grupos de altos ingresos. Con una medida de este tipo se evita en gran medida el problema al cual ya se aludió, de que los beneficios de los activos creados sean de naturaleza regresiva.^{50/} Sin embargo, no se trata solamente de identificar a dicho tipo de beneficiarios y obligarlos a pagar las tarifas correspondientes, sino de ver cuál es, en última instancia, la verdadera incidencia de ellas. Esta incidencia puede resultar regresiva en el caso que, aunque los grupos de altos ingresos aparezcan pagando por el uso del activo, éstos logren traspasar tales pagos a grupos pobres. Si esto último es lo que ocurrirá, no es aconsejable instaurar tales cobros.

Por otro lado, para maximizar los efectos redistributivos de un proyecto, no deberán hacerse cobros por derecho de uso del activo creado si quienes son sus beneficiarios son miembros del grupo objetivo, especialmente dado que éstos muy probablemente carecerán del poder de traspasar estos cobros a otros grupos.

iii) 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

^{50/} Además, esto tiene la ventaja que permite a los proyectos autofinanciarse en alguna medida.

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). El proceso de selección de proyectos debe apuntar a que éstos 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 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.

En resumen, ¿qué tipo de proyectos cumplen con las características que se han señalado como necesarias para maximizar el beneficio recibido por el grupo objetivo? Son cuatro tipos, principalmente.

En primer lugar, proyectos que sean altamente intensivos en mano de obra en su etapa de construcción y que otorguen la propiedad de los activos creados a los mismos trabajadores que participaron en dicha etapa. Destacan entre éstos los proyectos de restauración de la capacidad productiva de tierras en manos de campesinos pobres, o de tierras abandonadas para ser distribuidas a campesinos sin tierra; proyectos de colonización de nuevas tierras agrícolas; mejora de activos públicos cuya propiedad es luego transferida, etc.

En segundo lugar, proyectos intensivos en mano de obra que aunque no confieran directamente la propiedad de los activos creados a miembros del grupo objetivo, se localicen físicamente en zonas habitadas principalmente por ellos. Por ejemplo, los proyectos de infraestructura agrícola, tales como desarrollo de recursos hídricos, en zonas pobladas por pequeños campesinos; proyectos de construcción de caminos rurales; proyectos de saneamiento ambiental en áreas marginales de zonas urbanas, etc.

En tercer lugar, proyectos intensivos en mano de obra que aunque no confieran directamente la propiedad de los activos a miembros del grupo objetivo ni se localicen en zonas habitadas principalmente por éstos, permitan establecer sistemas de cobros por derecho de uso sin que los beneficiarios puedan traspasarlos a grupos pobres. Esto ocurrirá en el caso de proyectos similares a los mencionados en el párrafo anterior que resulten en beneficios para productores de bienes o servicios cuyos precios no pueden aumentar, sea por condiciones de competencia u otras razones, y que no puedan disminuir los salarios pagados a sus trabajadores.

Por último, proyectos intensivos en mano de obra de infraestructura social que colaboren en la satisfacción de las necesidades básicas de miembros del grupo objetivo, tales como construcción de escuelas, viviendas y centros de salud, sistemas de agua potable, etc.

IV. COMENTARIOS FINALES

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

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. Las secciones 2 y 3 han señalado los factores que son importantes en este respecto.

Sin embargo, una vez señalado lo anterior, es importante indicar las áreas de aplicación de los programas. Puesto que el programa público de creación de empleos y el programa de subsidios tienen características diferentes y producen resultados de diverso tipo, la política sugerida aquí como la más apropiada será poner ambos programas en marcha a la vez, combinándolos, para aprovechar al máximo las ventajas que cada uno presente según las diversas situaciones.

En general, el programa de subsidios deberá ser aplicado en las áreas urbanas, pues es allí donde se encuentran la mayoría de las empresas que podrían recibir el subsidio, mientras que el programa público de creación de empleos generalmente será más adecuado para ser aplicado en las áreas rurales, pues es allí donde se encuentran las mejores posibilidades de emprender proyectos intensivos en mano de obra que resulten en la creación de activos que beneficien al grupo objetivo. Aparte de esta situación general que, dicho sea de paso, no es una regla rígida, ¿qué otros factores permiten decidir si en una situación es mejor aplicar uno u otro programa?

Un programa de subsidios 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 dé a la capacitación en lugares de trabajo establecidos, si no hay suficiente capacidad administrativa en el gobierno para manejar un gran programa público 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 subsidios 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 subsidios 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.

BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, O., "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL N° 13, abril 1981.
- AYAZI, A., G.P. DE BRICHAMBAUT, A. MACMILLAN y R. SPINKS, "An evaluation checklist for rural development projects", CERES, noviembre-diciembre 1978.
- 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 N° 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 N° 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, Targeted Employment Subsidies: Issues of Structure and Design, Institute for Research on Poverty, Special Report Series N° 24, 1978.
- 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 N° 224, febrero 1976.
- CEPAL-PNUD, ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, Santiago 1980.
- COSTA, E., Planning and Organization of the "Frentes de Trabalho" in Northeast Brazil, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper N° 1, Ginebra, agosto 1974.
- 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 N° 12, OIT, Ginebra, diciembre 1978.

- DANZIGER, S.K., From Welfare to Work: Women's Experiences in a Public Job Program, Institute for Research on Poverty, Discussion Papers Nº 612-80, mayo 1980.
- GALOFRE, F., "Pobreza y los primeros años de la niñez. Situación en América Latina y el Caribe", en F. Galofré (compilador), Pobreza Crítica en la Niñez, Santiago, 1981.
- GARFINKEL, I., "A skeptical note on 'the optimality' of wage subsidy programs", American Economic Review 63(3), junio 1973.
- 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.
- HARVEY, C., J. JACOBS, G. LAMB y B. SCHAFFER, Rural Employment and Administration in the Third World: Development Methods and Alternative Strategies, Saxon House, Reino Unido, 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 excedentes de mano de obra", Revista Internacional del Trabajo, 87(4), abril 1973.
- JIMENEZ, R., Análisis de algunas estrategias de apoyo financiero a las pequeñas unidades productivas en América Latina, E/CEPAL/PROY. 1/R.50, octubre 1981.
- KESSELMAN, J.R., S.H. WILLIAMSON y E.R. BERNDT, "Tax credits for employment rather than investment", American Economic Review 67(3), junio 1977.
- KOPIES, 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, D.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.
- MASSENET, L., Alleviating Unemployment: the Special Programmes Adopted in Great Britain, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 9, OIT, Ginebra, diciembre 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.
- OIT, Tokyo Branch Office, A Description of Emergency Employment Schemes in Japan, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 5, OIT, Ginebra, octubre 1975.
- 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 Industrialized Countries: A Preliminary View, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 14, OIT, Ginebra, marzo 1979.
- PREALC, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago, 1976.
- PREALC, El Salvador: proyectos de generación de empleos en el corto plazo, Documento de Trabajo 166, enero 1979.
- PREALC, El Plan de Empleo Mínimo en Chile, Monografías sobre empleo Nº 13, julio 1979.
- PREALC, Efecto ocupacional de la política de subsidio a la contratación adicional de mano de obra en Chile, Monografías sobre Empleo Nº 14, julio 1979.
- PREALC, Situación ocupacional de los pobres, Documento de trabajo 205, junio 1981.
- PREALC, Dinámica del subempleo en América Latina, Estudios e Informes de la CEPAL Nº 10, Santiago, agosto 1981.
- THUY, N., Cost-Benefit Analysis of Labour-Intensive Public Works Programmes: A Case Study of the "Travail pour Tous" (TPT) Programme in Mauritius, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 3, OIT, marzo 1975.

TIRONI, E., Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a los bienes y servicios básicos, E/CEPAL/PROY.1/11, CEPAL, agosto 1979.

WERNEKE, D., "Programas de creación de empleos: La experiencia de los Estados Unidos", Revista Internacional del Trabajo 94(1), julio-agosto 1976.

