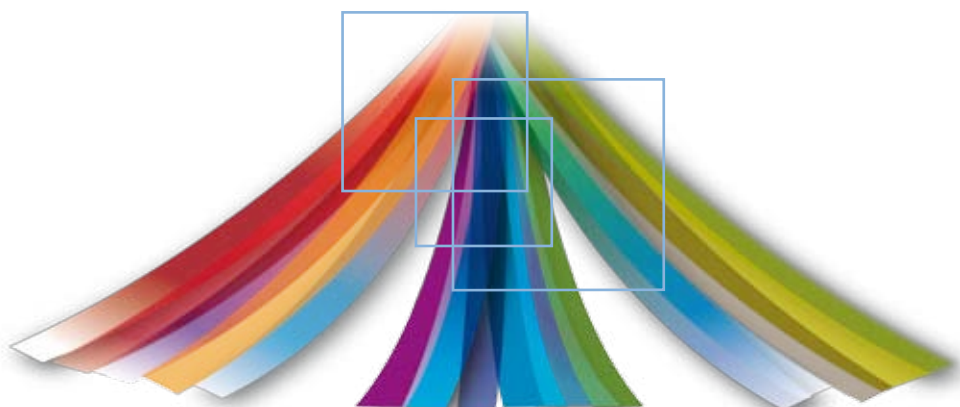


# RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización  
Internacional  
del Trabajo



## INNOVACIONES EN PROGRAMAS DE EMPLEO PÚBLICO

### 1. Resumen ejecutivo

Los programas de empleo público son medios eficaces para aumentar la demanda agregada de empleo en tiempos de crisis. No obstante, no constituyen sólo una respuesta a la crisis: en muchos países, el desempleo es un problema permanente, ya que los mercados son incapaces de crear un número suficiente de puestos de trabajo. Los programas de empleo público pueden complementar la acción del sector privado y ofrecer otro instrumento político con el que abordar el problema del infraempleo y el empleo informal, en el marco de una política de empleo y protección social más amplia. Cuando se eligen adecuadamente los destinatarios, estos programas ayudan a reducir la vulnerabilidad de los estratos desfavorecidos de la población más afectada por una crisis. Como consecuencia, aumenta el consumo de bienes y servicios, lo que repercute directamente en las

empresas locales.

Los programas de obras públicas y los programas de garantía de empleo han estado tradicionalmente muy relacionados con las obras de construcción. Esta situación, sin embargo, ha cambiado, ya que se observa un aumento de los empleos en el sector social, en los servicios medioambientales y en los programas orientados a la comunidad. Los programas de empleo público recientes incorporan además otras innovaciones. Su capacidad de influir en varios objetivos y de responder a circunstancias específicas es una de sus ventajas principales y los torna muy deseables tanto desde una perspectiva política como en lo que atañe a su capacidad de dar respuestas a la crisis estructural del empleo en el mundo.

### 2. Descripción de los problemas en materia de políticas

La actual crisis de “las tres F”<sup>1</sup> y, en especial, sus efectos adversos sobre el empleo, ha vuelto a situar en primerísimo plano la función del Estado como generador de empleo. Vista la fuerte reducción del empleo generado por el sector privado, que se añade al problema creciente del empleo estructural, cada vez se reconoce más abiertamente la necesidad de que el Estado desempeñe una función mucho más activa en este ámbito. Ello implica el examen no sólo de su política y su estrategia generales en materia de empleo y de su función en la creación de un entorno propicio para la creación de empleo en el sector privado, sino, asimismo, de la función del Estado en la creación directa de empleo y de la aportación general de determinadas políticas económicas y financieras a esta materia.

Entre estas respuestas se ha reconocido la función de creación directa de empleo a través de programas de obras públicas y de regímenes de garantía de empleo. No obstante, todos estos programas de empleo público difieren considerablemente de unos países a otros o incluso de unas regiones a otras dentro de un mismo país. Suelen combinar los siguientes objetivos fundamentales, dando prioridad a uno de ellos:

- empleo (para los participantes);
- ingresos/transferencias (para los participantes);

<sup>1</sup> FFF: por sus siglas en inglés, crisis alimentaria, de los carburantes y financiera (food, fuel and financial crisis).

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



- recursos físicos y sociales (aportados por los participantes).

Estos objetivos respaldan objetivos de desarrollo fundamentales, como los de reducción de la pobreza, reducción del desempleo, mejora del acceso a los servicios básicos, e inclusión social y económica. Los programas de empleo público también pueden establecer como destinatarios a las mujeres y los jóvenes.

Garantizar unos resultados satisfactorios y equilibrados en el cumplimiento de los objetivos emparentados de creación de empleo/protección social y creación de activos resulta problemático, sobre todo porque ya se aplican programas de este tipo en contextos en los que las instituciones y las ca-

pacidades técnicas disponibles manifiestan debilidad y en los que los participantes en la ejecución pueden ser numerosos y pertenecer tanto al ámbito público como al privado. Conseguir que estos programas formen una parte sustancial de unas redes de seguridad social que se vayan ampliando a largo plazo en función de la situación económica constituye otro problema importante.

Establecer y gestionar programas de obras públicas a largo plazo, con o sin una garantía de trabajo, es asimismo complejo. Requiere una combinación de recursos adecuados, estructuras de gestión apropiadas y procesos de planificación y administración eficaces, así como la creación de capacidades y aportaciones técnicas adecuadas.

### 3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

Recientemente se han introducido diversas innovaciones en los programas de empleo público. Los programas de obras públicas y los regímenes de garantía de empleo tradicionales han recurrido sobre todo a las obras de construcción para la generación de empleo, pero actualmente se complementan estas actividades con el trabajo en otros sectores y con la continua introducción de innovaciones en el diseño y la ejecución de los programas de empleo público. Muchos de los nuevos programas de este tipo se establecen en forma de redes de seguridad social ampliables. Se advierten en ellos características innovadoras, a saber:

- ampliación de la cobertura a actividades como los servicios sociales<sup>2</sup>, mayor importancia de las infraestructuras “ecológicas”, inversiones productivas; en otras palabras, un “menú” de proyectos más complejos que los programas de obras públicas tradicionales;
- nuevos mecanismos de elección de los destinatarios;
- combinación en un mismo programa de componentes de transferencia de ingresos y de componentes de programas de obras públicas;
- combinación de componentes de programas de obras públicas y de elementos de desarrollo de cualificaciones/formación y prácticas en centros de trabajo (salida de los participantes) para mejorar la empleabilidad de los participantes;

- introducción de nuevos sistemas de pago para aumentar la aplicación del principio de rendición pública de cuentas.

Al mismo tiempo, estos programas tan necesarios se implantan ahora en países que cuentan con un espacio fiscal limitado y unas infraestructuras de ejecución restringidas y que se enfrentan a problemas en lo que atañe a la rendición pública de cuentas. Se desarrollan nuevas modalidades de ejecución que incluyen asociaciones entre los sectores público y privado.

A continuación se exponen dos ejemplos de programas de empleo público: el NREGS de la India, que aprovecha las enseñanzas extraídas de programas anteriores, y el KKV de Kenya, creado en 2009 para hacer frente a una importante crisis y al desempleo juvenil masivo.

#### Régimen nacional de garantía del empleo rural (NREGS, por sus siglas en inglés) de la India

El Gobierno de la India consiguió el 2 de febrero de 2006 la aprobación de la Ley nacional de garantía del empleo rural (NREGA, por sus siglas en inglés). La NREGA ofrece una garantía legal de empleo durante cien días en cada ejercicio

<sup>2</sup> Servicios sociales que van desde la sanidad hasta la educación o de la atención a los ancianos al ocio de los jóvenes.



a los miembros adultos de cualquier hogar rural dispuestos a realizar tareas manuales no cualificadas de carácter público por el salario mínimo obligatorio.

La Ley se aprobó para mejorar el poder adquisitivo de la población rural, ofreciendo trabajo semicualificado o no cualificado a personas que viven por debajo del umbral de la pobreza en la India rural. Su objetivo es acortar la distancia entre ricos y pobres en el país.

La India cuenta con un largo historial (al menos cuatro decenios tras su independencia) de programas de empleo remunerado. El NREGS subsana muchos de los defectos de los programas anteriores, al incluir en su propio diseño una serie de características tales como el reconocimiento de derechos.

La aplicación hasta la fecha del NREGS indica que se están sentando las bases para el aumento de la productividad agrícola en un futuro. La conservación del agua (60 %), el aprovechamiento de tierras (13 %) y la adopción de medidas de protección frente a la sequía (6 %) representan en conjunto casi cuatro quintas partes del trabajo contratado en el marco del programa. La conexión viaria representa otro 16 %.

El programa se ha desarrollado con rapidez: en 2006-2007 se aplicó a 200 de los distritos más pobres, de un total de 619 (907 millones de días-persona generados, que beneficiaron a 21 millones de hogares). En 2007-2008 se aplicó a 330 distritos (1 437 millones de días-persona generados, que beneficiaron a 33 millones de hogares) y en 2008-2009 a todos los distritos (2 163 millones de días-persona generados, que beneficiaron a 45 millones de hogares). Al quinto mes del ejercicio 2009-2010 se habían generado 1 765 millones de días-persona, que habían beneficiado ya a 39 millones de hogares, lo que constituye un gran éxito. Las mujeres representaron el 49,5 % de las personas empleadas en 2009-2010, cifra muy superior al objetivo original del 30 %.

Lo expuesto ilustra la magnitud del programa, que cuenta con una infraestructura de aplicación ya consolidada. Puede actuar fácilmente como amortiguador durante las crisis, ya que es ampliable. De hecho, debido a la grave situación de sequía de 2009, el Gobierno amplió el alcance del componente de empleo de 100 a 200 días al año en 272 del total de 629 distritos. La NREGA no sólo ha ofrecido una cobertura de seguridad social que era urgentemente necesaria y ha reforzado la seguridad de los medios de vida en todo el país, sino que ha contribuido a ayudar a la población afectada por la sequía.

El grupo destinatario está constituido por un miembro adulto de cada hogar rural, sobre todo de los estratos más pobres de la población, como los trabajadores sin tierra y los agricultores marginales, dispuestos a desempeñar tareas manuales no cualificadas de carácter público.

En lo que respecta al volumen de oportunidades de empleo previstas, el objetivo consiste en generar cien días de empleo al año para la categoría citada (según la demanda).

Financiación total:

Gasto en 2006-2007: 88 230 millones de rupias (2 000 millones de dólares de los Estados Unidos)

Gasto en 2007-2008: 156 800 millones de rupias (3 530 millones de dólares de los Estados Unidos)

Gasto en 2008-2009: 269 800 millones de rupias (5 600 millones de dólares de los Estados Unidos)

Gasto en 2009-2010 (provisional): 377 800 millones de rupias (8 100 millones de dólares de los Estados Unidos)

Cobertura: nacional

Algunos análisis de estos programas revelan que el empleo total generado por la NREGA es muy superior al resultante de los programas de empleo público anteriores. Los índices salariales han aumentado en las zonas rurales y las mujeres han empezado a percibir los mismos salarios que los hombres. Al parecer, el método de autoelección de los destinatarios está funcionando, habida cuenta del alto índice de participación de los pobres y de las castas y tribus seleccionadas. Algunas pruebas de escala micro indican que, desde la aprobación de la NREGA, la migración del campo a la ciudad se ha reducido. Sin embargo, el mayor problema sigue siendo la infraestructura de aplicación en el ámbito rural. Dada la enorme magnitud del programa, es importante reforzar esas infraestructuras a escala local mediante la designación y capacitación de más funcionarios.

## **Kazi Kwa Vijana (KKV) de Kenya**

### **Contexto**

Desde la crisis postelectoral iniciada en 2008, el país padece una grave crisis “de las tres F”. La violencia desatada tras las elecciones, la baja producción agrícola y la recesión mundial han dado lugar a una caída de la tasa de crecimiento del 7 % en 2007 a apenas un 1,7 % en 2008. La mitad de la población de Kenya tiene menos de 20 años de edad y reúne dos tercios de los pobres del país. La tasa de desempleo juvenil es desproporcionadamente alta: dos de cada cinco jóvenes están en paro o inactivos.



### Objetivo

Objetivo del programa KKV<sup>3</sup> La iniciativa lanzada por el Gobierno de la “Gran Coalición” en abril de 2009 trata de abordar los problemas emparentados del hambre y el desempleo. Se dirige a ofrecer, en este período de crisis financiera mundial y sequía y hambrunas nacionales, ayuda inmediata a los jóvenes, proporcionándoles ingresos para comprar comida mediante su empleo en obras públicas. Los jóvenes, hombres y mujeres, son contratados para la ejecución de determinados proyectos de obras públicas identificados en el marco del programa KKV. Algunos de estos proyectos, en particular los relacionados con el riego y el suministro de agua, están destinados a reforzar la producción alimentaria en las zonas marginales más afectadas por la sequía. Existen asimismo proyectos KKV para la conservación y la gestión del medio ambiente, mientras que otros mejorarán el transporte por carretera en zonas rurales y urbanas. Los proyectos están coordinados por la Oficina del Primer Ministro y se aplican a través de los ministerios del ramo.

Grupo destinatario: Jóvenes de 18 a 35 años  
Volumen de oportunidades de empleo que estaba previsto

crear durante la primera fase (2008/2009): 300 000  
Volumen real logrado (entre abril y septiembre de 2009): 296 000

Financiación total:

Presupuesto suplementario 2008/2009: 2 800 millones de chelines de Kenya (KSh) (38 millones de dólares de los Estados Unidos)

Crédito presupuestario 2009/2010: 2 800 millones de chelines de KSh (44 millones de dólares de los Estados Unidos)

Cobertura: nacional

Principal problema: Convencer a los Ministerios encargados de la ejecución de que sigan apartando una porción de su presupuesto ordinario para financiar la realización de trabajos que hacen un uso intensivo de mano de obra por parte de jóvenes.

---

<sup>3</sup> Manual del programa Kazi Kwa Vijana, abril de 2009, República de Kenya.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

Los programas de empleo público complementan las inversiones públicas en infraestructuras y son una herramienta de indudable importancia para crear empleo y fomentar la economía en épocas de crisis. Su ventaja consiste en que permiten dedicar al trabajo un porcentaje superior de los recursos y aplicar mecanismos diferentes de elección de los destinatarios.

Una elección adecuada de las zonas geográficas destinatarias permite canalizar los recursos necesarios hacia las más afectadas. Combinada con una elección de los destinatarios basada en determinadas categorías (jóvenes y mujeres sin empleo) y con una fijación de salarios adecuados, produce, a menudo, los mejores resultados, al llegar a los grupos más necesitados de la sociedad y mejorar así la seguridad de los ingresos.

## 5. Lecturas y recursos adicionales

- International Labour Organization, Employment-Intensive Investment Programme (EIIP).2010. *Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes..* (Geneva).
- Subbarao, K; Milazzo, A; Del Ninno, C. *How to make public works work: a review of the experiences.*; World Bank. (2009)