

La Creación de Empleos Frente a las Transferencias Monetarias en Kenia

por Eduardo Zepeda, Jefe de investigaciones, Centro Internacional de Pobreza

Tras un largo período de retroceso económico, recientemente, la economía de Kenia ha comenzado a recuperarse, generando expectativas para la reducción de la pobreza. Animada por esta recuperación, la Estrategia de Recuperación Económica del gobierno de Kenia ambiciona crear 500.000 trabajos por año. Pero si estos empleos van a ser razonablemente productivos, el crecimiento de Kenia necesitará ser superior al 6 por ciento anual.

Sin embargo, no existe garantía alguna de que los hogares pobres se beneficiarán de dicho crecimiento proyectado o de los empleos que este genere. Por ende, los programas focalizados continuarán desempeñando un papel esencial a mediano plazo en materia de reducción de la pobreza. Esta publicación ofrece una evaluación inicial de la eficacia de dos programas de este tipo: un programa de creación de empleos y un programa de transferencias monetarias basado en subsidios infantiles.¹

Hoy en día, las transferencias monetarias focalizadas son populares entre los gobiernos y los organismos donantes. A menudo, están basadas en la cantidad de niños en edad escolar de un hogar y se encuentran condicionadas a la asistencia escolar y los exámenes médicos. Mediante la utilización de datos de la Encuesta sobre Población Activa (EPA) 1998-99 de Kenia, simulamos dicha transferencia a todos los niños entre 6 y 14 años de edad en hogares pobres. El costo es apenas un cuatro por ciento del total de los ingresos familiares. El resultado es una caída de seis puntos porcentuales en el índice de pobreza y una reducción de ocho puntos porcentuales en el grado de pobreza.

¿Cuál sería el impacto de un programa de empleos financiado de manera similar? Para responder esta pregunta, simulamos el efecto de los salarios pagados por un programa de este estilo a un grupo que incluye: 1) sólo trabajadores desempleados de hogares pobres, y 2) sólo trabajadores de dichos hogares cuyos ingresos por trabajo eran inferiores al nivel de salarios pagados por el programa. El nivel de salarios de un programa de este tipo es crítico. El salario se estableció en un nivel aproximadamente equivalente al de los umbrales de pobreza para las zonas rurales y urbanas, específicamente, el salario mínimo de los trabajadores rurales agrícolas no calificados y el de los trabajadores no calificados en todos los sectores urbanos excepto por Nairobi.

Las reducciones generales de puntos porcentuales a nivel nacional en el índice y grado de pobreza son similares para los programas de transferencias monetarias y de empleos. No obstante, debido a que la cantidad de niños en edad escolar por hogar es superior en las zonas rurales, el programa de transferencias monetarias tiene un mayor impacto allí (ofreciendo un incremento del 37 por ciento en los ingresos familiares, ver Gráfico). Sin embargo, en las zonas urbanas, donde los trabajadores pobres están relativamente en peor posición económica, el programa de empleos tiene un mayor impacto (aumentando los ingresos familiares en un 78 por ciento).

Una importante conclusión adicional es que cuanto menor es la capacidad de un hogar de garantizar un empleo remunerado, mayor es el beneficio del programa de creación de empleos. Los beneficios del programa de empleos en las zonas urbanas son más pronunciados para el 10 por ciento más pobre de los hogares.

Ambos programas de transferencias para niños y de empleos tienen un impacto regional progresivo; es decir, cuanto más pobre es el distrito, mayor es el incremento en los ingresos. Pero el programa de empleos tiende a ser más beneficioso para los hogares más pobres. En nueve de los diez distritos urbanos más pobres, el programa

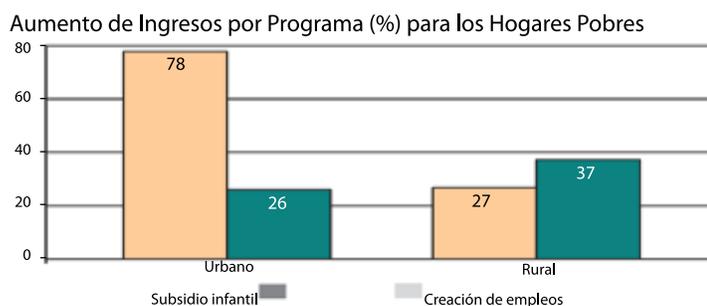
de empleos supera al programa de transferencias para niños; e incluso en cinco de los diez distritos rurales más pobres, el programa de creación empleos es superior. La razón básica es que el programa de empleos permite que los hogares más pobres comiencen a generar ingresos.

Los dos programas ayudan a mejorar el desarrollo de capacidades humanas, especialmente en los niños. La evidencia sugiere que aumentar los ingresos de los hogares pobres es suficiente para mejorar los niveles de educación y salud, independientemente de los condicionantes. Esto, lógicamente, supone que existe una oferta adecuada de dichos servicios. Pero es probable que un programa de empleos tenga un efecto multiplicador mayor que los subsidios infantiles al ayudar a desarrollar una infraestructura económica y social. Por ejemplo, si un programa de este tipo construye establecimientos escolares y de salud, puede ayudar a estimular la oferta de servicios sociales.

Si el aumento de las capacidades productivas actuales de los trabajadores pobres es un objetivo importante, también es probable que un programa de empleos sea mejor. Un programa de este tipo ofrece a estos trabajadores empleos más productivos y desarrolla aptitudes y destrezas. Una objeción que suele presentarse en contra de los programas de empleos es que podrían distorsionar los mercados laborales, por ejemplo, aumentando los salarios mínimos. Sin embargo, teniendo en cuenta las condiciones de salarios bajos y excedente de mano de obra de Kenia, los responsables de formular políticas deberían estar más interesados en crear dinamismo económico que preocupados por tales impactos imaginarios, los cuales son más pertinentes a las economías desarrolladas.

Nota:

1. Consulte Eduardo Zepeda (2007). 'Addressing the Employment-Poverty Nexus in Kenya', Working Paper del CIP, de próxima publicación.



Fuente: Cálculos propios basados en la Encuesta sobre Población Activa (EPA) 1998-99 de Kenia.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

www.undp-povertycentre.org