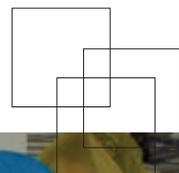




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

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



Nota orientativa 6
Estrategias y mecanismos
de focalización 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 Otobe, 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 6

Estrategias y mecanismos de focalización 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 6

Estrategias y mecanismos de focalización en los PPE



Objetivo

El objetivo de esta nota es ofrecer una visión general de los diferentes mecanismos y estrategias utilizados con frecuencia a la hora de seleccionar beneficiarios para los programas públicos de empleo (PPE)¹, así como también exponer las críticas que reciben y los desafíos que plantean.

Introducción

La decisión de por cuáles estrategias y mecanismos de selección optar constituye una de las etapas fundamentales del diseño de muchos programas públicos de empleo. A diferencia de los programas de alcance universal, que proporcionan trabajo a todos quienes lo soliciten, los programas públicos de empleo (PPE) deben contener algún tipo de estrategia de selección específica que permita:

- garantizar que existe una coincidencia entre los objetivos del programa y quienes se beneficiarán de él;
- adoptar políticas y procesos capaces de hacer frente a situaciones en las que la demanda de empleo supere a la oferta y se haga necesario recurrir a la selección.

El grupo beneficiario y la estrategia del programa se determinarán, en gran medida, sobre la base de los objetivos del programa.

Mecanismos de focalización

En los programas que no tienen carácter universal, se hace necesario contar con mecanismos para atraer al grupo meta hacia el que se orienta el programa. Los métodos de focalización disponibles son varios, y pueden ponerse en práctica de diferentes maneras:

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 de Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011).

- *la verificación de recursos*², mecanismo para el cual se requieren datos de gran calidad que no están disponibles en muchos países, y cuya implantación puede resultar costosa, pero que se puede imitar mediante la utilización de métodos de verificación “sustitutivos”;
- *la focalización con criterio geográfico*, que supone ofrecer trabajo a todos los habitantes de zonas con altos índices de pobreza;
- *la focalización con criterio comunitario*, que hace uso de las estructuras de participación de una comunidad para detectar a sus miembros más pobres o a quienes cumplan los criterios establecidos para la selección;
- *la focalización con criterio de categoría*, que proporciona trabajo a quienes se ubiquen dentro de una categoría concreta de la población considerada vulnerable (por ejemplo, la población indígena o los jóvenes);
- *la autoselección*, que ofrece un salario inferior al del mercado apoyándose en la premisa de que solo la población pobre optará por participar en el programa.

Si bien el tipo de trabajo ofrecido no suele considerarse un mecanismo de focalización, en muchos países resulta un fuerte condicionante para determinar quiénes reciben finalmente el empleo en los PPE, y por esta razón debería tenerse en cuenta al elaborar la estrategia de focalización.

© OIT/Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)



² Los métodos sustitutivos de verificación de recursos proporcionan una forma alternativa de evaluación individual mediante el empleo de indicadores de bienestar más fáciles de observar que sustituyen al ingreso, o de indicadores de riqueza asociados a la pobreza.

Las preferencias laborales de la gente varían de un país a otro, y a menudo están poderosamente influenciadas por las normas y los usos de su cultura. Los siguientes ejemplos ilustran el argumento:

- en Kosovo ninguna mujer manifestó interés en los programas de empleo vinculados a la construcción, mientras que los proyectos de horticultura y forestales llegaron a emplear en ocasiones hasta a un 70 por ciento de mujeres;
- en Sudáfrica, el trabajo en los sectores sociales, como por ejemplo los cuidados en el hogar, ocupó en muchos casos a más de un 90 por ciento de mujeres;
- el trabajo de exigencia física que se ofrece en algunos proyectos de construcción es autoselectivo, y a menudo los participantes renuncian anticipadamente pues se les presenta la oportunidad de realizar trabajos menos exigentes y por ello más atractivos.

En la práctica, la mayoría de los programas combinan varios mecanismos de focalización, como se muestra en el recuadro siguiente.

Recuadro 1. Selección y racionamiento en programas vigentes

En el **Programa** o la **Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER)**, de la India, se utiliza un criterio de racionamiento de carácter geográfico que ofrece garantías de trabajo a habitantes de zonas rurales. El empleo se limita, asimismo, a 100 días al año. Sin embargo, no se imponen restricciones de participación para las personas que viven en zonas rurales: se da cabida a todos quienes estén dispuestos a realizar trabajos físicos a cambio de un salario mínimo.

El **Programa de redes de seguridad productivas (PRSP)**, de Etiopía, determina a sus potenciales candidatos valiéndose de una combinación de focalización con criterio geográfico – solo participan distritos rurales en situación de inseguridad alimentaria – y focalización con criterio comunitario. El criterio empleado en la comunidad se orienta a la detección de hogares en situación de inseguridad alimentaria.

En el **Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP)**, de Sudáfrica, se utiliza la focalización con criterio geográfico para asignar fondos (mediante una fórmula de asignación en provincias y municipios que atiende a la cantidad de pobres y su posibilidad de acceso a los servicios). También se recurre a la focalización por categorías: se establecen cupos mínimos de participación para las mujeres (40 por ciento), para los jóvenes (20 por ciento) y para las personas con discapacidad (1 por ciento). Además, el programa adopta una estrategia de autoselección cuando, en muchos casos, la tasa de salario fijada no supera el salario mínimo. En algunas zonas, también se determinan a nivel local los criterios para focalizarse en posibles participantes en la esfera comunitaria.

¿Focalización o racionamiento?



Los programas públicos de empleo que no son universales – y la mayoría no lo son – por lo general definen un grupo meta e intentan captarlo sirviéndose de una serie de mecanismos de selección. En realidad existen dos procesos a los que a menudo se denomina focalización y que se utilizan indistintamente, a pesar de que sus objetivos son diferentes. El primero apunta a limitar la participación o racionar el trabajo. Esta medida se hace necesaria cuando un programa está sujeto a limitaciones de presupuesto y no es lo suficientemente abarcador como para ofrecer trabajo a todos los que lo necesitan. En esta situación, se requieren estrategias o criterios para excluir a participantes que en principio cumplan perfectamente todas las condiciones de participación que haya establecido el programa.

La medida se conoce como “racionamiento”, y por lo general se vincula a situaciones de recorte de gastos o de presupuestos limitados, en las que al brindar empleo a personas que lo necesitan menos se puede restringir el acceso a quienes lo necesitan más.

El segundo proceso de focalización tiene como objetivo aumentar la participación porque un número significativo de los beneficiarios a los que apunta el programa no está participando. En ocasiones esto también se denomina “limitar los errores de exclusión”, y se utiliza en casos en que el programa no ha conseguido aún absorber a muchas personas que necesitan ayuda, y que están, en consecuencia, sufriendo innecesariamente. En aras de la claridad se empleará la expresión “focalización activa” para designar este concepto.

La distinción entre focalización y racionamiento no es siempre clara, pues el diseño de un programa suele ser un proceso iterativo, y se puede dar que tanto los grupos meta como la escala del programa deban ajustarse por exigencias de presupuesto (racionamiento), o por una disminución del desempleo o la vulnerabilidad, y que ello redunde en una reducción de la dimensión del grupo meta.

La pluralidad de las fuerzas en juego exige, no obstante, que no se desdibuje esta distinción, pues el presupuesto del programa podría terminar influyendo en la dimensión del grupo meta, y no al contrario. En este sentido, uno de los rasgos definitorios de los sistemas de garantía del empleo (SGE) es que la demanda de empleo delimita el presupuesto, y no es el presupuesto lo que determina la cantidad de empleo que se puede ofrecer.

Pregunta para diseñar el programa: ¿en quiénes focalizarse?

- ¿En los más pobres, en un contexto en el que no se cuenta con otras medidas de protección social y se trabaja con un presupuesto limitado?

- ¿En los más vulnerables, de modo de proporcionar seguridad de ingresos a quienes se encuentren expuestos a múltiples riesgos?
- ¿En personas en situación de inseguridad alimentaria, para ofrecer seguridad de alimentos en contextos de escasez frecuente de alimentos?
- ¿En los pobres, para darles la posibilidad de que aumenten sus niveles de consumo e inversión?
- ¿En los desfavorecidos, en los casos en que hayan sido discriminados en el pasado y todavía sufran las consecuencias?
- ¿En los desempleados que no puedan encontrar trabajo ni acceder a prestaciones de desempleo?
- ¿En los subempleados, para complementar los ingresos que perciban de otros empleos o actividades de subsistencia?

Resultados de la focalización y errores de inclusión y exclusión

Para cuantificar la eficacia de la focalización a menudo se recurre a los errores de inclusión y exclusión. La expresión “error de inclusión” se emplea para designar la situación en la que ciertas personas que no integran el grupo meta tal como se había definido están participando en el programa. Un ejemplo que se presenta con frecuencia es que en un programa que tiene como objetivo beneficiar a los pobres participen personas que no lo son. Conviene aclarar que, en muchos contextos, la distinción entre “pobre” y “no pobre” es en gran medida teórica, y se apoya en herramientas como los umbrales de pobreza o de consumo.

La expresión “error de exclusión” se utiliza para designar la situación en la que ciertas personas que forman parte del grupo meta tal como se había definido no están participando en el programa. Un ejemplo corriente es el de una persona pobre a la que por error se clasifica de no pobre y se deja fuera del programa.

Para reducir al mínimo los errores, sean de inclusión o de exclusión, se requiere la adopción de diferentes enfoques. Una estrategia para limitar los errores de inclusión sería restringir la participación de quienes no reúnan las condiciones del grupo meta, y adoptar, por ende, un enfoque restrictivo, que por lo general consigue su objetivo mediante el empleo de criterios más estrictamente definidos, estrategias de selección más rigurosas y medidas para excluir a quienes no se ajusten al perfil. Los errores de exclusión se evitan con un enfoque distinto, cuyas medidas pueden ir desde la difusión de información hasta la contratación directa de grupos meta, pasando por la sensibilización de la población en la materia.

Una táctica importante para gestionar la focalización es establecer criterios claros de participación. Del enfoque que se adopte para establecerlos dependerá en parte que el programa resulte más inclusivo o más exclusivo. En el cuadro 1 se presenta un esquema de los diferentes criterios y la forma en que se aplican.

Cuadro 1. Criterios de focalización

Criterios	Descripción	Estrategia de racionamiento (o limitación)	Estrategia de focalización (o captación)
Voluntad de trabajar en las condiciones que estipule el programa	Fundamento de los programas de autoselección, que se valen del incentivo del salario, y a veces también del tipo de trabajo, para atraer solo al grupo meta	Se fija una tasa salarial baja para limitar el interés y la participación; el trabajo físico duro solo interesa a los pobres	Se fija una tasa salarial alta para que el programa suscite interés y optimice las ganancias del salario neto
Geográfico	Se limita a una zona o tipo particular, como zonas rurales, municipios concretos o zonas marginales	Se acota el programa a las zonas más pobres o necesitadas, que registren altos índices de pobreza	Se procura que en esas zonas no rijan medidas para impedir la participación
Por categoría	Solo se admitirá a quienes pertenezcan a una categoría específica (p. ej. jóvenes, desempleados de larga duración o personas no calificadas)	Se limita el programa a categorías definidas en concreto	Se cuida que al definir la categoría no se excluya a personas necesitadas o que merezcan el trabajo
Por género	El programa puede priorizar la participación de la mujer, o dirigirse exclusivamente a mujeres	Se limita la participación de los hombres	Se toman medidas activas y se añaden estrategias al diseño para asegurar la participación de la mujer (ver recuadro 2)

Criterios	Descripción	Estrategia de racionamiento (o limitación)	Estrategia de focalización (o captación)
Participación de los hogares	Solo un participante por hogar	Se limita el trabajo suministrado a hogares con varios adultos ante la posible exclusión de otros hogares que tengan derecho	Se establece que el trabajo se puede rotar o compartir entre los miembros del hogar
Tipo de hogar	Solo hogares con niños y miembros desempleados; hogares con mujeres como cabeza de familia; solo hogares con inseguridad alimentaria	Se tienen en cuenta las categorías que contengan hogares más vulnerables	Se procura que los tipos de hogares se definan de un modo que no excluya a familias que merezcan ser beneficiarias
Ingresos del hogar	Solo hogares cuyos ingresos no superen cierto nivel	Se establece un umbral bajo de ingresos por hogar para concentrarse únicamente en los más necesitados	Se establece un umbral alto de ingresos por hogar para no excluir ni a los más vulnerables ni a hogares de ingresos irregulares
Participan personas con otra ocupación u otros medios de subsistencia	Trabajo de tiempo parcial, limitado a algunas horas a la semana, para que las personas que cuentan con otra ocupación o medio de vida puedan complementar sus ingresos	Puede no resultar atractivo para quienes puedan trabajar a tiempo completo	Se evita la exclusión de hogares donde falte el trabajo



No es inusual que las medidas que se adoptan para reducir errores de un tipo multipliquen la ocurrencia de errores del otro. Por ejemplo, la introducción de pautas más rigurosas para excluir a personas que no sean pobres puede a su vez imponer mayores dificultades a los pobres para suministrar la información necesaria. Así, una medida tendiente a reducir los errores de inclusión puede desencadenar errores de exclusión.

El hecho de que se den ambos errores, y por lo común en relación inversa, da lugar a que los responsables de formular políticas deban decidir hasta qué punto se tolerarán. Un error de inclusión tiende a desperdiciar recursos del programa – desde el momento en que, por ejemplo, se cuenta con menos recursos para los hogares “pobres”, o se aumenta el presupuesto pero solo para obtener los mismos resultados en términos de lucha contra la pobreza –, y lo hace ineficiente. Un error de exclusión impide que el individuo reciba ayuda y menoscaba la eficacia del programa para reducir la pobreza. Los dos se querrán evitar, y es posible que los responsables de formular políticas mantengan puntos de vista divergentes acerca de cuál es el más negativo³.

Al pasar revista a esta serie de opciones de focalización, los formuladores de políticas deberían tener en cuenta dos cuestiones importantes⁴. En primer lugar, estos métodos de focalización no se excluyen entre sí: pueden utilizarse en diferentes órdenes y combinaciones. De hecho, el empleo de un solo método aislado no es la norma, y en muchos programas se utilizan dos o más. En segundo lugar, hay que plantearse la pregunta de a “quién” competere la tarea de seleccionar y a “quién” la de poner en práctica estas intervenciones. La responsabilidad puede recaer en funcionarios del gobierno central, funcionarios de menor rango de nivel estadual, municipal o de distrito, contratistas del sector privado o miembros de la comunidad, como por ejemplo maestros, personal de la salud o personas mayores. La decisión de si se descentraliza solo la selección de los beneficiarios o también la ejecución del programa depende de, entre otros, los siguientes factores:

- quiénes están en condiciones de proporcionar la fuente de información más eficaz, en función de los costos, sobre la situación de las personas, los hogares o las localidades;
- quiénes pueden ejecutar el programa de la manera más rentable; y
- qué incentivo tienen unos actores u otros para asumir la focalización y la ejecución de las actividades para conseguir los objetivos del programa con la mayor eficiencia y eficacia posibles.

³ Coady, D.; Grosh, M. y J. Hoddinott: *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience* (Banco Mundial, Washington D.C., 2004).

⁴ *Ibíd.*

Recuadro 2. Medidas para lograr la participación igualitaria de las mujeres (o atenuar su exclusión de los grupos meta)

¿Es necesario recurrir a iniciativas “especiales” para captar la participación de las mujeres en los programas de infraestructura y atender a que no se las deje relegadas? Las experiencias resultantes de aplicar programas en diversos países y regiones demuestran, sin duda alguna, que para llegar a las mujeres pobres se necesitan estrategias y actividades especiales, y ya se han propuesto e implantado medidas de diversa índole para conseguirlo. Tal vez la más básica de todas – aunque no necesariamente la más sencilla – sea la de dar amplia difusión a la información empleando distintos canales de comunicación, para hacerles saber que pueden solicitar trabajos en la construcción, presentar propuestas para tareas de infraestructura, etcétera. Las siguientes son otras medidas que emplean recursos financieros, de mano de obra y de gestión:

- a) concientizar a dirigentes nacionales y locales, así como al personal técnico, en favor de los intereses de la mujer; entablar negociaciones y consultas con ellos para ensayar y adoptar medidas que se adecuen a las circunstancias de las mujeres;
- b) utilizar cuotas;
- c) garantizar la transparencia en el proceso de reclutamiento;
- d) movilizar socialmente a las mujeres pobres para fomentar su participación en reuniones vecinales y comités de construcción, de beneficiarios o de usuarios, apoyándose para ello en organizadores, mediadores comunitarios o especialistas en actividades de la mujer y en el fortalecimiento del papel de las asociaciones de mujeres como instituciones intermediarias;
- e) formular y poner a prueba estrategias de programa y modalidades operativas alternativas en lo que respecta a la selección, la capacitación, la planificación, el proceso participativo y las condiciones de trabajo de las mujeres en la construcción; y
- f) elaborar estudios sobre la participación de la mujer – y sus beneficios – que contribuyan a la planificación de programas.

Fuente: A. King Dejardin: *Public works programmes, a strategy for poverty alleviation: The gender dimension*. Issues in Development Discussion Paper 10, Departamento de Desarrollo y Cooperación Técnica, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996.

Focalización y contratación activas

La mayoría de los mecanismos de focalización que se describen en los párrafos precedentes se orientan a restringir la participación en el programa estrictamente a quienes se ajusten a los parámetros del grupo meta. Pero ¿y si los miembros potenciales de los grupos meta no se presentan a participar? ¿Significa esto que la demanda es inferior a la prevista? ¿O que los posibles beneficiarios simplemente no se han enterado de que existe el programa? ¿Tal vez sí se han enterado, y desean participar, pero tropiezan con otros inconvenientes que les impiden presentarse, como por ejemplo algún mecanismo de filtro? ¿O es que hay fallos en el proceso de registro y selección?

Es posible que determinados aspectos y procedimientos del programa parezcan justos e imparciales pero que, en la práctica, discriminen indirectamente a las mujeres o a un grupo de ellas en particular (cabezas de familia, mujeres divorciadas o abandonadas, etc.), a un grupo étnico o a una comunidad concreta. Por ejemplo, cuando los trabajadores se contratan apenas unas horas o un día antes de la ejecución misma del trabajo, las mujeres que cargan con responsabilidades familiares no cuentan con el tiempo suficiente para disponer el cuidado de los niños o reorganizar las tareas domésticas y se les impide participar en el proyecto; si la información no se divulga más que en sitios públicos o dependencias

© MGNREGA, Programa Nacional Mahatma Gandhi de



gubernamentales, a los que por norma o costumbre solo frecuentan hombres o personas de clases sociales dominantes, en la práctica se está excluyendo a mucha gente; o también si se limita el programa a un miembro por hogar, se puede atentar contra la participación de las mujeres, pues en una casa los ingresos y beneficios no siempre se comparten en pie de igualdad.

Puede ser preciso, entonces, adoptar medidas para garantizar que todos los miembros de la población meta gocen de las mismas oportunidades de participar. Un aspecto de suma importancia es mantener al grupo destinatario bien informado acerca del programa y de todos los derechos que le corresponden en virtud de él. Durante la ejecución del LNMGGGER, por ejemplo, en un comienzo muchas personas desconocían que por ley les correspondía el derecho a solicitar 100 días de empleo, y aceptaban los días que les ofrecían aun cuando hubiesen deseado trabajar más. La sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden desempeñar un papel importante tanto para facilitar el acceso a la información como para velar por que las comunidades conozcan sus derechos, de modo que todos aquellos que necesiten y aspiren a conseguir trabajo sepan que alguno de estos programas puede brindárselo.

Además de la difusión de información, se pueden introducir medidas específicas en el diseño del programa para facilitar el acceso de determinados grupos meta. Las siguientes han sido ampliamente contrastadas:

- ofrecer empleo flexible y a tiempo parcial que se pueda armonizar con otras tareas;
- ofrecer empleo cerca de los hogares;
- proporcionar un entorno de trabajo seguro y, si fuera necesario, tomar medidas para mejorar la seguridad en el trayecto del hogar al sitio donde se desempeñen las tareas⁵;
- ofrecer servicios de guardería en el lugar de trabajo;
- proporcionar un espacio privado para realizar abluciones;
- ofrecer empleo en un esquema basado en las tareas y no en el tiempo, lo que permitirá a las mujeres coordinar el trabajo con sus demás compromisos y ocupaciones.

Otro aspecto en juego es la naturaleza del proceso de reclutamiento. Un caso ilustrativo es el de los procesos de reclutamiento que dependen del proyecto, en los que no prima la transparencia en las decisiones de

⁵ Se invita a los participantes a consultar el artículo de King-Dejardin, citado en la sección de referencias bibliográficas, que analiza en detalle las medidas para captar y aumentar la participación de las mujeres en los programas de obras públicas (POP).



contratación, o estas quedan en manos de contratistas o personas que han demostrado obrar llevados por prejuicios contra determinados grupos meta, en especial contra las mujeres y los jóvenes. Se deben tomar precauciones para no dejar el control del reclutamiento en manos de personas que puedan aceptar sobornos a cambio de dar trabajo a los participantes. Si no se toman estas precauciones, a menudo se vuelve muy difícil llegar a los destinatarios, y es posible que se deba modificar el proceso de reclutamiento para incluir a otros actores en la toma de decisiones, en especial a miembros de los grupos meta del programa.

La forma en que se elaboran los contratos también influye en el reclutamiento: si se establecen criterios muy rígidos en cuanto a los éxitos y resultados esperados – suministrar un producto o servicio concreto, dentro de determinados parámetros de calidad, en un plazo específico –, el contratista tendrá todos sus intereses depositados en la obtención de eficiencia y productividad, y le convendrá elegir personas con experiencia laboral previa y calificación suficiente para el trabajo.

No hay que perder de vista que la razón por la que se busca captar a un grupo particular de gente radica en que sus miembros no están lo suficientemente representados entre la fuerza de trabajo, o tropiezan con ciertas barreras para acceder al empleo, y en consecuencia es menos probable que posean experiencia laboral o calificación previa. De modo que, cualquiera fuera la causa que haya llevado a la exclusión, sus efectos se perpetuarán en la discriminación a la que serán sometidos en los procesos de selección para el mercado de trabajo. En su intento por contrarrestar esa discriminación, un PPE no puede pretender valerse de los mismos mecanismos de selección utilizados en el mercado de trabajo en general, ni se puede esperar que los contratistas asuman las pérdidas que conlleva este fracaso del mercado sin que se lo contemple dentro de los criterios de éxito y, en su caso, la estimación de los costos del programa.

En los casos en que un PPE tenga como objetivo primordial facilitar el acceso al mercado de trabajo a un grupo desfavorecido, deben considerarse también instrumentos de otra índole para conseguirlo, como, por ejemplo, el apelar a formas de intermediación con el mercado de trabajo que promuevan la contratación de determinadas categorías de trabajadores, o el ofrecer incentivos a los empleadores para que lo hagan.

Algunas críticas a la focalización en contraposición a la universalidad

Esta sección está basada en el documento *Extensión de la seguridad social a todos: Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas (proyecto para discusión en la reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social)*, Ginebra, 2-4 de septiembre de 2009, OIT.



Los argumentos explícitos para apoyar la focalización se relacionan con la asequibilidad, la eficiencia y la igualdad del ingreso. Con bastante simpleza, se sostiene que, debido a que los programas específicos tienen un número más bajo de beneficiarios que los programas universales, son menos caros y más sostenibles. Centrándose en la redistribución del ingreso en los pobres, las intervenciones específicas generan, en teoría⁶, los mismos resultados en cuanto a reducción de la pobreza con menos recursos y, por ese motivo, son más eficientes. Por la misma razón, las intervenciones específicas también se consideran como herramientas más poderosas para la reducción de las desigualdades en el ingreso que los mecanismos de redistribución universales.

Estos poderosos argumentos han desempeñado, y siguen desempeñando, un papel trascendente en la aplicación extendida de los programas de verificación de recursos o de focalización en todo el mundo. A pesar de esto, su base conceptual ha sido cuestionada en algunos aspectos. Pueden distinguirse algunas áreas de críticas.

En primer término, algunos de los argumentos a favor de la focalización desvinculan una intervención, el programa específico, desde un contexto más amplio de políticas sociales y fiscales. Así, no se da la consideración que merece a la influencia de este contexto en la distribución del ingreso y

⁶ Se supone aquí que las intervenciones bien centradas englobarán al mismo número de personas pobres que las universales y con una cuantía de prestaciones similar.



de las desigualdades en una sociedad. Si bien la preferencia de la universalidad tiende a relacionarse con una gran preocupación por la equidad y por los impuestos progresivos, la preferencia de la intervención dirigida a sectores específicos se representa generalmente en un conjunto de políticas y se orienta por una ideología en la que la equidad es menos sobresaliente y los impuestos, menos progresivos⁷. Este argumento está propuesto por autores como Mkandawire (2005). Concluye que “los niveles de igualdad son más elevados en las sociedades que persiguen unas políticas universalistas que en aquellas que confían en la verificación de recursos y en otras formas de selectividad”. En el mismo orden de cosas, Korpi y Palme (1998) formulan lo que llaman “la paradoja de la redistribución⁸: cuanto más nos centremos solo en las prestaciones a los pobres y más preocupados estemos con la creación de una igualdad vía transferencias públicas, menores serán nuestras posibilidades de reducir la pobreza y la desigualdad” (*ibid.*).

En segundo término, los argumentos expuestos antes de manera muy simple, no consideran el carácter dinámico de la pobreza. Como se ilustrara anteriormente en el cuadro 1.1 del capítulo 1, en una determinada fecha, un gran porcentaje de aquellos que se encuentran en la actualidad en situación de pobreza, no eran pobres en años anteriores. En primer lugar, las transferencias específicas a los pobres de ninguna manera impiden la ocurrencia de la pobreza. En segundo lugar, los aspectos dinámicos de la pobreza significan que en un período determinado de tiempo, puede darse un número mucho más grande de nuevos pobres de lo que podría anticiparse, tratándose de unas necesidades que pueden conducir a unos niveles de costos administrativos considerablemente más elevados de lo esperado cuando se comparan con unas intervenciones más universalistas. De manera más general, como estableciera Krishna (2007): “El control de la generación de una nueva pobreza es – o debería ser – un objetivo igualmente importante de reducción de la pobreza... Al centrar los recursos en aquellos que ya son pobres, se está desviando [específicamente] la atención de otros que están cayendo en la pobreza”.

En tercer término, los argumentos anteriores, que se centran en la particular eficiencia de los programas específicos, son declaraciones generales que han sido firmemente cuestionadas en un contexto de elevada participación de la población pobre (con el resultado de la probabilidad de que todo “ahorro” derivado de la focalización sea bajo) y la aplicación de la focalización es costosa y difícil, conduciendo a importantes errores de inclusión y de exclusión. Tales escenarios son típicos de los países de bajos

⁷ En relación con esta primera observación, cabe señalar que un programa de verificación de recursos con un diseño muy redistributivo y una aplicación eficaz, puede alcanzar una redistribución limitada si el gasto es bajo o si se financia a través de un régimen tributario regresivo.

⁸ Esta “paradoja” está descrita en la literatura “clásica” sobre la pobreza, si bien está cuestionada por varios autores.

ingresos. De manera más general, se sostiene que no todos los métodos de focalización son idóneos para todos los tipos de prestaciones o tienen la misma eficacia en cuanto a los errores de inclusión/exclusión; las demandas estadísticas y administrativas son muy divergentes. Lo mismo vale, finalmente, para los costos. El asunto de enfocar el costo constituye un área en sí misma para el debate y se sostiene que algunos de sus métodos pueden ser costosos. El caso de la verificación de recursos presenta un ejemplo en el que el costo de aplicación del método de focalización puede venir a representar una parte alta del costo total de un programa. Esto surge debido a la identificación precisa de los pobres, cuando no se cuenta con datos de población fiables (y sistemas de datos) y la actualización de esta información es muy compleja y costosa. No obstante, algunos programas han podido aplicar la focalización, a través de una verificación de recursos simulada a un bajo costo. Se ha señalado en general que, cuanto más eficiente es el mecanismo de focalización (error de inclusión reducido), más caro es y más puede inducir a errores de exclusión. Resumiendo, es imposible evaluar los costos de la focalización sin una referencia a los errores de inclusión y de exclusión generados. Esto se establece sucintamente en la conclusión de un estudio del Banco de Desarrollo Asiático (Weiss, 2004), que establece que: “Con un nivel relativamente alto de filtración, la expectativa es que, en la práctica, la mayoría de las medidas de focalización han constituido medios de transferencia de prestaciones a los pobres con un costo elevado”.



© OIT/Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIE)



Por último, algunos sostienen que los costos de la focalización deberían tener en cuenta, no solo los costos administrativos directos de aplicación, sino también los costos indirectos de los participantes en el programa. Esto significa que los programas con costos administrativos bajos (como ocurre a menudo con los métodos de autoselección), pueden ser aún muy caros cuando se consideran los costos con los que corren los participantes. Algunos ejemplos se relacionan con el costo de tiempo utilizado, con el transporte, con la pérdida de otras oportunidades de ingresos, con las tarifas (y algunas veces, sobornos) requeridas para la obtención de la documentación necesaria, con la posibilidad de estigmatización, con la erosión de la autoestima y de la cohesión de la comunidad y con el potencial debilitamiento de las redes de apoyo informales.

Otro ámbito controvertido que rodea a la focalización es su posible efecto de exclusión. Por una parte, se encuentran aquellos que están a favor de señalar que los programas minimizan la exclusión, debido a que su diseño los hace más sensibles a las necesidades y a las capacidades específicas de los pobres⁹. Esta sensibilidad de diseño, se argumenta, es tal vez más prevalente que en programas universales en los que el diseño se basa en un “hogar estándar”. Por otra parte, hay quienes siguen siendo críticos de este argumento y sostienen que la focalización aumenta la exclusión estableciendo condiciones (relacionadas con los ingresos o con la riqueza) que son difíciles de evaluar, generando costos directos e indirectos para los beneficiarios potenciales, o siendo demasiado exigentes para su aplicación por parte de las instituciones locales^{10,11}.

Si bien esta discusión no es, en modo alguno, exhaustiva, concluimos esta subsección con dos comentarios finales.

Es importante tener presente la complejidad técnica y la heterogeneidad de las experiencias de los regímenes de focalización y sus resultados empíricos. Son estas características las que avivaron el debate en torno a la focalización basada en los recursos o el estatus de la persona y que prometen prolongarlo. También es cierto que este debate está vinculado inextricablemente con factores políticos. Más allá de los asuntos puramente técnicos, las políticas y la ideología han influido en la relativa condición de

⁹ El Programa mexicano de transferencias monetarias condicionadas “Oportunidades” es un buen ejemplo de programa de focalización activa que presenta un error de inclusión relativamente bajo y unos costos administrativos bajos (incluida la selección de metas): menos de cuatro centavos por peso invertido (SEDESOL, 2009).

¹⁰ Las instituciones locales pueden tener una capacidad restringida de aplicación de algunos métodos de focalización y por tal razón tienen una capacidad limitada de poder otorgar prestaciones.

¹¹ Dicho esto, debería también subrayarse que los factores que no sean la focalización o la universalidad, generan exclusión, como los potenciales beneficiarios que son escasamente informados de las prestaciones, la dificultad de acceso a las prestaciones debido a la no disponibilidad de bancos o de servicios de correos en algunas áreas, el aislamiento geográfico, la discriminación y la estigmatización, etc.

inconcluso que tiene el debate acerca de la pertinencia de la selección de metas y que fundamentalmente fija el contexto para cuestiones tales como si introducir una focalización basada en los recursos y la definición de umbrales de los recursos que determinan quién es o no elegible. Estas cuestiones se basan, en un grado importante, en los valores, que reflejan el poder que tienen los diferentes actores en la arena política para promover sus valores e intereses. Al parecer, los programas específicos han gozado de particular legitimidad política en la pasada década, tal vez porque se percibían como justos, en el sentido de que se destinaron a quienes se encontraban en situación de más necesidad y/o tenían un costo más bajo que los programas universales y, por ende, se ajustaban a un presupuesto público equilibrado. Asimismo existe la sospecha de que el proceso de definición de elegibilidad para las prestaciones no siempre cumple con las normas idóneas de independencia y transparencia.

Por último, en este terreno, al igual que en muchos otros aspectos de la protección social, cada opción entraña sus propias ventajas e inconvenientes. Es importante considerar estas ventajas y estos inconvenientes, no aisladamente, sino de manera integral. Como se mostrara antes, la mejora de algunos aspectos puede tener efectos negativos en otros. El debate sobre la focalización basada en las condiciones relacionadas con los ingresos, con la riqueza o con otros recursos, tiende a desvincular la discusión de los objetivos específicos del programa, de su contexto de aplicación y de las características de los beneficiarios. La focalización no es más que una herramienta cuya pertinencia y cuyo diseño deberían evaluarse primero según su contribución a esos objetivos. En cuanto al objetivo de reducción de la pobreza, los programas eficaces de focalización demostraron tener resultados muy positivos, como viene a ilustrarse en el suplemento B de la parte B de este informe. No obstante, no deberían considerarse como la única forma de transferencia de los ingresos de manera eficiente a los pobres, ni como suficiente solo para la lucha contra la pobreza.

Referencias bibliográficas

- 
-  Coady, D., M. Grosh y J. Hoddinott. 2004. *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience* (Washington D. C., Banco Mundial).
 -  King Dejardin, A. 1996. *Public works programmes, a strategy for poverty alleviation: The gender dimension*. Documento de debate, cuestiones de desarrollo, núm. 10 (Ginebra, Departamento de Desarrollo y Cooperación Técnica, Oficina Internacional del Trabajo).
 -  Korpi, W. y J. Palme. 1998. “The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality and poverty in the western countries”, en *American Sociological Review*, vol. 63, núm. 5, págs. 661 a 687.
 -  Krishna, A. 2007. “For reducing poverty faster: Target reasons before people”, en *World Development*, vol. 35, núm. 11, págs. 1947 a 1960.
 -  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot. 2011. *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).
 -  Mkandawire, T. 2005. *Targeting and universalism in poverty reduction*. Política social y desarrollo, Documento de programa núm. 23, (Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social).
 -  Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2009. *Extensión de la seguridad social a todos: Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas (proyecto para discusión en la reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social)*, Ginebra, 2 a 4 de septiembre de 2009.
 -  SEDESOL. 2009. *Programa Oportunidades*. Disponible en: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/>
 -  Tajzman D. y J. de Veen. 1998. *Programas de infraestructura intensivos en empleo: Políticas y prácticas laborales*. Disponible en: http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_114940/lang—en/index.htm [10 de mayo de 2011].
 -  Weiss, J. 2004. *Poverty targeting in Asia: Experiences from India, Indonesia, the Philippines, Peoples Republic of China and Thailand*, Research Policy Brief No. 9, (Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo).

Lista de verificación

ESTRATEGIAS Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN	
Responder las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
¿A quiénes se orienta el PPE?	
Hogares o personas	
¿Cuántas personas pueden participar (por hogar)?	
¿Pueden participar los inmigrantes y los extranjeros o únicamente los nacionales?	
¿Qué ventajas e inconvenientes plantea establecer límites de edad o cuotas de género?	
¿A qué grupos vulnerables se apunta? Por ejemplo:	
Los jóvenes (de 15 a 24)	
Las mujeres	
Hogares con mujeres como cabeza de familia	
Hogares con niños	
Personas desplazadas (p. ej. en un proceso de reconstrucción luego de un conflicto)	
Personas con discapacidades	
Personas con problemas legales	
Personas infectadas y afectadas por el VIH/SIDA.	
¿Se han puesto en marcha mecanismos para garantizar el acceso igualitario al programa?	
¿Cómo se puede fomentar la participación de la mujer (p. ej., atender a sensibilidades culturales)?	
Trabajos en la comunidad, trabajos sociales (p. ej., el cuidado de niños), horticultura	
Proporcionar servicios de guardería, o tiempo libre para amamantar	
Sopesar si se fomentará la participación de los jóvenes calificados en los PPE; si la respuesta es afirmativa, de qué modo	
Trabajos en la comunidad, trabajos sociales	



Notas



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



A series of horizontal dotted lines for writing, spanning most of the page width and arranged vertically from top to bottom.



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

ISBN: 978-92-2-326771-1

