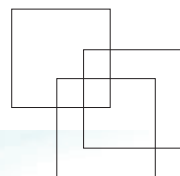




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

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



**Nota orientativa 7-4
PPE y empleos verdes
mediante obras verdes**

Agradecimientos

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

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

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

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

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

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 7-4

PPE y empleos verdes mediante obras verdes

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

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

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

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

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

Datos de catalogación en publicación de la OIT

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

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

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

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

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

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

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

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

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

Nota orientativa 7-4

PPE y empleos verdes mediante obras verdes



Objetivo

Esta nota tiene como objetivo presentar a los profesionales y responsables de formular políticas de los programas públicos de empleo (PPE)¹ distintas oportunidades para la creación de empleos verdes, que se concentran en actividades de mejora de la productividad de los recursos naturales y guardan estrecha relación con la adaptación al cambio climático y la rehabilitación y conservación del medio ambiente. También se analizan aquí algunos de los retos y oportunidades que surgen a la hora de fomentar estas actividades, se ofrecen ejemplos de proyectos y se hace hincapié en algunos casos que pueden tener repercusiones muy importantes.

Introducción

Muchos programas públicos de empleo ya incorporan proyectos vinculados a la conservación o rehabilitación del medio ambiente. Son proyectos capaces de ejercer un fuerte efecto multiplicador de beneficios en las comunidades vulnerables: mediante la rehabilitación de los recursos naturales para reducir los efectos del cambio climático en el entorno natural local se genera empleo, se proporcionan ingresos y se crean infraestructuras – aunando así múltiples objetivos sociales, ambientales y económicos –; mientras que al mismo tiempo se promueve un enfoque del programa de trabajo decente que prioriza los derechos de los trabajadores. La estrategia ha probado ser, por lo menos hasta el momento, profundamente innovadora por su capacidad de combinar una pluralidad de objetivos en una política de crecimiento justa e inclusiva que, al conceder derecho al trabajo, dignifica. La creciente preocupación mundial por el medio ambiente parece indicar que cada vez más programas contendrán enfoques de este tipo, que se podrán adscribir a una definición amplia de empleos verdes.

¿Qué son los empleos verdes?

El término abarca un espectro amplio del empleo. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2008), los empleos verdes reducen el impacto medioambiental de empresas y sectores económicos a

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



niveles sostenibles, o suponen la realización de trabajos que conservan o rehabilitan el medio ambiente, además de proporcionar trabajos decentes. Algunos casos concretos son, por ejemplo, los empleos que protegen los ecosistemas y la biodiversidad; aquellos que reducen el consumo de energía, de materiales y de agua con estrategias de ahorro eficientes; o los que generan economías libres de carbono y reducen o evitan la contaminación o la generación de residuos de cualquier tipo. Los trabajos pueden desempeñarse tanto en el sector público como en el privado, y su propósito puede ser la creación de bienes públicos o privados. Desde el punto de vista de los PPE, no obstante, interesa fundamentalmente el campo de aplicación de los empleos verdes de los que derivan bienes y servicios públicos.

Si bien en los últimos años el debate en torno a los empleos verdes ha tendido a centrarse en las oportunidades de trabajo que pueden surgir en el contexto del cambio climático y de la mitigación de riesgos en caso de desastres, así como en la adaptación de los medios de subsistencia, los PPE pueden ser útiles a una diversidad mucho mayor de proyectos y actividades de interés para el medio ambiente. Lo prueban los numerosos PPE que se están aplicando en el mundo, en especial aquellos de respuesta a las crisis que van más allá de la ayuda a corto plazo en casos de desastre y de las inversiones en infraestructura. Al mismo tiempo, cada vez se reconoce con más firmeza que la degradación del medio ambiente agudiza en gran medida la pobreza, y que la recuperación de recursos naturales puede contribuir mucho a aumentar las oportunidades de subsistencia y mejorar la calidad de vida de las personas; lo que pone de relieve los vínculos constructivos que unen el cambio climático, el empleo, los ingresos y la reducción de la pobreza (OIT, 2007).

Aunque la promoción de empleos verdes contribuye al crecimiento económico general al tiempo que reduce las emisiones, muchos de los proyectos que producen algún tipo de impacto ambiental tienen que ver con la construcción de infraestructura. Algunos de los temas examinados en las notas orientativas sobre los PPE de infraestructuras, así como el uso de métodos de construcción intensivos en mano de obra, resultan pertinentes también para aquellas obras de infraestructura que favorecen la preservación y el acondicionamiento medioambiental, la productividad de las tierras y la conservación del suelo y el agua. Algunos ejemplos de estas obras son la fabricación de estructuras para reducir la erosión del suelo; la construcción de diques para proteger las zonas costeras de las violentas tempestades que trae el calentamiento de la Tierra; la reforestación; la gestión de cuencas hidrográficas; y la mejora de las tierras agrícolas. Aunque son obras que persiguen objetivos de recuperación del medio ambiente, su ejecución suele ser muy similar a la de otros proyectos de infraestructura de los PPE.

Conforme van aumentando las presiones que soporta el capital natural, también se va haciendo cada vez más necesario invertir fondos públicos para mantener los ecosistemas que lo producen. La inversión, por ejemplo, en medidas de protección de la vegetación del suelo, reducción de la erosión,

restricción al exceso de pastoreo y eliminación de especies exóticas invasoras puede mejorar mucho la disponibilidad del agua – tanto subterránea como de escorrentía – en zonas donde esta es un bien escaso. De la disponibilidad de recursos hídricos dependen hasta cierto punto el desarrollo económico, el consumo de agua en zonas urbanas y la agricultura. Por esta razón, la gestión ambiental se está convirtiendo paulatinamente en un área de fundamental interés para las inversiones públicas; y como las actividades que esa gestión engloba suelen ser intensivas en mano de obra se prestan muy bien para los métodos de los PPE.



Escala y alcance del “trabajo” vinculado al medio ambiente

En el cuadro 1 se presenta una lista de posibles intervenciones que se circunscriben a la esfera de los empleos verdes, sus principales beneficios y las actividades intensivas en mano de obra que les son pertinentes.

Muchos de esos trabajos ya se están poniendo en práctica en PPE existentes, y aportan mucho a la recuperación del medio ambiente y al fomento del empleo. Pero para determinar si es viable o no incluirlos en un programa local es necesario evaluar caso por caso. Conviene tomar en consideración no solo el contexto medioambiental local, sino también la posibilidad de que existan otros mecanismos en funcionamiento que en alguna medida ya estén poniendo en práctica las actividades propuestas. En muchas zonas urbanas, por ejemplo, es posible que de antemano la población pobre esté participando activamente en el comercio (informal) de recolección de residuos, reciclaje y actividades afines. Si se dieran dichas circunstancias, los gestores de los PPE deberían procurar complementar esas actividades y no sustituirlas, pues ello podría destruir o afectar negativamente los medios de subsistencia existentes.

Cuadro 1. Actividades vinculadas al medio ambiente que pueden utilizarse en PPE

Proyectos que contribuyen a la **preservación y el reacondicionamiento del medio ambiente, a la conservación del suelo y las aguas y a la productividad de la tierra**

Intervención	Beneficio principal	Trabajos intensivos en mano de obra
Combatir la erosión del suelo (programa Cuidado de la Tierra del PAOP ¹ , LNMGGGER ² , PRSP ³)	Mantiene la productividad de la tierra	Construcción de estructuras de tierra, plantación de vegetación (nativa)

¹ PAOP: Programa Ampliado de Obras Públicas, Sudáfrica. (EPWP, en inglés).

² LNMGGGER: Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural, la India, (MGNREGA, en inglés).

³ PRSP: Programa de redes de seguridad productivas, Etiopía, (PSNP, en inglés).



Intervención	Beneficio principal	Trabajos intensivos en mano de obra
Captación de agua (LNMGGER, PRSP, KKV ⁴)	Aumenta la disponibilidad de agua (subterránea)	Construcción de diques y otras estructuras, como pueden ser tanques subterráneos, estanques y cisternas en zonas urbanas ⁵ , reacondicionamiento de reservas de agua tradicionales, limpieza de cisternas
Prevención de sequías, cultivo de áreas verdes o plantación de árboles (Reverdecer la Nación, ordenación de cuencas del LNMGGER, PRSP)	Permite evitar las sequías, aumenta la producción de frutas, la disponibilidad de sombra y la captación de carbono, reduce la erosión del suelo, incrementa el valor de la tierra	Cultivo de árboles y plantas, riego y mantenimiento de brotes, desarrollo de microcuencas.
Rehabilitación de tierras degradadas (Trabajo por los Humedales, Trabajo por los Bosques, LNMGGER, PRSP)	Restituye a la tierra su capacidad de proporcionar los beneficios de un ecosistema, como la recogida o purificación del agua o la captación de carbono; y brinda un hábitat a las especies en peligro	Plantación de vegetación nativa, eliminación de especies exóticas invasoras, recuperación de arroyos y humedales
Prevención y combate de incendios (Trabajo contra los Incendios)	Reduce los efectos y la frecuencia de los incendios, en especial de los forestales	Creación y mantenimiento de cortafuegos, eliminación de elementos inflamables
Custodia de reservas y zonas protegidas (La Gente y los Parques)	Conserva la diversidad biológica (en particular, las especies en peligro de extinción), promueve el turismo	Patrullaje de los parques y sus perímetros
Eliminación de especies exóticas invasoras (Trabajo por el Agua)	Incrementa la disponibilidad de agua y la productividad de la tierra	Remoción de especies exóticas invasoras, aplicación de sustancias químicas cuando proceda

⁴ KKV: Kazi Kwa Vijana (programa de empleo para los jóvenes), Kenya.

⁵ En las zonas urbanas es muy importante captar agua y canalizarla hacia el reabastecimiento de las fuentes subterráneas, pues a menudo el agua subterránea constituye el principal recurso hídrico de las ciudades pero la impermeabilidad del asfalto y el hormigón, omnipresentes en casi todos los centros urbanos, hace que el agua se escurra hasta perderse.

Proyectos enmarcados en estrategias de mejora de barrios marginales urbanos, con el fin de **mejorar las condiciones de trabajo y de vida de personas que viven en asentamientos de bajos ingresos**

Intervención	Beneficio principal	Trabajos intensivos en mano de obra
Retirada de residuos y basura (Trabajo por la Costa, KKV)	Alivia la presión que soportan las infraestructuras de aguas pluviales y residuales, mejora la apariencia y la salud pública de la zona	Recolección y transporte de residuos y basura
Reciclaje	Proporciona ingresos por la venta de productos reciclados, reduce la carga de los vertederos	Recogida, separación y transporte de material reciclable
Compostaje	Proporciona ingresos por la venta de compost e insumos para actividades agrícolas y hortícolas, y reduce la carga de los vertederos	Recolección y separación de material orgánico, construcción y mantenimiento de instalaciones de compostaje, envasado y venta del material compostado
Instalación de calentadores de agua solares en hogares pobres y edificios públicos	Disminuye las emisiones de CO ₂ , reduce los costos de energía para los pobres y el gobierno	Fabricación e instalación de calentadores de agua solares
Acondicionamiento climático de hogares y edificios públicos	Disminuye las emisiones de CO ₂ , reduce los costos de energía para los pobres y el gobierno	Aislamiento de techos, puertas y ventanas

Proyectos que contribuyen a una **estrategia local de aprovechamiento de recursos que favorece el uso de materiales locales, reduce la utilización de máquinas y emplea tecnologías de construcción de caminos respetuosas con el medio ambiente**

Intervención	Beneficio principal	Trabajos intensivos en mano de obra
Trabajos de protección de taludes	Reduce la probabilidad de que ocurran deslizamientos de tierra e interrupciones en el transporte	Plantación de árboles y pasto, colocación de gaviones
Terraplenes en los caminos	Reduce las inundaciones de los caminos y las interrupciones en el transporte	Diversas obras viales intensivas en mano de obra
Pavimentación alternativa de caminos	Reduce el polvo y el costo de la rehabilitación y el mantenimiento	Diversas obras viales intensivas en mano de obra

Proyectos que favorecen la **adaptación al cambio climático de las comunidades**

Intervención	Beneficio principal	Trabajos intensivos en mano de obra
Riego	Aumenta la disponibilidad de agua durante la estación seca y controla mejor el abastecimiento de agua durante la temporada de lluvias	Diversas obras de riego intensivas en mano de obra
Protección y control contra las inundaciones	Reduce las inundaciones de los centros poblados en época de lluvias torrenciales	Distintas obras de desagüe
(Re)forestación	Mejora la protección contra las tormentas y la capacidad de retención de agua	Plantación de árboles y mantenimiento de las reservas forestales

Las inversiones en el medio ambiente y la productividad agrícola

La preeminencia que conceden la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER), de la India, el Programa de redes de seguridad productivas (PRSP), de Etiopía, y el Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP), de Sudáfrica, a la rehabilitación y la conservación del medio ambiente puede sorprender a más de uno. Pero cuando se comprende que son iniciativas a largo plazo, el interés que se deposita en la ecología se aprecia con mucha más claridad. En los tres países donde se ejecutan los programas mencionados, la situación actual del medio

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



ambiente acarrea repercusiones negativas considerables para los pobres. Etiopía y la India reconocen que, en sus zonas rurales, la inversión en el medio ambiente constituye un prerrequisito para mejorar la viabilidad de la agricultura. Por consiguiente, los distintos aspectos de conservación y rehabilitación ambiental en los que se centran el LNMGGER y el PRSP forman parte de su estrategia para aumentar la productividad agrícola, en particular entre los pequeños agricultores y los agricultores de subsistencia. En este sentido ya nadie cuestiona lo acertado de invertir en el medio ambiente, pues está muy claro el vínculo que une estas inversiones con la agricultura y con otras estrategias más abarcadoras de desarrollo rural. Ahora la atención se ha desplazado hacia la manera más provechosa de destinar la inversión en el contexto del LNMGGER y del PRSP.

En Sudáfrica, los programas medioambientales del PAOP dan mucha relevancia a las intervenciones encaminadas a incrementar la disponibilidad de agua, ya que es el factor que impone más trabas a la expansión agrícola.

Los servicios medioambientales y los PPE

Con todo, los programas de Sudáfrica se centran mucho más directamente en los servicios de rehabilitación o fortalecimiento de los ecosistemas vulnerables y del capital natural que proporcionan (materia que se analiza más en detalle a continuación).

Recuadro 1. El programa Trabajo por el Agua del PAOP de Sudáfrica

El primer PPE de Sudáfrica orientado específicamente a la rehabilitación y conservación del medio ambiente fue el programa Trabajo por el Agua, que lanzó en 1995 el recientemente electo gobierno democrático en el marco de su Plan de Reconstrucción y Desarrollo.

El nombre del programa puede dar lugar a confusión, y mucha gente se sorprende al descubrir que su meta principal es la erradicación de especies exóticas invasoras. Este tipo de vegetación consume mucho más agua que la nativa y, en los países donde las fuentes hídricas son de por sí escasas, su rápida multiplicación provoca una merma de los caudales de agua. Así pues, Trabajo por el Agua constituye en realidad una inversión para limitar daños, en este caso, preservando las reservas de agua dulce. Además, como la eliminación de estas plantas es una actividad muy intensiva en mano de obra, el nombre no solo es correcto en su sentido más técnico, también logra transmitir que el programa, al mismo tiempo que se ocupa de un problema ambiental poco conocido y menos comprendido, aborda dos asuntos de preeminencia clave para las políticas actuales: la creación de empleo y la escasez de agua.

Una de las claves del éxito que ha acompañado a esta iniciativa es su capacidad de comunicar y demostrar que se puede establecer una sinergia entre la rehabilitación medioambiental, la creación de empleo para los pobres y el incremento de la disponibilidad de agua.



Hasta marzo de 2009 se habían limpiado 856.000 hectáreas de vegetación exótica invasora, lo que redundó en un aumento del flujo de los caudales hídricos y la disponibilidad de agua en las zonas intervenidas (Ministerio de Recursos Hídricos y Forestales, 2008). Pero los beneficios van mucho más allá de la mayor disponibilidad de agua: se han traducido, por ejemplo, en una mayor productividad del suelo, en especial en zonas de cría de ganado; en la conservación de la biodiversidad, sobre todo en áreas de delicado equilibrio ecológico donde la vegetación invasora supone una amenaza para las especies nativas; en un aumento del valor de la tierra y de la resiliencia del terreno a los incendios. El programa también ha ayudado a conservar muchas reservas y áreas protegidas, que revisten gran importancia para la creciente industria del turismo de Sudáfrica².

Con el correr de los años, del programa “Trabajo por el Agua” original han ido emergiendo toda una serie de PPE de acción medioambiental, también conocidos como programas de “trabajo por”: Trabajo por los Humedales, Trabajo contra los Incendios, Trabajo por la Costa, Trabajo por el Turismo y Trabajo con los Residuos. Se han elaborado propuestas para aplicar tres programas adicionales a corto plazo, a saber, Trabajo por los Bosques, Trabajo por las Selvas y Trabajo por la Energía, que incorporan diversas estrategias de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, por ejemplo, la instalación de calentadores de agua solares, el mejoramiento de la eficiencia energética de los edificios públicos y la generación de energía a partir de residuos de biomasa. Otros programas de similares características pero que no se integran dentro de la denominación “trabajo por” son La Gente y los Parques y Cuidado de la Tierra.

Fuentes: Lieuw-Kie-Song, M.: Green jobs for the poor: A public employment approach, Poverty Reduction, Documento de información 2009-02 (PNUD, Nueva York, 2009).

Oportunidades que pueden ofrecer un impacto importante³

La experiencia ha puesto de manifiesto que existen seis contextos en los que un programa de obras públicas probaría ser una política de particular eficacia, tanto en sí misma como si se integra en otros programas.

Circunstancias de grave degradación del medio ambiente

En muchas partes del mundo, la explotación desmesurada ha mermado tanto el capital natural del medio ambiente que será imposible elevar sus bajísimos niveles de productividad si no se apuesta por una fuerte inversión para revertir la degradación. Las personas pobres que dependen de la productividad del medio ambiente en esas zonas han quedado, en esencia, prisioneras de una situación en la que su propia productividad también se mantiene en niveles extremadamente bajos. En general, debido a su pobreza extrema no tienen los medios suficientes para costear las inversiones en recursos naturales que se requieren. El ejemplo más claro de

² Common Ground: 2003. *Working for Water External Evaluation, Synthesis Report* (Sudáfrica, 2003). Disponible en: <http://www.dwaf.gov.za/wfw/docs/CommonGround.2003.pdf>

³ Esta sección se basa en M. Lieuw-Kie-Song: *Green jobs for the poor: A public employment approach, Poverty Reduction*, Documento de Información 2009-02 (PNUD, Nueva York, 2009).

estas condiciones sería el de Haití, donde en muchas zonas la intensa deforestación, la erosión y las riadas han menoscabado tanto la productividad de la tierra que esta ya no puede servir de sustento a sus habitantes. Se necesitan, por tanto, inversiones duraderas de recuperación de los recursos naturales con el fin de generar oportunidades de empleo para los habitantes pobres de esas zonas. El ejemplo de Haití es con toda seguridad uno de los más extremos, pero ello no quita que la degradación del capital natural se esté produciendo en muchos otros países, aunque no se evidencie con tanta claridad.

En el caso de Haití las consecuencias de la seria degradación del medio ambiente golpean directamente a los pobres, pero pueden darse situaciones en las que, aunque ese deterioro ambiental profundo no los afecte de forma tan manifiesta, los PPE sirvan de todos modos como una herramienta política muy eficaz, dada la intensidad de mano de obra que exigen las obras de recuperación de un entorno natural dañado. El grave daño ambiental mencionado se puede ilustrar con dos ejemplos: la terrible amenaza que suponen para los singulares ecosistemas de *fynbos* de Sudáfrica las especies invasoras que crecen en algunas zonas protegidas, y la desaparición del 93 por ciento de la selva atlántica en el sudeste del Brasil. En Sudáfrica, el programa Trabajo por el Agua está dando respuesta – al menos parcialmente – a esa amenaza. El Brasil también se podría apoyar en PPE de corte medioambiental para abordar parte de los trabajos de conservación y rehabilitación de las últimas franjas que restan de selva atlántica, pero rara vez se opta allí por estos programas: las políticas suelen apuntar sobre todo a generar oportunidades de empleo por cuenta propia y a incrementar los ingresos de las personas pobres que dependen de las áreas protegidas o viven en sus inmediaciones. Si bien estas estrategias no carecen de méritos, también tienen limitaciones y dejan poco espacio para la participación del Estado.

Complemento para otras estrategias y sistemas de desarrollo rural

Los programas propuestos también pueden constituir un valioso aporte como complemento de otras estrategias de desarrollo rural. Ello se debe a que muchos programas de fomento rural carecen de un elemento fundamental, esto es, actividades que permitan a los pobres emplearse durante la temporada de baja actividad agrícola, y servirse de esos ingresos para complementar otras formas de sustento. Los PPE que proporcionen ese tipo de ingreso, pero que a su vez estén diseñados para reducir el costo de oportunidad de la participación al no competir con otros modos de subsistencia, pueden resultar de particular eficacia para reducir la pobreza.

Un ejemplo de este tipo de diseño lo constituye el Programa Zibambele de Mantenimiento Vial, de Sudáfrica, que proporciona a mujeres pobres empleo de tiempo parcial, garantizándoles trabajo de forma regular y



previsible. El empleo exige 60 horas de trabajo por mes, pero se otorga a las mujeres mucha flexibilidad para que puedan coordinar sus tareas con otros medios de subsistencia o responsabilidades domésticas. La Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGGER) de la India también permite que las personas pobres decidan cuándo desean trabajar para el programa: pueden optar por realizar trabajos agrícolas remunerados durante la temporada alta, o por continuar trabajando en su propia tierra.

La Ley ofrece al mismo tiempo, en muchas zonas rurales, ventajosas oportunidades para invertir en el capital natural, en actividades de índole muy diversa, por ejemplo, la recogida de agua para el fomento local de la agricultura, el embellecimiento de una zona para abrirla al turismo o el mantenimiento de zonas de captación con el fin de incrementar el abastecimiento de agua de las comunidades locales o de comunidades o ciudades situadas río abajo. Las iniciativas ambientales del LNMGGGER de la India ilustran muy bien el mecanismo señalado, que se vale de PPE para complementar estrategias de desarrollo rural (en especial aquellas que apuntan a incrementar la productividad agrícola y generar fuentes de subsistencia).

Los pobres participan activamente en la destrucción o en la sobreexplotación

En muchas zonas del planeta los pobres están implicados – cuando no contratados por terceros con ese fin – en la destrucción de los recursos naturales. La deforestación de tierras en la región amazónica del Brasil es un ejemplo de ello. Es difícil obtener cifras fiables porque estas actividades se llevan a cabo de forma ilícita, pero se sabe bien que hay mucha gente contratada, en condiciones muy precarias, para talar (ilegalmente) la selva. Muchos de ellos lo hacen porque no disponen de otras opciones de empleo. Los PPE medioambientales podrían ofrecerles mejores condiciones de trabajo y al mismo tiempo emplearlos en actividades que no perjudiquen el medio ambiente, como la reforestación u otras tareas agroforestales.

Por sí mismos, estos programas no pueden combatir efectivamente la deforestación o la sobreexplotación, pues los factores que provocan este tipo de destrucción ambiental son muchos y muy complejos. Pero sí pueden, en cambio, proporcionar ingresos y una alternativa de empleo a los pobres, y al mismo tiempo reorientar su trabajo hacia la rehabilitación y la conservación.

Zonas urbanas con una fuerte concentración de pobreza y desempleo

La cuarta oportunidad de acción de estos programas se presenta en aquellas zonas urbanas donde se concentran muchas personas pobres, que

también suelen estar marcadas por el deterioro de las condiciones ambientales y un gran excedente de mano de obra derivado del subempleo o del desempleo. En un contexto de este tipo, es probable que ya estén en funcionamiento programas de obras públicas de creación de infraestructuras, pero con la adición de obras de carácter medioambiental se pueden incrementar exponencialmente su impacto. Además, las inversiones en infraestructuras que redundan en beneficios particulares para el medio ambiente – mejora del saneamiento, captación de agua de lluvia, aislamiento de hogares e instalación de calentadores de agua solares – tienen efectos positivos en muchos otros planos. En función de la zona en la que se trabaje, puede ser conveniente adoptar otras medidas, como la creación de áreas verdes y la plantación de árboles, la gestión de residuos o el reciclaje.



Respuestas a los desastres naturales

Otra ocasión en que los PPE pueden resultar extremadamente efectivos es en la coordinación de respuestas a los desastres naturales. En estas situaciones, se pueden ensayar mecanismos a corto y a largo plazo. Los de corto plazo contendrán medidas de respuesta directa a los desastres naturales y apuntarán a revertir sus daños, sobre todo en zonas donde el medio ambiente ya esté en condiciones frágiles por su utilización y explotación excesivas, como se mencionó en el caso de Haití.

En otras zonas, en cambio, surgirá también la posibilidad de trabajar a largo plazo; por ejemplo, allí donde la recuperación del medio ambiente sirva para frenar los efectos de la ocurrencia de desastres similares en el futuro.

También se puede trabajar a largo plazo en la gestión de manglares costeros, que – según señalan los expertos – moderan los efectos de las inundaciones y los tsunamis, además de cumplir una función primordial en el entorno reproductivo de muchas especies de peces. Después del tsunami de 2004, Indonesia lanzó el proyecto Costa Verde, cuyo fin era recuperar los manglares del litoral del país. Los pescadores locales participaron en los trabajos de recuperación, pero a cambio de ello no recibían una retribución monetaria sino subvenciones para sustituir el material de pesca que habían perdido. En Tailandia, también en el contexto posterior al tsunami, y con el fin de reactivar los medios de subsistencia provenientes del sector turístico en Phuket y Phang Nga, se diseñó un programa de capacitación comunitaria orientado a concebir y desarrollar programas turísticos respetuosos de la cultura y el medio ambiente. Muchos empleados que habían perdido sus empleos en el sector hotelero participaron en el programa, que como parte de las actividades de su propuesta turística prestaba especial atención a la conservación de los humedales y la vida silvestre (OIT, 2005). Invertir en la formación de personas para la protección del medio ambiente puede no solo servir para concientizar más a la población y contribuir a la conservación de la diversidad biológica, sino

también para generar ingresos mediante el estímulo de un turismo responsable.

Recuadro 2. Gonaïves (Haití) se prepara para la próxima gran tormenta



Gonaïves, Haití (OIT EnLínea). Cuando el Huracán Jeanne irrumpió en Haití en septiembre 2004 encontró en Gonaïves, la ciudad costera septentrional, el escenario perfecto para una catástrofe. Situada bajo el nivel del mar y rodeada por laderas que no ofrecen ninguna protección natural contra las fuertes lluvias y los deslizamientos de barro, en poco tiempo la ciudad se convirtió en un pantano. Más de 3.000 personas murieron, mientras que miles se quedaron sin casa.

Después del paso del Huracán Jeanne, cada gran tormenta que llega a Gonaïves despierta el temor y la preocupación de los habitantes. Sin embargo, no se han quedado de brazos cruzados. Desde 2006, en un proyecto dirigido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en cooperación con el Ministerio de Planificación y Cooperación Exterior de Haití, los habitantes de Gonaïves restauran y mejoran las laderas de las colinas que circundan la ciudad para prevenir desastres similares. El proyecto es financiado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa Mundial de Alimentos. A cambio de alimentos y salarios, los trabajadores realizan una serie de tareas, desde excavar canales horizontales y reforzarlos con rocas, hasta ensamblar vertederos de piedra, pequeños diques y rehabilitar los canales de drenaje de las planicies.

Pero el proyecto va más allá de la prevención y mitigación de desastres naturales.

“Es un proyecto que también apunta a rehabilitar el medio ambiente, promover el empleo local, fomentar la capacidad y la organización social, así como preservar los medios de vida de futuras generaciones al restaurar una base de recursos naturales”, dice Emmanuel Rubayiza, del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT.

La degradación ambiental es un viejo problema en Gonaïves y sus alrededores. Al mismo tiempo que los trabajadores restauran las laderas que rodean la ciudad, también se empeñan en luchar contra la deforestación mediante el trabajo en viveros y la plantación de árboles, la conservación del agua y el suelo, y el saneamiento de los desniveles y las orillas del Río Quinte, todo lo cual forma parte del objetivo a largo plazo de crear empleos.

“Gonaïves se ha convertido en un buen ejemplo de cómo los empleos verdes pueden contribuir a restaurar la calidad ambiental y al mismo tiempo ofrecer empleo decente”, sostiene Emmanuel Rubayiza. “El proyecto ha contribuido también a aumentar la concienciación sobre temas ambientales, lo cual es un elemento fundamental para el desarrollo sostenible y la conservación de futuros medios de vida.”.

Fuente: OIT, 26 de agosto de 2009. Disponible en:

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_113175/lang—es/index.htm

Adaptación al cambio climático

Otra área donde se entiende pertinente la posible aplicación de esos programas es la adaptación al cambio climático. Los cambios climáticos que se anticipan – y sus efectos – presentan retos inmensos para los gobiernos, tanto de los países desarrollados como en vías de desarrollo.

Algunos de esos retos tienen que ver con la creación y el mantenimiento de infraestructuras de manera sostenible. Pero al construir infraestructuras capaces de adaptarse y resistir adecuadamente al clima también se puede contribuir a la conservación del medio ambiente, a mantener la tierra y su productividad, a evitar o mitigar los efectos de desastres en el futuro y, al mismo tiempo, proporcionar empleo a las comunidades que más lo necesitan.

Cuando están bien diseñados y se orientan al público adecuado, los PPE ayudan a reducir la vulnerabilidad de los estratos más pobres de la población; y con un diseño adecuado de los tipos de obras ofrecidas, también pueden ser un instrumento muy valioso de adaptación al cambio climático para hogares y comunidades vulnerables. Si bien las medidas efectivas de adaptación al cambio climático aún están en vías de desarrollo, el campo avanza a gran velocidad, y la OIT señala como posibles ámbitos de aplicación de los PPE algunas áreas clave, a saber:

1. el riego
2. la conservación del suelo y del agua
3. la protección contra inundaciones
4. el mantenimiento del transporte rural
5. la (re)forestación.

Tanto estos enfoques como las oportunidades de ponerlos en práctica se recogen en una publicación de la OIT⁴ sobre los PPE y la adaptación al cambio climático. Es importante que las intervenciones también se tengan en cuenta para aquellos casos en que puedan proporcionar beneficios directos a los pobres y fortalecer su resiliencia frente al cambio climático.



© OIT/Mito Tsukamoto

⁴ Harsdorff, M., M. Lieuw-Kie-Song y M. Tsukamoto: *Hacia un enfoque de la OIT en materia de adaptación al cambio climático*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 104 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011).

Recuadro 3. Un programa de empleo rural puede otorgar a los pobres acciones en el comercio de derechos de emisión de carbono

Nueva Delhi. En un esfuerzo – tal vez el primero de esta naturaleza – por hacer partícipes a los pobres de las zonas rurales del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) que ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Ministerio de Desarrollo Rural ha solicitado al Ministerio de Medio Ambiente y Bosques que se elaboren “planes piloto” con la finalidad de conseguir los tan valiosos créditos que concede el mercado mundial de emisión de carbono. Esto quiere decir que podrán obtener derechos de emisión muchas de las obras de más de 21 *laks*⁵ – en su mayoría vinculadas a la forestación y la conservación del agua – que funcionan en el marco de La Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER), estatuto estrella del gobierno de la Alianza Progresista Unida. Tal como se presenta de momento la situación económica mundial, este mecanismo permite a los países ricos incentivar económicamente a las empresas de los países pobres comprándoles derechos de emisión de carbono, y mantener así dentro de ciertos límites la totalidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo.

“En el momento se están ejecutando obras en el marco del LNMGGER en todos los rincones del país, por lo que hemos solicitado al Ministerio de Medio Ambiente que se elaboren algunos proyectos piloto para presentar ante las autoridades del MDL”, detalló al *Financial Express* Rita Sharma, secretaria del Ministerio de Desarrollo Rural. “No obstante”, prosiguió, “de acuerdo con la normativa vigente del MDL, los proyectos de este tipo todavía no se están considerando”. Pero si los programas piloto concebidos por el Ministerio de Desarrollo Rural se hicieran realidad, no cabe duda de que servirían de estímulo y de ejemplo para otros países. “Es necesario afianzar y documentar los extraordinarios trabajos de forestación (o trabajos afines a esta área) que se han emprendido en el marco del LNMGGER, y que contribuyen a reducir significativamente las emisiones de carbono”, expresó Sharma. También añadió que si las obras del LNMGGER llegaran a incorporarse al marco del MDL, las personas pobres que han estado antes que nada “defendiendo la sostenibilidad del medio ambiente” recibirían por primera vez la porción que les corresponde, por derecho, en el mercado de emisiones de carbono, y los recursos financieros pasarían finalmente de las manos de quienes contaminan el ambiente a las de quienes lo protegen.

El Ministerio de Desarrollo Rural espera que al menos algunos de los proyectos pilotos ya estén elaborados y listos para presentar en el próximo gran encuentro mundial sobre cambio climático, programado para diciembre de 2009 en Copenhague. Desde su lanzamiento, en febrero de 2006, el gobierno ha invertido en el LNMGGER más de 40.000 *crores*⁶ de rupias, de los cuales más de 26.000 se destinan al pago de salarios. El programa ha llegado a proporcionar nada menos que 2.100.000 puestos de trabajo, en su mayoría en áreas vinculadas a la conservación del agua y la plantación de árboles. La India y China mantienen el liderazgo en el comercio mundial de carbono. Según datos proporcionados por el gobierno, la India posee más del 25 por ciento de los 65.000 millones de dólares de los Estados Unidos que mueve el mercado mundial de emisiones, que se concentran en su mayoría en el sector industrial.

Fuente: *Financial Express*, 22 de enero de 2009. Disponible en: <http://www.isidelhi.org.in/hrnews/isidownload/Labour/Labour-2009.pdf> [6 de diciembre de 2011].

⁵ Un *lakh* es, en el sistema de numeración hindú, una unidad que equivale a cien mil (100.000).

⁶ Un *crore* es, en el sistema de numeración hindú, una unidad que equivale a 10 millones.

Referencias bibliográficas

-  Common Ground. 2003. *Working for Water External Evaluation, Synthesis Report* (Sudáfrica). Disponible en: <http://www.dwaf.gov.za/wfw/docs/CommonGround.2003.pdf> [5 de diciembre de 2011].
-  Departamento de Recursos Hídricos, República de Sudáfrica. Disponible en: <http://www.dwa.gov.za> [5 de diciembre de 2011].
-  *Financial Express*, 22 de enero de 2009. Disponible en: <http://www.isidelhi.org.in/hrnews/isidownload/Labour/Labour-2009.pdf> [5 de diciembre de 2011].
-  Harsdorff, M., M. Lieuw-Kie-Song y M. Tsukamoto. 2011. *Hacia un enfoque de la OIT en materia de adaptación al cambio climático*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 104 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot, 2011. *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector de Empleo, Documento de Trabajo núm. 69, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
-  _____. 2009. *Green jobs for the poor: A public employment approach, Poverty Reduction*, Documento de Información 2009-02 (Nueva York, PNUD).
-  _____. 2011. *Working together to achieve a low-carbon, climate resilient, environmentally friendly economy that is fair for all*. (Bangkok, Programa Empleos Verdes para Asia y el Pacífico).
-  OIT, 26 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_113173/lang—en/index.htm.
-  Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2005. *Working out of disaster: Improving employment and livelihood in countries affected by the tsunami* (Ginebra).
-  Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2007. *El trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del cambio climático*, Consejo de Administración, 300.^a reunión, Ginebra, 2007, GB.300/P/SDG/1 (Ginebra).
-  PNUD. 2008. *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente).

Lista de verificación

EMPLEOS VERDES MEDIANTE OBRAS VERDES	
Responder las siguientes preguntas	☒
Evaluar las siguientes áreas de interés general para el medio ambiente	
Los Planes Nacionales de Adaptación y los Planes Nacionales de Acción para la Adaptación	
Los nuevos avances del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la OIT sobre impacto ambiental	
La situación del medio ambiente y los efectos del cambio climático en su región o país	
Las políticas de organismos estatales (p. ej., de trabajo, transporte y obras públicas, medio ambiente, sanidad, educación y servicios sociales, administración local, hacienda, finanzas y planificación, industria y comercio, juventud y deportes)	
Las variaciones de la temperatura obligarán a diversificar los medios de subsistencia (p. ej. tipos de cultivos, salinización)	
Las variaciones en el nivel de las aguas obligarán a construir mecanismos de control de inundaciones, cuencas y sistemas de riego	
El aumento de las condiciones meteorológicas extremas y los desastres naturales obligará a idear mecanismos de mitigación del riesgo ante desastres	
El aumento de las precipitaciones requerirá mejoras en los mecanismos de control de la erosión del agua y del suelo	
Evaluar las repercusiones del cambio climático en el empleo	
Encontrar correspondencias entre los tipos de trabajo propuestos y las consecuencias del cambio climático	
¿Se centrará el PPE en infraestructuras públicas, privadas o en ambas? Sopesar las repercusiones en los tres casos	
Utilidad del trabajo	
¿Contribuye el trabajo al bien común, aporta bienes a la comunidad o proporciona servicios sociales?	
¿Vela por la libertad, la equidad, la seguridad y la dignidad?	

EMPLEOS VERDES MEDIANTE OBRAS VERDES	
Responder las siguientes preguntas	☒
Capacidad de absorción de las obras	
No se sacrifica la calidad de las obras	
Se utilizan la capacidad y los conocimientos técnicos disponibles	
¿Se requiere capacitación adicional?	
Métodos que priorizan los recursos locales	
Participación de la comunidad	
Disponibilidad de recursos, material local, tecnología y capacidad	
Enfoques geográficos (p. ej. centrarse en una región determinada, o en un municipio, una comunidad o en hogares particulares)	
Enfoques demográficos (p. ej., por edad o por sexo)	
Nivel de pobreza	
Disponibilidad de tiempo	
Los trabajos no deberían desplazar los empleos existentes	
Los trabajos no deberían incluir tareas que realicen empleados públicos	



