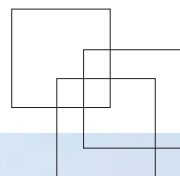




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

**UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE
PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES**



Nota orientativa 5
Fijar un salario adecuado
en los PPE

Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 5

Fijar un salario adecuado en los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos
04.03.7

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

Nota orientativa 5

Fijar un salario adecuado en los PPE



Objetivo

Esta nota tiene como objetivo analizar los distintos criterios y teorías que pueden utilizarse para establecer una tasa salarial, y ayudar a comprender las ventajas y desventajas de los diversos enfoques y las decisiones de compromiso que intervienen en la determinación de los salarios en los programas públicos de empleo¹.

Instrucciones

Sírvase leer la introducción, la bibliografía recomendada y el estudio de caso.

Introducción

Fijar el salario en los programas públicos de empleo (PPE)

Si bien existen muchos métodos para definir la tasa salarial de un programa público de empleo, estos pueden agruparse en los dos más utilizados.

1. El programa “acepta un salario” y establece su tasa salarial sobre la base de las condiciones imperantes en el mercado – por lo general, por debajo del salario del mercado –.
2. El programa “fija un salario” y establece su tasa salarial según criterios ajenos a las condiciones del mercado, pudiendo incluso cambiarlas.

El primer enfoque se utiliza para fijar los salarios de los programas de obras públicas, en que la tasa salarial se suele ubicar por debajo del salario corriente para un trabajo de similares características, con el propósito principal de que los beneficiarios se definan por autoselección.

¹ Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

Recuadro 1. Pregunta para diseñar el programa: ¿Qué OBJETIVO se persigue?

- ¿Seleccionar a los más pobres en un contexto carente de otras medidas sociales – y con un presupuesto reducido –?
- ¿Complementar un sistema integral de ayudas sociales mediante una contribución significativa dirigida a sacar a la gente de la pobreza, en un contexto de gran desigualdad – y con una base fiscal fuerte –?
- ¿Brindar una respuesta a corto plazo para evitar que la clase trabajadora que se encuentra en situación de desempleo temporal debido a la crisis caiga en la pobreza?
- ¿Crear una red de protección social permanente cuya cobertura pueda ampliarse en tiempos de crisis?
- ¿Crear y mantener una red de seguridad del empleo como elemento permanente de la economía en un contexto de desempleo generalizado y de larga duración?
- ¿Lograr el pleno empleo al ofrecer un mínimo de empleo a toda persona que lo solicite?

El enfoque que se adopte también dependerá del objetivo general del programa, tal como se ilustra en las preguntas para diseñar el programa que preceden. Resulta fundamental, en este sentido, comprender la naturaleza del mercado de trabajo local, así como de la situación de desempleo y subempleo, pues tendrán repercusiones importantes en la respuesta a una determinada tasa salarial. Por ejemplo, en las zonas en que predomina el desempleo estacional, el salario del mercado varía considerablemente a lo largo del año. Para más información al respecto, véase la nota orientativa sobre desempleo y subempleo.

¿Cuáles son los argumentos a favor del enfoque que “acepta el salario”?

Al fijarse la tasa salarial por debajo de los niveles del mercado, se pretende con este criterio propiciar la autoselección de los beneficiarios del programa, es decir, que solo sea una opción atractiva para quienes no tienen otra alternativa. Cuanto más bajo sea el salario, más probabilidades de atraer a personas muy pobres, y menos probabilidades de captar a personas que realizan otras formas de trabajo o actividades de sustento. Puede que esto no sea visible para los encargados de formular políticas, pero podría ser una contribución considerable a los medios de subsistencia de estas personas, así como a la economía local. Al adoptarse este criterio, se obtiene como resultado la captación de los pobres, proporcionándose ingresos solo a aquellas personas que más lo necesitan. Un principio básico del enfoque que “acepta el salario” es que el PPE debería evitar distorsionar el mercado de trabajo.

Gran parte del fundamento de fijar la tasa salarial por debajo de los niveles del mercado es evitar “desplazamientos” desde las actividades económicas existentes. Si muchas personas que trabajan en la economía informal y en actividades de subsistencia dejan estas actividades para unirse a un PPE que les paga más de lo que están ganando, es posible que se vea afectada la oferta de mano de obra en otras actividades económicas, lo cual tampoco es deseable. Este enfoque se sustenta en la fijación de una tasa salarial autoselectiva, que se analiza en detalle en el documento de del Ninno, *et al.* (2009), incluido en la bibliografía recomendada a continuación.



¿Qué críticas se formulan a este enfoque?

La principal crítica que recibe este enfoque es que puede arrojar como resultado una tasa salarial demasiado baja – que puede calificarse de “salario de desesperación” o “trabajo de mala calidad para los pobres” – como para producir un efecto significativo en las personas pobres a las que se dirige. Además, debido a que es tan baja, puede ser difícil definirla como salario, y en su lugar se emplean términos como “estipendio”, “apoyo a los ingresos” o “asistencia social” para justificar esos niveles.

En lo que respecta al uso de la tasa salarial como mecanismo de selección, por lo general se considera eficaz para captar únicamente ciertos segmentos de la población pobre, y está cada vez más claro que ello acarrea dos problemas relacionados con la selección:

1. Se tiende a excluir a hogares pobres que tienen una oferta limitada de mano de obra; por ejemplo, los hogares pobres con un solo miembro adulto deberán valorar si para participar en un PPE que ofrece un salario bajo sacrifican otras actividades de sustento, en particular si se les ofrece trabajo de corta duración y de carácter puntual.
2. Se tiende a atraer a hogares que están en una mejor situación económica y que cuentan con un excedente de mano de obra; los hogares que están en una situación de relativo desahogo e integrados por muchos adultos pueden ver la participación de uno de sus miembros como una opción atractiva para complementar sus ingresos.

Por otra parte, si el programa solo remunera a los trabajadores con un salario que está apenas por encima de lo que ganarían en otro sitio, la contribución neta a sus medios de subsistencia es únicamente el margen que existe entre lo que antes ganaban y lo que ahora perciben, lo cual termina siendo un método caro para crear un ínfimo incremento marginal en las ganancias locales.

Por último, suele ser difícil determinar la tasa salarial del mercado, pues es posible que varíe de una región a otra y de manera estacional. En algunas

zonas rurales, la situación del mercado de trabajo es tan desalentadora que incluso cabe cuestionarse la propia noción de tasa salarial del mercado. Además, en muchos casos existe una tasa diferente para hombres y mujeres. Así pues, si los salarios de las mujeres son más bajos que los de los hombres, se plantean problemas adicionales a la hora de fijar el salario por debajo del nivel salarial del mercado: ¿debería situarse por debajo del salario del mercado para las mujeres y de ese modo atraer a las mujeres más pobres? La elección de cualquiera de los dos como punto de referencia puede, por tanto, marcar una gran diferencia y tener repercusiones en la participación de hombres y mujeres en el programa. Incluso si la tasa salarial del mercado puede determinarse de manera exacta, un criterio que pretende la autoselección procuraría situar el salario por debajo de ese nivel. El problema radica en decidir cuán por debajo de la tasa salarial del mercado debería estar a fin de que efectivamente funcione como mecanismo de autoselección.

¿Cuáles son los argumentos a favor del enfoque que “fija el salario”?

Si se aplica un enfoque que “fija los salarios”, el programa deberá ejercer un papel más activo en lo que respecta a la determinación de las tasas salariales. Se parte de la base de que el programa tendrá repercusiones en la dinámica salarial a nivel local, y de que puede constituir una herramienta importante para orientar esas repercusiones en la dirección política deseada.

El efecto más importante que puede tener un PPE es que el salario adoptado se convierta en el salario mínimo de hecho. Si el programa ofreciera empleo a todos aquellos que lo solicitasen, nadie trabajaría en la economía formal o informal a cambio de un salario más bajo. Por otra parte, aunque la garantía no sea universal, o si no existiese una garantía jurídica explícita, el programa podría brindarles poder de negociación, siempre y cuando llegase a una gran parte de la población desempleada. Los trabajadores podrían negociar al menos una tasa equivalente o de lo contrario trabajar para el programa público de empleo. Hay pruebas de que estos efectos se producen incluso



© OIT/Marcel Crozet

si no existe una garantía del empleo² y se ha demostrado que una garantía no haría más que amplificarlos, como sucede, por ejemplo, en el caso de la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía de Empleo Rural (LNMGGER) de la India.

Este efecto hace que la definición de la tasa salarial sea una cuestión sumamente importante para un sistema de garantía del empleo, pues tiene consecuencias de mayor alcance que la tasa salarial que pueda establecer un programa de obras públicas de menor envergadura. En esencia, existen dos posibles modos de proceder, y uno de ellos sería que el gobierno decida ofrecer una remuneración equivalente al salario mínimo en vigor. Esta ha sido la opción seleccionada en la India, donde la LNMGGER paga el salario mínimo agrícola – algo que tiene sentido, pues el gobierno no querría contravenir su propia legislación y establecer una remuneración por debajo del salario mínimo –. Sin embargo, hay casos en que ese enfoque puede suscitar inquietudes legítimas.

En algunos países, los salarios mínimos fijados mediante procesos de negociación, que reflejan las condiciones en la economía urbana formal, no se corresponden con la realidad de las economías informal y rural (más amplias). En esas circunstancias, podría ser inviable aplicar este enfoque.

En este proceso, suele quedar excluida una gran porción de la población económicamente activa que percibe salarios considerablemente más bajos. Así pues, pagar el salario mínimo puede tener efectos no deseados, y no corresponderse con los fundamentos de un programa de empleador de última instancia (EUI), ya que el Estado estaría actuando como empleador de elección, y no como EUI.

En esos casos, fijar la tasa salarial se vuelve una tarea compleja que deberá contemplar una serie de factores distintos del salario mínimo y el salario corriente, como los umbrales de pobreza y otros indicadores de pobreza e indigencia, el valor de las transferencias sociales, si las hubiera, las consecuencias en la oferta de mano de obra y, seguramente, los salarios de reserva³. Sin embargo, el interrogante pasa de ser cuál es el salario por el cual solo los más pobres entre los pobres estarían dispuestos a trabajar, a cuál sería un salario razonable – habida cuenta del contexto económico y los ingresos que se necesitan para satisfacer las necesidades básicas – que además tuviera en cuenta las repercusiones en la oferta de mano de obra.

Edmonds (2009) adoptó este tipo de enfoque más amplio para un PPE en fase de planificación en Camboya, y no solo considera el salario mínimo y el corriente, sino también el contexto más amplio, en particular, la manera en

² Véase Devereux (2006) en el listado de las referencias bibliográficas para más información sobre pruebas de estas cuestiones en Bangladesh y en varios estados de la India.

³ Véase Miller, S. y otros (2010) en las referencias bibliográficas para un análisis de los factores que se tuvieron en cuenta en Sudáfrica para fijar el salario mínimo del Programa Ampliado de Obras Públicas - PAOP (EPWP en inglés).

que el salario se relaciona con las tasas y las mediciones de la pobreza a nivel local.

¿Qué críticas se formulan a este enfoque?

El enfoque que “fija los salarios” plantea varios problemas. Uno de ellos es que puede producir una escasez de mano de obra en algunos sectores de la economía, en particular, si se fija un salario mucho más elevado que el salario corriente. Esto puede ocurrir en ciertas regiones, sobre todo en los países más grandes, si se adopta la tasa salarial nacional para el PPE.

También preocupa el hecho de que ello podría aumentar innecesariamente el alcance del programa, y atraer a personas de otras actividades, incluso si se les paga apenas un poco menos. En algunos casos, podría considerarse que estas personas no son el grupo destinatario del programa, pero es posible que quisieran participar de todos modos, incluso si solo es para mejorar de manera ínfima su situación económica.

El efecto financiero combinado de un salario más elevado y un número mayor de participantes también puede incrementar el presupuesto necesario para mantener el programa, lo que eleva sus costos generales y aumenta las probabilidades de que se excluyan otras inversiones públicas.

Salarios y productividad

Otro aspecto importante que debe tenerse en cuenta en el momento de fijar el salario es la productividad de los trabajadores. Los programas que procuran hacer hincapié en la calidad del trabajo, la productividad de los trabajadores y el respeto de los plazos de ejecución deberían considerar la aplicación de un “salario de eficiencia”⁴, más elevado, sobre todo si los trabajadores han de trabajar bajo estricta supervisión, con normas rigurosas y con un mayor nivel de productividad. En este caso, el salario se fija en un nivel comparable al que se ofrece habitualmente en esa zona. La experiencia internacional muestra que fijar un salario demasiado bajo en los programas intensivos en mano de obra trae como consecuencia: a) un aumento de la rotación y el absentismo de la mano de obra; y b) un nivel de productividad bajo de los trabajadores que permanecen en el programa⁵.

Salarios y seguridad de los ingresos

Otro factor importante que ha de tenerse en cuenta a la hora de fijar el salario es el grado en que el PPE aumenta la seguridad de los ingresos. Si el

⁴ El salario de eficiencia es una tasa salarial que está por encima del nivel de mercado y que se paga para lograr un mejor desempeño, y se refleja en una mayor productividad o eficiencia y una menor rotación de la mano de obra.

⁵ Tajzman, D. y J. de Veen: *Programas de infraestructura intensivos en empleo: políticas y prácticas laborales* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1998).

empleo que se ofrece es de carácter puntual y de corta duración, una tasa salarial demasiado baja puede no resultar atractiva para muchas personas pobres, en particular para los hogares con escasez de mano de obra, tal como se planteó anteriormente. Ahora bien, es posible marcar una gran diferencia en el modo en que los participantes encaran el programa si se ofrece una mayor seguridad de los ingresos en la forma de una retribución regular y previsible, o incluso garantizada. De este modo, para muchas personas puede resultar atractiva la opción de participar, incluso percibiendo un salario más bajo, pues asegurar los ingresos durante un cierto período de tiempo puede ser una prioridad importante para el hogar.

Salarios y asequibilidad

Un factor importante que suele afectar la tasa salarial es la asequibilidad del programa y el grado en que el aumento del salario incrementa el costo total del mismo. Cuando se elaboran programas con un presupuesto fijo, es común tener que realizar alguna concesión.


Por ejemplo, cuando en un determinado sitio hay demasiadas personas que solicitan empleo temporal en obras públicas, pero los recursos disponibles son limitados e insuficientes para incluirlas a todas en el programa, se plantean dos opciones. La primera es mantener la tasa salarial al nivel más alto e incluir a un número mayor de trabajadores que irá rotando durante algunos días. La segunda es reducir la tasa salarial e incluir menos trabajadores, que estén dispuestos a trabajar por un salario menor pero durante más días⁶.

Cuando se trata de sistemas de garantía del empleo (SGE), el presupuesto del programa deberá ajustarse a la demanda, y no cabría, por tanto, plantearse este tipo de concesiones. Aun así, sí pueden darse esas situaciones si el programa se elabora con un presupuesto fijo. Ahora bien, deberá procurarse mantener un salario mínimo absoluto con el fin de evitar otros problemas, como que las personas acepten el trabajo solo por encontrarse en una situación desesperada, sufran la estigmatización o estén mal alimentados cuando al mismo tiempo se les exige realizar trabajos de gran dureza física.

Otros efectos en el mercado de trabajo

Las repercusiones de los PPE en el mercado de trabajo no se limitan a los salarios, sino que se extienden a otras cuestiones como las condiciones de trabajo, la disponibilidad de empleo, la tasa de actividad y, en última instancia, la reducción del desempleo y el subempleo.

⁶ Del Ninno, C., K. Subbarao y A. Milazzo: *How to make public works work: A review of the experiences*, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social número 0905 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009).



En lo que respecta a las condiciones de trabajo, las repercusiones son similares en la medida en que el programa también contribuye a establecer un nivel mínimo de condiciones laborales, en particular en términos de horarios de trabajo y seguridad y salud en el trabajo. Al igual que con la tasa salarial, se crearía un “piso de empleo” en que cada vez menos personas aceptarían trabajar a cambio de una remuneración más baja y con unas condiciones de trabajo peores que las que ofrece el programa.

También es de esperarse que los PPE o los SGE suficientemente amplios tengan un efecto en la tasa de actividad laboral, pues pueden atraer a aquellas personas que ni siquiera consideraban buscar trabajo. Este efecto puede obedecer a diversas razones:

- Los programas públicos de empleo aumentan las oportunidades de trabajo y pueden, por ende, disminuir la cantidad de solicitantes de empleo desalentados. Si se ofrece trabajo cerca del hogar, como es el caso de muchos PPE, aquellas personas que no pueden desplazarse podrían considerar trabajar para el programa.
- Si el PPE ofrece servicios de guardería, quienes se ocupan de cuidar a sus hijos pueden plantearse participar en el programa.

Los sistemas de garantía del empleo también pueden contribuir a reducir la diferencia salarial por razón de sexo si pagan el mismo salario a hombres y mujeres. En la India, la LNMGGGER parece haber producido este efecto y ha contribuido a acotar la disparidad salarial existente desde hace tiempo en el sector agrícola. Al ofrecerse empleo a las mujeres con un mismo salario que a los hombres, se genera una mejor alternativa de remuneración para estas.

En la figura 1, se presente un marco y un proceso para fijar el salario mínimo en el caso de un SGE. Se considera una gama mucho más amplia de factores que las estructuras de salarios y los umbrales de pobreza existentes, pues se incorporan algunos factores como los objetivos generales del programa, así como un análisis de los ingresos provenientes de la producción y de otras fuentes.

Figura 1. Marco para la determinación del salario mínimo



Fuente: Mitchell, W.: *Assessing the wage transfer function and developing a minimum wage framework for the Expanded Public Works Programme (EPWP) in South Africa* (Newcastle, Australia, Centre for Full Employment and Equity, University of Newcastle, 2008).

Bibliografía recomendada sobre los dos enfoques para la fijación de salarios

Hemos seleccionado dos pasajes de diferentes fuentes que subrayan las diferencias entre los dos enfoques que pueden adoptarse para la fijación del salario. Como se extrae de la lectura de ambos textos, existen diferencias importantes entre los dos enfoques, tanto en términos de sus principios básicos como de sus resultados reales.

Extracto de: *How to make public works work: A review of the experiences*

C. del Ninno, K. Subbarao y A. Milazzo, Banco Mundial, 2009

La tasa salarial

Cabe distinguir entre tres tasas salariales: a) el salario que paga un programa de tipo asistencial a los trabajadores contratados, b) el salario mínimo obligatorio establecido por ley, y c) el salario del mercado, que corresponde habitualmente al salario del mercado para trabajadores no calificados, y que suele situarse por debajo o por encima del salario mínimo legal. En los países donde el salario del mercado es inferior al salario mínimo (por los motivos que sean, incluida una deficiente aplicación del salario mínimo), el salario de un programa financiado con fondos públicos no puede ser menor que el salario mínimo y, por ende, debe situarse por encima del salario del mercado local para la mano de obra no calificada. Si esto sucede, no se producirá una autoselección de beneficiarios, pues el salario que se ofrece, situado en un nivel por encima del salario corriente del mercado, probablemente atraerá al programa asistencial a personas que no son pobres.

La relación entre el salario del programa, el salario del mercado y el salario mínimo varía considerablemente de país en país (véase el cuadro 3), y la escasez de información disponible hace difícil la determinación de algún tipo de patrón. En general, puede decirse que la mayoría de los países recogidos en la muestra lograron mantener el salario del programa en un nivel relativamente bajo, observándose mejores resultados en unos que en otros.

Cuadro 3. La relación entre el salario del programa, el salario mínimo y el salario del mercado

Spr = salario del programa Smín = salario mínimo Smer = salario del mercado	País/Programa y fecha de inicio
Spr = Smín > Smer	Botswana: LIPWP (1992), Spr después de 1998. India: SGEM (1975), Spr después de 1988. India: JRY (1989)
Spr = Smín < Smer	Argentina: Trabajar (1996), Spr antes de 2000. India: SGEM (1975), Spr antes de 1988. Colombia: Empleo en Acción (2001). Uruguay: PAC (2003).
Smín < Spr < Smer	Corea (1998)
Spr = Smín	Sudáfrica: PAOP (2004) Indonesia: PK (1998) Tailandia: SIP (1998) Marruecos: PN (década de 1960) Zambia: PW (2002)
Spr = Smer	Egipto: Programa de obras públicas (1993) Indonesia: “Dinero por trabajo”, de Merci Corps (2005). Somalia: “Dinero por trabajo”, de Acción contra el Hambre (2004).
Spr < Smín < Smer	Argentina: Trabajar (1996), Spr después de 2000. Argentina: Jefes (2002)
Spr < Smer	Bolivia: PLANE (2001) Cabo Verde: FAIMO (década de 1980) Etiopía: “Alimentos por trabajo” (1980), y PSNP (2005) Tanzanía: TASAF (2000) Afganistán: LIPW (2002) Bangladesh: “Alimentos por trabajo” (1974) Pakistán: IGPR (1984)
Spr < Smín	México: PET (1995) Perú: “A Trabajar Urbano y Rural” (2002). Malawi: MASAF (1995). Argelia: IAIG (1994). Yemen (1996)
Smer < Spr < Smín	Botswana LIPWP (1992), Spr antes de 1998. Madagascar: HIMO (FID) (2000)
Spr = Smín + cotizaciones sociales	Bulgaria (2002) Chile (1993)



En los países en que los programas mantuvieron su salario *por debajo del salario del mercado*, es posible que se haya dado una autoselección de personas pobres para participar en ellos, como sucedió con el Sistema de Garantía del Empleo de Maharashtra (SGEM) de la India, *antes de 1988* – fecha en que se duplicaron el salario mínimo y el salario del programa (Subbarao, 1997). Tras el aumento del salario en 1988, el gasto mensual promedio en el SGEM, así como el número de días persona de empleo, se incrementaron, lo que llevó a un racionamiento del programa y al consiguiente menoscabo de la garantía del empleo (Subbarao, 1993; Ravallion y otros, 1993; Dev, 1995; Subbarao y otros, 1997; Subbarao, 1997). En el cuadro 4, pueden observarse las grandes diferencias en los niveles del salario mínimo y el salario ocasional en los estados de la India en los años 1999 y 2000, y constatarse que, en promedio, el 75 por ciento de los trabajadores ocasionales trabajaban por menos del salario mínimo. Estas pruebas demuestran que un sistema de garantía del empleo cuyo salario se fija en el mismo nivel que el salario mínimo (que en muchos países es más alto que el salario del mercado) sería extremadamente caro para el gobierno y podría resultar en una selección deficiente, ya que el programa atraería a personas que no son pobres (véase O'Keefe, 2005).

© OIT/Marcel Crozet



Cuadro 4. Salario mínimo agrícola estatal, salario ocasional promedio y proporción de días de trabajo ocasional

Estado	Salario mínimo estatal para trabajadores agrícolas (rupias/día)	Salario ocasional promedio (rupias/día) en 1999 y 2000	% de días de trabajo ocasional trabajados con una remuneración inferior al salario mínimo
AP	80	35	96,5
Assam	46	47	31,9
Bihar	59	36	93
Gujarat	60	40	73,4
Haryana	80	63	60,7
Karnataka	46	37	59,2
Kerala	91	91	40,1
MP	53	29	91,5
Maharashtra	45	34	63,9
Orissa	50	29	93,3
Punjab	82	68	58,5
Rajasthan	60	53	60,8
TN	54	45	51,5
UP	58	41	66,4
Bengala Occidental	62	44	83,9
Total India	—	40	75,2

Fuente: O'Keefe, P.: *Workfare programs in India and Internationally: Note on issues and experience* (Nueva Delhi, Oficina del Banco Mundial, 2005).

En una situación en que el *salario del mercado es más alto que el salario mínimo, el salario del programa financiado con fondos públicos puede ser o bien igual* que el salario mínimo, o incluso situarse apenas por encima de este, aunque por debajo del salario corriente del mercado. Con este mecanismo de fijación de salarios es más probable que ocurra la autoselección de la población pobre que trabajará en el programa. En el programa de obras públicas llevado a cabo en Corea tras la crisis financiera de 1998, *el salario se fijó en un nivel apenas por debajo del salario corriente del mercado* para los trabajadores no calificados, con el fin de que solo los más necesitados participen en él. Durante la crisis, el salario del mercado sufrió un descenso, y el salario del programa de obras públicas se redujo en

repetidas oportunidades, con el propósito de mantener su carácter autoselectivo respecto de la población más pobre (Subbarao, 1999 y Hur Jai-Joon, 2001).

Por el contrario, en los países donde el salario mínimo es igual o más alto que el salario del mercado, y las leyes laborales impiden fijar el salario por debajo del nivel mínimo, las posibilidades de utilizar un mecanismo de autoselección son menores. Es lo que sucede con el programa *Empleo en Acción*⁷, de Colombia, que no puede ser autoselectivo respecto de sus beneficiarios porque está obligado por ley a pagar el salario mínimo (y posiblemente prestaciones). En contrapartida, *Empleo en Acción* utiliza otros mecanismos de selección, como limitar la elegibilidad de los trabajadores a aquellos clasificados en las categorías 1 y 2 (los quintiles de ingresos más bajos) del SISBEN⁸. Pese a que se procura que el salario del programa sea autoselectivo, este deberá fijarse en relación con los objetivos del proyecto. En el contexto de Somalia – un país afectado por sequías estacionales y el desplazamiento de su población – los mecanismos de adaptación más comunes y fiables son la migración y la reducción de existencias, que han funcionado tradicionalmente como una barrera contra las malas cosechas (Mattinen y Ogden, 2006). El salario que *Action Contre la Faim* ofrecía en el sur de Somalia se estableció básicamente teniendo en cuenta el objetivo del reabastecimiento de los hogares más pobres y se situó en un nivel apenas por encima del jornal vigente para el trabajo ocasional (Sistema para la Selección de Beneficiarios para Programas Sociales), sirviendo como mecanismo de verificación de medios económicos y de clasificación de las personas según una evaluación de las condiciones de vida de cada familia.

La elección del método de remuneración – jornal/trabajo a destajo – también puede afectar la selección de los beneficiarios y los resultados de los programas de obras públicas. La remuneración según las actividades realizadas otorga flexibilidad, lo cual puede atraer a más mujeres al ámbito laboral (Dev 1995, Subbarao y otros, 1997) o permitir que varios integrantes de una familia compartan el trabajo. Sin embargo, estos pagos no siempre son transparentes y sencillos de aplicar – y puede que se aprovechen de ellos algunos jefes de cuadrilla –, lo cual produce demoras, como en el caso de los programas de garantía del empleo (Pellissery, 2006).

Por otra parte, los programas de obras públicas no deberían fijar la tasa salarial en un nivel inferior al salario de supervivencia (costo de oportunidad de la mano de obra), pues además de no contribuir a mitigar la malnutrición

⁷ Para más información sobre el sistema de protección social de Colombia, véase: Banco Mundial 2002 *Colombia Social Safety Net Assessment Report No 22255-CO*, agosto de 2002.

⁸ Para más información sobre el SISBEN de Colombia, véase: Castañeda, Tarsicio: *Targeting Social Spending for the 2006 with Proxy-Means Testing: Colombia's SISBEN System*, junio de 2005.

estacional, se excluiría a hogares pobres que tienen salarios de reserva más altos debido a las limitaciones y la estigmatización que sufren. Barrett y Clay (2003) señalan que en el programa “alimentos por trabajo” de Etiopía, los mercados de factores de producción imperfectos resultaron en un mayor costo de oportunidad de la mano de obra en los hogares más pobres, lo cual produjo resultados inexactos en términos de selección de beneficiarios. A modo de solución, los autores proponen agregar variables categóricas simples y utilizarlas con distintas tasas salariales, a fin de excluir a personas que se encuentran en una mejor situación económica y que tienen un salario de reserva alto, por ejemplo, una mayor proporción de tierra, algún tipo de capital, demasiadas personas en el hogar, etc.

Salario efectivo y cantidad de horas trabajadas

La cantidad de horas trabajadas repercute en la tasa salarial real y la participación en el programa. No es raro que en África se permita a las personas trabajar 4 o 5 horas y pagarles el jornal entero, pues la intención es que puedan también cuidar de sus cultivos. Desafortunadamente, con esta política se eleva drásticamente el salario efectivo, lo cual atrae a una gran cantidad de personas a participar en el programa. La solución habitual consiste en dejar participar en el programa a todos aquellos que deseen trabajar y racionar la cantidad de días trabajados (o rotar al personal). Es lo que ocurrió en Madagascar, por ejemplo, cuando se exigió a los trabajadores trabajar 5 horas diarias por una duración media de 20 días en los proyectos intensivos en mano de obra financiados por el Banco Mundial y ejecutados por el Fondo de Inversiones para el Desarrollo, como parte del programa Protección Social, y a cambio de un salario más alto que el salario del mercado para la mano de obra no calificada. Debido a que las tasas salariales eran relativamente altas (menos de 1 dólar de los Estados Unidos al día), y a que había mayor demanda de empleo que oportunidades de trabajo creadas, en casi todos los sitios se aplicó un sistema de rotación para que la mayor cantidad de personas pobres pudiera acceder a un empleo.

Extracto de: *A strategy for a Public Works Programme as part of a Social Safety Net: Issues and approaches*

G. Edmonds, OIT, 2009

Selección y salarios

Está claro que un programa de obras públicas que es parte de una red de protección social debe definir quiénes serán sus beneficiarios, y en el análisis precedente se observó que los programas intensivos en mano de obra suelen ser autoselectivos. Sin embargo, en el contexto de los programas de “dinero y alimentos por trabajo” de Camboya, se procuró realizar un mapa de la pobreza y un trazado de la inseguridad alimentaria como primera aproximación para determinar dónde aplicarlos. La ubicación efectiva de los proyectos y la elección de los participantes se definió mediante un proceso participativo con los consejos comunales y los comités de desarrollo de las aldeas, en los sitios en que los había.

La fijación del salario es una cuestión importante en todos los programas de obras públicas y el proceso para decidir cuál es el nivel adecuado no puede basarse únicamente en el criterio de la autoselección o la intención de evitar distorsionar el mercado de trabajo local. Más importante aún, en un programa de obras públicas, en que dar trabajo es el arma principal para luchar contra la pobreza, es fundamental que se ofrezca una remuneración equitativa y satisfactoria. Para ello, es necesario determinar cuánto cuesta mantener un hogar promedio en términos de necesidades básicas, como el alimento, la vivienda, la salud, la educación y cierto nivel de seguridad frente a posibles calamidades, antes de considerar cuánto se les paga a las personas pobres en otros sitios. En una sociedad en que el 30 por ciento de la población es pobre, existe claramente un gran número de personas que, pese a realizar algún tipo de actividad laboral, perciben ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas. En consecuencia, la remuneración, la cantidad y la duración de los empleos que ofrecerá el programa son cuestiones que deberán examinarse con detenimiento.

Los programas intensivos en mano de obra se dirigen a aquellos hogares que tienen personas dispuestas a ofrecer su capacidad de trabajo. Si estos programas no son eficaces en términos de creación o mantenimiento de activos, el costo de ofrecer la prestación podría ser alto. Su objetivo es crear la mayor cantidad de empleo con un presupuesto determinado, de manera que se gasta lo mínimo indispensable en herramientas y equipos a fin de aprovechar al máximo lo que se paga a la mano de obra. Si la tasa salarial de los proyectos intensivos en mano de obra es muy baja, el costo de oportunidad para un hogar de trabajar en un proyecto puede ser demasiado alto, en particular cuando se perciben otras alternativas como mejores en términos de remuneración.

Los programas basados en mano de obra no emplean tantos trabajadores como los intensivos en mano de obra, y la elección de tecnologías apunta a que estos realicen actividades para las cuales su trabajo es económica y técnicamente viable. Para una determinada cantidad de recursos, el enfoque basado en mano de obra creará menos empleo que el enfoque intensivo en mano de obra.

Sin embargo, el primero es más eficaz a la hora de crear y mantener activos de infraestructura que el segundo, y es probable que requiera un “salario de eficiencia”⁹, más elevado, porque los trabajadores deberán trabajar bajo una mayor supervisión y con un nivel de productividad más alto. El salario deberá, además, fijarse en un nivel comparable al que se ofrece habitualmente en esa zona. En este sentido, la experiencia internacional muestra que unos salarios demasiado bajos en programas basados en mano de obra traen como consecuencia: a) un aumento de la rotación y el absentismo de la mano de obra, y b) un nivel de productividad bajo de los trabajadores que permanecen en el programa¹⁰.

En resumen, en el análisis precedente se recalca la importancia de reconocer la diferencia entre los distintos tipos de programas y lo que estos suponen en términos de salario, así como el equilibrio entre el empleo y la creación y el mantenimiento de activos.

Como parte de la elaboración del proyecto de documento de estrategia final, la OIT ha encargado la realización de un estudio cuyos objetivos son definir una tasa salarial de un programa de alcance nacional y brindar información sobre la disponibilidad de mano de obra para ese tipo de programa. El resultado del estudio está disponible en la OIT.

⁹ El salario de eficiencia es una tasa salarial que está por encima del nivel de mercado y que se paga para lograr un mejor desempeño, y se refleja en una mayor productividad o eficiencia y una menor rotación de la mano de obra.

¹⁰ Véase Tajzman y de Veen (1998) en las referencias bibliográficas.

Referencias bibliográficas

- 
-  Del Nino, C., K. Subbarao y A. Milazzo. 2009. *How to make public works work: A review of the experiences*, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social número 0905 (Washington, D.C., Banco Mundial).
 -  Devereux, S. y C. Solomon. 2006. *Employment creation programmes: The international experience*, Issues in Employment and Poverty, Documento de información núm. 24 (Ginebra, Departamento de Análisis Económico y del Mercado de Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo).
 -  Edmonds, G. 2009. *A strategy for a public works programme as part of a social safety net: issues and approach* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
 -  Miller, S., R. Lal, M. Lieuw-Kie-Song y Kostzer, D. 2010. *Public works and employment programmes: Towards a long-term development approach*, Documento de trabajo número 66 (Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
 -  Mitchell, W. 2008. *Assessing the wage transfer function and developing a minimum wage framework for the Expanded Public Works Programme in South Africa* (Newcastle, Australia, Centre for Full Employment and Equity, University of Newcastle).
 -  O'Keefe, P. 2005. *Workfare programs in India and Internationally: Note on issues and experience* (Nueva Delhi, Banco Mundial).
 -  Tajgman D. y J. de Veen. 1998. *Programas de infraestructura intensivos en empleo: políticas y prácticas laborales* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Lista de verificación

FIJAR UN SALARIO ADECUADO	
Responda las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
Evaluar la situación a nivel nacional	
Niveles de salario existentes (p. ej. para el trabajo calificado, semicalificado, no calificado)	
Salario mínimo, tasa promedio	
Tasa salarial autoselectiva que desalentará a los posibles participantes de abandonar otros medios de subsistencia	
¿Es el objetivo aumentar el piso salarial existente? Si es así, ¿qué consecuencias económicas o en el mercado de trabajo más amplias se anticipan?	
Evaluar la legislación laboral aplicable (p. ej. legislación laboral nacional o condiciones básicas de empleo reguladas por una ley)	
¿Existe una dispensa especial para los PPE?	
¿Pueden los PPE admitir la negociación colectiva o la afiliación sindical?	
¿Velan por la igualdad de género?	
Calcular las horas de trabajo diarias	
Evaluar las repercusiones del trabajo a tiempo completo, regular o estacional	
Evaluar las prestaciones laborales formales y las que el PPE puede ofrecer	
Evaluar si el PPE sustituye a algún tipo de ayuda a la que tengan derecho los participantes	



FIJAR UN SALARIO ADECUADO

Responda las siguientes preguntas



Evaluar la tasa salarial efectiva

¿Subvencionará el PPE a empresas o actividades con fines de lucro?

¿Se pagará de manera diferente el trabajo que contribuye a crear activos públicos o privados?

Frecuencia de la remuneración (p. ej. según el tiempo: diaria, semanal; o según la tarea: una vez finalizado el trabajo)

Evaluar las prestaciones y la paga neta (p. ej. si la tasa salarial es más alta que el salario promedio)

¿Se pagará un mismo salario en distintos sectores (p. ej. infraestructura, agricultura, medio ambiente, servicios sociales)?

¿Qué porcentaje del presupuesto se destina a los salarios? ¿Cuánta mano de obra se prevé utilizar? ¿Se especificará la proporción de mano de obra?

¿Se limitará la cantidad de horas por día, días por mes? ¿Habrá trabajadores de turno diurno y nocturno?

¿Existe una estrategia para abordar el interés sindical, como la negociación colectiva, los procesos sociales?

Evaluar las cuestiones impositivas/exenciones tributarias y costos reglamentarios

¿Se han fijado salarios y remuneraciones para que los programas no desplacen a los participantes de otras alternativas laborales existentes?

¿Se han establecido y difundido directrices claras en lo que respecta al salario y las tareas esperadas?



A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

ISBN: 978-92-2-326771-1



9 789223 267711



Foto de la portada: © Programa de Trabajo Comunitario de Sudáfrica (PTC) Elaborado en papel premiado con la Etiqueta ecológica de la Unión Europea,

núm. de reg. F/11/1, suministrado por UPM.