



Organización  
Internacional  
del Trabajo

**Sector de Empleo**  
**Documento de Trabajo Núm. 69 Spa**

**2012**

**Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en  
Programas de Empleo Público (IPEP)**

Maikel Lieuw-Kie-Song Kate Philip,  
Mito Tsukamoto, Marc Van Imschoot

Programa de  
Inversiones  
Intensivas en  
Empleo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2012  
Primera edición 2012

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 Derecho 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 Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

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

---

Datos de Catalogación en Publicación de la OIT

Lieuw-Kie-Song, Maikel; Philip, Kate; Tsukamoto, Mito; Van Imschoot, Marc

Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en Programas de Empleo Público (IPEP) / Maikel Lieuw-Kie-Song, Kate Philip, Mito Tsukamoto, Marc Van Imschoot; Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2012  
1 v. (Documento de Trabajo Núm.69 Spa)

ISSN 2218-6557 (versión impresa); 2218-6565 (pdf en línea)

Oficina Internacional del Trabajo

Política de empleo / creación de empleo / obras públicas / sector público / países en desarrollo

13.01.3

---

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](mailto:pubvente@ilo.org).  
Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Impreso en Suiza

## Prefacio

El objetivo primordial de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) es contribuir con los países a alcanzar el pleno empleo productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes, objetivo presente en la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa<sup>1</sup>, que ha sido ampliamente adoptado por la comunidad internacional.

Para apoyar a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a alcanzar este objetivo, la OIT impulsa el Programa de Trabajo Decente, que comprende cuatro áreas interrelacionadas: respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y de las normas internacionales del trabajo, fomento del empleo, protección social y diálogo social. Las explicaciones sobre este enfoque integrado y sus desafíos se encuentran en varios documentos clave: en aquellos que definen y explican el concepto de trabajo decente<sup>2</sup>, en el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122) y en el Programa Global de Empleo.

El Programa Global de Empleo fue ideado por la OIT por consenso tripartito de la Comisión de Empleo y Política Social de su Consejo de Administración. Luego de su adopción en 2003, el programa ha sido desarrollado y se ha vuelto más operativo; hoy día representa el marco referencial mediante el cual la OIT persigue su meta de ubicar el empleo en el centro de las políticas económicas y sociales<sup>3</sup>.

El Sector de Empleo está plenamente comprometido en la ejecución del Programa Global de Empleo a través de una amplia gama de actividades de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades, servicios de asesoramiento e investigación sobre políticas. Como parte de su programa de investigación y publicaciones, el Sector de Empleo promueve la generación de conocimientos sobre cuestiones y áreas temáticas relacionadas con los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo y el Programa de Trabajo Decente. Las publicaciones del Sector consisten en libros, documentos de trabajo, informes sobre el empleo y reseñas sobre políticas<sup>4</sup>.

La serie *Documentos de Trabajo sobre Empleo* está orientada a difundir los principales resultados de las investigaciones emprendidas por los departamentos y programas del Sector. Los documentos de trabajo tienen por objeto alentar el intercambio de ideas y estimular el debate. Las opiniones expresadas en los mismos son responsabilidad exclusiva de sus autores y su publicación no significa que la OIT las comparta o las apruebe.

José Manuel Salazar-Xirinachs  
Director Ejecutivo  
Sector de Empleo

<sup>1</sup> Véase [http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/download/dg\\_announce\\_es.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/download/dg_announce_es.pdf) (último acceso el 17 de octubre de 2011).

<sup>2</sup> Véanse los diferentes informes del Director General para la Conferencia Internacional del Trabajo: *Trabajo decente* (1999); *Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global* (2001); *Superar la pobreza mediante el trabajo* (2003).

<sup>3</sup> Véase <http://www.ilo.org/gea> (último acceso el 17 de octubre de 2011), en particular: *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente, documento de "Visión"*, OIT, 2006.

<sup>4</sup> Véase <http://www.ilo.org/employment/lang--es/index.htm> (último acceso el 17 de octubre de 2011).



## Prólogo

El desempleo, al igual que otros problemas relacionados con el empleo, son retos permanentes para varios gobiernos y no surgen exclusivamente en tiempos de crisis. Tal como observara la OIT, la crisis financiera que afectó al mundo en 2008 fue precedida de una crisis del empleo, así como de un problema de desempleo estructural, consecuencia de que en muchas partes del mundo se produjo un crecimiento sin trabajo, donde los mercados no fueron capaces de crear empleo en la escala necesaria. Los *programas de empleo público*, como los *programas de obras públicas* y los *sistemas de garantía del empleo*, son herramientas clave para proteger a los grupos más vulnerables frente a la crisis, a la vez que se crea infraestructura, activos y servicios que promueven el desarrollo económico y social: ya sea como respuesta a la crisis, o como parte de una política de empleo anticíclica y a más largo plazo.

En los últimos dos años, se ha registrado un renovado interés por estos mecanismos; en primer lugar, porque forman parte de los planes de recuperación de la crisis en muchos países. Además, son uno de los componentes del Pacto Mundial para el Empleo, concebido para “orientar políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, a generar empleos, y a proteger a los trabajadores y sus familias”.

También existe el fuerte potencial de promover sinergias entre dichos enfoques y la importancia asignada a la creación de infraestructuras en muchos planes de recuperación, habida cuenta de su gran efecto multiplicador del empleo, ya sea directo o indirecto:

- la demanda de inversión y mantenimiento de infraestructura en los países en desarrollo ascendió a 900.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales, y la financiación pública representa entre el 70 y el 75 por ciento;
- las inversiones ordinarias y los gastos anticíclicos en infraestructura sirvieron para ampliar la demanda y crear y sostener puestos de trabajo.

Los programas de empleo público innovadores, como los programas de obras públicas y los sistemas de garantía del empleo, también pueden complementar la inversión ordinaria en infraestructura.

Esta área ha vuelto a cobrar interés habida cuenta de la variedad y la amplitud de las innovaciones, que reflejan un mayor reconocimiento del potencial de estos programas para contribuir a la asistencia social, la creación de infraestructura y la prestación de servicios a más largo plazo, así como a la transformación del mercado de trabajo para que resulte más eficaz para los pobres. Ello incluye, por ejemplo, la puesta en marcha en la India de una garantía del empleo mínima, que sienta un marco basado en los derechos en este ámbito por primera vez. Esto ha estimulado nuevas reflexiones acerca del papel de los programas de empleo público como parte de las políticas de empleo y protección social en curso.

El presente Documento de trabajo está basado en el Informe sobre empleo núm. 6 *Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes (IPEP)*, publicado en 2010, y aborda estas cuestiones y otras, además de analizar una variedad de opciones, desde los programas de obras públicas a los sistemas de garantía del empleo, y ofrecer orientación en materia de política y herramientas prácticas que sirvan de base para la toma de decisiones en el ámbito de la formulación de políticas y programas. Ambos se han enriquecido con la gran experiencia del Sr. Maikel Lieuw-Kie Song, Director Principal del Ministerio de Obras Públicas de Sudáfrica, y de la Dra. Kate Philip, Directora del proceso de elaboración de una estrategia sobre la marginación económica, para la Presidencia Sudafricana, y con las valiosas contribuciones de la Sra. Mito Tsukamoto y del Sr. Marc Van Imschoot, ambos del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), del Departamento de Política de Empleo del Sector de Empleo de la OIT.

La OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también han intercambiado ideas y experiencias en el marco de los procesos de consulta que sirvieron de base para la preparación de sus documentos de política respectivos sobre el papel fundamental del empleo público para abordar las principales dificultades del desarrollo. Esta colaboración e intercambio mutuo han contribuido a alimentar un debate en profundidad sobre las políticas en esta materia, y ha creado un alto nivel de sinergia. Por esta razón, se anima a los lectores a consultar el artículo *Public Works and Employment Programmes: Towards a long-term Development Approach*, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Documento de trabajo núm. 66, 2010.

Terje Tessem  
Jefe,  
Programa de Inversiones Intensivas en  
Empleo

Azita Berar-Awad  
Directora,  
Departamento de Política de Empleo

# Índice

Prefacio.....	iii
Prólogo .....	v
Listado de abreviaturas.....	ix
1. Introducción.....	1
2. Sistemas de garantía del empleo: qué son y en qué se diferencian .....	5
2.1 A modo de introducción.....	5
2.2 Diferencias dentro del espectro.....	6
2.2.1 El hincapié en el empleo.....	6
2.2.2 Interacción con el mercado de trabajo (tasas de salario y condiciones de trabajo) .....	8
2.2.3 Una perspectiva a largo plazo.....	12
2.2.4 Universalidad, derechos y prerrogativas.....	13
2.2.5 Asequibilidad y política fiscal y monetaria .....	16
3. Objetivos del programa y alineación entre políticas .....	18
3.1 Productos del programa y objetivo de desarrollo.....	18
3.2 Alineación e integración entre políticas.....	18
3.3 Gestionar objetivos múltiples.....	20
4. Influencia de los objetivos de política en el diseño.....	22
4.1 Creación de empleo.....	22
4.2 Prestación de protección social .....	25
4.3 Creación de activos y prestación de servicios.....	28
4.4 Reducción / mitigación de la pobreza .....	28
5. Cuestiones operativas.....	30
5.1 Limitaciones del programa: complejidad, costos y capacidad.....	30
5.2 Concesiones y complementariedad.....	31
6. Tipos de trabajo y su naturaleza.....	32
6.1 Enseñanzas extraídas de los programas de infraestructura .....	33
6.1.1 Uso de consultores y contratistas locales.....	33
6.1.2 Potencial para reorientar presupuestos vigentes a fin de que empleen un alto coeficiente de mano de obra .....	35
6.1.3 Elección de activos .....	36
6.2 Prestación de servicios ambientales.....	37
6.3 Prestación de servicios sociales .....	38
6.4 Procesos participativos y desarrollo local.....	39

6.5 Formación y estrategias de salida .....	41
7. Conclusión y recomendaciones .....	43
Referencias .....	45
Anexo A .....	48
La OIT y el pleno empleo .....	48
Anexo B.....	49
Del módulo de capacitación sobre desempleo y programas de empleo público.....	49
El subempleo y los programas de empleo público.....	51
Documentos de trabajo de empleo .....	54

*Página*



## Listado de abreviaturas

EPWP	Expanded Public Works Programme [Programa Expandido de Obras Públicas] (Sudáfrica)
NREGA/S	National Rural Employment Guarantee Act/Programme [Ley/Sistema Nacional de Garantía del Empleo Rural] (India)
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PIIE	Programa de Inversiones Intensivas en Empleo
PSNP	Productive Safety Net Programme [Programa de Redes de Seguridad Productivas] (Etiopía)



# 1. Introducción

**“La gente no come a largo plazo, come todos los días”<sup>5</sup>**

La crisis financiera y económica de 2008 y 2009, y especialmente sus repercusiones en el empleo, volvieron a ubicar claramente al Estado en la primera línea de la creación de empleo. Habida cuenta de la drástica reducción del empleo en el sector privado, sumado a las crecientes dificultades laborales que ya se observaban, se ha reconocido cada vez más la necesidad de que el Estado desempeñe un papel más activo en la generación de empleo. Esto no sólo supone revisar su política y estrategia general de empleo, así como su participación en la creación de un entorno propicio para que el sector privado pueda generarlo, sino también asumir la creación directa de empleo a través de programas oportunos, sujetos a un plazo determinado y específicos, que cuenten con un amplio respaldo de los gobiernos, el sector privado y los trabajadores por igual.

En la Cumbre de Seúl de noviembre de 2010, los líderes del G20 reconocieron la importancia de abordar las preocupaciones de los más vulnerables. A tal fin, declararon que el empleo se ubicaría en el centro de las medidas de recuperación, y que se promovería la protección social, el trabajo decente y el crecimiento acelerado en los países de bajos ingresos<sup>6</sup>.

En la Cumbre de la OIT sobre la Crisis Mundial del Empleo, celebrada en junio de 2009, se destacó la importancia de los programas de empleo público como respuesta a la crisis económica. Ello se fundamentó en las evaluaciones por país que se llevaron a cabo para la reunión del G20 en Pittsburgh, Estados Unidos.

La crisis financiera mundial trajo consigo una pérdida de puestos de trabajo de gran magnitud y la cifra más elevada de desempleados jamás registrada: unas 210 millones de personas, con un incremento de más de 30 millones en 2007; pero antes de que ocurriera esto, ya era evidente la existencia de un déficit de trabajo decente. Como se prevé que la crisis del empleo continúe durante los próximos años, cada vez más países han comenzado y comenzarán a considerar intervenciones y programas capaces de crear empleo directamente y con miras a evitar que los más vulnerables sigan hundiéndose en la pobreza. Se sabe, por la experiencia de crisis anteriores, que la recuperación del empleo probablemente experimente un retraso. Además, habida cuenta de los 45 millones de personas que ingresan cada año al mercado de trabajo mundial (muchos de ellos jóvenes), será necesario crear 440 millones de empleos nuevos desde ahora hasta 2020, a fin de acompañar el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo.

En la conferencia de la OIT y el Fondo Monetario Internacional (FMI), celebrada el 13 de septiembre de 2010 en Oslo, se volvió a confirmar que el persistente fracaso en la reducción del déficit de empleo mundial tendrá efectos negativos en la economía, ya que “entorpecerá la recuperación y socavará la estabilidad social”. El efecto exacerbante del desempleo y la falta de cobertura de seguridad social adecuada de muchas de las personas más vulnerables no sólo acarrea tensiones sociales, sino también un aumento de

<sup>5</sup> Frase atribuida a Harry Hopkins, Director de la Works Progress Administration (WPA), unidad encargada de la puesta en marcha de muchos de los programas del New Deal durante la Gran Depresión de la década de los 30 en los Estados Unidos (Taylor, 2008).

<sup>6</sup> Declaración de los líderes del G20 en la Cumbre de Seúl, 11 y 12 de noviembre de 2010.

la desigualdad. Se hizo gran hincapié en Oslo sobre la necesidad de mejorar la integración de las políticas sociales y de empleo con las estrategias de política macroeconómica nacional e internacional, lo cual requiere una mejor comprensión de los factores que intervienen en la economía mundial (OIT-FMI, 2010). La OIT ha analizado estos diversos factores, tanto a nivel mundial como nacional, y ha comprobado que ya existen algunos instrumentos y herramientas de política que pueden seguir contribuyendo a este debate.

#### **Recuadro 1. El Pacto Mundial para el Empleo**

El Pacto Mundial para el Empleo se basa en el legado de los acuerdos internacionales sobre el empleo, el derecho al trabajo y el objetivo del trabajo decente. En ellos se refleja el creciente reconocimiento de la importancia central del empleo para la erradicación de la pobreza y la promoción de la inclusión social. A continuación, se citan algunos hitos clave en este respecto:

- la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 reconoce la relación entre el empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social;
- en el 24º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2000 se hizo un llamamiento a la OIT para que trazara una estrategia internacional coherente y coordinada para la promoción del empleo productivo y de libre elección, que condujo a la creación del Programa Global de Empleo;
- en la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Cumbre Mundial de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon, entre otras cosas, lo siguiente: “apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”;
- en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) se reconoce y se declara, entre otros asuntos, que los compromisos y los esfuerzos de los Miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT.

El Pacto Mundial para el Empleo<sup>7</sup>, adoptado por unanimidad por todos los mandantes de la OIT en junio de 2009, hace un llamamiento a dar respuestas a la crisis basadas en el trabajo decente. Una de ellas es el papel del gobierno en la creación directa de empleo, mediante políticas que promuevan el crecimiento productivo y las inversiones, a través de programas de empleo público y sistemas de garantía del empleo. Por otra parte, también se acordó la importancia de tener en cuenta al sector informal y al diálogo social. Además, se reconoció que ofrecer un mínimo de empleo para quienes pueden trabajar puede ser un complemento importante para el piso de protección social que se ofrece a quienes no pueden hacerlo. Esto ha subrayado la necesidad de reforzar el desarrollo de conocimientos y la divulgación de buenas prácticas en torno al diseño y la puesta en marcha de programas de empleo público.

<sup>7</sup> Desde su adopción en junio de 2009, el Pacto Mundial para el Empleo ha sido respaldado a nivel mundial por las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la Cumbre del G8 (en L'Aquila), la Cumbre del G20 (en Pittsburgh), la Unión Europea (UE), las reuniones de Ministros de Trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Africana (UA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Árabe del Trabajo, y el Banco Asiático de Desarrollo (BasD), entre otros.

El presente documento procura orientar a los formuladores de política que estén considerando las respuestas sugeridas en el Pacto Mundial para el Empleo. Al mismo tiempo, ofrece un marco para el curso de la OIT sobre Innovaciones en Programas de Empleo Público (IPEP), preparado para respaldar dichas iniciativas. Si bien desde hace tiempo se utilizan ampliamente los programas de obras públicas de emergencia, y existe abundante documentación al respecto, lo que facilita, en gran medida, su comprensión, en los últimos años se ha observado una significativa innovación en el área del empleo público, y esto cambia el abanico de opciones disponibles en materia de política pública en este ámbito.

En primer lugar, dichos programas no sólo son respuestas a la crisis; en muchos países del mundo, el desempleo es un problema permanente, acentuado por mercados incapaces de crear empleo en la medida requerida. Los programas de empleo público pueden complementar la creación de empleo del sector privado, y ofrecer un instrumento de política adicional con el que abordar el problema del desempleo y el subempleo, como parte de una política de empleo más amplia.

En segundo término, la variedad de tipos de trabajo ha cambiado. Los programas de obras públicas y los sistemas de garantía del empleo se vinculan fundamentalmente con obras de infraestructura y de construcción, pero esto ha evolucionado, y se observan ejemplos de trabajo en el sector social, los servicios ambientales y en programas comunitarios multisectoriales.

Por último, y de manera más significativa, la introducción de un programa nacional de garantía del empleo en la India, el Sistema Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGS, en inglés) ha dado un nuevo significado al papel del Estado en la creación del derecho al trabajo: por ley, cada hogar tiene derecho a 100 días de trabajo en las zonas rurales. Ello también abre nuevas opciones de alineación y complementariedad entre el empleo público y una política de protección social más amplia.

Estos avances amplían considerablemente la variedad y el alcance de las opciones y oportunidades de política disponibles en relación con el empleo público, ya sea como parte de una respuesta a la crisis, una política de empleo a largo plazo, o como complemento de una política de protección social de mayor alcance.

## Recuadro 2. El conjunto de los programas – definición de términos

La literatura en este ámbito emplea una variedad de términos diferentes para describir los programas de empleo público. En el presente documento se utilizan tres términos para hacer referencia a los programas analizados.

Los **programas de obras públicas** designan a los programas más comunes y tradicionales; si bien pueden constituir una respuesta temporal a perturbaciones y crisis específicas, también pueden tener un horizonte más extendido en el tiempo. Este término incluye a los programas de “dinero por trabajo” y de “alimentos por trabajo”.

Los **sistemas de garantía del empleo** constituyen programas a largo plazo, basados en los derechos, que otorgan un determinado nivel de derecho al trabajo. En el documento se explican más en profundidad.

Los **programas de empleo público** incluyen a los dos anteriores además de a una amplia gama de opciones entre ambos. El término se emplea para designar cualquier tipo de creación directa de empleo por parte del gobierno mediante un programa de empleo, en lugar de expandir los servicios públicos.

Este documento se basa en la investigación y la experiencia práctica de los autores, la OIT y otros miembros de la red Economists for Full Employment<sup>8</sup>, quienes desde hace años trabajan en esta temática. Si bien se analizan varios aspectos de los sistemas de garantía del empleo, su principal objetivo es demostrar que muchos de los elementos de estos programas pueden incorporarse a programas de empleo público a largo plazo, incluso si éstos no llegan a establecer una garantía del empleo, y también a programas de obras públicas de emergencia o a corto plazo, a fin de mejorar su rendimiento y resultados. Los programas pueden variar considerablemente en su estructura, y en ese amplio espectro, los programas de emergencia a corto plazo se ubican en un extremo, y los de garantía universal del empleo, en el otro.

Aunque existen muchas similitudes, también hay grandes diferencias entre las intervenciones ubicadas en los dos extremos del espectro. Quizás la diferencia más esencial para los formuladores de política es el cambio desde una perspectiva a corto plazo, como en el caso de los programas de obras públicas de emergencia, a una perspectiva a mediano y largo plazo, como en los sistemas de garantía del empleo. Este cambio tiene importantes consecuencias para la planificación y el diseño de los programas, así como para sus repercusiones y resultados, y la forma en que éstos se evalúan. Como el fundamento de los programas de empleo público de emergencia y a corto plazo está bien arraigado, este documento pretende demostrar también la necesidad adoptar una perspectiva a más largo plazo.

En la siguiente sección, se presentan los sistemas de garantía del empleo, sus conceptos básicos y la teoría económica subyacente, así como sus diferencias fundamentales con los programas de obras públicas y sus consecuencias políticas. En la tercera sección, se analizan los enfoques más frecuentes de estos programas en la práctica, y se reconoce que existe una gran variedad de circunstancias y contextos y que algunos elementos de los sistemas de garantía del empleo no son realistas en ciertas situaciones políticas o económicas. La cuarta sección se centra en cómo los objetivos de política se traducen en características específicas del diseño de estos programas. Además, se analizan algunas de las concesiones más importantes en términos de objetivos de los programas. En la quinta sección, se presentan algunas cuestiones operativas que deben tenerse en cuenta a la hora de tomar decisiones de política, de modo tal que la política esté basada en una viabilidad operativa. En la sexta sección, se estudian diversas actividades laborales que pueden incluirse en los programas. Por último, se presentan conclusiones y recomendaciones.

<sup>8</sup> Economists for Full Employment (Economistas para el pleno empleo) es un grupo de economistas que buscan crear una red mundial informal de académicos, asesores en materia de política, instituciones, promotores y miembros del gobierno, cuyo compromiso es materializar el *derecho al trabajo*.

## 2. Sistemas de garantía del empleo: qué son y en qué se diferencian

### 2.1 A modo de introducción

Los sistemas de garantía del empleo continúan siendo poco frecuentes en el mundo<sup>9</sup>. El sistema más antiguo y con más años en funcionamiento es el Sistema de Garantía del Empleo de Maharashtra de la India, que por muchos años fue el único en su género. Actualmente, forma parte del Sistema Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGS, en inglés). Otros países están considerando este tipo de programas, entre ellos Bangladesh, Nepal, el Pakistán, y más recientemente Honduras, México y Filipinas. La atención y el reconocimiento que reciben va en aumento, y cada vez más sus características principales forman parte de lo que podría ser una red de seguridad ideal (Ravaillon, 2008).

Los sistemas de garantía del empleo se basan en el concepto de un Estado que actúa como “empleador de última instancia” y pueden adoptar diferentes formas y variar en el espectro de opciones. Asignan al Estado la función de dar trabajo a todos quienes aspiren y estén en condiciones de trabajar, siempre que el mercado de trabajo no sea capaz de ofrecerlo. Como empleador de última instancia, el objetivo fundamental del Estado debe ser alcanzar y sostener el pleno empleo, un objetivo permanente de la OIT y de sus Estados Miembros consagrado en el Convenio núm. 122 sobre la política de empleo, de 1964, así como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), desde 2005<sup>10</sup>.

En ese contexto, el Estado ofrece trabajo con un nivel de remuneración establecido por el gobierno, y todos aquellos que no estén dispuestos a trabajar a cambio de ese salario serán considerados, en esencia, desempleados voluntarios. El salario que paga el Estado en sus programas corresponderá, en efecto, al salario mínimo vigente, puesto que nadie aceptaría un trabajo que pague por debajo del salario mínimo si el Estado siempre ofrece una alternativa. Como corolario, nadie aceptaría un trabajo del sistema de garantía del empleo si cuenta con otra alternativa. Por ende, la demanda de trabajo proporcionado por el sistema sería anticíclica: en épocas de gran demanda mano de obra, es decir, en tiempos de crecimiento económico y del empleo, el sistema se reduciría; mientras que en épocas de baja demanda de mano de obra, como en las recesiones, cobraría mayor amplitud. En este sentido, funcionarían de manera muy similar a otras intervenciones de seguridad social, como el seguro de desempleo<sup>11</sup>.

No obstante, un sistema de garantía del empleo no tiene necesariamente carácter universal, ya que puede concebirse con un alcance más limitado y específico. La

<sup>9</sup> Sin embargo, se reconoce la existencia de varios programas en el mundo que garantizan el empleo en la práctica, como el PSNP de Etiopía, a pesar de no ofrecer garantías jurídicas, como sí se ofrecen en el programa de la India.

<sup>10</sup> A partir de 2005, se ampliaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio e incorporaron la Meta 1B: lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.

<sup>11</sup> Para una discusión teórica más en profundidad sobre los sistemas de garantía del empleo y el concepto conexo de empleador de última instancia, se recomienda a los lectores consultar, entre otros, a Minsky, Mitchell, Wray y Papadimitriou, cuyo trabajo se encuentra disponible en diversos artículos en el sitio web de Economists for Full Employment: <http://www.economistsforfullemployment.org>

distinción clave entre una garantía del empleo y otras formas de empleo público es que la garantía da acceso al trabajo en calidad de derecho. Sin embargo, cabe mencionar dos niveles de derechos: uno basado en un derecho jurídico fundado en una ley promulgada, y otro derecho que garantiza el empleo en el marco de un programa, y que no necesariamente está basado en la ley, pero que cuenta con un sistema de recursos o un mecanismo que permita atender reclamaciones en caso de que no se respete el derecho al trabajo.

La India fue el primer país del mundo en poner en marcha un sistema de este tipo: en 2005, el Gobierno de la India promulgó la Ley nacional de garantía del empleo rural (NREGA, en inglés). La ley garantiza a los hogares rurales 100 días de trabajo por año, proporcionado por el Estado y llevado a cabo mediante el programa nacional de garantía del empleo rural. No obstante su importancia y su carácter pionero, la garantía es específica y se define según determinados parámetros.

Conforme al sistema de garantía del empleo, el Estado garantiza un determinado nivel de trabajo a cambio de una remuneración mínima específica para todos aquellos definidos como titulares de derechos. Esto significa que los titulares de derechos pueden apelar a la responsabilidad del Estado en la prestación de dicho trabajo, y tendrán mecanismos para recurrir los casos de incumplimiento. En la India, el recurso se define en la Ley como el acceso a una prestación de desempleo equivalente al salario “perdido” por el trabajador en caso de que el Estado no proporcione trabajo.

## **2.2 Diferencias dentro del espectro**

En lugar de describir detenidamente los sistemas de garantía del empleo, en esta sección se subrayan sus diferencias: desde los programas de obras públicas más convencionales, conocidos para la mayoría de los formuladores de políticas, hasta los programas de garantía del empleo que establecen cierto grado de derecho al trabajo para sus titulares, además de un contexto de empleador de última instancia en el que la garantía del empleo es universal y conduce al pleno empleo. Esto no sólo ilustra las diferencias, sino que también pone de relieve las áreas en que los programas de empleo público con elementos de garantía del empleo pueden mejorar sus resultados e ir más allá de los programas de obras públicas convencionales.

### ***2.2.1 El hincapié en el empleo***

Una de las fortalezas de los programas de empleo público es su capacidad para contribuir con la consecución de muchos objetivos, a saber, la provisión de ingresos a los participantes, la generación de bienes y servicios públicos o la mitigación de una crisis. Sin embargo, estos objetivos secundarios frecuentemente pueden acabar primando sobre la meta de creación de empleo debido a la forma en que están diseñados los programas.

En los programas de garantía del empleo, crear empleo es la prioridad, aunque se siga dando importancia a estos otros resultados. Se hace hincapié en el empleo porque se reconoce su valor e importancia en sí, así como la importancia de alcanzar el pleno empleo. Muchos promotores de estos programas también los consideran un componente clave de cualquier estrategia que busque lograr y mantener el pleno empleo.

Aunque existe un argumento económico de peso detrás del pleno empleo, quizás el argumento más sólido trasciende lo económico. Las sociedades se construyen sobre la noción de que el trabajo permite satisfacer las necesidades básicas de contar con alimentos, una vivienda, vestimenta, etc. Obtenerlos sin trabajar de manera lícita y



aceptable desde el punto de vista social puede considerarse una rara excepción, y la mayoría de las personas no lo logran y sufren. Las alternativas para satisfacer estas necesidades básicas de manera lícita son demasiado pocas si el trabajo escasea.

Más aun, en muchas sociedades, el trabajo constituye la transición fundamental hacia la vida adulta, y los hombres jóvenes, en particular, sufren fuertes presiones a la hora de ingresar al mercado de trabajo y dejar la casa de los padres para formar una familia. Su fracaso, a menudo conlleva la estigmatización y, en muchos casos, conduce a la urgencia por obtener ingresos aunque sea de un modo ilícito. Dar trabajo es realmente el único medio de abordar estas cuestiones complejas, pero en muchos contextos, el sector privado no lo hace en cantidades suficientes y también sufre las consecuencias de las fluctuaciones y las crisis. Tampoco el trabajo por cuenta propia es una opción para todos. Aquí es donde el Estado puede intervenir como empleador de última instancia porque frecuentemente es la única alternativa restante<sup>12</sup>.

Desde la perspectiva de la persona que intenta vender su mano de obra, cada día que no se vende es un día que se pierde para siempre. La gente no puede guardarse su mano de obra y usarla (o venderla) al día siguiente: cada día de trabajo perdido se pierde para siempre y ello afecta a la persona, a la economía y a la sociedad. El trabajo se parece mucho a un bien perecedero; es como un asiento de avión que ya no puede venderse después del despegue. El costo humano a largo plazo del desempleo producto de una crisis se hace visible en la pérdida permanente de los ingresos, la reducción de la esperanza de vida, y la disminución de los logros académicos y de los ingresos de los hijos, todos ellos efectos que ya se observaron en recesiones anteriores, tal como se confirmó en la reciente Conferencia de la OIT y el Fondo Monetario Internacional celebrada en Oslo (OIT-FMI, 2010). Una de las premisas de la noción de empleador de última instancia es que esta pérdida permanente de mano de obra no utilizada debe ser reducida al mínimo en beneficio de la persona y de la sociedad en su conjunto.

### **Recuadro 3. Las consecuencias del desempleo y la importancia del trabajo decente**

Está ampliamente probado que el desempleo tiene numerosas consecuencias de gran alcance además de la pérdida del ingreso, como el daño psicológico, la pérdida de la motivación para el trabajo, las habilidades y la confianza en sí mismo, el aumento de las dolencias y la morbilidad (incluso con tasas de mortalidad), la perturbación de las relaciones familiares y la vida social, el endurecimiento de la exclusión social y la acentuación de las tensiones raciales y las asimetrías de género.

Fuente: Sen (1999).

La crisis ha puesto nuevamente en evidencia algo que todos sabíamos: los buenos empleos, los empleos de calidad y el trabajo decente son esenciales para la vida de las mujeres y los hombres, en cualquier parte del mundo. El trabajo decente es fuente de dignidad personal, brinda estabilidad a las familias y los hogares y paz a la comunidad, e infunde confianza en los gobiernos y las empresas, al tiempo que fomenta la credibilidad general de las instituciones que gobiernan nuestras sociedades. El trabajo representa mucho más que un mero costo de producción. Esta sencilla aspiración, a tener una oportunidad equitativa de obtener un empleo decente, ocupa un lugar destacado en la agenda política y es una de las principales prioridades según las encuestas de opinión. Sin embargo, las políticas no están respondiendo a esta aspiración.

Fuente: Somavia (2010).

<sup>12</sup> Véase Wray (2007) para un análisis más en profundidad sobre este tema.

Cada vez se reconocen más las consecuencias sociales y humanas devastadoras del desempleo y el subempleo grave, puesto que han adoptado nuevas formas en un contexto de globalización en el que se plantean nuevas preguntas acerca del papel del Estado:

*Esto pone de relieve la importancia del papel del Estado en lo que se refiere a gestionar el proceso de integración en la economía global, y a garantizar que dicha integración alcanza los objetivos sociales y económicos. Este papel del Estado incluye la provisión de los bienes públicos clásicos, con efectos secundarios positivos como la sanidad, la educación, la ley y el orden; la supervisión de los mercados y la corrección de sus deficiencias y fallos; la corrección de efectos colaterales negativos como la degradación medioambiental; la provisión de protección social y la salvaguarda de los más vulnerables; y la inversión en áreas de interés público en las que el sector privado no invierte. (OIT, 2004)*

Quienes defienden las intervenciones de un empleador en última instancia argumentan que esta función incluye al Estado, quien desempeña un papel en la provisión de empleo para las personas que quieren y necesitan trabajar. Y muchos respaldarían la premisa de que: “la política de empleo es la mejor política social” (Kostzer, 2008) porque dar trabajo es probablemente la manera más eficaz de cumplir con muchos objetivos de desarrollo y contribuir a la protección social. Hacer hincapié en el empleo y el valor social del trabajo se diferencia de otros enfoques de los programas de obras públicas, que a veces consideran que la protección social, la inversión u otros objetivos son primordiales.

Sin embargo, la importancia y las repercusiones de los programas de empleo público no sólo se observan en la cantidad de empleo generado, sino también en la mejora de la calidad del empleo. En circunstancias en que las condiciones de trabajo son malas, donde el respeto a la legislación laboral es mínimo y los ingresos generados son escasos, los programas de empleo público tienen el potencial de mejorar la situación.

### ***2.2.2 Interacción con el mercado de trabajo (tasas de salario y condiciones de trabajo)***

Otra diferencia importante dentro del espectro que va desde los programas de obras públicas a corto plazo hasta los sistemas de garantía del empleo es la relación con el mercado de trabajo. Los programas de obras públicas tradicionales han adoptado un enfoque pasivo con respecto al mercado de trabajo y a menudo se conciben minuciosamente para no “distorsionarlo”, incluso si esto resulta disfuncional para gran parte de la población pobre. Los programas que ofrecen un empleo público de mayor duración o una garantía de empleo intervienen en el mercado de trabajo para compensar un tipo de falla del mercado. En este sentido, agregan un nuevo instrumento que forma parte de las políticas activas del mercado de trabajo. En el proceso, existe un margen significativo para producir efectos sistémicos en el mercado de trabajo, de modo que éste funcione mejor para los pobres.

Esto se ilustra mediante el enfoque adoptado para establecer las tasas de salario. En muchos programas de obras públicas, se fijan los salarios por debajo del nivel mínimo prevaleciente y muchas veces por debajo del mínimo oficial. El argumento más común para justificar esta práctica es que al fijar un salario bajo, los programas determinan por sí mismos quiénes serán sus beneficiarios, puesto que sólo los más pobres trabajarán por este salario, mientras que si se fija un nivel más alto puede producirse un desplazamiento desde otras actividades económicas, es decir, que una persona que ya está empleada pero que gana un salario bajo deja su trabajo para integrarse a un programa de empleo público. Cuando la escala del empleo es limitada, como suele ocurrir con los programas de obras públicas, se argumenta que, como resultado, es probable que quienes queden

fuera del programa sean los pobres. Cuando los salarios son muy bajos, se evita el uso del término “empleo” y se da preferencia a términos como “ayuda a los ingresos”, “transferencia”, “asignación de subsistencia” y “ayuda económica” para describir el pago efectuado a los participantes (Subbarao, 2003; Del Ninno et al., 2009).

Las elecciones que se hagan a la hora de establecer la tasa de salario de los programas de empleo público a gran escala seguramente tendrán consecuencias profundas en el mercado de trabajo en su totalidad, independientemente de si se trata de un programa de alcance universal o no. En la India, el sistema de garantía del empleo NREGS, por ejemplo, ha optado por no aceptar de manera pasiva el salario informal preponderante, sino que ha preferido pagar el salario mínimo del sector agrícola. Al garantizar un nivel mínimo de trabajo con estos salarios, se ofrece a los trabajadores al menos una alternativa parcial al salario prevaleciente en el sector, que con frecuencia se sitúa muy por debajo del salario mínimo y a menudo da lugar a la explotación. Si se ofrece una alternativa de este tipo, seguramente se contará con un mecanismo mucho más eficaz para establecer un nivel de salario mínimo que intentar fijarlo mediante la aplicación de la normativa.

Un sistema de garantía del empleo universal y basado en los derechos puede utilizarse como medida eficaz para establecer un salario mínimo, si se toma la tasa de salario que aplica como salario mínimo *de facto*. Al ofrecer trabajo con este salario a todos aquellos que lo necesiten, la gente siempre tendrá la alternativa de trabajar en el programa antes que hacerlo por un salario más bajo, ya sea en la economía formal o informal. Incluso si la garantía no es universal, o si no existe una garantía jurídica explícita, se observarán estos efectos si el programa de empleo público alcanza a una gran porción de la población desempleada, quien también se beneficiará de un mayor poder de negociación para obtener un salario al menos equivalente al del programa o, en caso contrario, amenazar con irse a trabajar al sistema de garantía del empleo. Hay indicios de que este efecto se produce aun cuando no existe una verdadera garantía del empleo<sup>13</sup>; por ende, puede preverse que cualquier tipo de garantía no haría más que amplificar el efecto. En consecuencia, los sistemas de garantía del empleo pueden tener repercusiones importantes en la tasa general de salarios y su diseño puede contribuir a optimizar este efecto.

En efecto, establecer la tasa de salario para este tipo de programas es sumamente importante, pues sus consecuencias tienen mucho mayor alcance que las del salario establecido en programas de obras públicas más limitados. Un primer enfoque supondría que el gobierno decida pagar el salario mínimo vigente, como en el caso de la India cuando se utilizó el salario mínimo del sector agrícola. Éste varía considerablemente según los estados, y en algunos casos es muy bajo, y aun así, muchos terratenientes continúan pagando jornales por debajo de este mínimo.

Por un lado, puede parecer obvio que el gobierno no quiera perjudicar su propia legislación pagando un salario por debajo del mínimo establecido. Sin embargo, puede haber casos en los que pagar el salario mínimo puede traer consecuencias no deseadas.

En algunos países, el salario mínimo se establece mediante un proceso de negociación que refleja las condiciones de la economía urbana formal. Este proceso suele excluir a una gran parte de la población económicamente activa de las zonas rurales y/o

<sup>13</sup> Véase Devereux (2006) para consultar ejemplos de ello en Bangladesh y varios estados de la India.

de la economía urbana informal, donde los salarios son, de hecho, significativamente más bajos. Pagar el salario mínimo en dichas circunstancias puede llevar al reemplazo de la mano de obra por maquinaria, así como a la pérdida de empleo a gran escala en el sector privado, especialmente en la agricultura. Esta tendencia a apartarse de un alto coeficiente de mano de obra en la agricultura tiene gran arraigo en las economías avanzadas, donde los costos laborales son más altos, pero no es un resultado improbable para los países en desarrollo. Esto no se correspondería con los fundamentos de la noción de empleador de última instancia, puesto que el gobierno actuaría, de hecho, como empleador de elección.

En tales circunstancias, es más compleja la determinación de una tasa de salario; por ello, se requiere otro tipo de enfoque. Se podría, pues, considerar una serie de factores distintos al salario mínimo y prevaleciente, así como las repercusiones en el mercado de trabajo, incluida el umbral de pobreza y otros indicadores que midan la pobreza y la indigencia, el valor de las transferencias sociales, si las hubiera, y el nivel del salario de reserva<sup>14</sup>. Así pues, se pasa de ver a la tasa de salario básicamente como un mecanismo con sus propios objetivos, que procura encontrar un salario por el cual sólo los pobres estarían dispuestos a trabajar, a decidir cuál sería el salario mínimo razonable en virtud del contexto económico y el ingreso necesario para cubrir las necesidades básicas<sup>15</sup>. No se pretende justificar la aplicación de un “salario de desesperación”, sino un nivel de salario que contribuya a cumplir con los objetivos de la protección social y la reducción de la pobreza.

Las repercusiones de los sistemas de garantía del empleo en el mercado de trabajo no se limitan a la tasa de salario únicamente, sino que se extienden a otros aspectos como las condiciones de trabajo mínimas, la disponibilidad de trabajo, la tasa de participación laboral y, en última instancia, la reducción del desempleo y el subempleo. En muchos sentidos, sus efectos en las condiciones de trabajo son similares a los de la tasa de salario, puesto que no sólo se establece un piso salarial, sino también un mínimo de condiciones de trabajo. Puede ayudar a las personas a evitar el trabajo peligroso que no ofrezca las medidas de seguridad necesarias, o prácticas de explotación como las jornadas laborales extremadamente extensas. Cabe señalar, por supuesto, que este sistema ofrece un conjunto mínimo de normas y no entraña prácticas peligrosas o de explotación.

<sup>14</sup> Véase Miller, et al. (2010) (próximamente) para un análisis de los factores considerados por Sudáfrica en el momento de establecer un salario mínimo para el EPWP.

<sup>15</sup> Todos estos factores también deberían tenerse en cuenta cuando se establece un salario mínimo general, tal como se estipula en el Convenio núm. 131 de la OIT.

#### Recuadro 4. Los programas de empleo público y el trabajo decente

Muchas veces, los programas de empleo público actúan como grandes empleadores en el ámbito donde operan y de este modo influyen en el mercado de trabajo local. Por esta razón, pueden o bien apoyar el trabajo decente o bien socavarlo. Además, pueden repercutir en los cuatro objetivos de trabajo decente definidos por la OIT:

- oportunidades de empleo e ingresos;
- derechos y normas del trabajo;
- protección social; y
- diálogo social

El modo en que está diseñado el programa y cómo se pone en marcha determinarán la naturaleza de estas repercusiones.

Los objetivos fundamentales de los programas de empleo público son incrementar el acceso a las oportunidades de empleo y de ingresos y son parte de la respuesta a la falta de dichas oportunidades. Además del acceso directo al trabajo mediante estos programas, las inversiones y los servicios que también forman parte de ellos pueden también contribuir a aumentar la productividad de otras actividades que generan ingresos. Sin embargo, los programas también tienen el potencial de competir por la mano de obra con otras actividades económicas, y ello puede inducir cambios que a la larga disminuyan la disponibilidad de empleo, por ejemplo, si se extiende la mecanización de las actividades agrícolas y las de construcción.

Ya se ha analizado en este documento cómo estos programas pueden o bien mejorar o bien debilitar el salario mínimo, y ello es un punto fundamental para determinar sus efectos en el trabajo decente. Pero más allá de los salarios, los programas de empleo público también pueden, con un costo relativamente bajo, contribuir a la formalización del trabajo mediante la aplicación de medidas tales como los contratos escritos, las tarjetas de trabajo, los pagos mediante cuenta bancaria, los mecanismos de reclamaciones y apelaciones y el reconocimiento formal de los derechos en el trabajo. Muchas veces, en los contextos de ejecución de los programas, estas medidas están completamente ausentes y, para muchos de los participantes, el programa de empleo público es el primer contacto con alguna forma de reglamentación de las relaciones laborales. Los programas también pueden contribuir significativamente a la protección social, y a veces su diseño prevé que ésta sea un objetivo primordial. Entre las características que contribuyen a alcanzar los objetivos de protección social, se encuentran la garantía de un ingreso confiable, periódico y previsible para los participantes, la seguridad de los ingresos a través de medidas como los derechos, las prestaciones de desempleo o la asignación de prioridad a las transferencias, a fin de que los hogares puedan percibir un ingreso aunque no pueda proporcionarse empleo durante algunos períodos de tiempo.

Cada vez se reconoce más el potencial de promover el diálogo social de los programas de empleo público, puesto que sus participantes no suelen ser reconocidos ni tener voz en el proceso de diálogo social. Sin embargo, gracias a la fuerte participación comunitaria y las estructuras que muchos de estos programas incorporan, la voz y la opinión de los participantes puede a veces emerger a través de estas estructuras e integrarse al proceso de diálogo social. Ello se ve cada vez más reforzado por nuevos procesos, como los mecanismos de reclamaciones y apelaciones, y por los avances tecnológicos, como los registros centrales de participantes, que pueden dar lugar al surgimiento de nuevos tipos de organizaciones representativas. Los programas de empleo público también pueden contribuir considerablemente al contenido del diálogo social y, en particular, a establecer su significado en contextos predominantemente rurales, informales y caracterizados por una baja productividad y bajos ingresos.

En consecuencia, surge una pregunta importante en torno a estos programas y al trabajo decente, ¿en qué medida operan en la frontera entre el trabajo decente y el no decente? y ¿qué se requiere para cruzar esa frontera?

También hay indicios de que todos los tipos de programa de empleo público pueden incrementar la tasa de participación laboral al ofrecer empleo a quienes, de lo contrario, no estarían económicamente activos. Esto ocurrió en el caso de Argentina (Galasso y Ravallion, 2003; Antonopoulos, 2007), y se ha demostrado que los programas de empleo público atraen a mujeres que hasta entonces no habían tenido un trabajo remunerado. Los factores que influyen en ello son la posibilidad de trabajar cerca de casa y, probablemente, unas condiciones de trabajo más flexibles que permiten a la mujer trabajar.

### *2.2.3 Una perspectiva a largo plazo*

Un tercer aspecto en el que se diferencian los distintos programas del espectro es en el cambio desde programas de obras públicas utilizados como respuestas a corto plazo, hacia la perspectiva a largo plazo necesaria para la preparación y la puesta en marcha de un sistema de garantía del empleo o un programa de obras públicas a gran escala. Ello se explica porque estos últimos no constituyen una respuesta a la crisis, sino que son parte de una política de empleo de mayor duración y, potencialmente, de una política de protección social, que ofrece empleo y algún mecanismo que asegure los ingresos de aquellos que no pueden ser absorbidos por el sector privado, ya sea en épocas de crecimiento o de recesión. En esencia, cuando el fundamento principal de dichos programas comienza a basarse en su papel en la política de empleo, y no tanto en actuar como una simple respuesta a la crisis, el centro de atención se desplaza hacia una perspectiva a más largo plazo. Posteriormente, los programas se convierten en un instrumento permanente de creación de empleo, que se reducirá o expandirá según cambien las condiciones económicas, pero que requiere un nivel básico de capacidad y un marco institucional que lo mantenga en pie.

Aunque se requiera una perspectiva a largo plazo, se podrá comprobar, de hecho, que la capacidad de todos los programas de empleo público para responder rápidamente a las crisis mejorará considerablemente si están institucionalizados como programas permanentes. Si con cada crisis se debe crear la capacidad institucional y humana necesaria para ejecutar un programa de empleo público de manera eficaz, los resultados suelen ser “demasiado pocos, demasiado tarde” (Devereaux, 2004). El cambio climático, las crecientes presiones ambientales, en particular en relación con el agua, el crecimiento de la población y, por consiguiente, la búsqueda de medios de vida en zonas cada vez más marginales y expuestas al peligro, así como la inestabilidad macroeconómica, son todos factores que contribuyen al aumento del número de crisis y perturbaciones. En la figura 1 se ilustran las tendencias mundiales de las catástrofes naturales. En virtud de ello, mantener un nivel básico de capacidad para la expansión rápida de estos programas no sólo es una opción prudente, sino también, y probablemente, una muy eficiente en términos de costos. Incluso como instrumento de respuesta rápida a las crisis y las catástrofes, todo indica que contar con una perspectiva a largo plazo y una estructura institucional y operativa en funcionamiento es una gran ventaja.

Figura 1. Tendencias en el número de catástrofes naturales en el mundo<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Las compañías de seguros tienen una buena perspectiva en esta temática, dado su interés directo en esta área, y todas sus predicciones e informes de riesgos muestran tendencias y preocupaciones similares.

Fuente: Allianz (2007).

**Recuadro 5. Los programas de empleo público deben ponerse a prueba, a fin de poder extraer enseñanzas de ellos y determinar qué sirve y qué no sirve en determinados contextos.**

En la Argentina, suele citarse el programa *Jefes* por la rapidez con la que fue capaz de responder a la crisis argentina de 2001. Sin embargo, fue precedido por el programa *Trabajar*, que ya constituía un programa de dimensiones considerables que proporcionó empleo a más de 400.000 personas (Subbarao, 2003).

El Sistema Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India fue precedido por el Sistema de Garantía del Empleo de Maharashtra (MEGS, en inglés), así como por el programa nacional *Jawahar Rojgar Yojna* (JRY). Muchas de las disposiciones innovadoras de la ley NREGA se basan en el largo historial de estos programas en la India.

El Programa Expandido de Obras Públicas (EPWP) de Sudáfrica tuvo como antecesor al Programa de Obras Públicas Basado en la Comunidad (CBPWP, en inglés). Si bien el primero tiene un alcance mucho mayor al de su predecesor, su diseño se vio fuertemente influido por las experiencias del segundo.

También se requiere una perspectiva a largo plazo para la alineación y la integración eficaz de las políticas. Alinear los programas de empleo público con las políticas generales de empleo, inversión y protección social o de los ingresos sólo es viable si se adopta una perspectiva a largo plazo. Y su importancia no puede subestimarse. Desde el punto de vista de las políticas, garantizar un crecimiento con un alto coeficiente de empleo es crucial para que las personas no estén empleadas permanentemente en un programa de empleo público y para que éste reduzca su alcance en épocas de crecimiento. Desde una perspectiva operativa, puede ser enormemente problemático no alinear estas cuestiones, ya que se podría caer en la duplicación de funciones y suscitar tensiones políticas, ya sea entre ministerios o entre gobiernos nacionales y subnacionales. Esto de por sí puede ser suficiente para socavar el éxito de los programas de empleo público, ya que suele haber demasiado interés creado a nivel institucional en verlos fracasar. Desde la perspectiva de los resultados, la alineación también es fundamental, y si existen políticas económicas contradictorias o contraproducentes, este conflicto deberá solucionarse.

#### 2.2.4 Universalidad, derechos y prerrogativas

El “derecho al trabajo”, es decir, la libertad de elegir a un empleador, en condiciones de trabajo favorables y con una protección en caso de desempleo, es un

derecho humano, reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948). Toda persona tiene derecho al trabajo sin ningún tipo de discriminación, además del derecho a percibir una remuneración justa, a preservar su dignidad humana y a contar con protección social. La universalidad del concepto de trabajo decente introducido por la OIT supone, además del acceso a oportunidades e ingresos, a derechos, a tener una voz y ser reconocido, a la estabilidad familiar, y a la justicia y la igualdad entre hombres y mujeres, obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

Desde 1919, la OIT ha contribuido a la construcción de un marco de derechos en el mundo del trabajo. El motor que impulsó la creación de la organización se basó en el deseo de garantizar la paz en un momento en que la justicia social no prevalecía. En octubre de 1919, la OIT adoptó los primeros seis Convenios Internacionales del Trabajo. En respuesta al desempleo generalizado como consecuencia de la Gran Depresión, la OIT adoptó la Declaración de Filadelfia (1944), que reconoce el objetivo fundamental del pleno empleo y estipula la prevención del desempleo y la proporción de un salario vital adecuado.

En 1964, la OIT adoptó el Convenio núm. 122 sobre la política de empleo. Hasta octubre de 2010, 103 Estados Miembros han ratificado el Convenio y confirmado sus intenciones de alcanzar el pleno empleo (OIT, 1964). En 2005, se incorporó el trabajo decente a los ODM en la Meta 1B:

Lograr que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, sean una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo.

La importancia del trabajo decente cada vez se reconoce más como elemento crucial de los programas de desarrollo nacionales e internacionales.

La aspiración universal de alcanzar el empleo pleno se volvió a confirmar en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), como medio para luchar contra la pobreza y las crecientes desigualdades en el contexto de los numerosos desafíos que plantea la globalización. Aunque a lo largo de la historia se han elaborado, aprobado y ratificado muchos instrumentos, todavía se mantiene el desafío de proporcionar empleo a todos quienes deseen y estén en condiciones de trabajar. Los Estados que ofrecen un sistema de garantía del empleo sobre la base de un derecho puede que estén más cerca de alcanzarlo.

En la actualidad, la OIT ha aprobado 188 convenios internacionales, algunos más pertinentes que otros para los programas de empleo público. En el Anexo A, se citan los convenios que merecen mención.



Desde el punto de vista conceptual, el enfoque del empleador de última instancia parte de la premisa de que los programas deberían ser universales, es decir, que no deberían restringir la participación y cualquier persona podría acceder a ellos si lo deseara. Incluso cuando la naturaleza de la garantía del empleo no es universal, la existencia de la garantía significa que el Estado está obligado a encontrar los recursos necesarios para cumplir con esta obligación, como es el caso de los sistemas de protección social que otorgan un derecho. Esto es una diferencia fundamental con respecto a la mayoría de los otros programas de empleo público, cuyo punto de partida suele ser una determinada dotación presupuestaria o un límite al gasto fiscal. El cambio consiste en ir desde lo que se considera *asequible* (como quiera que se defina) hacia un mecanismo que procure satisfacer plenamente una *necesidad crítica de la sociedad*. Se reconoce ampliamente que se trata de una afirmación de sesgo muy político, puesto que tanto el término “asequible” como la “necesidad crítica de la sociedad” se definen, en última instancia, según los procesos políticos locales y no son nociones que puedan ser impuestas. El presente informe apenas ofrece una perspectiva de estos dos asuntos para la consideración de los formuladores de política, a fin de que se cuente con información suficiente para tomar una decisión definitiva.

Una característica fundamental de la garantía del empleo es que incorpora un enfoque basado en los derechos, que está diseñado, en consecuencia, desde una perspectiva más centrada en los derechos individuales que en el aspecto puramente macro. El objetivo ya no es llegar a un cierto número de personas o a un porcentaje de la población desempleada, sino alcanzar a todos los titulares de derechos que puedan necesitar el trabajo que el programa ofrece. Si bien se encuentran limitaciones en la práctica, y generalmente se requiere un cierto nivel de racionamiento del empleo, el enfoque basado en los derechos es valioso a la hora de garantizar un nivel mínimo de empleo e ingresos a los participantes del programa. Es en su objetivo de ser universal y de basarse en los derechos, así como de proporcionar una garantía de ingresos, que los sistemas de garantía del empleo se asemejan y se combinan muy bien con los objetivos de extender la cobertura de seguridad social promovidos por la OIT (2009).

En la práctica, y hasta el momento, ninguno de estos sistemas ha sido capaz de ser verdaderamente universal. Ello es reflejo del contexto político y fiscal, donde estos programas deben competir por los recursos con otras políticas también prioritarias, y puede verseles como posibles amenazas para sus intereses. También es un reflejo de las grandes dificultades operativas y logísticas que estos programas plantean a los gobiernos, que en la mayoría de los países han alcanzado ya el máximo de su capacidad. Todos los programas que se conocen hasta el momento han establecido algún nivel de racionamiento, tal como se ilustra a continuación, y muchos de estos criterios de racionamiento se asemejan a los criterios de focalización utilizados por los programas de obras públicas.

**Cuadro 1. Tipos de racionamiento del trabajo**

<b>Tipo de racionamiento</b>	<b>Descripción</b>	<b>Ejemplo</b>
<b>Geográfico</b>	Limitado únicamente a una zona específica o a un tipo de zona, como zonas rurales o municipalidades de determinados estados, o zonas donde hay riesgo de caer en la “trampa de la pobreza”.	El NREGS de la India se aplica sólo a zonas rurales; el PSNP sólo se ejecuta en distritos con bajos niveles de seguridad alimentaria; el Programa de Obras Comunitarias de Sudáfrica se aplica únicamente a residentes de determinadas municipalidades
<b>Grupo de edad</b>	Jóvenes	El KKV <sup>1</sup> de Kenya sólo incluye a jóvenes entre 18 y 35 años de edad

<b>Sexo</b>	Mujeres	El programa <i>Zibambele</i> <sup>2</sup> de Sudáfrica se dirige casi exclusivamente a mujeres jefas de familia en zonas rurales
<b>Hogar</b>	El trabajo se asigna por hogar (no por adulto)	Tanto <i>Jefes</i> <sup>3</sup> como el NREGS ofrecen trabajo por hogar en lugar de por adulto
<b>Tipo de hogar</b>	Únicamente hogares con niños y personas desempleadas, hogares cuyos jefes de familia son mujeres, hogares con inseguridad alimentaria	<i>Jefes</i> , <i>Zimbambele</i> , y el PSNP definen características específicas del hogar para establecer criterios de admisibilidad
<b>Trabajo a tiempo parcial</b>	El trabajo no es a tiempo completo sino que se limita a algunas horas a la semana	<i>Jefes</i> : 20 horas semanales; <i>Zimbambele</i> : 12 horas semanales; CWP: dos días a la semana (100 por año)
<b>Cantidad total de trabajo</b>	El trabajo se limita a determinado número de días	Únicamente 100 días en el NREGS; cinco días al mes por miembro del hogar en el PSNP

<sup>1</sup> El Programa de Empleo Juvenil *Kazi Kwa Vijana* de Kenya proporciona empleo exclusivamente a jóvenes entre 18 y 35 años de edad.

<sup>2</sup> El programa *Zimbambele* es un programa de mantenimiento de las carreteras rurales de la Provincia de Kwa Zulu-Natal de Sudáfrica y emplea a aproximadamente 40.000 personas pobres, casi exclusivamente jefas de hogar, a tiempo parcial.

<sup>3</sup> El Programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* de la Argentina comenzó tras el colapso financiero sufrido por este país en 2002.

### 2.2.5 Asequibilidad y política fiscal y monetaria

El debate sobre la asequibilidad suele girar en torno a los costos del programa de empleo público. Sin embargo, éstos deben sopesarse en relación con los costos del desempleo para la sociedad y su economía, que incluyen los gastos presupuestarios directos, como la seguridad social y otros sistemas de protección social, los costos económicos de la productividad perdida, y los costos sociales derivados de la pérdida de la autoestima, la alienación y la exclusión social que caracterizan al desempleo, así como sus efectos en la familia y en la comunidad.

Los costos de los programas también deben ponderarse en relación con los beneficios considerables que aportan, como las consecuencias del aumento de la demanda en las economías locales, la creación de activos y la prestación de servicios, la contribución de todos estos aspectos a un crecimiento a favor de los pobres, y los distintos multiplicadores sociales y económicos asociados a su ejecución.

Desde una perspectiva económica, sin embargo, la idea de que el Estado actúe como empleador de última instancia plantea debates clave en torno a la teoría económica y en relación con la política macroeconómica y, en particular, a cómo se entienden las causas del desempleo, la relación entre las tasas de intereses, la inflación y el desempleo, y en términos de los posibles efectos macroeconómicos del pleno empleo. Pese a su importancia, también cabe señalar que estos argumentos son aplicables según el alcance de la universalidad de la garantía del empleo. No es sólo una cuestión de quiénes son los titulares de los derechos, sino también de si éstos alguna vez se acogen a la garantía, si la cantidad de días de empleo ofrecidos coadyuvan a la consecución del “pleno empleo”, y qué nivel de desempleo residual consideran “necesario” aquellos a quienes más preocupan las consecuencias del pleno empleo. En otras palabras, en muchos de los países donde más se necesita una garantía del empleo, los niveles de desempleo son tan altos, y los niveles de empleo están tan alejados del “pleno empleo”, que los debates económicos sobre las consecuencias del pleno empleo pueden considerarse una “cortina

de humo” en términos de política: fácilmente “controlados” en el modo en que está diseñada la garantía, si esa es la concesión que hay que hacer. No obstante, a continuación se analizan dichos debates.

Una parte fundamental de la política macroeconómica es alcanzar la estabilidad de los precios y un nivel de inflación bajo, controlado a partir de las tasas de interés, que es el instrumento más común para este propósito. Sin embargo, se acepta ampliamente que aumentar las tasas de interés para controlar la inflación produce un incremento del desempleo, al menos a corto plazo. Por ende, implícita en este enfoque de política macroeconómica está la premisa de que el desempleo es un precio aceptable que hay que pagar para que haya baja inflación. Si bien un nivel de inflación alto no beneficia, de hecho, a los pobres, se trata de una opción de política con profundas consecuencias sociales, aunque tienda a presentarse simplemente como una necesidad tecnócrata. Ello ha impulsado la búsqueda de alternativas macroeconómicas capaces de evitar esta concesión, y dar prioridad al empleo sin descartar los beneficios de la estabilidad de los precios.

Una de estas alternativas es el enfoque de las “finanzas funcionales”, aplicadas en el contexto del debate del papel del Estado como empleador de última instancia. El enfoque argumenta que cuando los Estados controlan su propia moneda, no existe ninguna limitación fiscal que restrinja su capacidad de financiar este tipo de programas, y cuando dichos fondos se utilizan para destrabar la productividad laboral y generar bienes y servicios públicos, se puede evitar el riesgo de que esto estimule la inflación<sup>16</sup>.

Si bien la política macroeconómica continúa siendo un área cuestionada, la reciente crisis financiera ha demostrado claramente el potencial de los Estados para utilizar, si fuera necesario y dentro de determinados límites, el financiamiento del déficit para paliar la crisis; la cuestión clave es si la necesidad de abordar el problema del desempleo es capaz de movilizar un nivel equivalente de compromiso fiscal.

En este contexto, cabe hacer una distinción importante entre las consecuencias fiscales de un programa de garantía del empleo y las de un programa de empleo público más convencional. En general, los programas de empleo público se financian con una partida presupuestaria concreta asignada por un gobierno dentro del marco de un proceso presupuestario ordinario. Así pues, la escala y los destinatarios del programa dependerán de estas asignaciones, y no será la demanda de trabajo lo que determine el alcance del programa, sino la cantidad de recursos disponibles.

Un sistema de garantía del empleo, en cambio, requiere que la escala del programa y la cantidad de empleo que ofrece se basen en la demanda real de empleo. Por lo tanto, el presupuesto del programa deberá ajustarse a fin de satisfacer la demanda; es decir, aumentar si la demanda es alta y reducirse si es baja. Esto trae consecuencias para la situación fiscal del gobierno, puesto que en estos sistemas no podrá controlar completamente el gasto. Sí se puede prever que los presupuestos necesarios serán mayores en tiempos de recesión debido al aumento de la demanda de estos programas, y que serán menores en épocas de crecimiento del empleo, de acuerdo con el carácter anticíclico del programa.

<sup>16</sup> Para más información sobre este tema, se recomienda a los lectores consultar Mitchell, Wray y Kaboub. Disponible en: <http://www.economistsforfullemployment.org/> [24 de octubre de 2011].

Esta importante distinción puede utilizarse como base para clasificar a los programas. Pueden ser programas impulsados por la oferta, cuya escala se define mediante un presupuesto específico que no puede ampliarse incluso si existe una demanda de personas que quieren trabajar en el programa y ésta no puede satisfacerse. Por otra parte, hay programas impulsados por la demanda, cuya escala se determina por la demanda del trabajo que ofrece, y si más gente pide trabajo, más se expandirá el programa para satisfacer la demanda.

### 3. Objetivos del programa y alineación entre políticas

#### 3.1 Productos del programa y objetivo de desarrollo

Si bien pueden variar considerablemente, los programas de empleo público obtienen en general los siguientes productos principales:

- Empleo (para los participantes)
- Ingresos/transferencias (para los participantes)
- Bienes y servicios públicos y/o sociales, por ejemplo, infraestructura

Estos productos principales respaldan los objetivos de desarrollo centrales de los programas, incluida la reducción de la pobreza y del desempleo, el incremento del acceso a los servicios básicos, la inclusión social y económica, y el logro de los ODM. Los programas de empleo público también pueden ejecutarse de manera tal que alcancen a los grupos desfavorecidos, como las mujeres y los jóvenes. Esta capacidad de tener efectos en múltiples objetivos es uno de sus valores fundamentales y los hace sumamente atractivos desde el punto de vista de las políticas.

Figura 2. Programas de empleo público que contribuyen a alcanzar varios objetivos de política simultáneamente



#### 3.2 Alineación e integración entre políticas

El alcance de las repercusiones de los programas de empleo público en las prioridades más amplias en materia de política de empleo, de transferencia/seguridad de

los ingresos y de creación de activos públicos se ve afectado por la duración del programa. Cuando los programas son a largo plazo, se incrementa la importancia de la alineación y la integración. En consecuencia, vale la pena distinguir entre ambos. En este contexto, la alineación se centra a nivel de las políticas y procura que no haya diferencias sustanciales entre programas con objetivos similares. Por ejemplo, cuando las distintas dependencias encargadas de los programas utilizan definiciones de vulnerabilidad diferentes para determinar a los beneficiarios, algunas personas pueden quedar excluidas.

La integración en este contexto se refiere a casos donde también es preciso que distintos programas trabajen juntos a nivel operativo y de ejecución. Ejemplo de ello podría ser la incorporación de un componente de capacitación técnica sobre competencias escasas, impartido por una dependencia, en un proyecto de obras públicas gestionado por otra.

A nivel de política, suelen plantearse las siguientes preguntas durante la planificación y el diseño de los programas de empleo público y los sistemas de garantía del empleo:

- ¿Cómo se articulan los programas de empleo público con las políticas y las estrategias de crecimiento del empleo, a fin de mejorar su calidad y reducir el desempleo y el subempleo?
- ¿Cómo se alinean con otros programas que buscan incrementar los ingresos de los pobres?
- ¿Cómo se articulan con la política redistributiva general?
- ¿Cómo se relacionan con cuestiones como el salario mínimo, el umbral de pobreza y la seguridad social?
- ¿Cómo se articulan con las estrategias generales de las políticas de creación, financiamiento y establecimiento de prioridades en materia de infraestructura?
- ¿Cómo complementan a otros servicios públicos y comunitarios?
- ¿Cómo se pueden sostener mejor los servicios prestados y cómo se pueden mantener mejor los activos creados?
- ¿Cómo se financian estos programas a largo plazo? ¿Mediante presupuestos para infraestructura o servicios, presupuestos de seguridad social y asignaciones anti-pobreza, o mediante la ayuda internacional?

Teóricamente, todas estas preguntas tendrían respuesta si los programas de empleo público se formularan en línea con los marcos de política generales y los programas de creación de empleo, mejora del ingreso y creación de infraestructura y prestación de servicios. Ello no sólo es importante para el diseño del programa, sino que es fundamental también para obtener respaldo, siempre que el programa esté alineado con otras prioridades políticas y contribuya activamente a alcanzar sus objetivos o al menos a no entorpecer su acción. Frente a la preocupación común de que los programas de empleo público no dejen lugar a otras inversiones o afecten la oferta de mano de obra en otros sectores de la economía, conviene abordar directamente las cuestiones relativas a la integración.

En la práctica, ello plantea ciertas dificultades que se explican por lo siguiente:

- la integración entre políticas siempre es difícil y los programas de empleo público no son la excepción;
- los programas con objetivos múltiples están casi siempre sujetos a concesiones entre objetivos, y es difícil encontrar un equilibrio, tanto desde el punto de vista técnico como político;

- se plantean dificultades institucionales y operativas y, en algunos casos, limitaciones que suelen subestimarse y que obstaculizan la aplicación de políticas integradas, lo que trae como consecuencia el abandono o la reforma de las políticas.

Es posible lograr una integración eficaz si las dificultades y las limitaciones se reconocen desde el inicio. El presente documento intenta abordar estas cuestiones, pero antes de proseguir con los aspectos de la integración de los programas de empleo público con políticas y objetivos más amplios, cabe analizar los productos clave mencionados anteriormente.

Por supuesto, ninguna de estas áreas de atención está equivocada, pero es importante articularlas claramente y tener en cuenta las concesiones entre productos en el momento de diseñar y poner en marcha un programa. En primer lugar, se analizarán los enfoques de la formulación de estos objetivos. Posteriormente, se discutirán las concesiones.

### 3.3 Gestionar objetivos múltiples

Los distintos enfoques del diseño y el análisis de los programas de empleo público concuerdan con la prioridad política relativa otorgada a sus tres productos centrales: el empleo, los ingresos y la creación de activos y/o la prestación de servicios. Estos enfoques suelen tener una base teórica que implícita o explícitamente da prioridad a uno de los tres productos sobre los demás. Los enfoques más comunes se basan en las siguientes perspectivas:

- desde una perspectiva del “empleador de última instancia”, se considera que el producto primordial es el empleo (Wray, 2007; Mitchell, 2002; Minsky, 1986);
- desde una perspectiva de protección social, la seguridad de los ingresos y las transferencias tienen preponderancia (McCord, 2009; Subbarao, 2007; Devereux y Solomon, 2006); y
- un enfoque de inversión basada en la mano de obra hace hincapié típicamente en la calidad y la naturaleza de la infraestructura o de los servicios prestados (McCutcheon, 2004; Islam y Majeres, 2001).

Estos tres enfoques se resumen también en el Cuadro 2 a continuación, junto con un “impulsor del resultado” para cada uno de ellos. En este contexto, lo que impulsa el resultado puede ser el fundamento principal del gobierno para adoptar un enfoque en particular. Comprender estos enfoques y cómo influyen en el diseño y los objetivos<sup>17</sup> del programa es de suma importancia. Cuando se evalúan los programas, pueden surgir problemas si no existe una clara alineación entre el enfoque, los objetivos y el diseño del mismo. Por ejemplo, si el enfoque de diseño se basa en la protección social, los objetivos

<sup>17</sup> La dificultad que puede plantearse en torno a los objetivos y a la no articulación de éstos de manera precisa se ejemplifica en el examen y el análisis del EPWP de Sudáfrica. Mientras que, por un lado, el programa articuló una serie de objetivos, incluidos la creación de empleo y el desarrollo de las competencias, por otro lado, también se planteó un objetivo cuantitativo muy específico de proporcionar al menos un millón de oportunidades de trabajo durante sus cinco años de vida. Pese a alcanzar este objetivo en un plazo de cuatro años en lugar de cinco, algunos analistas todavía se refieren a este programa como un fracaso porque no cumplió con todos los objetivos fijados; paralelamente, el Gobierno de Sudáfrica celebra su éxito, a pesar de reconocer una serie de fallos que se procurarán solucionar en una segunda fase.

del programa con respecto a la creación y el mantenimiento de infraestructura suelen ser más modestos.

El posible conflicto entre los objetivos del programa es ilustrado por Ghose, Majit y Ernst (2008):

.... Muchas veces, los países en desarrollo han intentado reducir la pobreza mediante la puesta en marcha de programas de obras públicas o sistemas de garantía del empleo especiales. En teoría, estos programas pueden constituir programas de inversión para el segmento no formal, pero en la práctica, a menudo funcionan como mecanismos de transferencia de pagos a los pobres. Las transferencias de pagos son importantes, ya que quienes se encuentran en un estado de pobreza desesperante pueden hallar un alivio inmediato, pero deberían complementar y no sustituir la inversión en el segmento no formal. El uso de programas de obras públicas o sistemas de garantía del empleo como mecanismos de transferencia de pagos oscurece la perspectiva. Se debe realizar una clara distinción entre programas de transferencia de pagos y programas de inversión.

También se plantean problemas específicos en relación con la definición de los objetivos de los programas. La reconstrucción de infraestructura y la provisión de empleo para garantizar los ingresos puede ser un objetivo primario en algunas crisis, en particular en casos de desastres naturales. Pero en el caso de una crisis económica que ha conducido a un incremento del desempleo, el objetivo de generar empleo será primordial. Si se produjera un alza pronunciado en el precio de los alimentos, tal como ocurrió en 2008, los programas probablemente se enfoquen en ofrecer una transferencia que complemente otros ingresos.

Una articulación clara de los objetivos y las prioridades del programa resulta vital para los términos en que éstos son evaluados. Si se los analiza desde la perspectiva de la protección social, frecuentemente se critica que los programas donde las inversiones son primordiales tienen una limitada repercusión en materia de protección social. Por el contrario, si el interés está puesto en la inversión en infraestructura y activos, se suele criticar a los programas por no producir activos de calidad o eficientes en función de los costos.

Conflictos similares se aplican a los programas que se centran en los servicios sociales. Por ejemplo, en Sudáfrica se debate actualmente acerca de la inclusión de un componente de desarrollo infantil temprano como parte del programa público de empleo, debido a que preocupa que la prioridad dada a los resultados de empleo vaya en detrimento de la asistencia de calidad.

Se pueden resolver estos conflictos si se definen, separan y articulan claramente los objetivos de un programa, además de diseñarlo para que los cumpla, y vigilarlo y evaluarlo en este sentido. Si bien esto puede parecer bastante obvio, en la práctica los objetivos de los programas suelen definirse de manera poco exacta y el diseño del programa muchas veces no concuerda con todos los objetivos, lo cual acarrea problemas a la hora de evaluarlos.

**Cuadro 2. Enfoques y objetivos**

	<b>Empleo</b>	<b>Protección social</b>	<b>Creación de infraestructura y prestación de servicios</b>
<b>Objetivo macro</b>	Crear oportunidades de empleo	Proteger a los grupos vulnerables de la crisis	Contribuir al crecimiento nacional/local
<b>Objetivo intermedio</b>	Mobilizar el excedente de mano de obra para actividades productivas	Proporcionar una transferencia o seguridad del ingreso mínimos a quienes se estima lo necesitan	Inversión pública en infraestructura o prestación de servicios
<b>Objetivo micro</b>	Ofrecer un nivel mínimo de ingresos mediante la provisión de trabajo remunerado	Proporcionar una red de seguridad para un nivel mínimo de consumo o para evitar una venta apresurada de activos	Mejorar el acceso a infraestructura o servicios a la persona para miembros de la comunidad
<b>“impulsor del resultado”</b>	Reducir el desempleo	Mejorar la protección social/red de seguridad	Mejorar la infraestructura y los servicios

## **4. Influencia de los objetivos de política en el diseño**

En esta sección, se ponen de relieve las consecuencias en el diseño de estos programas cuando se da prioridad a un determinado objetivo de política. Se analizan las consecuencias de dar prioridad a: la creación de empleo; la provisión de protección social; y la generación de activos y la prestación de servicios. En la parte final, se analizan sus consecuencias en la reducción/mitigación de la pobreza.

### **4.1 Creación de empleo**

En la sección anterior, se hizo la distinción entre los programas que ofrecen empleo y los que ofrecen una transferencia. Si un programa de empleo público o un sistema de garantía del empleo se diseñan con el objetivo de reducir el desempleo, será necesario que ofrezca empleo y no una transferencia. En este sentido, es importante que el programa evite desviarse de las normas de empleo establecidas. A diferencia de los programas que proporcionan transferencias y crean trabajo según disposiciones especiales, y que no suelen regirse por la legislación laboral básica, como el salario mínimo y los requisitos de seguridad y salud, los programas de empleo sí deberían ajustarse a ella, aunque puede haber excepciones en casos donde no es posible un pleno cumplimiento. En la sección 2.2.2 sobre los salarios, se exploró esta cuestión en relación con el salario mínimo que se paga, pero en general sería mejor evitar estas excepciones y reducir el desempleo de una manera clara y aceptable.



Si los programas de empleo público están diseñados para reducir el desempleo, es fundamental comprender adecuadamente el funcionamiento del mercado de trabajo. Entender la naturaleza del desempleo y el subempleo, las tendencias de la inserción laboral, las estructuras de salario y los efectos dinámicos interrelacionados son todos aspectos importantes que garantizan el logro de los resultados esperados.

Es esencial tener un objetivo articulado claro encaminado a reducir el desempleo, habida cuenta de que en muchos países se clasifica como empleados a personas que sólo han trabajado una hora a la semana. Aunque hay pocos programas que sólo pretenden alcanzar una reducción estadística del desempleo, puede que ofrecer empleo a tiempo completo tampoco sea el objetivo. Lo importante aquí es ser claro.

En el cuadro a continuación, se procura contribuir con el diagnóstico de la naturaleza del desempleo y el subempleo y destacar características de diseño particulares de programas de empleo público que pueden ayudar a reducirlos. También se mencionan posibles programas complementarios que, al ejecutarse junto con el programa público de empleo, pueden multiplicar los resultados deseados de manera significativa. En el Anexo B, se explica cómo se utilizaron los términos desempleo y subempleo en el cuadro.

**Cuadro 3: Características y respuestas relativas al desempleo y el subempleo**

	Desempleo					Subempleo			
	<i>Cíclico</i>	<i>De larga duración</i>	<i>Estructural</i>	<i>Friccional</i>	<i>"Específico"</i>	Por insuficiencia de horas		Situaciones de empleo inadecuado	
						<i>Estacional</i>	<i>Ocasional</i>	<i>Salario bajo/condiciones precarias</i>	<i>Baja productividad</i>
<b>Descripción/característica principal</b>	Causado por ciclos económicos; la falta de empleo es temporal y se recupera cuando la economía también lo hace	El período de desempleo es largo (más de seis meses); elevado excedente de mano de obra; y gran cantidad de buscadores de empleo desalentados	Desfase de competencias: los desempleados carecen de las competencias necesarias para los puestos de trabajo disponibles	Las personas están desempleadas por un período corto de tiempo, o pasan de un empleo a otro (también llamado desempleo transitorio o de "espera")	El desempleo se concentra en regiones, o en grupos definibles del mercado de trabajo	Sólo hay trabajo en determinados períodos de tiempo concretos y no lo hay fuera de ellos	Se emplea a las personas sólo por un período de tiempo limitado aunque quieran y necesiten trabajar más	Personas que trabajan a tiempo completo (o más) pero que ganan un salario (extremadamente) bajo o trabajan en condiciones precarias	Personas que trabajan a tiempo completo pero su productividad es demasiado baja para generar un ingreso suficiente
<b>Contexto</b>	Desaceleraciones y recesiones económicas donde el empleo se reduce temporalmente hasta que la economía comienza a crecer nuevamente	Gran excedente de mano de obra y formación de capital insuficiente para que el mercado cree empleo en cantidades suficientes	Con el rápido avance de la tecnología, las competencias se vuelven obsoletas; sistemas de educación y formación que no logran formar una fuerza de trabajo capaz de satisfacer la demanda de mano de obra calificada	Períodos de desempleo generalmente cortos y asociados al tiempo que le lleva al desempleado encontrar otro trabajo; el desempleo muchas veces es voluntario.	Desempleo juvenil; altas tasas de desempleo de mujeres o grupos étnicos; los elevados niveles de desempleo conducen a la emigración	Zonas agrícolas con estaciones pico definidas; zonas de temporada turística; en algunos países, empleo en la manufactura y el comercio minorista	El único empleo disponible es de carácter ocasional; demasiado tiempo de búsqueda de trabajo entre un empleo ocasional y el siguiente resultan en una baja cantidad de días trabajados	Se paga a los trabajadores por debajo del salario mínimo; casos de explotación cuando la productividad podría garantizar salarios más altos; trabajo en el sector (in)formal sin sujeción a la legislación laboral	Por lo general, se trata de trabajadores "por cuenta propia" del sector informal, la agricultura de subsistencia, la pesca, etc., pero con muy baja productividad
<b>Elementos de diseño del programa de empleo público</b>	Rápida provisión de trabajo en cantidad suficiente para estimular la demanda	Creación de empleo de más larga duración; creación de activos y prestación de servicios sociales para solucionar déficit; los presupuestos deberán corresponderse con el aumento de la demanda	Provisión de trabajo en condiciones flexibles que permitan a los trabajadores ingresar al mercado de trabajo con las competencias que poseen y asistir a programas de formación; incluye a la formación como actividad laboral	Ofrece empleo de corta duración que permite a las personas acotar el intervalo entre trabajo y trabajo	Los programas se dirigen a jóvenes, zonas urbanas/rurales, etc. Se ofrece servicios de guardería para las mujeres con niños durante el horario de trabajo; horarios flexibles y a tiempo parcial para compaginar con otras actividades	Se da trabajo en "temporada baja"; se proporcionan activos y servicios para ayudar a reducir al mínimo las variaciones estacionales	Programas que crean empleo de corta duración para incrementar la disponibilidad general de trabajo; programas que ofrecen empleo regular y predecible, o trabajo "fuera del horario laboral"	Programas con salarios mínimos por encima de los salarios (inaceptablemente bajos) prevalecientes; son a gran escala para ofrecer una alternativa real; creación de activos y prestación de servicios para dar viabilidad a otras actividades	Programas que ofrecen trabajo (a tiempo parcial) con un salario mínimo y que se centran en abordar las causas de la baja productividad (rehabilitación de recursos naturales, riego)
<b>Intervenciones complementarias</b>	Seguro y prestaciones de desempleo	Transferencias de efectivo para complementar el ingreso del programa de empleo público y para alcanzar a quienes no pueden acceder a él	Programas de formación; becas; subsidios a la formación; programas de colocación; reformas y mejoras educativas	Programas de colocación; más información disponible; seguro de desempleo	Subsidios salariales para el grupo beneficiario; formación; transferencias de efectivo específicas; guarderías para que las madres puedan aceptar otros trabajos disponibles	Transferencias de efectivo para complementar los ingresos (en particular, pensión alimenticia para los hijos)	Transferencias de efectivo para complementar los ingresos (en particular, pensión alimenticia para los hijos); programas de colocación para reducir al mínimo los costos de la búsqueda de trabajo)	Salario mínimo y condiciones laborales establecidos por ley y en vigor	Transferencias de efectivo para complementar los ingresos; mejor acceso al capital y a la formación para aumentar la productividad

## 4.2 Prestación de protección social

Un objetivo fundamental de la OIT y la familia de organismos de las Naciones Unidas es construir sistemas de protección social eficaces; en este sentido, cabe preguntarse en qué medida los programas de empleo público pueden contribuir a ello. La OIT establece dos elementos que forman parte del “piso de protección social”:

- *servicios*: acceso geográfico y financiero a servicios esenciales (como el agua y el saneamiento, la salud y la educación);
- *transferencias*: un conjunto básico de transferencias sociales esenciales, en efectivo y en especie, que se paga a los pobres y los grupos vulnerables a fin de proporcionar un nivel mínimo de seguridad de los ingresos y acceso a servicios esenciales, incluida la asistencia sanitaria (OIT, 2009).

Los programas de empleo público pueden contribuir a conseguir estos dos elementos del piso de protección social. En términos de acceso a los servicios, estos programas pueden invertir en la infraestructura necesaria para prestarlos, pero también invertir en los propios servicios, dando trabajo a personas que ayuden a la prestación de asistencia en el ámbito de la salud y la educación, en particular. No todas las infraestructuras creadas por programas de empleo público contribuyen necesariamente a la protección social, sino que se trata de una elección de diseño.

En lo que respecta a la dimensión de la transferencia de ingresos de estos programas, cabe plantearse una serie de cuestiones. Desde una perspectiva de protección social, se deberán evaluar los siguientes elementos:

- ¿el ingreso es periódico y predecible? ¿pueden los participantes contar con él o es simplemente una inyección de fondos a corto plazo, una especie de “ganancia inesperada”?
- ¿Existe algún derecho a percibir un ingreso?

Si no se cumplen estas dos condiciones, el programa puede contribuir a compensar los efectos de la crisis, e incluso ayudar a reducir la pobreza, pero estas transferencias de ingresos no pueden definirse como parte de la protección social (Marcadent, 2010, comunicación personal).

También surgen preguntas importantes sobre cuál es el mejor instrumento para llegar a los más vulnerables, y la necesidad de que los programas de empleo público y los sistemas de garantía del empleo complementen, y no sustituyan, a otras formas de transferencia social dirigida a este grupo de personas. A continuación, se ilustran los riesgos de contar únicamente con los programas de empleo público.

### **Recuadro 6. Necesidad de una transferencia social complementaria para hogares donde ningún miembro puede trabajar: Fondo de Acción Social de Malawi y Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía**

El Fondo de Acción Social de Malawi (MASAF, en inglés) no prevé en general disposiciones explícitas en sus programas de obras públicas para los hogares donde ningún miembro puede trabajar. Los niños, las madres en período de lactancia, los enfermos y las personas malnutridas de Malawi a veces eligen participar en estos proyectos porque no les queda otra alternativa. Esta experiencia demuestra el riesgo de partir del supuesto de que los grupos vulnerables con limitaciones de trabajo tienen un excedente de trabajo disponible.

Si bien el MASAF financia el Proyecto de Apoyo Social (SSP, en inglés), que ofrece cierto grado de protección social a grupos vulnerables (incluidos los huérfanos y los niños en situación de vulnerabilidad), este programa no forma parte de la ejecución de obras públicas. En consecuencia, en algunas zonas, las obras públicas benefician a los trabajadores pero no

logran satisfacer las necesidades más urgentes de los más vulnerables.

En algunos países, la situación difícil de los más débiles y vulnerables, que se ven obligados a buscar empleo en obras públicas, ha conducido a idear mecanismos más innovadores con miras a lidiar con estas dificultades. En Zimbabwe, se les dan baldes más pequeños a los trabajadores gravemente afectados por el VIH/SIDA, y así se tiene en cuenta la debilidad de su estado físico. En Etiopía, los contratistas han solicitado exenciones de los requisitos de cantidad de mano de obra habituales porque la malnutrición grave ha puesto en jaque de manera significativa la productividad de los trabajadores participantes. En estos casos, las consideraciones éticas exigen un replanteamiento de los requisitos de trabajo.

En la condición previa del trabajo se presupone que los hogares pobres tienen mano de obra ociosa dispuesta a trabajar si se les da un empleo. La experiencia internacional en materia de obras públicas da cuenta de una fuerte demanda de este tipo de trabajos, y la mayoría de los programas deben apelar a mecanismos de racionamiento. Hay dos factores que pueden actuar en contra de los más pobres en su intento por acceder a beneficios a través de un trabajo en obras públicas: frecuentemente tienen escaso tiempo disponible para comprometerse con el trabajo y los mecanismos de selección no siempre llegan a ellos.

Los subsidios incondicionales suelen ser más eficaces para llegar a estos hogares. El costo de ofrecer prestaciones a través de obras públicas a personas mayores, hogares encabezados por un niño o personas gravemente afectadas por el VIH/SIDA probablemente sea bastante más alto que el costo de una transferencia incondicional. Las transferencias sociales complementarias para hogares donde nadie está en condiciones de trabajar son un elemento crucial de un programa de obras públicas eficaz y equitativo.

El reconocimiento de estas cuestiones ha llevado a incluir un componente de transferencia incondicional en el Programa de Redes de Seguridad Productivas (PSNP) de Etiopía. El programa reconoce explícitamente la disponibilidad laboral de los hogares e incluye un componente de transferencia de efectivo complementario denominado "Apoyo Directo". Los hogares con serias limitaciones laborales reciben transferencias sin una contraprestación de trabajo; las mujeres embarazadas o las madres en período de lactancia pueden ser transferidas temporalmente al componente de Apoyo Directo; y cada vez más, a los hogares que sólo tienen una disponibilidad laboral limitada se les proporciona una combinación de ingresos mediante el trabajo en obras públicas y el Apoyo Directo. Estas innovaciones destacan la posible complementariedad entre las obras públicas y las transferencias de efectivo, especialmente en lo referente a la extensión de la cobertura a distintos tipos de hogares.

Fuente: McCord (2005a), citado en Samson et al. (2006); Gobierno de Etiopía (2010).

Desde la perspectiva de la política de empleo, sin embargo, surgen distintas preocupaciones a la hora de definir a los programas de empleo público como parte integral de la protección social, y al ingreso obtenido como "transferencia". Por el contrario, se argumenta que es importante reconocer la diferencia entre dar empleo (y el ingreso a ello asociado) y proporcionar una transferencia de ingresos. Los programas que dan empleo conforme a un conjunto definido de condiciones de trabajo, incluido un salario mínimo determinado, no deberían considerarse proveedores de una "transferencia". Ciertamente, quienes trabajan obtienen un ingreso por su trabajo, pero éste es un ingreso percibido, y en esencia, el mismo tipo de ingreso que gana cualquier otra persona que está empleada. Este ingreso contribuye a la seguridad social de quienes lo reciben, pero clasificarlo como una "transferencia" menoscaba el componente de trabajo del programa y refuerza la percepción de que el trabajo que allí se realiza no es "real" sino "ficticio".

Donde la noción de transferencia sí puede aplicarse en este contexto es, no obstante, en los programas que pagan un salario por debajo de los niveles aceptables y/o que entrañan tareas que no se enmarcan dentro de la definición de "trabajo" en una sociedad en particular. La determinación y la definición de cualquiera de estos criterios plantean dificultades complejas de definición y pueden ponerse en tela de juicio; además, el criterio de lo que es "aceptable" varía entre el salario mínimo formal, los niveles de salario prevalecientes, el salario de reserva, y/o algún tipo de umbral de pobreza en distintos contextos. La clasificación de lo que se reconoce como "trabajo" también varía según el contexto social, y también el trabajo asistencial ofrece un ejemplo claro de esta dificultad: en muchas sociedades, gran parte del trabajo asistencial no se reconoce como "trabajo" o no es remunerado, mientras que en otras sí. Sin embargo, la universalidad del concepto de trabajo decente engloba a todas las formas de trabajo, incluido el trabajo no remunerado en la familia y en la comunidad. El esfuerzo por valorar y analizar esta contribución es de

importancia para entender cómo la productividad social del trabajo no remunerado subsidia indirectamente la productividad económica (OIT, 2006). Estos debates también se relacionan con otros más amplios en torno al mercado de trabajo: quienes defienden una mayor liberalización del mercado de trabajo frecuentemente argumentan que los programas que pagan poco (o un salario de “desesperación”) ofrecen, de hecho, empleo, y el salario bajo refleja los salarios del mercado de manera más exacta que un salario mínimo “artificial”. Por otra parte, quienes se oponen a la desregulación del mercado de trabajo argumentan que no debería considerarse que estos programas dan “empleo”, ya que ello socavaría la legislación y los derechos laborales en vigor, pero sí deben verse como un mecanismo dirigido a mitigar la pobreza.

Por ende, la distinción entre los programas de empleo público y los de transferencia condicional de efectivo, que establecen una condición para acceder al empleo, es compleja. Por ejemplo, existen diversas interpretaciones acerca de si el programa *Jefes* de la Argentina es un programa de empleo o de transferencia de efectivo que establece que el trabajo es condición para acceder a él (Miller et al., 2010).

Por el contrario, el NREGS de la India garantiza el ingreso de quienes solicitan empleo. Cuando el Estado no puede proporcionarlo, estas personas tienen derecho a una prestación de desempleo, que se hace efectiva en forma de transferencia. De este modo, el NREGS combina la provisión de ingresos mediante el empleo con la obtención de un ingreso a través de una transferencia en caso de que no se pueda dar trabajo. El Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía también ofrece una combinación de empleo y transferencias, y da trabajo a quienes pueden trabajar más y una transferencia a hogares con limitaciones laborales<sup>18</sup>.

Desde la perspectiva del diseño, pues, se deberán considerar unas cuantas cuestiones y opciones a la hora de diseñar programas que contribuyan a la protección social. Con respecto a la provisión de ingresos, existen las siguientes opciones desde el punto de vista conceptual.

Un programa que ofrece **empleo, con condiciones y salarios mínimos**, y que brinda a los participantes ingresos que contribuyen a su seguridad social. En este contexto, sin embargo, el programa no contribuye realmente a construir un piso de protección social, incluso si en la práctica reduce la necesidad de contar con este piso.

Un programa que hace una **transferencia** a los participantes. Esta transferencia es a condición de que se trabaje, pero no es un salario y puede, por ende, estar **por debajo del nivel de salario mínimo** (aunque no necesariamente). Por su naturaleza, este trabajo frecuentemente puede estar en el “límite”. Son programas comunes, pero a menudo de corta duración debido a su carácter ambiguo y algo controvertido, especialmente desde el punto de vista de la legislación laboral. Son la respuesta más común a las crisis y por lo general se cancelan posteriormente. Aunque son comunes, no sólo cabe plantearse si califican como parte de la protección social, sino también si deberían calificar como programas de empleo público.

La tercera opción ofrece algún tipo de **garantía del ingreso** a los participantes en caso de que no puedan trabajar, es decir, que se brinda tanto **empleo como seguridad de los ingresos** cuando no se consigue empleo. Tal como se mencionó anteriormente, en el NREGS se garantiza el ingreso cuando el Estado no puede dar trabajo en zonas rurales,

<sup>18</sup> Estos hogares pueden tener limitaciones laborales porque son monoparentales o están encabezados por un niño, sus miembros son mujeres embarazadas o madres en período de lactancia, o personas que no están en condiciones de trabajar por cuestiones médicas o de edad avanzada.

mientras que en el programa PSNP de Etiopía, el ingreso se garantiza cuando un hogar no puede proporcionar mano de obra en distritos donde se reconoce que existe inseguridad alimentaria. En ambos casos, se demuestra que el Estado puede proporcionar un “mínimo de empleo” para aquellos que están en condiciones de trabajar, y un “mínimo de protección social” para quienes no están en condiciones físicas de hacerlo, y que ambas funciones se complementan muy bien.

### **4.3 Creación de activos y prestación de servicios**

En algunos programas, la prestación de servicios y la creación de activos se consideran objetivos primordiales. Para estos programas, los presupuestos suelen asignarse según los servicios concretos que se prestarán o los activos que se crearán. Estas actividades pueden luego dirigirse a optimizar la cantidad de empleo que se crea en el proceso de prestar estos servicios, pero la duración del empleo creado, por ejemplo, dependerá en gran medida de lo que se requiere para prestar el servicio y no de las necesidades del grupo destinatario.

Dicho enfoque no suele ser fácilmente compatible con un sistema de garantía del empleo; en esencia, estos programas no responden a las demandas de empleo fluctuantes como un programa de garantía sí debería. Su escala se mide por la planificación de infraestructura a largo plazo y, por ende, es difícil “extenderlo o reducirlo”. Puede, sin embargo, complementar a un sistema de garantía del empleo al incrementar la cantidad total de empleo disponible, y reducir, pues, la escala exigida al sistema de garantía. En la práctica, ello requeriría contar con dos estrategias paralelas: una que se centrara en aumentar el empleo total creado a través de inversiones del gobierno, a fin de que sean más intensivas en mano de obra, y un sistema de garantía del empleo que crease empleo adicional para aquellos que no se ajustan a los requisitos del otro programa.

En algunos aspectos, en especial la contratación de personal para estos programas, sería conveniente promover más integración, es decir que todas las personas que buscan empleo presenten sus solicitudes de manera central. Se les puede referir en un principio a los proyectos intensivos en mano de obra en funcionamiento, y sólo cuando éstos no pueden incluir a más gente, se pueden agregar proyectos de garantía del empleo encaminados a asegurar la obtención de un trabajo.

### **4.4 Reducción / mitigación de la pobreza**

Hay quienes argumentan que la diferencia entre la protección social y la reducción de la pobreza cada vez está menos definida (Devereux, 2006), y en el contexto de los programas de empleo público, pueden incluso interpretarse como la misma cosa (McCord, 2008). Independientemente de cómo se aborde este asunto, tanto los aspectos macro como los micro importan en el diseño del programa de empleo público. Por un lado, está el objetivo micro de cómo estos programas reducen la pobreza a nivel de la persona o del hogar. Cualquiera sea el porcentaje de pobres abarcado por el programa, lo que importa es la repercusión del programa en quienes sí llegan a beneficiarse de él; en general, los grupos más vulnerables de la sociedad. El Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía es un buen ejemplo de un programa que tiene claros objetivos micro de incrementar la seguridad alimentaria y evitar la venta apresurada de activos.

Por otro lado, está el objetivo macro que se centra en las repercusiones en todas las personas pobres, y evalúa si los niveles generales de pobreza se han reducido. Desde luego existe una posible relación de compensación entre estos objetivos micro y macro, puesto que optimizar el efecto en los hogares generalmente significa que más recursos se centran en menos hogares, lo cual suele dejar menos recursos para expandir la cobertura del programa.

Cuanto mayor sea el nivel de continuidad, previsibilidad e ingresos transferidos, mayor será la contribución a la protección social y a la reducción de la pobreza. A menudo se critica que cuando los programas de empleo público son de corta duración sólo ofrecen un alivio temporal, tras el cual las personas vuelven a caer en la pobreza.

Aunque puede que esto ocurra, el efecto no siempre es tan simple<sup>19</sup>. Un programa de empleo público de corta duración puede evitar que un hogar entre en una espiral descendente y se hunda en la pobreza crónica durante una crisis en particular, ya que permite mantener la capacidad de reacción. Sin embargo, cuanto menor sea la duración del programa y peores sean los salarios, más validez adquiere la crítica.

No obstante la importancia del salario, no es el único factor que determina el beneficio neto para los participantes. También es clave el costo de oportunidad de la participación en los programas. En términos económicos estrictos, el beneficio de trabajar en un programa de empleo público puede definirse como el ingreso percibido menos los costos de participar, que consisten, por lo general, en los costos de oportunidad y de transacción. Ello significa que puede haber dos enfoques encaminados a optimizar los beneficios para los participantes: uno es incrementar el ingreso a través del salario y el otro es reducir al mínimo los costos de oportunidad y de transacción que genera la participación.

El costo de transacción más importante suele ser la ubicación del lugar de trabajo y, por ende, los costos de acceder a él. Por esta razón, los programas se diseñan de modo que el lugar de trabajo se encuentre dentro de un radio de 5 km del hogar de los participantes. Esta medida por sí sola tiene un efecto significativo, puesto que ayuda a quienes no pueden desplazarse a poder aceptar un trabajo y suele traer como consecuencia un aumento de la participación de la mano de obra.

Otra medida es ofrecer trabajo a tiempo parcial, que permite a los participantes compaginarlo con otras actividades de subsistencia y no les obliga a abandonarlas. Esto también fomenta la participación de las mujeres, a quienes puede convenir trabajar algunos días u horas a la semana en lugar de a tiempo completo. Además, en algunas situaciones, el costo de oportunidad de participar en un programa es extremadamente bajo. Cuando hay elevadas tasas de desempleo, excedente de mano de obra y un mercado laboral que ofrece sobre todo trabajo ocasional e informal, el costo de oportunidad de participar sería en general más bajo.

Los programas de empleo público también pueden llegar a grupos que son particularmente vulnerables o desfavorecidos, y a los que suele ser difícil llegar a través de otras intervenciones. Pueden dirigirse a zonas geográficas concretas con elevadas tasas de pobreza, por ejemplo. Además, si los programas son universales, los más vulnerables podrán acceder más fácilmente a sus beneficios, ya que no compiten por oportunidades con quienes se encuentran en una situación económica mejor y suelen tener más capacidad para aprovechar un trabajo que se les ofrece; en consecuencia, se reduce al mínimo la exclusión que tiene lugar en programas no universales.

<sup>19</sup> Devereux (2003) argumenta que si bien las pequeñas transferencias tienen efectos pequeños, las transferencias moderadas pueden tener un efecto grande en la medida en que pueden facilitar el ahorro y la inversión en el hogar.

## 5. Cuestiones operativas

### 5.1 Limitaciones del programa: complejidad, costos y capacidad

Se deberán tener en cuenta una serie de cuestiones cuando se pasa del confort relativo de la teoría de los programas de empleo público a su puesta en marcha. Éstas se relacionan con:

- la complejidad de los programas;
- los costos de dicha complejidad; y
- y la capacidad de respuesta del Estado.

No hay duda de que estos programas requieren un nivel considerable de capacidad, independientemente de los arreglos institucionales y operativos en vigor y las necesidades de planificación y recursos.

Además de las preocupaciones meramente operativas, se plantea el tema de si estos programas pueden mantener un respaldo político y popular a largo plazo, y qué medidas deben manejarse para garantizarlo. Estas “cuestiones operativas”, y los arreglos institucionales vigentes, suelen tener más influencia de la prevista. Dada la complejidad de diseñar y gestionar un programa de empleo público, cabe preguntarse si se pueden alcanzar objetivos similares de una manera más simple y quizás más eficaz desde el punto de vista de los costos.

- Si la prioridad principal es incrementar el ingreso de determinados grupos beneficiarios, la transferencia (condicional) de efectivo puede ser una opción de política más eficaz.
- Si la construcción de infraestructura o la prestación de servicios son los objetivos primordiales, ¿existe una mejor forma de llevarlos a cabo?
- Cuando el empleo, con todos sus beneficios sociales y económicos indirectos, es la clara política prioritaria, los programas de empleo público (desde los de obras públicas a los de garantía del empleo) tienen una clara ventaja política.

Sin embargo, en la práctica, muchos países en desarrollo afrontan una compleja combinación de todas estas prioridades, a lo que se añade, por ejemplo, el excedente de mano de obra, un mercado de trabajo inoperante, pobreza generalizada, déficit de infraestructura y servicios, mala gobernanza que puede dar cabida a la corrupción, así como los efectos de las crisis y las perturbaciones recurrentes. Esto hace que los programas de empleo público sean una opción de política de “fines múltiples”, tal como queda demostrado por su uso extendido y repetido. Esto significa, a su vez, que la complejidad no puede evitarse, pero sí debe tenerse en cuenta para mejorar la planificación, el diseño y la ejecución, así como la capacidad del Estado para realizar estas tareas de manera eficaz.

Es preciso que el Estado sea capaz de planificar, diseñar y poner en práctica los programas. En general, se da por sentado que dicha capacidad existe: sin embargo, se ha demostrado que puede tratarse de una premisa peligrosa, responsable de muchos de los problemas de los programas, como la mala calidad de los activos y servicios generados, la dificultad para alcanzar la escala deseada o la variación de la calidad del programa dentro de un mismo país. Parte del problema, por ejemplo en los programas basados en la infraestructura, surge porque el gobierno, que ya gestiona una amplia cartera de proyectos de infraestructura, suele partir del supuesto de que agregar un conjunto de actividades nuevas sólo requerirá una cantidad limitada de capacidad adicional.

Este supuesto tiene dos inconvenientes. Por un lado, en la mayoría de los países en desarrollo la capacidad existente para gestionar y crear infraestructura o prestar servicios ha



alcanzado su máximo. Por otro, estos programas normalmente requieren un nivel de capacidad especializado si pretenden ampliar su alcance. Así pues, establecer y fomentar la capacidad siempre debería ser parte de la estrategia de aplicación. Pero, ¿cuáles son las capacidades que suelen requerirse?

Aunque varían de país en país, y dependen de la naturaleza del gobierno y los arreglos institucionales, se requieren las siguientes capacidades clave:

- Económicas / fiscales: determinar la viabilidad del presupuesto del programa, así como la eficacia económica del mismo.
- Políticas / populares: fomentar el apoyo político al programa, informarse mejor acerca de las necesidades, comunicar los efectos y beneficios del programa, así como los derechos.
- Planificación y coordinación: coordinar las actividades del programa con los distintos ministerios y gobiernos estatales y locales.
- Gestión del programa.
- Gestión del proyecto, incluida la administración de contratos.
- Rendición de cuentas y transparencia.
- Técnicas (específicas de un sector): diseñar y garantizar la calidad de las intervenciones.
- Participación y movilización de la comunidad: asegurar la contratación justa de los participantes a nivel local, la participación en actividades de priorización y la selección de proyectos.
- Presentación de informes, vigilancia y evaluación: fomentar la capacidad de elaborar informes sobre las actividades, recopilar y analizar informes con miras a mejorar los resultados del programa y la toma de decisiones, y evaluar los efectos del programa y mejorar su diseño.

## 5.2 Concesiones y complementariedad

En la práctica, es casi inevitable realizar concesiones en estos programas, ya que evitarlas exigiría, entre otras cosas, una ejecución sin fallos en contextos que distan mucho de propiciarla.

### **Recuadro 7. La influencia de distintos supuestos en materia de política en las prácticas de ejecución**

Considérese una situación bastante típica: un proyecto se retrasa por culpa de un tercero y no hay trabajo disponible para los participantes.

- En un programa cuyo objetivo primordial es la protección social, se debería seguir pagando a los participantes, puesto que no es su culpa que no haya trabajo y el propósito fundamental del proyecto es transferir ingresos.

- En un programa cuyo objetivo principal es la creación de activos, se debería descontinuar el pago, ya que ello resultaría en un aumento de los costos del proyecto y generaría el riesgo de no poder completar la creación del activo o la prestación del servicio en el plazo previsto.

- Un programa cuyo objetivo primordial es el empleo podría requerir que los participantes comiencen a realizar otro tipo de actividades para asegurarse de que sigan trabajando.

El modo en que los programas manejan las concesiones más comunes en la práctica es lo que determina realmente su naturaleza, que va más allá de su nombre o de sus objetivos. Sería conveniente que tanto los diseñadores como los analistas del programa analizaran y comprendieran esto de manera detenida a fin de que el diseño del programa esté al servicio de su propósito y no a la inversa.

**Cuadro 4. Concesiones frecuentes de los programas de empleo público**

<b>Elecciones típicas</b>	<b>Opciones</b>
Factores externos impiden trabajar	Enviar a los trabajadores a casa sin pagarles o pagarles pese a no haber trabajado
Establecer el nivel de salario	Si el salario es alto, menos personas se beneficiarán y, si es bajo, tendrá menos repercusiones para cada participante
Filtraciones	La autoselección puede dar lugar a la participación de personas que no pertenecen al grupo beneficiario o una selección más rigurosa puede acarrear mayores gastos
Proporción de salarios frente a proporción de material	Un alto coeficiente de mano de obra puede resultar en activos de peor calidad. Menos cantidad de mano de obra con una cantidad adecuada de material puede favorecer la creación de activos de mayor calidad
Velocidad de ejecución	Proporcionar rápidamente empleo con un diseño y una planificación limitados o dedicar más tiempo a la planificación y al diseño y brindar una respuesta más lenta
Centralización frente a descentralización	Cuál de ellas es más eficaz y eficiente depende en gran medida del contexto institucional local.
Contratación	Ejecutar las obras a través de la administración pública con una mayor proporción de mano de obra pero con mayores requisitos de apoyo, o subcontratar el trabajo a pequeñas y medianas empresas (PYMES) y consultores locales que reducirán la cantidad de mano de obra

Además de las concesiones, también hay complementariedad con otras políticas y programas. Los programas de empleo público y las transferencias de efectivo suelen aplicarse como alternativas, pero no existe ninguna razón, ni en la teoría ni en la práctica, para que no puedan coexistir. En un artículo que comparaba posibles programas de transferencia de efectivo y creación de empleo en Kenya, Zepeda (2007) concluye que las repercusiones de ambas intervenciones son diferentes en cuanto a los efectos sobre las personas desempleadas en las zonas urbanas y las rurales, así como sobre quienes viven en la extrema pobreza. Estos dos tipos de intervenciones podrían ser ampliamente complementarias tal como lo demuestra el PSNP de Etiopía. La posibilidad de combinar ambas y diseñarlas para que se complementen es uno de los retos más interesantes en materia de política de cara al futuro.

## **6. Tipos de trabajo y su naturaleza**

Uno de los aspectos clave del diseño de un programa de empleo público es decidir cuál es el cometido del trabajo. El trabajo que se realiza puede variar significativamente y ello tiene consecuencias en términos de costos, capacidad y complejidad. Las actividades en las siguientes áreas han sido parte de programas de empleo público:

- infraestructura
- medio ambiente
- servicios sociales
- trabajo comunitario
- actividades vinculadas a la formación

Antes de analizar estos distintos tipo de trabajo, es importante reconocer que la decisión sobre las actividades de trabajo que van a incluirse puede tomarse en diversos niveles. En algunos programas, estas decisiones se adoptan de manera central y la cartera

de proyectos se decide a nivel nacional. En otros casos, las decisiones se toman de manera más descentralizada y sólo se diseña a nivel central un conjunto de criterios o principios.

## **6.1 Enseñanzas extraídas de los programas de infraestructura**

Durante muchos años, se han utilizado programas de empleo público para la construcción, la rehabilitación y el mantenimiento de infraestructura, por lo que se dispone de una experiencia considerable al respecto. El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT, junto con sus programas regionales ASIST (Apoyo en Asesoría, Servicios de Información y Capacitación), ha elaborado una extensa recopilación de investigaciones y documentación sobre enfoques y tecnologías basadas en la mano de obra y tipos de infraestructura que pueden construirse y mantenerse mediante estos programas.

Se trata de un ámbito que sigue siendo muy dinámico. En Sudáfrica, en particular, se ha registrado un avance significativo a nivel técnico en la construcción de infraestructura de mejor calidad e infraestructura urbana a través de métodos intensivos en mano de obra<sup>20</sup>. A través de esta labor, se han ampliado significativamente las posibilidades de construir carreteras de gran calidad con métodos que recurren a un alto coeficiente de mano de obra. A continuación, se analizan otras enseñanzas clave de este sector, debido a su pertinencia para todo tipo de programas de empleo público.

### **6.1.1 Uso de consultores y contratistas locales**

Uno de los avances clave en la aplicación de métodos basados en la mano de obra durante los últimos 30 años ha sido la creciente participación de pequeñas y medianas empresas locales. Antes de esto, estos métodos se ponían en práctica a gran escala sin contratistas y apelando a la ejecución de obras por parte de la Administración, esto es, el gobierno contrataba trabajadores directamente y también se encargaba de la supervisión técnica del trabajo<sup>21</sup>. Sin embargo, tras la reducción de la escala del sector público y la tendencia hacia la contratación y la tercerización en los noventa y principios de la década de 2000, se pasó a utilizar consultores y contratistas locales para el diseño y la puesta en marcha de proyectos con un alto coeficiente de mano de obra. Esta tendencia ha tenido continuidad. La experiencia con el uso de contratistas ha sido variada; sin embargo, no se debería partir de la base de que trabajar con ellos es la mejor opción, como se suele suponer. En lugar de evaluar las ventajas y desventajas de ambas opciones, éstas deberían considerarse dentro del contexto del programa en particular.

Algunos aprendizajes de la India y Sudáfrica resultan valiosos en este respecto. El primero es que en los métodos de contratación habituales de suma fija o de licitación de tarifa unitaria, suele haber prejuicios contra la utilización de métodos en que se emplea a mucha mano de obra, en especial en proyectos más grandes. Los principales procesos que impulsan la eficiencia y, por ende, la rentabilidad de los contratistas en las obras de ingeniería civil son las economías de escala y, generalmente, cuando se trata de grandes cantidades de trabajo, se utiliza maquinaria más grande a los efectos de incrementar la eficiencia. Pero los métodos basados en la mano de obra no siempre dan lugar a economías de escala, puesto que una vez que se reducen los gastos generales, la tarifa unitaria no

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, el trabajo de investigación de la Universidad de Witwatersrand y el Council for Scientific and Industrial Research (CSIR) (McCutcheon y Taylor-Parkins, 2003; CIDB, 2007).

<sup>21</sup> Un buen ejemplo de ello es el Programa de Carreteras Rurales de Kenya y el Sistema de Garantía del Empleo de Maharashtra.

puede reducirse más, independientemente del tamaño del trabajo, porque es directamente proporcional a la cantidad de días-hombre requeridos. Así pues, la contratación de pequeños y medianos contratistas ha demostrado ser más eficaz en función de los costos para las obras pequeñas y medianas.

Las condiciones contractuales pueden, ciertamente, utilizarse para alentar a los contratistas a utilizar métodos que requieren abundante mano de obra para partes específicas del trabajo, pero la experiencia en Sudáfrica, donde hay una gran disponibilidad de equipos, ha demostrado que ello requiere una gestión intensiva del proyecto por parte del cliente o del Estado. Concretamente, durante la administración del contrato, es preciso “controlar” de cerca los proyectos, a fin de que no se utilicen máquinas donde no está permitido, y de este modo vigilar y hacer cumplir otras normas laborales.

Otra enseñanza que se extrae es que para realizar un trabajo con un alto coeficiente de mano de obra de manera eficiente, se necesitan contratistas especializados y personal de supervisión capacitado específicamente para la gestión y la supervisión de estos trabajos. Muchos países, a menudo con el apoyo de la OIT, han puesto en marcha programas de formación para pequeños contratistas y su personal. Para este fin, suele requerirse una gestión e inversión considerable por parte del Estado, en especial en países donde la industria de la construcción nacional no se encuentra muy desarrollada.

Estos requisitos considerables en materia de gestión e inversión en el proyecto por parte del Estado sugieren que los gobiernos deberían considerar cuidadosamente su papel en la puesta en marcha de dichos proyectos; y puede darse la situación que el gobierno prefiera ejecutar los proyectos directamente, o al menos adoptar un papel mucho más activo en la ejecución y controlar más de cerca la intensidad de mano de obra de los mismos. En la experiencia de la India, por ejemplo, obtener el porcentaje ideal de gastos en términos de salarios pagados a nivel local fue demasiado difícil cuando se empleó a contratistas, y fue una de las razones principales por las cuales el NREGS no autoriza el uso de contratistas. Aunque puede que prohibir terminantemente la contratación no sea la solución, se debe ser consciente de las dificultades y los posibles riesgos.

Una opción “a medio camino” podría ser usar únicamente contratistas de mano de obra, pues la capacidad del gobierno se limita, al igual que el riesgo de contar con un coeficiente de mano de obra insuficiente en la práctica. En la contratación de mano de obra, los contratistas compiten por la gestión y la administración de los trabajadores, y a quienes sean capaces de contratarlos, administrar sus contratos y pagar salarios de la manera más eficaz se les adjudicarán las licitaciones, y el Estado quedará liberado de cumplir con todas estas tareas. El personal técnico interno puede entonces concentrarse en la supervisión técnica y la adquisición de material. Otros de los enfoques que pueden considerarse son los contratos comunitarios, donde las comunidades organizan gran parte de las obras por sí mismas. Se trata de un proceso participativo en el que un grupo comunitario negocia con un gobierno local o un programa de desarrollo y suscribe un contrato para realizar una actividad conducente a mejorar sus condiciones de vida. La diferencia con las actividades de proyectos a nivel comunitario “convencionales” es que el método contractual se funda más en una relación de asociación y no tanto en una de “proveedor-receptor”. Es esencial seguir un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo, o suscribir un contrato, que sea satisfactorio y viable para todas las partes. Estas negociaciones entre administraciones públicas y grupos comunitarios fortalecen la posición social de los grupos beneficiarios de sectores no organizados, lo cual propicia el diálogo social y ayuda a sentar las bases para una forma de asociación más democrática e igualitaria. Si se diseña bien, un enfoque contractual probablemente ayude a reforzar las capacidades colectivas de los pobres, quienes podrán actuar como socios en el desarrollo, al tiempo que se fortalece la rendición de cuentas de las administraciones públicas.

### 6.1.2 Potencial para reorientar presupuestos vigentes a fin de que empleen un alto coeficiente de mano de obra

Otra importante enseñanza de los programas de infraestructura es su impacto macroeconómico. En un estudio de McCord y Seventer (2004) en Sudáfrica, se modelaron los efectos de cambiar el gasto en infraestructura desde métodos basados en la maquinaria a métodos basados en la mano de obra. En el estudio se utilizaron datos de una comparación detallada entre los costos financieros y económicos de la construcción de carreteras basada en la maquinaria en contraposición a la basada en la mano de obra; y además se utilizó un modelo de equilibrio general computable. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los resultados.

**Cuadro 5. Resultados del modelo de equilibrio general computable, Sudáfrica**

	1 Método basado en la mano de obra  Resultado directo	2 Método basado en la maquinaria  Resultado directo	3 Método basado en la mano de obra  Resultado total	4 Método basado en la maquinaria  Resultado total	5 Resultado de pasar de un método basado en la maquinaria a uno basado en la mano de obra (millones de ZAR <sup>1</sup> )
1. CAPITAL	216	216	1 386	1 345	41
2. Mano de obra del EPWP	781	228	781	228	553
3. Mano de obra poco calif.	0	0	236	229	7
4. Mano de obra semi calif.	166	205	592	622	-30
5. Mano de obra. altam. calif.	300	300	621	610	12
6. Producto bruto sectorial	809	1 039	4 848	4 679	169
7. Multiplicador de producto			1,6	1,5	
8. PIB	1 462	950	3 615	3 033	583
9. multiplicador PIB			1.2	1.0	
10. % del PIB	0,1%	0,1%	0,34%	0,28%	0,05%
11. Ingresos gobierno	345	389	1 039	1 021	19
12. Importaciones	268	425	1 452	1 488	-36
13. % cambio en 0–20%	3,1%	0,9%	3,2%	1,0%	2,1%
14. % cambio en 20–50%	1,1%	0,3%	1,2%	0,5%	0,8%
15. % cambio en 50–90%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%
16. % cambio en 90–100%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%
17. Empleo en EPWP (a tiempo completo p/a)	104 384	25 543	104 384	25 543	77 767
18. Poco calificado	0	0	3 123	2 769	353
19. Semi calificado	2 027	2 513	8 456	8 288	168
20. Altamente calificado	984	984	3 435	3 177	258
21. Total	105 847	28 565	117 850	39 303	78 547

<sup>1</sup> Salvo indicación en contrario.

Fuente: McCord y Seventer (2004).

El análisis de estos datos arroja algunos resultados muy interesantes. En primer lugar, es muy significativo el incremento de aproximadamente 79.000 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo de 28.565 que utilizaban métodos basados en la maquinaria a 105.847 que utilizaban métodos basados en la mano de obra, sin que aumente el gasto general de 3000 millones de rand sudafricanos (ZAR)<sup>22</sup>. Esto significa que el gobierno ha

<sup>22</sup> 1 dólar de los EE.UU. (USD) = 7,79 rand sudafricanos (ZAR).

reducido el costo de crear empleo “equivalente a tiempo completo” de ZAR105.023 a ZAR28.342<sup>23</sup> y sería difícil imaginar una manera más eficaz desde el punto de vista de los costos para que el gobierno cree empleo.

Cabe destacar un segundo aspecto importante relacionado con el aumento general del producto interno bruto (PIB) propiciado por este cambio. La investigación estimó que el cambio representaría un 0,05 por ciento del PIB, y ello debe evaluarse teniendo en cuenta el gasto total de 3000 millones de ZAR que representó un 0,3 por ciento del PIB. Además, el incremento del número de personas empleadas como porcentaje del número total de personas empleadas sería de alrededor de un 1 por ciento. En resumidas cuentas, los resultados sugieren que cambiar el gasto ya previsto correspondiente a aproximadamente 0,3 por ciento del PIB de métodos basados en la maquinaria a métodos basados en la mano de obra, incrementaría el PIB en aproximadamente 0,1 por ciento, y la cantidad total de empleo en un 1 por ciento aproximadamente.

Todo esto indica que, desde el punto de vista económico, tiene sentido que los gobiernos incrementen la cantidad de mano de obra de sus inversiones, como parte de sus estrategias de empleo y programas de empleo público. Este cambio se logra en mejor medida mediante la participación directa del gobierno en la puesta en marcha del programa, y con una limitada participación de los contratistas, a quienes no suele interesar un cambio de este tipo. Según McCord y Seventer (2004), un cambio de esta naturaleza generalmente no es suficiente por sí mismo para abordar el problema del desempleo o alcanzar el pleno empleo, pero las cifras sugieren que sí puede contribuir a ello de manera significativa. En otros países, como el Camerún y Madagascar, se han obtenido resultados similares (van Imschoot, 2006; Yemene, 2007) mediante la utilización de modelos de insumo-producto. En consecuencia, incorporar este enfoque podría ser importante para crear empleo adicional y contener el presupuesto general necesario para la aplicación de cualquier sistema de garantía del empleo. Pero también sugiere que incrementar la intensidad de la mano de obra puede también ser una opción interesante en relación con otras actividades laborales.

Otras herramientas, como la Matriz de Contabilidad Social Dinámica (DySAM, en inglés), se utilizan con miras a analizar los efectos de la planificación de las inversiones en la economía y sus repercusiones en el empleo. Pueden utilizarse para explorar concretamente la relación entre estrategias intensivas en empleo, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Se trata de una herramienta dinámica que, por ende, considera a los cambios en el tiempo, lo cual flexibiliza los supuestos relacionados con los ingresos y los coeficientes técnicos. También ofrece algún tipo de distinción entre opciones de tecnología.

### 6.1.3 Elección de activos

La decisión sobre qué activos crear o mantener, y quién toma estas decisiones, son cuestiones institucionales clave en los programas de infraestructura, que se refleja en sus resultados. Si se pretenden optimizar los efectos sobre los pobres, entonces los activos creados también deberían beneficiarlos. Si, por el contrario, estos activos benefician fundamentalmente a quienes no son pobres, el programa se limitará a tener efectos sobre el ingreso ganado por los pobres mediante su empleo en las actividades del programa.

Existen diversos enfoques para decidir en qué activos invertir o cuáles de ellos mantener. Por un lado, las decisiones se toman frecuentemente a nivel central, sobre todo

<sup>23</sup> Basado en 3000 millones de ZAR/28.565 empleos = 105.023ZAR por empleo y 3000 millones de ZAR/105.846 empleos = ZAR28.342 por empleo.

por dependencias del gobierno encargadas de estos activos. La dependencia de obras viales puede decidir simplemente qué carreteras mantener, de acuerdo con sus planes y prioridades vigentes. La medida en que estos planes y prioridades se determinan en consulta con los pobres y las comunidades locales varía considerablemente de país en país, pero cuando estas decisiones se adoptan de manera central, es muy probable que los activos generados sólo produzcan efectos limitados en los pobres. Hasta qué punto los programas de infraestructura benefician a los pobres dependerá de la atención específica que dicha dependencia otorgue al problema de la pobreza, pero incluirá inevitablemente inversiones que no estén dirigidas a beneficiar a los pobres, y que sí crean empleo para ellos en el proceso de construcción y mantenimiento.

Por otra parte, hay enfoques donde el proceso de toma de decisiones está completamente descentralizado y las comunidades locales no sólo deciden acerca de la naturaleza de los activos que deben priorizarse, sino también en los activos locales concretos que se crearán o rehabilitarán. La ventaja principal de este enfoque es que la probabilidad de que los activos beneficien a los pobres directamente es muy alta, además de que suele haber posteriormente un grado elevado de apropiación del activo y, por ende, un mayor interés en mantenerlo.

Además, algunos de los activos creados (ej.: carreteras de acceso rural, sistemas de riego) pueden tener un efecto inducido mayor en el empleo cuando se tiene en cuenta el acceso que crean a los servicios básicos y a nuevos mercados, o su contribución al aumento de la producción agrícola. Su efecto multiplicador en la economía también puede ser significativo.

Dentro de este espectro, existen numerosas opciones posibles. En la mayoría de los programas de empleo público, el gobierno central determina los proyectos viables, fundamentalmente sobre la base de la intensidad de mano de obra de las obras y sus beneficios secundarios; sin embargo, la decisión de en qué activo trabajar en particular se toma a nivel local<sup>24</sup>. Otros programas son aun más descentralizados, y sólo suelen poner restricciones a la inversión en activos privados, aunque algunos incluso permiten invertir en estos activos para los pobres y los más vulnerables.

## 6.2 Prestación de servicios ambientales

La ejecución de programas de empleo público a efectos de abordar los problemas ambientales e invertir en el medio ambiente y los ecosistemas locales tiene larga data. La mayoría de los antiguos Programas Especiales de Obras Públicas establecidos por muchos países en colaboración con la OIT incluyeron un importante componente de protección ambiental. Su aplicación probablemente aumente drásticamente en los próximos años, habida cuenta de las presiones ambientales existentes en muchos países en desarrollo, que se exacerbarán a causa del cambio climático. Puede esperarse, pues, una proliferación de actividades relacionadas con la mitigación y la adaptación a estos fenómenos.

<sup>24</sup> *Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)*. ILO, EMP/INVEST, 2011, <http://www.ilo.org/emppolicy/units/employment-intensive-investment-unit-empinvest/lang-es/index.htm> (último acceso el 26 de octubre de 2011).

En muchos casos, no está clara la diferencia entre estas actividades y las relacionadas con la infraestructura: la construcción de un dique para frenar el aumento del nivel del mar es claramente tanto una inversión en infraestructura como una en medio ambiente.

Se ha demostrado que incluir servicios ambientales en los programas de empleo público ofrece un enorme potencial para la realización de actividades laborales que pueden emplear a grandes cantidades de personas por un período de tiempo extenso, y deberían ayudar a abordar las preocupaciones sobre si hay suficientes actividades capaces de emplear a la gente de manera productiva en estos programas. En especial, si existe la posibilidad de dar trabajo a tiempo parcial, pero a largo plazo, en el cuidado del medio ambiente, existe también la posibilidad de dar empleo de manera masiva. En muchos países, las actividades como la reforestación, que requiere el cuidado de plántulas y árboles jóvenes, la remoción de vegetación invasiva, la eliminación de desechos y basura de la naturaleza y, en particular, de los cursos de agua, y la rehabilitación de la tierra degradada, promueven una participación a gran escala.

### **6.3 Prestación de servicios sociales**

También existe margen considerable para la expansión del empleo mediante programas de empleo público en el ámbito de los servicios sociales, y se pueden agregar nuevas áreas a través de procesos de consulta locales y participativos. Quizás el elemento más importante de estas actividades sea cómo se vinculan con los servicios públicos que ya presta el gobierno mediante la administración pública habitual. Existe el riesgo de superponer y duplicar esfuerzos, así como de socavar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos habituales, así como de los empleados del sector privado. La experiencia de la introducción del componente de Desarrollo de la Primera Infancia (ECD, en inglés) como parte del Programa Expandido de Obras Públicas (EPWP) en Sudáfrica resulta especialmente pertinente en este caso.

Esta inclusión ocasionó gran confusión acerca de cómo integrar este nuevo aspecto en los servicios de desarrollo de primera infancia ya existentes, así como en los planes de expansión en curso para el sector. Por ejemplo, el desarrollo de la primera infancia para niños mayores de cuatro años debía ser brindado por maestros de escuelas públicas, y ello creó tensiones con respecto a la función de las personas que trabajaban para el EPWP. Finalmente, se decidió que el componente de desarrollo de la primera infancia del EPWP funcionaría más como un programa de formación y colocación, encargado de captar y formar a participantes para que puedan encontrar una salida laboral más a largo plazo dentro del sector pero fuera del EPWP. Esto creó tensiones institucionales entre los distintos sectores del gobierno que tenían como misión alcanzar los mismos objetivos.

Desde el punto de vista operativo, también se plantean dificultades para asegurar la eficacia en la organización del trabajo, así como en la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias, que suelen desempeñar un papel importante en la prestación de este tipo de servicios. El objetivo primordial aquí es que el programa no compita con las ONG, sino que las movilice y las apoye para que aumenten la cantidad de servicios que ya prestan.

Otro elemento crítico en términos de prestación de este tipo servicios es que muchos requieren que el empleo de la persona tenga un enfoque a mediano o largo plazo, como parte del objetivo de prestar asistencia de calidad. Existe una fuerte dimensión interpersonal en muchos de estos servicios que puede verse menoscabada si se diseñan para funcionar a corto plazo o de manera rotativa. Por ejemplo, si parte del servicio prestado es el cuidado de niños o huérfanos, sería contraproducente para ellos tener un nuevo cuidador cada dos meses o incluso semanas.



Los programas pueden verse fortalecidos mediante una participación local contundente que ayude a determinar y prestar estos servicios.

- Se determinarían y se daría prioridad a los servicios según las necesidades y los conocimientos locales.
- Se reduciría al mínimo el riesgo de duplicación de tareas, ya que las comunidades no establecerían que un determinado servicio es una prioridad para el programa de empleo público si ya está siendo prestado por otro programa o institución del gobierno.
- Es más probable que se cancelen los servicios que resulten ineficaces y se establezcan nuevas actividades si surgen nuevas necesidades.
- Es más probable que el conocimiento de las organizaciones y las personas a nivel local sea utilizado de manera más eficaz.

Desde el punto de vista organizacional, los servicios pueden prestarse a través de mecanismos de contratación comunitaria, o mediante la contratación de organizaciones comunitarias u ONG locales que presten estos servicios.

## 6.4 Procesos participativos y desarrollo local

Si bien los programas de empleo público suelen ser una respuesta de política a nivel central, hay también ejemplos de programas que surgen como consecuencia de una movilización social y/o una negociación tripartita entre el empresariado, la mano de obra y el gobierno, y/u otros interesados. También existe amplio margen para celebrar procesos de consulta comunitarios y aplicar enfoques participativos en el diseño y la puesta en marcha de estos programas, e integrarlos en los procesos de planificación del desarrollo local.

En la India, por ejemplo, la introducción de una garantía del empleo fue parte de la respuesta a la presión popular que surgió desde abajo, y estuvo vinculada inicialmente a la campaña por el “derecho a la información”, que expuso los abusos y la corrupción en la asignación de recursos a los programas de obras públicas que existían en el país en ese momento, y propició su transformación.

Estas raíces fundadas en procesos de movilización social se reflejan en ciertos aspectos clave del diseño del sistema de garantía del empleo de la India; en particular, el programa está impulsado por la demanda, y se prevé que el *panchayat* (estructura de gobierno local) proporcione trabajo “a demanda” dentro de los 14 días siguientes a la solicitud formal presentada por un grupo de al menos diez personas. Esto tiene el potencial de motivar a las comunidades y a las organizaciones locales a movilizarse y ubicar a la iniciativa en las manos de quienes necesitan trabajar, y no en las de los funcionarios locales. Sin embargo, también supone que cuando hay carencias de información con respecto a dichas iniciativas y cuando no hay suficiente capacidad organizativa, el *panchayat* no está obligado a iniciar el programa.

En Sudáfrica, el Programa Expandido de Obras Públicas fue uno de los resultados de una Cumbre tripartita sobre el crecimiento y el desarrollo en 2002, que se basó en iniciativas en esta materia existentes pero descoordinadas. También existía un Acuerdo Marco tripartito sobre salarios y condiciones de trabajo para los programas de obras públicas. La necesidad de expandir los programas de empleo público fue una de las pocas cuestiones acordadas entre los interlocutores sociales de la cumbre y, desde entonces, el EPWP presenta informes al Consejo Nacional Tripartito de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC, en inglés) de Sudáfrica.

La fortaleza de este proceso radicó en que el programa se enraizó en un amplio consenso social, pese a las diferentes opiniones de los interlocutores sociales sobre las prioridades del EPWP: la solución de transacción fue incluir múltiples objetivos, con una serie de concesiones ya insertas en el diseño. Si bien fue una manera eficaz de lograr un

consenso social, los objetivos múltiples plantearon dificultades a la hora de poner en marcha el EPWP.

En ambos ejemplos, los procesos de movilización social y diálogo social han tenido un efecto en el diseño general a alto nivel. Los programas de empleo público y los sistemas de garantía del empleo también tienen grandes posibilidades de integrar procesos consultivos y participativos locales para la adopción de decisiones sobre los productos del trabajo y la puesta en marcha del programa a nivel local, además de fomentar la participación en la planificación y el establecimiento de prioridades en materia de desarrollo local.

La forma más común en que se materializa la participación es al definir y seleccionar a los beneficiarios a nivel local. En el Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía, por ejemplo, el grupo beneficiario son hogares donde hay inseguridad alimentaria; equipos del Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria en la Comunidad (CFSTF, en inglés) realizan evaluaciones dentro de la comunidad y determinan qué hogares pueden ser seleccionados para recibir algún tipo de ayuda. Los nombres se leen en una reunión comunitaria pública, antes de que la lista se presente ante las autoridades gubernamentales pertinentes para su aprobación definitiva.

En condiciones adecuadas, el uso de procesos participativos para seleccionar a los beneficiarios apela al conocimiento local y puede llegar a ser más eficaz y eficiente desde el punto de vista de los costos que otros métodos de verificación de los medios de vida. Sin embargo, estos enfoques no están exentos de riesgos. Dan por hecho la presencia de una cultura local de participación que puede subestimar el arraigo de estructuras de poder locales y redes de influencia, así como los prejuicios locales por razones de género o etnia, o de otra índole, que pueden influir en que algunos hogares sean menos “visibles” incluso dentro de sus propias comunidades. Sin embargo, según la experiencia de la OIT, la aplicación de su metodología de planificación de infraestructura y establecimiento de prioridades denominada “Planificación Integrada de la Accesibilidad Rural” (IRAP, en inglés) – que facilita a las comunidades locales el acceso a los recursos productivos y a servicios e instalaciones sociales básicas –, junto con la contratación comunitaria, constituyen instrumentos que han resultado útiles para fomentar el diálogo y la transparencia entre las distintas estructuras sociales y de poder, en especial cuando se aplican en situaciones posteriores a los conflictos.

Los programas de empleo público y los sistemas de garantía del empleo también pueden dar lugar a procesos de establecimiento de prioridades a nivel local en relación con aquellos activos y servicios que resultan más necesarios para el desarrollo local. Ello puede aplicarse a un sector en particular o ser temático, es decir, por ejemplo, relacionarse con la seguridad alimentaria o las necesidades de infraestructura, o puede ser abierto e incluir servicios sociales y trabajo asistencial. El siguiente extracto es ilustrativo en este sentido:

[...] en nuestra primera reunión [...], los líderes del pueblo afirmaron que no había muchas posibilidades de realizar el tipo de trabajo que proponía la NREGA en el pueblo. No se les ocurría qué obras podrían realizarse a través del NREGP [...] En las reuniones del grupo de discusión, se llamó la atención de las personas sobre la carga del trabajo no remunerado de las mujeres (mediante estadísticas sobre el uso del tiempo) y las necesidades de la comunidad en materia de infraestructura y activos productivos. Los grupos de discusión sirvieron fundamentalmente para (1) ayudar a la gente a ver al NREGS en una perspectiva a largo plazo y darse cuenta de que las obras del programa en los próximos 5 a 7 años contribuirían al desarrollo del pueblo, y (2) demostrar que la carga del trabajo no remunerado era una limitación enorme para las mujeres y que el NREGS puede ayudar en este sentido. Los habitantes del pueblo aportaron sugerencias concretas. (Hirway, Saluja y Yadav, 2008?)

En Sudáfrica, los procesos de consulta local sobre prioridades en el Programa de Trabajo Comunitario (un nuevo componente del EPWP) han demostrado que hay posibilidades de “trabajar” para solucionar los problemas sociales. En zonas rurales y urbanas, las prioridades han incluido el cuidado de huérfanos y niños en situación

vulnerable, el cuidado en el hogar de las personas con VIH/SIDA y/o tuberculosis, así como el apoyo asistencial a los hogares afectados, incluido el apoyo a los trabajadores para que puedan mantener la producción de alimentos. Entre las actividades encaminadas a reducir los delitos, se encuentran las actividades de recreación dirigidas a los jóvenes, y entre las estrategias para reducir la violencia contra las mujeres y las niñas, se incluyen medidas simples pero eficaces, como cortar la maleza adyacente a los caminos y poner guardias en las rutas de acceso clave o los puntos de vulnerabilidad. En el proceso de determinar el “trabajo útil”, también se definen los problemas sociales que son asumidos por las propias comunidades. Por lo general, los atrasos en materia de infraestructura y servicios también ocupan un lugar destacado en la agenda.

Cuando los programas de empleo público posibilitan la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades a nivel de la comunidad, las cuestiones relativas a la alineación con otros programas del gobierno resulta clave. En el nivel más básico, si un programa de empleo público crea activos o infraestructura, como una carretera, un centro comunal o un pozo de agua, la pregunta fundamental es: ¿a quién pertenecen estos activos? ¿Quién es responsable de su mantenimiento? ¿Con qué presupuesto se mantendrá? Esta cuestión es especialmente importante si el programa de empleo público es una intervención de corta duración. Si no se da respuesta a estas preguntas, la vida útil de los activos creados probablemente será relativamente corta.

Incluso en el contexto de un programa permanente, también surgen estas cuestiones. Sin mecanismos institucionales formales que aseguren la alineación, existe el riesgo de que el programa establezca sistemas de prestación paralelos. Aunque es poco probable que las comunidades den prioridad a activos o servicios que ya tienen, ello no significa que la dependencia del gobierno encargada de los mismos se embarque necesariamente en un proceso que relegue o sustituya su función. De manera simple, si la política institucional no se gestiona adecuadamente, un programa de empleo público puede recibir presión desde otras dependencias del gobierno.

Este problema se simplifica considerablemente si el programa tiene un enfoque sectorial, y está gestionado por un sólo ministerio o esfera del gobierno. En la India, el NREGS depende del Ministerio de Desarrollo Rural, y el alcance de las “obras” llevadas a cabo en las etapas iniciales del programa se centró en la conservación del agua, la infraestructura de riego, las carreteras y otras actividades incluidas en su amplio mandato. Se ha destacado la necesidad de vincular al NREGS con otros programas rurales. Dado que todos dependen del mismo Ministerio, se puede observar cierta complejidad a la hora de garantizar la alineación.

Sin embargo, aunque el enfoque sectorial tiene ventajas institucionales, puede que no sea sencillo incorporar gente en la escala necesaria para un conjunto de actividades sectoriales limitadas. Por otra parte, las posibilidades de promover la apropiación de los procesos de desarrollo a nivel local también son importantes, pues las comunidades tienen el desafío de determinar el “trabajo útil” de una manera multisectorial.

En el Programa de Trabajo Comunitario de Sudáfrica, esta alineación se logró al incorporar la adopción de decisiones sobre el “trabajo útil” en los procesos de planificación del desarrollo local, todos ellos de carácter multisectorial. A nivel local, se celebran consultas con los Comités de Distrito sobre la elaboración de un Plan Integrado de Desarrollo anual, que brinda información para la preparación de presupuestos locales. En el comité también se define el “trabajo útil” para el Programa de Trabajo Comunitario.

## **6.5 Formación y estrategias de salida**

Muchos programas de empleo público incorporan elementos de formación. Sin embargo, estos elementos pueden tener objetivos muy diferentes. En el cuadro a

continuación, se ilustran los cuatro enfoques principales de la formación en los programas de empleo público.

**Cuadro 6. Enfoques de la formación**

	<b>Grupo beneficiario</b>	<b>Objetivo</b>
1	Funcionarios de gobierno	Mejorar el diseño y la gestión del programa
2	Consultores, pequeños contratistas, ONG y organizaciones comunitarias locales	Fomentar la capacidad de diseño y ejecución Incrementar la sostenibilidad de los activos creados
3	Participantes	Aumentar la productividad del programa
4	Participantes	Lograr que al terminar el programa los participantes encuentren formas de empleo mejores y de más larga duración

Aunque los tres primeros contribuyen a mejorar los efectos y los resultados del programa de empleo público, y pueden ser cruciales para el éxito de su puesta en marcha, el interés por formar a los participantes con miras a proporcionarles competencias que les permitan acceder a mercados de trabajo más amplios plantea mayores dificultades, en particular cuando la formación en cuestión no se relaciona con el trabajo requerido por el programa.

Este hincapié en capacitar a los participantes para otro tipo de empleo cuando “salgan” del programa suele basarse en la percepción de que la falta de competencias es el impedimento principal de los participantes a la hora de encontrar empleo (o trabajar por cuenta propia), y de que el programa de empleo público está bien posicionado para acotar esta brecha. Sin embargo, ambas premisas no siempre son exactas. En muchos contextos, las razones por las cuales las personas no encuentran trabajo o no pueden trabajar por cuenta propia son más complejas, y se relacionan con la estructura más amplia de la economía, que fracasa en su intento de crear oportunidades de trabajo para trabajadores no calificados, o incluso semi calificados. Si bien un programa de empleo público puede traer un alivio temporal, y la formación puede ayudar a un número limitado de trabajadores a salir del programa y obtener un empleo (por cuenta ajena o propia) más gratificante y sostenible, la experiencia ha demostrado que en general estos programas no ofrecen ninguna ventaja significativa a los trabajadores no calificados, habida cuenta de la estructura de la mayoría de los mercados de trabajo de los países en desarrollo, donde hay escasez de mano de obra calificada y un claro exceso de mano de obra no calificada.

Es posible definir dos estrategias encaminadas a incrementar y sostener los efectos en materia de empleo de los programas de empleo público y las inversiones en infraestructura:

- Incrementar la intensidad del componente de empleo en las inversiones ordinarias en infraestructura. Una gran proporción del presupuesto de la inversión pública nacional en los países en desarrollo, que en algunos casos alcanza un 70 por ciento, se destina a la infraestructura y el sector de la construcción. La variedad de opciones tecnológicas disponibles para este sector es considerable. Por ejemplo, el porcentaje del costo de los equipos en el costo total de la construcción de caminos no pavimentados puede oscilar entre un 30 y un 80 por ciento y el de la mano de obra entre un 10 y un 60 por ciento, según la opción tecnológica elegida. Como las inversiones en infraestructura están en gran medida controladas por el Estado, y planificadas y financiadas por programas de inversión públicos, pueden y deben utilizarse como herramientas de política pública orientadas a alcanzar un desarrollo a favor de los pobres y un crecimiento con un alto coeficiente de empleo. Debido a las grandes cantidades de dinero en juego, incluso un cambio menor hacia opciones de tecnología más intensivas en empleo en las inversiones en infraestructura (urbana y rural) puede tener un efecto importante en la creación total

de empleo para los trabajadores no calificados. Además, se estima que el empleo indirecto generado por métodos basados en la mano de obra es entre 1,5 y 3 veces mayor que el generado directamente.

- Objetivo de extender el efecto creador de empleo más allá de los puestos de trabajo creados directamente por el programa. Si las obras públicas producen infraestructura económica, esta inversión puede “atraer” la actividad económica privada. Los programas de obras públicas estimularán indirectamente el empleo si las empresas locales son capaces de responder a la demanda generada por el aumento del poder adquisitivo de los hogares pobres. Por ejemplo, la infraestructura de riego y los caminos rurales producidos por el Sistema de Garantía del Empleo de Maharashtra de la India promovieron una segunda ronda de creación de empleo. Al crear activos que estimulan la productividad en la agricultura y en las actividades rurales no agrícolas, el programa creó un círculo virtuoso que fortaleció el mercado y la demanda internos y, por ende, redujo la necesidad de emprender obras públicas, ya que se incrementaron las oportunidades de empleo más remunerativas en el sector privado. De modo similar, los beneficios económicos secundarios promovidos por la disponibilidad de efectivo en la economía local a consecuencia de la transferencia de salarios, puede fortalecer la creación de empleo en el sector privado. Sin embargo, esto sólo puede ocurrir si se prolonga la duración del empleo, y se realiza una infusión de efectivo sostenida a la economía local, y si la escala de las intervenciones (en términos de empleo) es lo suficientemente amplia.

## 7. Conclusión y recomendaciones

El Pacto Mundial para el Empleo hace un llamamiento a los gobiernos para que pongan en marcha sistemas de garantía del empleo y programas de obras públicas dirigidos a paliar algunos de los efectos de la crisis económica y financiera mundial, y reconoce el papel importante que estos programas pueden desempeñar en la creación de empleo y el fortalecimiento de la protección social. Este llamamiento se basó en parte en el largo historial de estos programas, así como en los recientes avances e innovaciones en el ámbito del empleo público, que han ampliado el alcance de las prioridades de política al verse reforzadas por estos programas.

En particular, el surgimiento de una forma de garantía del empleo como parte de la política pública en la India ofrece un nuevo marco para el cumplimiento de uno de los objetivos fundamentales de la OIT: garantizar el derecho al trabajo, y al trabajo decente, en particular.

Si bien el derecho al trabajo está reconocido como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el compromiso con el pleno empleo fue establecido en el Convenio núm. 122 de la OIT sobre la política de empleo, 1964, y el “empleo pleno y productivo y el trabajo decente” se agregó como meta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el desafío de proporcionar trabajo para todos quienes desean y pueden trabajar aún no se ha alcanzado. El reto consiste en buscar nuevos instrumentos para lograrlo. Parte de la ecuación supone incluir políticas que promuevan un crecimiento que absorba mano de obra en el total de la economía; y en este sentido el Estado desempeña un papel clave para cerrar la brecha entre la cantidad de trabajo creado de esta forma y la cantidad de demanda de trabajo.

El Pacto Mundial para el Empleo es una respuesta a la crisis financiera mundial, y hace un llamamiento a la ejecución de programas de empleo público como parte de esa respuesta. Sin embargo, los mercados no sólo fracasan en su intento de crear empleo en tiempos de crisis, sino que muchos países ya se enfrentaban al problema del desempleo antes de la crisis y seguirán haciéndolo cuando ésta acabe.

En el presente documento se demuestra que si bien los programas de empleo son una parte importante de la respuesta a la crisis, también desempeñan un papel fundamental como instrumento permanente de una política de empleo más amplia, y como instrumento encaminado a la realización del derecho al trabajo decente. Cuando se integran en la política de empleo, ofrecen una respuesta anticíclica capaz de expandirse y contraerse según la demanda de trabajo en un contexto de mercado cambiante. Si se adopta una perspectiva a largo plazo, su capacidad para contribuir a expandir los objetivos de la política de desarrollo y de la OIT se ve fortalecida: por ejemplo, para reducir el desempleo de manera significativa, promover el trabajo decente, establecer un piso de protección social, contribuir a la reducción de la pobreza y fomentar un crecimiento a favor de los pobres.

Por consiguiente, aunque la crisis financiera y económica de 2008 y 2009 resaltó el papel del empleo público, hay argumentos más sólidos para realizar inversiones públicas permanentes en la creación de empleo. Aunque se reconoce que la integración no es fácil, suele ser más sencillo lograr la alineación.

Además de los argumentos de política, existen otros importantes argumentos operativos a favor de una perspectiva a más largo plazo. Estos programas requieren de la capacidad del gobierno para ser ejecutados de manera eficaz y esta capacidad no puede crearse de la noche a la mañana en tiempos de crisis. Mantener un nivel mínimo de capacidad y preparación institucional requiere una perspectiva a mediano o a largo plazo.

En este documento se subrayan algunas de las innovaciones recientes en el diseño de estos programas. La experiencia ha demostrado que su diseño, en particular su capacidad para corresponderse con los objetivos de política, y para gestionar las concesiones inevitables entre ellos, son fundamentales para su éxito.

- Estos avances recientes contribuyen de manera eficaz y ofrecen una mejor alineación con respecto a resultados clave, de los cuales cabe destacar: la reducción del desempleo y el subempleo;
- el aumento de la seguridad y la protección social;
- la creación de infraestructura y la prestación de servicios basados en las necesidades locales que generan un efecto multiplicador en la economía.

Estos tres logros pueden contribuir significativamente a la reducción de la pobreza.

En consecuencia, para que los programas de empleo público contribuyan a alcanzar estos resultados, se recomienda que:

- los formuladores de políticas ubiquen al empleo en el centro de sus políticas económicas y elaboren los instrumentos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo en su sociedad;
- los formuladores de políticas integren los programas de empleo público en sus políticas de empleo más amplias y aprovechen su gran eficacia para darles un enfoque a más largo plazo, reconociendo que son anticíclicos y que se expanden y reducen con el tiempo;
- no sólo se considere a los sistemas de garantía del empleo y a los programas de empleo público como herramientas de respuesta a la crisis, sino que también se reconozca su papel en la creación de un mínimo de empleo, el logro del pleno empleo, el establecimiento de un piso de protección social y la reducción de la pobreza;
- se prevea la alineación de estos programas con otras políticas y programas, a fin de que se complementen entre sí, en lugar de competir o actuar unos contra otros;
- se tengan en cuenta las posibles concesiones entre los distintos objetivos del programa durante su formulación y el diseño del programa.

## Referencias

- Allianz, 2007. *Hedging climate change, how insurers can manage the risk of increasing natural catastrophes*, Risk report (Munich, Allianz Dresdner Economic Research). Disponible en: <http://www.allianz.com> [27 de octubre de 2011].
- Antonopoulos, R. 2007. *The right to a job, the right types of projects: Employment guarantee policies from a gender perspective*, Documento de trabajo N° 516, (Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College).
- CIDB, 2007. *Implementing Employment Intensive Road Works – a CIDB practice manual* (Pretoria, Construction Industry Development Board). Disponible en: [http://www.cidb.org.za/knowledge/publications/practice\\_documents/default.aspx](http://www.cidb.org.za/knowledge/publications/practice_documents/default.aspx) [27 de octubre de 2011].
- Dell Ninno, C.; Subbarao K.; Milazzo, A. 2009. *How to make public works work: A review of the experiences*, Documento de discusión sobre la protección social N° 0905 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Devereux, S.; Sabates-Wheeler R. 2004. *Transformative social protection*, Institute for Development Studies, Working Paper 232 (Brighton, Reino Unido, University of Sussex).
- Devereux S.; Solomon C. 2006. *Employment creation programmes: The international experience*, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper N° 24. (Ginebra, Departamento de Análisis Económico y del Mercado de Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo).
- Galasso, E.; Ravallion, M. 2003. *La protección social en la crisis: El Plan Jefas y Jefes de Hogar en Argentina*, Documento de trabajo 3165 del Grupo de Investigación sobre Desarrollo (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Ghose, A.K.; Majid N.; Ernst, C. 2008. *El desafío mundial del empleo* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- Gobierno de Etiopía, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010). *PSNP Implementation Manual*, versión 3 (Addis Ababa, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).
- Hirway, I.; Saluja M.R.; Yadav, B. 2008. “Analysing multiplier impact of NREGA works through village SAM modeling” trabajo elaborado como parte del proyecto de investigación: *From unpaid work to public service job creation: Towards a strategy for pro-poor economic development and gender equity* (Annandale-on-Hudson, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College).
- Islam, R.; Majeres, J. 2001. “Employment-intensive growth for poverty reduction: what can labour-based technology in infrastructure contribute?” En: *Proceedings of the First International Conference on Employment Creation in Development, Johannesburgo, 2 al 5 de abril de 2001* (Johannesburgo Research Centre for Employment Creation in Construction, University of the Witwatersrand).

- Kostzer, D. 2008. *Argentina: A case study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery*, Working Paper N° 534 (Annandale-on-Hudson, Nueva York, The Levy Institute of Bard College).
- McCord, A.; Van Seventer, D. 2004. *The economy-wide impacts of the labour intensification of infrastructure expenditure in South Africa*, documento para el Foro de la Universidad de Cornell/TIPS/DPRU, 2004: African Development and Poverty Reduction the Macro-Micro linkage, Somerset West, Sudáfrica, 13 al 15 de octubre, 2004. Disponible en: <http://www.tips.org.za/node/820> [27 de octubre de 2011].
- McCord, A. 2009. *Recognising heterogeneity: A proposed typology for public works programmes*, SALDRU Working Paper 26 (Ciudad del Cabo, University of Cape Town).
- McCutcheon, R.; Taylor-Parkins, F. (ed.). 2003. *Employment and high standard infrastructure* (Johannesburgo, Research Centre for Employment Creation in Construction, University of the Witwatersrand).
- Miller, S. et al. 2010. *Public works and employment programmes: Towards a long-term development approach*, Poverty Reduction Discussion Paper, PG/2010/003, (Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Minsky, H. 1986. *Stabilizing an unstable economy* (New Haven, CT, Yale University Press).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 1964. *Convenio núm. 122 sobre la política del empleo, 1964*. (Ginebra). Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C122> [24 de octubre de 2011].
- \_\_\_\_\_. 2003. *Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local. Documento del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo* (Ginebra).
- \_\_\_\_\_. 2003a. *International training compendium on labour statistics, Module 1: Statistics of employment, unemployment, underemployment: economically active population* (Ginebra, Oficina de Estadísticas, Departamento de Integración de Políticas – INTEGRATION).
- \_\_\_\_\_. 2004. *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (Ginebra).
- \_\_\_\_\_. 2006. *Cambios en el mundo del trabajo*. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 1992, (Ginebra)
- \_\_\_\_\_. 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. Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social, Ginebra, 2 al 4 de setiembre.
- OIT-FMI. 2010. *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*. Documento para debate presentado en la Conferencia conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de setiembre.
- Ravallion, M., 2008. *Bailing out the world's poorest*, Documento de trabajo de investigación sobre políticas 4763 (Washington, D.C., Development Research Group del Banco Mundial).



- Samson, A., 2006. *Designing and implementing social transfer programmes* (Ciudad del Cabo, EPRI Press).
- Sen, A. 1999. *Development as freedom* (Nueva York, Random House).
- Somavia J. (2010). *Lograr y mantener una recuperación basada en el empleo: Estrategias estadounidense y mundial para los gobiernos, las empresas, los trabajadores y las familias*. Alocución ante una mesa redonda en la Institución Brookings, Washington, D.C., 26 de febrero de 2010.
- Subbarao, K. 2003, *Perturbaciones Sistémicas y Protección Social: Función y Eficacia de los Programas Públicos de Empleo*, Serie de Informes sobre redes de protección social, Documento de Discusión sobre la Protección Social (Washington, D.C., Instituto del Banco Mundial).
- Taylor, N. 2008. *American made: The enduring legacy of the WPA: When FDR put the nation to work*, págs. 215 (Nueva York, Random House).
- Van Imschoot, M. 2006. *Etude comparative des différentes approches utilisées pour la réalisation des infrastructures de base à Madagascar [Estudio comparativo de los distintos enfoques utilizados para la construcción de infraestructura básica en Madagascar]* (Ginebra, OIT).
- Wray, R. 2007. *The Employer of Last Resort Programme: Could it work for developing countries?* Economic and Labour Market Papers 5 (Ginebra, Departamento de Análisis Económico y del Mercado de Trabajo, OIT).
- Yemene, S. 2007. *Evaluating the impact of labour intensive investments in the case of Cameroon* (Ginebra, OIT).
- Zepeda, E. 2007. *Addressing the employment-poverty nexus in Kenya: Comparing Cash Transfer and Job Creation Programmes*. Documento de Trabajo 40, Centro Internacional de la Pobreza (Brasilia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

## Anexo A

### La OIT y el pleno empleo

#### Los cuatro principios y derechos fundamentales del trabajo:

- **La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva**
  - Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
  - Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
- **La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio**
  - Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, 1930
  - Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957
- **La abolición efectiva del trabajo infantil**
  - Convenio núm. 138 sobre la edad mínima, 1973
  - Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999
- **La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación**
  - Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración, 1951
  - Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación)

#### Otros convenios pertinentes

- Convenio núm. 1 sobre las horas de trabajo (industria), 1919
- Convenio núm. 14 sobre el descanso semanal (industria), 1921
- Convenio núm. 17 sobre la indemnización por accidentes de trabajo, 1925
- Convenio núm. 47 sobre las cuarenta horas, 1935
- Convenio (revisado) núm. 59 sobre la edad mínima (industria), 1937
- **Convenio núm. 94 sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949**
- Convenio núm. 95 sobre la protección del salario, 1949
- **Convenio núm. 122 sobre la política del empleo, 1964**
- **Convenio núm. 131 sobre la fijación de salarios mínimos, 1970**
- Convenio núm. 132 sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970
- Convenio núm. 141 sobre las organizaciones de trabajo rurales, 1975
- Convenio núm. 158 sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982
- Convenio núm. 167 sobre seguridad y salud en la construcción, 1988
- **Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988**
- Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989
- Convenio núm. 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993)
- Convenio núm. 175 sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994
- Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad, 2000
- Convenio núm. 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001

## Anexo B

### Del módulo de capacitación sobre desempleo y programas de empleo público

Si bien es posible que las elevadas tasas de desempleo justifiquen la promoción de los programas de empleo público, es necesario comprender la naturaleza del mercado de trabajo y del desempleo para idear un programa que responda a las necesidades de los desempleados.

#### **Definición oficial de desempleo (OIT, 2003)**

La definición estándar del desempleo se basa en tres criterios que deben cumplirse de forma simultánea.

“Personas desempleadas” son todas aquellas personas con edades comprendidas entre los límites establecidos para la medición de la población económicamente activa y que durante el período de referencia se hallen:

“sin empleo”, es decir, que no tengan un empleo asalariado o un empleo independiente, tal como se establece en la definición internacional de empleo;

“corrientemente disponibles para trabajar”, es decir, disponibles para trabajar en empleo asalariado o en empleo independiente durante el período de referencia; y

“en busca de empleo”, es decir, que hayan tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente en un período reciente especificado.

A los efectos de formular un programa de empleo público, existen tres categorías de desempleo ampliamente utilizadas que resultan de utilidad: desempleo keynesiano, estructural y friccional. Cada una de ellas ofrece una respuesta que no es exactamente igual. En este módulo también se utilizan las expresiones desempleo “de larga duración” y desempleo “específico”. Estas no son definiciones oficiales de desempleo, pero resultan útiles al momento de plantear la formulación de estos programas. No siempre es sencillo categorizar el desempleo; sin embargo, el objetivo de este módulo es establecer un marco para el análisis que permita contribuir con la formulación de un programa de empleo público. Este marco se resume en el cuadro 3.

El *desempleo keynesiano* se refiere a una situación en la cual la cantidad de personas que buscan trabajo es mayor que la cantidad de trabajos disponibles a una tasa de salario prevaleciente. Ello es consecuencia de la falta de una demanda efectiva de bienes y servicios. A menudo también se denomina *desempleo cíclico*, y se vincula a ciclos económicos. No es necesariamente de corta duración por naturaleza (tal como se observó durante la Gran Depresión de los años treinta y también en la fase actual de los Estados Unidos), y habitualmente el problema puede abordarse brindando diferentes formas de incentivos y estímulos fiscales orientados a promover la demanda efectiva dentro de la economía e incrementar de este modo las oportunidades de empleo. Los programas de empleo público se utilizan ampliamente en respuesta al desempleo

cíclico, ya que no sólo generan empleo en tiempos de recesión, cuando más se necesita, sino que durante el proceso también ayudan a estimular la demanda.

El *desempleo estructural* se refiere a una situación en la cual existe un desequilibrio entre los empleos ofrecidos y los empleos necesarios, causado por la desigualdad en los niveles de capacidades, la ubicación geográfica, los cambios sectoriales en la modalidad de producción de un país y otros factores estructurales similares. La respuesta más habitual ante el desempleo estructural es la formulación de políticas e intervenciones que aborden la limitación estructural correspondiente, tales como el desarrollo de las capacidades, la movilidad laboral y la difusión adecuada de la información en el mercado de trabajo. Es posible concebir programas de empleo público que ayuden a abordar las causas estructurales del desempleo, pero por lo general estos programas no están en condiciones de abordar esta limitación como propia. En una situación de desempleo estructural, que se relaciona principalmente con las capacidades, es posible diseñar un programa de empleo público que proporcione ingresos y permita la reconversión laboral de los trabajadores, mejorando así sus perspectivas en el mercado de trabajo. Se podría considerar también la incorporación de elementos de capacitación a los programas o facilitar el acceso a cursos de formación, donde el programa de empleo público actuaría como plataforma para brindar experiencia laboral durante o después de la capacitación. Si la limitación estructural es de índole geográfica, el programa de empleo público podría asignar recursos adicionales destinados a promover la generación de empleo y las inversiones en áreas geográficas con mayor desempleo. Las inversiones podrían concentrarse en la infraestructura económica y de este modo optimizar los beneficios indirectos del programa.

El *desempleo friccional* también se conoce como desempleo transitorio. Se utilizan también otros términos como desempleo de búsqueda o desempleo de espera para referirse a él. Comprende a las personas desempleadas que se encuentran en período de transición de un empleo a otro. Este tipo de desempleo es causado fundamentalmente por una asimetría de la información que se produce en el mercado, y es el resultado de un desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. Los motivos de este desequilibrio pueden manifestarse en relación con la capacidad, la ubicación, la preferencia, etc. El desempleo friccional es diferente a los otros tipos de desempleo porque a menudo es voluntario por naturaleza. Los otros tipos de desempleo son involuntarios y se requiere ayuda institucional para solucionar los problemas. En una situación de desempleo friccional, los programas de empleo público no son una herramienta utilizada habitualmente, aunque pueden servir como medio de transición para las personas que pasan de un trabajo a otro. En particular, dicho enfoque puede ser beneficioso en circunstancias en las cuales no se cuenta con un seguro de desempleo.

El *desempleo de larga duración* se refiere a las personas que están desempleadas por un período más prolongado, generalmente durante más de seis meses. En situaciones en las cuales la tasa de desempleo de larga duración es elevada, la formulación de los programas de empleo público también debería adoptar una visión a largo plazo. Podrían ofrecer empleo de larga duración, aunque sea únicamente en régimen de tiempo parcial. Las causas del desempleo de larga duración varían y pueden ser múltiples y sus consecuencias son en general devastadoras, tanto para los desempleados como para sus familias, pero también para la sociedad en su conjunto, pues a menudo provoca inestabilidad social y política.

La expresión *desempleo específico* se utiliza para hacer referencia a grupos fácilmente identificables de la sociedad que se ven afectados de manera desproporcionada por el desempleo. Los jóvenes y las mujeres son quizás los ejemplos más comunes de estos grupos, pero también pueden incluir grupos étnicos o raciales específicos y “castas y tribus reconocidas”, como es el caso en la India. En algunos países, ciertas áreas geográficas específicas pueden verse afectadas por tasas de desempleo mucho más elevadas y podrían ser el principal objetivo de los programas de empleo público, que deberían adoptar medidas con objetivos específicos para poder asegurar la participación de estos grupos desfavorecidos. En algunos casos, podrían incluso diseñarse específicamente para ellos.

Estas categorías no se excluyen mutuamente, dado que obviamente las personas pueden integrar varias categorías diferentes a la vez.

## **El subempleo y los programas de empleo público**

Los programas de empleo público también pueden utilizarse para abordar el problema del subempleo, pero para poder hacerlo de manera eficaz, es necesario comprender bien lo que éste entraña, ya que frecuentemente puede ser bastante complejo y difícil de entender. Para analizar el mercado de trabajo local y la posible participación de los trabajadores en los programas de empleo público, es conveniente considerar cuatro tipos de subempleo.

En el cuadro 3 también se describen dos tipos de subempleo y los posibles enfoques de diseño. El primero, “*por insuficiencia de horas y estacional*”, es similar al también denominado desempleo estacional. Este describe una situación en la cual los trabajadores únicamente pueden obtener empleo durante períodos bastante previsibles de demanda laboral máxima, pero no consiguen trabajo fuera de esos períodos. Esto es más habitual en el sector agrícola pero también ocurre en otros sectores como el pesquero, el del turismo y el del comercio minorista. En estas situaciones, es posible idear el programa de empleo público para que brinde empleo durante los períodos en que haya poco trabajo disponible. Asimismo, deberían ejecutarse a escala reducida durante los períodos de demanda laboral máxima, para que no compitan con estas otras actividades económicas. Si el empleo ofrecido presenta características de explotación y las condiciones de trabajo son inaceptables, el programa podría utilizarse para brindar una alternativa a los trabajadores, incluso durante la temporada alta, para contribuir al cumplimiento de normas y condiciones de trabajo mínimas.

El segundo tipo, “*por insuficiencia de horas y ocasional*”, hace referencia a una situación en la cual las personas sólo pueden pasar de un empleo ocasional de corta duración a otro empleo ocasional también temporal, y mientras tanto dedican mucho tiempo a buscar trabajo, muchas veces sin éxito. Además, la mayoría de los empleos que se obtienen son informales. La búsqueda de trabajo requiere tiempo y recursos considerables. Este tipo de situaciones es más frecuente en las zonas urbanas, en particular entre los jóvenes con formación limitada y escasa experiencia laboral. Se produce en un contexto de “excedente de mano de obra” y, en estas circunstancias, los programas de empleo público podrían brindar trabajo a tiempo parcial para permitir

que las personas sigan buscando y puedan aceptar otros empleos, pero ofrecen una protección en caso de que no tengan éxito en la búsqueda de otro empleo.

### **Definiciones internacionales actuales de subempleo (OIT, 2003)**

Las directrices internacionales actuales proporcionan definiciones conceptuales generales y definiciones operativas para la medición de:

- (a) el subempleo por insuficiencia de horas, y
- (b) tipos particulares de situaciones de empleo inadecuado.

Ambos conceptos reflejan una subutilización de las capacidades de los trabajadores (y por lo tanto, se relaciona con el bienestar) y se definen en relación con una situación alternativa de empleo que la persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo.

El subempleo por insuficiencia de horas está asociado a las personas que desean y pueden trabajar más que el total de horas trabajado en todos los empleos que poseen durante el período de referencia y que trabajan, durante este período, menos horas totales en todos sus empleos que el límite seleccionado.

En la definición de subempleo por insuficiencia de horas existen tres criterios:

- (a) desear trabajar más horas;
- (b) estar disponible para trabajar más horas;
- (c) haber trabajado menos de un límite de horas determinado.

Las directrices internacionales identifican tres tipos de situaciones de empleo inadecuado para las cuales sería conveniente que los países calcularan indicadores diferentes:

- (a) el empleo inadecuado en relación con las competencias: incluye a las personas que desean o buscan cambiar su situación actual de empleo para utilizar mejor sus competencias profesionales actuales y están disponibles para ello;
- (b) el empleo inadecuado relacionado con los ingresos: incluye a las personas que desean o buscan cambiar su situación actual de empleo para incrementar sus ingresos mediante el aumento de los niveles de organización del trabajo o la productividad, la mejora de las herramientas y los equipos, la capacitación o la infraestructura, y están disponibles para ello;
- (c) el empleo inadecuado en relación con horarios de trabajo excesivos: incluye a las personas que desean o buscan cambiar su situación actual de empleo para trabajar menos horas con la correspondiente reducción de los ingresos.

Con respecto a las personas subempleadas en “*situaciones de empleo inadecuado*”, en el cuadro 3 también se describen dos tipos. El primero, denominado “*salarios bajos/condiciones precarias*”, se refiere a situaciones en las cuales las personas son empleadas a tiempo completo, a menudo a largo plazo, pero con salarios sumamente o extremadamente bajos, malas condiciones de trabajo y sin acuerdos contractuales formales. En varios países en desarrollo, esto provoca situaciones en las que las personas trabajan a tiempo completo, frecuentemente con un horario excesivo, pero permanecen por debajo del umbral de pobreza. Forman parte de los denominados “*trabajadores pobres*” y, en muchos casos, este tipo de situación de empleo no cumple con la legislación laboral, ya que muchas veces se ignoran los salarios mínimos. (Con frecuencia, la productividad del trabajador daría lugar a salarios más altos, pero no existe un mecanismo para exigir aumentos). Podría concebirse un programa de empleo público para ofrecer una mejor alternativa a este tipo de trabajo, pero sólo si se brinda empleo de más larga duración.

La otra situación de empleo inadecuado a la cual se hace referencia son los empleos de “*baja productividad*”, que es más habitual entre los trabajadores por cuenta propia. En esta situación, la productividad de los trabajadores es extremadamente baja debido principalmente a factores externos: el cultivo en tierras degradadas o infértiles,

la pesca en áreas con poblaciones de peces reducidas, etc. Una vez más, en muchos casos las personas trabajan arduamente y durante varias horas, pero no pueden aumentar la productividad. Los programas pueden brindar ingresos complementarios en estas situaciones y, al mismo tiempo, las actividades laborales pueden centrarse en las inversiones que podrían incrementar la productividad a largo plazo.

## Documentos de trabajo de empleo

### 2008

- 1 Challenging the myths about learning and training in small and medium-sized enterprises: Implications for public policy  
ISBN 92-2-120555-5 (impreso); 92-2-120556-2 (pdf en línea)  
*David Ashton, Johnny Sung, Arwen Raddon y Trevor Riordan*
- 2 Integrating mass media in small enterprise development. Current knowledge and good practices  
ISBN 92-2-121142-6 (impreso); 92-2-121143-3 (pdf en línea)  
*Gavin Anderson. Edited by Karl-Oskar Olming y Nicolas MacFarquhar*
- 3 Recognizing ability: The skills and productivity of persons with disabilities. A literature review  
ISBN 978-92-2-121271-3 (impreso); 978-92-2-121272-0 (pdf en línea)  
*Tony Powers*
- 4 Offshoring and employment in the developing world: The case of Costa Rica  
ISBN 978-92-2-121259-1 (impreso); 978-92-2-121260-7 (pdf en línea)  
*Christoph Ernst y Diego Sanchez-Ancochea*
- 5 Skills and productivity in the informal economy  
ISBN 978-92-2-121273-7 (impreso); 978-92-2-121274-4 (pdf en línea)  
*Robert Palmer*
- 6 Challenges and approaches to connect skills development to productivity and employment growth: India (sin publicar)  
*C. S. Venkata Ratnam y Arvind Chaturvedi*
- 7 Improving skills and productivity of disadvantaged youth  
ISBN 978-92-2-121277-5 (impreso); 978-92-2-121278-2 (pdf en línea)  
*David H. Freedman*
- 8 Skills development for industrial clusters: A preliminary review  
ISBN 978-92-2-121279-9 (impreso); 978-92-2-121280-5 (pdf en línea)  
*Marco Marchese y Akiko Sakamoto*



- 9 The impact of globalization and macroeconomic change on employment in Mauritius: What next in the post-MFA era?  
ISBN 978-92-2-120235-6 (impreso); 978-92-2-120236-3 (pdf en línea)  
*Naoko Otake*
- 10 School-to-work transition: Evidence from Nepal  
ISBN 978-92-2-121354-3 (impreso); 978-92-2-121355-0 (pdf en línea)  
*New Era*
- 11 A perspective from the MNE Declaration to the present: Mistakes, surprises and newly important policy implications  
ISBN 978-92-2-120606-4 (impreso); 978-92-2-120607-1 (pdf en línea)  
*Theodore H. Moran*
- 12 Gobiernos locales, turismo comunitario y sus redes  
Memoria: V Encuentro consultivo regional (REDTURS)  
ISBN 978-92-2-321430-2 (impreso); 978-92-2-321431-9 (pdf en línea)
- 13 Assessing vulnerable employment: The role of status and sector indicators in Pakistan, Namibia and Brazil  
ISBN 978-92-2-121283-6 (impreso); 978-92-2-121284-3 (pdf en línea)  
*Theo Sparreboom y Michael P.F. de Gier*
- 14 School-to-work transitions in Mongolia  
ISBN 978-92-2-121524-0 (impreso); 978-92-2-121525-7 (pdf en línea)  
*Francesco Pastore*
- 15 Are there optimal global configurations of labour market flexibility and security? Tackling the “flexicurity” oxymoron  
ISBN 978-92-2-121536-3 (impreso); 978-92-2-121537-0 (pdf en línea)  
*Miriam Abu Sharkh*
- 16 The impact of macroeconomic change on employment in the retail sector in India: Policy implications for growth, sectoral change and employment  
ISBN 978-92-2-120736-8 (impreso); 978-92-2-120727-6 (pdf en línea)  
*Jayati Ghosh, Amitayu Sengupta y Anamitra Roychoudhury*
- 17 From corporate-centred security to flexicurity in Japan  
ISBN 978-92-2-121776-3 (impreso); 978-92-2-121777-0 (pdf en línea)  
*Kazutoshi Chatani*

- 18 A view on international labour standards, labour law and MSEs  
ISBN 978-92-2-121753-4 (*impreso*); 978-92-2-121754-1 (pdf en línea)  
*Julio Faundez*
- 19 Economic growth, employment and poverty in the Middle East and North Africa  
ISBN 978-92-2-121782-4 (*impreso*); 978-92-2-121783-1 (pdf en línea)  
*Mahmood Messkoub*
- 20 Employment and social issues in fresh fruit and vegetables  
ISBN 978-92-2-1219415(*impreso*); 978-92-2-1219422 (pdf en línea)  
*Sarah Best e Ivanka Mamic*
- 21 Trade agreements and employment: Chile 1996-2003  
ISBN 978-2-1211962-0 (*impreso*); 978-2-121963-7 (pdf en línea)
- 22 The employment effects of North-South trade and technological change  
ISBN 978-92-2-121964-4 (*impreso*); 978-92-2-121965-1 (pdf en línea)  
*Nomaan Majid*
- 23 Voluntary social initiatives in fresh fruit and vegetables value chains  
ISBN 978-92-2-122007-7 (*impreso*); 978-92-2-122008-4 (pdf en línea)  
*Sarah Best e Ivanka Mamic*
- 24 Crecimiento Económico y Empleo de Jóvenes en Chile. Análisis sectorial y proyecciones  
ISBN 978-92-2-321599-6 (*impreso*); 978-92-2-321600-9 (pdf en línea)  
*Mario D. Velásquez Pinto*
- 25 The impact of codes and standards on investment flows to developing countries  
ISBN 978-92-2-122114-2 (*impreso*); 978-92.2.122115-9 (pdf en línea)  
*Dirk Willem te Velde*
- 26 The promotion of respect for workers' rights in the banking sector:  
Current practice and future prospects  
ISBN 978-92-2-122116-6 (*impreso*); 978-2-122117-3 (pdf en línea)  
*Emily Sims*

## 2009

- 27 Labour Market information and analysis for skills development  
ISBN 978-92-2-122151-7 (*impreso*); 978-92-2-122152-4 (pdf en línea)  
*Theo Sparreboom y Marcus Powell*

- 28 Global reach - Local relationships: Corporate social responsibility, worker's rights and local development  
ISBN 978-92-2-122222-4 (*impreso*); 978-92-2-122212-5 (pdf en línea)  
*Anne Posthuma y Emily Sims*
- 29 The use of ILS in equity markets: Investing in the work force social investors and international labour standards  
ISBN 978-92-2-122288-0 (*impreso*); 978-92-2-122289-7 (pdf en línea)  
*Elizabeth Umlas*
- 30 Rising food prices and their implications for employment, decent work and poverty reduction  
ISBN 978-92-2-122331-3 (*impreso*); 978-92-2-122332-0 (pdf en línea)  
*Rizwanul Islam y Graeme Buckley*
- 31 Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience  
ISBN 978-92-2-122368-9 (*impreso*); 978-92-2-122369-6 (pdf en línea)  
*Juan Chacaltana*
- 32 Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania  
ISBN 978-2-122351-1 (*impreso*); 978-92-2-122352-8 (pdf en línea)  
*Irmgard Nübler, Christine Hofmann y Clemens Greiner*
- 33 Partnerships for youth employment. A review of selected community-based initiatives  
ISBN 978-92-2-122468-6 (*impreso*); 978-92-2-122469-3 (pdf en línea)  
*Peter Kenyon*
- 34 The effects of fiscal stimulus packages on employment  
ISBN 978-92-2-122489-1 (*impreso*); 978-92-2-122490-7 (pdf en línea)  
*Veena Jha*
- 35 Labour market policies in times of crisis  
ISBN 978-92-2-122510-2 (*impreso*); 978-92-2-122511-9 (pdf en línea)  
*Sandrine Cazes y Sher Verick*
- 36 The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses  
ISBN 978-92-2-122544-7 (*impreso*); 978-92-2-122545-4 (pdf en línea)  
*Iyanatul Islam*

- 37 Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction  
ISBN 978-92-2-122514-0 (impreso); 978-92-2-122515-7 (pdf en línea)  
*Gerald Epstein*
- 38 Promoting employment-intensive growth in Bangladesh: Policy analysis of the manufacturing and service sectors  
ISBN 978-92-2-122540-9 (impreso); 978-92-2-122541-6 (pdf en línea)  
*Nazneen Ahmed, Mohammad Yunus y Harunur Rashid Bhuyan*
- 39 The well-being of labour in contemporary Indian economy  
ISBN 978-92-2-122622-2 (impreso); 978-92-2-122623-9 (pdf en línea)  
*Praveen Jha*
- 40 The global recession and developing countries  
ISBN 978-92-2-122847-9 (impreso); 978-92-2-122848-6 (pdf en línea)  
*Nomaan Majid*
- 41 Offshoring and employment in the developing world: Business process outsourcing in the Philippines  
ISBN 978-92-2-122845-5 (impreso); 978-92-2-122846-2 (pdf en línea)  
*Miriam Bird y Christoph Ernst*
- 42 A survey of the Great Depression, as recorded in the International Labour Review, 1931-1939  
ISBN 978-92-2-122843-1 (impreso); 978-92-2-122844-8 (pdf en línea)  
*Rod Mamudi*
- 43 The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world or work  
ISBN 978-92-2-122921-6 (impreso); 978-92-2-122922-3 (pdf en línea)  
*Sebastian Backup*
- 44 Researching NQFs: Some conceptual issues  
ISBN 978-92-2-123066-3 (impreso), 978-92-2-123067-0 (pdf en línea)  
*Stephanie Allais, David Raffe y Michael Young*
- 45 Learning from the first qualifications frameworks  
ISBN 978-92-2-123068-7 (impreso), 978-92-2-123069-4 (pdf en línea)  
*Stephanie Allais, David Raffe, Rob Strathdee, Leesa Wheelahan y Michael Young*

- 46 International framework agreements and global social dialogue: Lessons from the Daimler case  
ISBN 978-92-2-122353-5 (impreso); 978-92-2-122354-2 (pdf en línea)  
*Dimitris Stevis*

## 2010

- 47 International framework agreements and global social dialogue: Parameters and prospects  
ISBN 978-92-2-123298-8 (impreso); 978-92-2-122299-5 (pdf en línea)  
*Dimitris Stevis*
- 48 Unravelling the impact of the global financial crisis on the South African labour market  
ISBN 978-92-2-123296-4 (impreso); 978-92-2-123297-1 (pdf en línea)  
*Sher Verick*
- 49 Guiding structural change  
The role of government in development  
ISBN 978-92-2-123340-4 (impreso); 978-92-2-123341-1 (pdf en línea)  
*Matthew Carson*
- 50 Les politiques du marché du travail et de l'emploi au Burkina Faso  
ISBN 978-92-2-223394-6 (impreso); 978-92-2-223395-3 (pdf en línea)  
*Lassané Ouedraogo y Adama Zerbo*
- 51 Characterizing the school-to-work transitions of young men and women  
Evidence from the ILO school-to-work transition surveys  
ISBN 978-92-2-123396-1 (impreso); 978-92-2-123397-8 (pdf en línea)  
*Makiko Matsumoto y Sara Elder*
- 52 Exploring the linkages between investment and employment in Moldova – A time-series analysis  
ISBN 978-92-2-122990-2 (impreso); 978-92-2-122991-9 (pdf en línea)  
*Stefania Villa*
- 53 The crisis of orthodox macroeconomic policy: The case for a renewed commitment to full employment  
ISBN 978-92-2-123512 (impreso); 978-92-2-123513 (pdf en línea)  
*Mohammed Muqtada*

- 54 Trade contraction in the global crisis: Employment and inequality effects in India and South Africa  
ISBN 978-92-2124037-2 (impreso); 978-92-2124038-9 (pdf en línea)  
*David Kucera, Leanne Roncolato and Erik von Uexkull*
- 55 The impact of crisis-related changes in trade flows on employment, Incomes, regional and sectoral development in Brazil  
*Próximamente*  
*Scott McDonald, Marion Jansen and Erik von Uexkull*
- 56 Envejecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe  
ISBN 978-92-2-323631-1 (impreso); 978-92-2-323632-8 (pdf en línea)  
*Jorge A. Paz*
- 57 Demographic ageing and employment in China  
ISBN 978-92-2-123580-4 (impreso); 978-92-2-123581-1 (pdf en línea)  
*Du Yang and Wrang Meiyan*
- 58 Employment, poverty and economic development in Madagascar: A macroeconomic framework  
ISBN 978-92-2-123398-5 (impreso); 978-92-2-123399-2 (pdf en línea)  
*Gerald Epstein, James Heintz, Léonce Ndikumana and Grace Chang*
- 59 The Korean labour market: Some historical macroeconomic perspectives  
ISBN 978-92-2-123675-7 (impreso); 978-92-2-123676-4 (pdf en línea)  
*Anne Zooyob*
- 60 Economic Partnership Agreements and decent work: the stakes for West and Central Africa  
ISBN 978-92-2-123727-3 (impreso); 978-92-2-123728-0 (pdf en línea)  
*Eléonore d'Achon and Nicolas Gérard*
- 61 The great recession of 2008-2009: Causes, consequences and policy responses  
ISBN 978-92-2-123729-7 (impreso); 978-92-2-123730-3 (pdf en línea)  
*Iyanatul Islam and Sher Verick*
- 62 Rwanda forging ahead: The challenge of getting everybody on board  
ISBN 978-92-2-123771-6 (impreso); 978-92-2-123772-3 (pdf en línea)  
*Per Ronnas, Elina Scheja, Karl Backeus*

**Para una lista completa de documentos de trabajo anteriores,  
sírvese consultar:  
<http://www.ilo.org/employment>**

## **Sector de Empleo**

**Para más información, visite nuestro sitio web:  
<http://www.ilo.org/employment/lang--es/index.htm>**

**Oficina Internacional del Trabajo  
Sector de Empleo  
4, route des Morillons  
CH-1211 Ginebra 22**

**Correo-e: [edempdoc@ilo.org](mailto:edempdoc@ilo.org)**