

► Servicio de Desarrollo e Inversiones (DEVINVEST)

29 de mayo de 2020

El papel de los programas públicos de empleo y los programas de garantía del empleo en las políticas de respuesta a la COVID-19

RESUMEN

Los efectos devastadores de la pandemia de la COVID-19 han acuciado la necesidad de adoptar medidas de política para establecer una garantía del empleo, en un intento por evitar que los mercados de trabajo se deterioren aún más. Los programas públicos de empleo (PPE) o los programas de garantía del empleo (PGE) a gran escala formarían parte esencial de esa garantía, pues actúan como empleador de última instancia al ofrecer trabajo con un salario mínimo para quienes deseen y puedan trabajar. Sin embargo, estos programas deben estar diseñados y ejecutados en el marco de un conjunto coherente de políticas económicas, laborales y de protección social que garanticen de forma colectiva unas condiciones mínimas en el mercado de trabajo y que, al mismo tiempo, apoyen la recuperación económica y la transición hacia el empleo formal.

La COVID-19 ha desencadenado una serie de cambios y ha generado respuestas inmediatas

La pandemia de la COVID-19 ha pasado rápidamente de ser una emergencia sanitaria mundial a convertirse en la mayor crisis mundial desde la Segunda Guerra Mundial. Provocó la paralización de gran parte de la economía mundial, con graves consecuencias económicas y sociales, y desencadenó lo que probablemente sea la mayor recesión mundial desde la Gran Depresión. La mayoría de los países y los trabajadores del mundo se verán afectados, y las estimaciones recientes de la OIT indican que las horas de trabajo se han reducido en todo el mundo en un

equivalente de 305 millones de trabajos a tiempo completo a causa de los efectos de la COVID-19 y medidas conexas¹.

Para proteger a su población vulnerable de los peores efectos de la crisis, los gobiernos de 157 países han respondido con una ampliación sin precedentes de la ayuda económica y la protección social². Entre otras cosas, se han adoptado medidas de conservación del empleo, apoyo a empresas de sectores gravemente afectados, ampliación de las prestaciones de desempleo y también asistencia social para los más pobres y vulnerables. Como resultado, desde el inicio de la pandemia, más de 500 millones de personas adicionales han estado recibiendo asistencia social, principalmente a través de la transferencia de efectivo³. Y este número sigue en aumento.

En la mayoría de los países, esta ampliación de la asistencia social es de carácter temporal, al igual que la de otras prestaciones, como los subsidios salariales y las prestaciones de desempleo. La duración media de las medidas de asistencia social por la COVID-19 es de tres meses⁴. Si bien pueden prorrogarse, dependiendo de la evolución de la pandemia y las medidas conexas, es poco probable que la mayoría de ellas se mantenga en su forma actual. Asimismo, ya existe considerable presión en muchos países para reabrir la economía, al menos en parte, en cuanto la situación permita a las personas volver al trabajo. Mientras tanto, millones de personas se han quedado sin empleo y no tienen un trabajo al que volver, lo que acentúa la inseguridad de sus medios de subsistencia. En esta reseña de políticas se presentan medidas dirigidas a este grupo de trabajadores informales desempleados o subempleados que se han visto afectados por la crisis, así como opciones para proporcionarles empleo que les permita aumentar sus ingresos y crear, mientras tanto, los activos y servicios necesarios.

La incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y las medidas necesarias para contenerla hace que las decisiones sobre el camino a seguir sean aún más difíciles. Entretanto, en todo el mundo se siguen dando importantes debates en torno a cuán rápido las economías se recuperarán, si las cosas alguna vez volverán a la normalidad y cómo será la “nueva normalidad o normalidad mejorada”. Si bien es justo decir que nadie puede predecir la salida de esta crisis, los efectos devastadores en el mercado de trabajo permanecerán durante algún tiempo y pueden anticiparse los siguientes efectos:

- Los mercados de trabajo han empeorado radicalmente y tardarán años en recuperarse porque la reapertura de las economías será provisional. Para algunos sectores, la recuperación llevará años. Mientras haya incertidumbre, la inversión privada y el consumo se verán limitados.
- Es probable que las condiciones de trabajo de los trabajadores de la economía informal se deterioren. Las filas de la economía informal se engrosarán a medida que más trabajadores pierdan sus empleos formales y deban aceptar trabajo informal para sobrevivir⁵. Además, debido al consumo limitado en particular, puede que estos nuevos trabajadores compitan esencialmente por un trozo reducido de la economía informal con aquellos que ya trabajan en ella, lo que seguramente empeorará los ingresos y las condiciones laborales.

¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf

² <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=ES>.

³ Ugo Gentilini *et al.*, “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures”, 2020, disponible en www.socialprotection.org.

⁴ Gentilini.

⁵ https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_745450/lang-es/index.htm.

- La situación de los hogares rurales pobres se verá agravada, probablemente, por la caída de los precios de productos agrícolas básicos, las dificultades para hacer llegar los productos al mercado por las perturbaciones en el comercio y el transporte, el aumento del precio de los alimentos importados, los cambios en la demanda, el acceso reducido a insumos agrícolas como resultado del confinamiento, la presión descendente sobre los salarios rurales por el aumento de la oferta de mano de obra, y la reducción de las remesas desde las zonas urbanas y el exterior.
- La crisis provocará enormes transiciones o acelerará su ritmo. Muchas empresas, en particular en sectores como los viajes, el turismo y la hotelería, cerrarán o reducirán su personal, y es probable que algunas cadenas de suministro tengan que reestructurarse. Como resultado, los trabajadores pueden verse obligados a dejar ciertos sectores y puede que muchos necesiten empleos temporales para subsistir durante el período de transición.

Los PPE y los SGE podrían ayudar a mitigar los efectos de la crisis

Un aspecto crítico de la política de respuesta debe ser evitar un mayor deterioro del mercado de trabajo. A lo largo de los años, especialmente en el último decenio y medio, la función del gobierno como *empleador de última instancia* ha sido probada en varios países. En ellos se ha establecido un sistema de garantía total o parcial del empleo, especialmente en los países que han sufrido dificultades estructurales y no han sido capaces de crear suficientes empleos en el sector formal. En la Declaración de Filadelfia (1944) se reconoce el papel de la OIT en la promoción de programas de empleo para mejorar los niveles de vida. En 1964, esto se articula en mayor medida a través del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Una garantía del empleo⁶ sería un enfoque de política que mitigaría los efectos negativos de la COVID-19. En su sentido más puro, la garantía del empleo es un mecanismo por el cual el Estado garantiza, por ley, un empleo con un salario mínimo a cualquier ciudadano que lo solicite. Sin embargo, esa garantía legal tarda en establecerse y, en muchos países, puede que el gobierno opte por iniciar un programa público de empleo a gran escala, pero con la posibilidad de transformarlo en una garantía legal a largo plazo.

Un programa público de empleo o un sistema de garantía del empleo respondería a dos prioridades inmediatas. Por un lado, permitiría a aquellos que quieren trabajar, y que están mental y físicamente capacitados para hacerlo, obtener un ingreso. Por otro, pone freno al deterioro del mercado de trabajo, en particular de los salarios y las condiciones de trabajo. Una garantía del empleo puede diseñarse utilizando una combinación de políticas y medidas. En la mayoría de los contextos, los programas públicos de empleo⁷ o los programas de garantía del empleo a gran escala serían un elemento fundamental de la garantía. Un sistema de garantía del empleo garantiza legal o implícitamente un empleo patrocinado por el Estado, mientras que un programa público de empleo comparte con este el objetivo primordial de crear empleo patrocinado por el Estado para personas en edad de trabajar que no son capaces de ganar su sustento debido a la escasez de oportunidades en el mercado de trabajo. Es probable que los primeros programas públicos de empleo hayan sido los Talleres Nacionales franceses, establecidos en 1848, y descritos como un “recurso adoptado para mantener el orden público, y un primer intento de prestar asistencia pública, establecido el día después de la Revolución por

⁶ Véase OIT 2009, el Pacto Mundial para el Empleo, en el que las garantías del empleo también se consideraron como parte de la respuesta.

⁷ <https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/themes/pep/lang--en/index.htm>.

la necesidad de alimentar a la población y mantenerla alejada de la ociosidad, porque así se evitan los desórdenes que la ociosidad trae consigo”⁸. La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi (MGNREGA), de la India, es un ejemplo más reciente de un conocido PPE/PGE aprobado por ley en 2005, y la OIT ha recomendado el uso de esos programas en crisis anteriores, más recientemente como parte del Pacto Mundial para el Empleo en respuesta a la Gran Recesión de 2008-2009.

Esos programas tienen una trayectoria comprobada en la respuesta a las crisis, y han demostrado reportar una serie de beneficios, en particular:

- Crear trabajo remunerado inmediato para los más afectados o quienes puedan verse excluidos o a quienes les resulte difícil acogerse a otras medidas de política;
- Proporcionar un ingreso complementario y así compensar la pérdida de ingresos de otras actividades;
- Apoyar y estimular la demanda local, y de este modo compensar parcialmente la reducción en la demanda nacional e internacional;
- Ser muy flexibles y tener un diseño que complemente y refuerce otras medidas de política económica, social y del mercado de trabajo;
- Movilizar la capacidad del sector privado mediante la adaptación de la contratación y los incentivos, en particular, la capacidad de las empresas de construcción de ejecutar obras de infraestructura y mantenimiento;
- Fortalecer a las comunidades mediante la mejora de la infraestructura y los servicios públicos locales y facilitarles los recursos necesarios para dar respuesta a sus necesidades y prioridades concretas como consecuencia de la crisis. Esto podría incluir actividades sobre el acceso al agua, el saneamiento y la higiene, la salud o la prestación de cuidados;
- Limitar la presión descendente sobre los salarios estableciendo un piso salarial mediante la oferta de trabajo a cambio de lo que se considera un salario mínimo o aceptable en un contexto en particular;
- Ofrecer una posible vía de acceso al empleo, al mantener la preparación de las personas para el trabajo, proporcionar experiencia laboral y fortalecer las aptitudes interpersonales, así como integrar intervenciones de capacitación y otras políticas activas del mercado de trabajo;
- Crear capital social aprovechando la energía de las personas y las comunidades para ayudar a responder a la crisis y participar en la construcción de una comunidad y sociedad mejores después de la crisis;
- Responder a las necesidades locales, así como a las prioridades nacionales y mundiales, como los ODS, la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos y la restauración de los ecosistemas;
- Ayudar a reconstruir un contrato social demostrando el compromiso del gobierno con la respuesta a las necesidades de los afectados mediante la creación de empleos útiles;
- Ampliar rápidamente las capacidades administrativas, si es que ya existen, mediante servicios públicos de empleo u otros puntos de entrada con registros de posibles beneficiarios y mecanismos de pago de salarios.

Los programas públicos de empleo pueden tener múltiples objetivos, en particular la creación de empleo, la mejora de la seguridad de los ingresos y el suministro de infraestructura natural o física, y bienes y servicios públicos (véase la figura 1). Estos objetivos múltiples pueden dificultar

⁸ <https://www.marxists.org/archive/lassalle/1906/04/workshops-1848.htm>.

la clasificación de estos programas, que, en el pasado, fueron denominados *medidas de protección social*, programas activos del mercado de trabajo⁹ o una categoría en sí misma. El desafío fundamental se da cuando los programas se diseñan y aplican con el propósito de alcanzar todos esos objetivos a la vez. Ahí es donde deben hacerse algunas concesiones:

- Cuando se intenta llegar a la mayor cantidad posible de personas, se podrán reducir al mínimo otros costos de insumos, pero esto puede repercutir negativamente en los tipos y la calidad de los activos y servicios proporcionados.
- La reducción de los salarios reduce costos y limita las perturbaciones del mercado de trabajo, pero si se fijan en un nivel demasiado bajo, se puede socavar el fundamento de ayudar a detener el deterioro del mercado de trabajo y promover condiciones laborales dignas.
- La presión por ampliar los programas para responder a la crisis puede poner en riesgo la adecuada planificación del trabajo y la capacidad de los servicios y activos creados de alcanzar los estándares de calidad necesarios.

Si estas concesiones no se abordan de forma adecuada durante el diseño, se podrán generar programas de “quasi empleo”, que se convierten en los equivalentes costosos de los programas de transferencia de ingresos. Puede que estas concesiones sean inevitables al inicio de los programas, pero con un seguimiento y un ajuste permanentes es posible reducirlas al mínimo. Los programas tienen más posibilidades de ser sostenibles a largo plazo porque se basan en los intereses nacionales y utilizan, o bien financiación pública, o bien, a veces, una combinación de financiación pública con financiación internacional para crear sistemas nacionales.

⁹ Por ejemplo, el Banco Mundial y el Overseas Development Institute clasifican a programas tales como el Programa de Redes de Seguridad Productivas, de Etiopía, y el MGNREGA, de la India, como programas de protección social (redes de seguridad) (Banco Mundial 2018, McCord 2012). El programa Kinofelis, de Grecia, fue clasificado como una política activa del mercado de trabajo (OIT 2017). El Gobierno de Sudáfrica no clasifica a su Programa Ampliado de Obras Públicas de ninguna de las dos maneras, y se refiere a él como un programa público de empleo que tiene tanto una función de protección social como de creación de empleo (National Planning Commission 2013).

Figura 1: Objetivos múltiples y concesiones de los programas públicos de empleo¹⁰



Los programas públicos de empleo y los programas de garantía del empleo no crean una garantía del empleo por sí mismos, sino que se ven reforzados por políticas complementarias

Si bien los programas públicos de empleo son un requisito esencial para una garantía del empleo, no ha de esperarse que logren esto por sí mismos. En lugar de ello, deberían ser parte de un conjunto coherente de políticas económicas, de empleo y de protección social, que se refuerzan mutuamente y que requieren, a su vez, una colaboración institucional entre los diferentes ministerios que las llevan adelante. Esas políticas no solo tendrían el objetivo de garantizar el empleo, sino también de contribuir a la protección social universal. Esa integración ayudará a gestionar algunas de las concesiones mencionadas anteriormente. Aunque es posible que no siempre existan estas medidas complementarias, las principales esferas de integración y coherencia se ponen de relieve a continuación:

- Los programas públicos de empleo deberían ser complementarios a las medidas de protección social vigentes, en consonancia con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Esto supone, en particular, que concuerden con cualquier requisito de admisibilidad, criterio de selección o nivel de prestaciones. Se deberá tener cuidado de no dar incentivos negativos, como desalentar a los beneficiarios a aceptar un trabajo por miedo a perder la ayuda social u obligar a otros a que trabajen

¹⁰ Conceptualizado a partir de Lieuw-Kie-Song *et al.* 2010.

en un programa público de empleo, aunque ello ponga en riesgo otras actividades de sustento.

- La financiación de los programas públicos de empleo debe estar en consonancia con otras medidas de estímulo fiscal, en particular aquellas que también apoyan la creación de empleo, como los estímulos basados en la infraestructura y los incentivos y créditos para aumentar la inversión privada. El paquete de estímulos y los programas públicos de empleo deberían también estar coordinados, a fin de movilizar la capacidad del sector privado de la construcción y asegurar la creación de empleo en todas las regiones y en todos los sectores.
- Los programas públicos de empleo deberían concordar con las prestaciones de desempleo y otras medidas de protección social, de modo que aquellos que trabajen en el programa no pierdan sus derechos, sino que incluso puedan “acumularlos”. Al contrario, los programas públicos de empleo deberían estar diseñados para garantizar la cobertura de protección social, incluida la cobertura de salud, la protección de la maternidad, las prestaciones familiares y por hijos a cargo y la protección en caso de accidente de trabajo, discapacidad, enfermedad y vejez.
- Los salarios y las condiciones laborales del programa público de empleo o de la garantía del empleo deberían fijarse en un nivel adecuado para el contexto local y ajustarse según sea necesario a medida que la crisis evoluciona. Lo ideal sería fijarlos y hacer un seguimiento, y, de ser necesario, ajustarlos mediante el diálogo social. Se deberían tener en cuenta el alcance y la profundidad de la crisis, otras medidas establecidas y las normas laborales y los salarios mínimos existentes.
- Al mismo tiempo, se deberán aplicar medidas para apoyar el establecimiento de un salario mínimo y condiciones laborales adecuadas y asegurar su cumplimiento. Por otra parte, las pequeñas y medianas empresas deberían recibir apoyo para cumplir estas normas mínimas, a fin de que no compitan en desventaja por la mano de obra con los programas públicos de empleo. Cuando sea posible, estas deberían movilizarse para participar mediante la ejecución de algunas de las obras y servicios o para suministrar material u otros insumos. Además, se deberá reforzar la inspección del trabajo (posiblemente utilizando los programas públicos de empleo) para vigilar el cumplimiento.
- Los servicios públicos de empleo, las medidas de formación y readaptación profesional y las políticas activas del mercado de trabajo son también importantes, ya que son fundamentales para ayudar a los trabajadores del programa público de empleo en su transición al mercado de trabajo y en la búsqueda de un mejor empleo a más largo plazo. Al mismo tiempo, esas transiciones también alivian la carga sobre los programas públicos de empleo.

Por último, la mano de obra movilizada a través de estos programas puede utilizarse para subsanar las principales deficiencias que son efectos agravantes de una crisis –así como otras preocupaciones económicas, sociales y ambientales a largo plazo–.

Adaptar los programas públicos de empleo a la COVID-19

Como en la mayoría de los demás empleos, los programas públicos de empleo también deberán adaptarse a la COVID-19. Esto supone realizar ajustes en una serie de ámbitos, como la planificación del mantenimiento de la distancia física mínima, la adaptación de las medidas de salud y seguridad y las disposiciones relativas a la licencia por enfermedad y las cuarentenas. La

OIT ha elaborado directrices¹¹ sobre estas cuestiones y exigirá a cada programa que las incorpore de la manera que mejor se adapte a cada contexto nacional.

La crisis actual también crea oportunidades para innovar y ensayar nuevos enfoques. Una posibilidad es que los programas respondan al aumento de demanda de servicios sociales como resultado de la COVID-19, por ejemplo, dando apoyo a las personas mayores y personas vulnerables al virus y prestando cuidados a quienes estén enfermos en casa. Esto podría basarse en la experiencia de Sudáfrica, donde los trabajadores comunitarios de la salud han tenido un papel decisivo a la hora de reducir la expansión del virus, al crear conciencia y detectar posibles casos en la comunidad¹².

En algunos contextos, se podrían explorar asociaciones innovadoras con el sector privado. Esas asociaciones podrían hacer que la experiencia laboral en los programas públicos de empleo estuviese más relacionada con el mercado y que mejorase la preparación laboral de los trabajadores. Podrían aprovechar la capacidad del sector privado de impartir capacitación a cambio de trabajo remunerado (parcialmente) a través del programa público de empleo. Es fundamental que esos programas cuenten con un proceso transparente de contratación de asociados del sector privado, a fin de que las empresas no se beneficien injustamente de la mano de obra subsidiada, y sería esencial que hubiese una estrecha colaboración con los servicios públicos de empleo, así como con otras medidas de activación.

El tipo de actividades puede y debe determinarse a nivel local en consulta con los gobiernos y comunidades locales, pero puede incluir respuestas a necesidades apremiantes tales como:

- Movilizar trabajadores para ayudar a gestionar la pandemia, por ejemplo, para el seguimiento y la localización de personas infectadas o con riesgo de haber sido infectadas;
- Prestar apoyo y cuidados a las personas vulnerables a la COVID-19, como personas mayores, personas con discapacidad o problemas de salud crónicos, personas enfermas en casa o en recuperación, o personas en cuarentena¹³;
- Fortalecer los servicios esenciales, como la recolección de residuos, la sanidad pública y las instalaciones de agua, saneamiento e higiene donde sea necesario¹⁴,

así como preocupaciones a largo plazo: ¹⁵

- Restauración de los ecosistemas a través de actividades de gestión de los recursos naturales, utilizando, de preferencia, soluciones basadas en la naturaleza;
- Retrasos en el mantenimiento y rehabilitación de infraestructuras;

¹¹ Véase OIT 2020, [Orientaciones Programa de Inversiones Intensivas en Empleo \(PIIE\)](#).

¹² Véase por ejemplo: https://www.marketwatch.com/press-release/covid-19---community-healthcare-workers-are-crucial-to-sas-response-2020-04-20?mod=mw_more_headlines&tesla=y.

¹³ Como se está haciendo en Sudáfrica: <https://citizen.co.za/news/covid-19/2260439/de-lilles-plan-to-engage-20400-workers-to-help-fight-virus/>.

¹⁴ Tal como se ha hecho en Filipinas, a través del Programa de Trabajadores Desfavorecidos, para mitigar los efectos adversos de la política de cuarentena en algunos trabajadores. Se exige a los trabajadores beneficiarios que participen en un curso de orientación sobre seguridad y que limpien y desinfecten sus hogares y sus inmediaciones (Gobierno de Filipinas 2020).

¹⁵ Hay una vasta experiencia con estas actividades en todas las regiones del mundo y en los países de todos los niveles de desarrollo. En los últimos años, el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT ha prestado asistencia a programas con ese tipo de medidas en países tan diversos como Grecia, Sudáfrica, la India, Viet Nam, Nepal, Timor Oriental, Jordania, el Líbano, Túnez, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Ghana, Indonesia, Tanzania, Egipto y Haití.

- Construcción y mantenimiento de sistemas de riego y pequeñas presas de tierra para aumentar la productividad agrícola;
- Protección contra las inundaciones y control fluvial;
- Infraestructura social (construcción y mantenimiento de escuelas y clínicas de salud);
- Digitalización de los registros y archivos gubernamentales;
- Construcción y mantenimiento de mercados y otras infraestructuras económicas.

Tener en cuenta el espacio fiscal y la asequibilidad

La crisis de la COVID-19 ha afectado gravemente la situación fiscal de los gobiernos de todo el mundo. Algunos países, sobre todo los industrializados, han logrado movilizar una cantidad de recursos sin precedentes para luchar contra los efectos devastadores de la crisis. Sin embargo, los países de bajos ingresos y menos desarrollados se enfrentan a limitaciones más severas a la hora de movilizar esos recursos¹⁶. Tendrán que lograr que la reducción de los ingresos y el aumento del endeudamiento no disparen la inflación o las tasas de interés, lo cual reduciría la inversión privada. Muchos necesitarán asistencia de instituciones financieras o donantes internacionales para conseguir los recursos necesarios para afrontar la crisis. Además de movilizar fondos, todos los gobiernos se enfrentan a decisiones difíciles sobre las medidas e intervenciones a las que dar prioridad utilizando los limitados recursos fiscales. La decisión de establecer medidas para apoyar una garantía del empleo tendrá que, por ende, equilibrarse con otros gastos para apoyar a empleadores y trabajadores.

Sin embargo, aunque los programas públicos de empleo o los programas de garantía del empleo requieran recursos fiscales sustantivos, la experiencia ha demostrado también que sus costos pueden contenerse mediante la modificación de aspectos claves del diseño, por ejemplo:

- definir los criterios de admisibilidad sobre la base de los hogares o las personas¹⁷;
- limitar el alcance geográfico a aquellas zonas que se espera sean las más afectadas¹⁸;
- limitar las horas o los días de trabajo que se ofrecen a los participantes¹⁹;
- aumentar la intensidad de mano de obra para reducir los costos no salariales²⁰;
- introducir la selección de los más vulnerables²¹.

Otro factor de costo fundamental es, por supuesto, el salario que ofrecen estos programas. Se trata, no obstante, de un factor con consecuencias de gran alcance, ya que también repercute en su eficacia a la hora de mejorar los ingresos, la cantidad de personas que querrían participar en el sistema, y el hecho de si competiría con el sector privado por la mano de obra y la productividad de quienes trabajan en el programa. En consecuencia, el diálogo social es vital para adoptar y adaptar estas decisiones, ya que permitirá establecer un salario teniendo en cuenta las diferentes perspectivas de los interlocutores sociales.

¹⁶ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743483/lang-es/index.htm.

¹⁷ En la India, el Sistema Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi (MGNREGS) otorga un derecho legal al hogar, no a la persona.

¹⁸ En Sudáfrica, el Programa de Obras Comunitarias (CWP) se lleva adelante en las 286 comunidades más pobres de todo el país.

¹⁹ En Argentina, el programa Jefes limitaba el trabajo a 20 horas semanales por hogar; en la India, el límite establecido por el MGNREGA es de 100 días al año.

²⁰ En México, el Programa Empleo Temporal establece porcentajes claros para la proporción de mano de obra para los diferentes tipos de actividades de trabajo.

²¹ En Etiopía, el Programa de Redes de Seguridad Productivas está dirigido a hogares con inseguridad alimentaria con disponibilidad de mano de obra.

Hacia el derecho al trabajo: una garantía del empleo

En algunos países, los programas públicos de empleo y los programas de garantía del empleo pueden elaborarse relativamente rápido si existe voluntad política y recursos fiscales, y si se pueden movilizar las estructuras institucionales existentes. Los servicios públicos de empleo y las oficinas de seguridad social pueden desempeñar un papel principal en la selección, contratación y remuneración de los participantes²². Además, es importante que el programa público de empleo esté diseñado de modo que se ajuste al marco de políticas general del mercado de trabajo del gobierno nacional o subnacional, a fin de que se optimicen las sinergias y se ofrezca a los trabajadores no solo acceso a un trabajo remunerado para satisfacer sus necesidades inmediatas, sino también se los apoye en la transición al empleo decente, productivo y sostenible. Los gobiernos estatales, provinciales, de distrito o municipales, junto con las estructuras comunitarias, pueden tener una función clave en la selección, el diseño y la ejecución de proyectos y actividades de trabajo. Por lo tanto, estos programas pueden sumarse a los mecanismos e iniciativas existentes para algunos de sus requisitos operacionales. Por ejemplo:

- Los sistemas de registro y pago utilizados para la protección social, incluidas las transferencias de efectivo, pueden también utilizarse para los programas públicos de empleo.
- Otras medidas de empleo de emergencia o de dinero por trabajo pueden servir de base a la hora de diseñar el programa, en particular en lo referente a las cuestiones del nivel salarial y las condiciones laborales, o la ampliación a programas de mayor escala.
- La contratación para el programa público de empleo puede apoyarse o integrarse en los servicios públicos de empleo y basarse en sus capacidades administrativas a fin de: i) asignar plazas; ii) conectar a los beneficiarios del programa con otras intervenciones del mercado de trabajo, por ejemplo, la formación y la readaptación profesional; y iii) remitirlos a servicios complementarios prestados por otros proveedores, como los programas de protección social o mitigación de la pobreza.
- Los trabajadores de la salud temporales (que se encargan de tomar la temperatura, hacer el seguimiento y la localización, vigilar cuarentenas) y los voluntarios (que prestan apoyo a las personas vulnerables a la COVID-19, ayudan a los trabajadores de la salud) podrían encaminarse hacia un empleo más estructurado.

Sin embargo, en otros países y contextos donde no hay programas similares o capacidades locales, el establecimiento de programas públicos de empleo o programas de garantía del empleo de gran escala puede ser más difícil y llevar más tiempo. Suele tratarse de países más pobres, aunque esto no es siempre así²³.

Establecer un plazo y una respuesta dinámica

El plazo de las políticas de respuesta es importante, ya que en cada país la pandemia y la crisis conexa tendrán su propio calendario y trayectoria. Además, diferentes medidas se vuelven más pertinentes a medida que la crisis evoluciona. En la figura 2 se ilustra la trayectoria estilizada de la crisis y el papel de las distintas medidas de política²⁴; los programas públicos de empleo pueden salvar la brecha entre las medidas de seguridad del ingreso a corto plazo y las medidas activas

²² Como se hace, por ejemplo, en los programas públicos de empleo de Uzbekistán y Grecia.

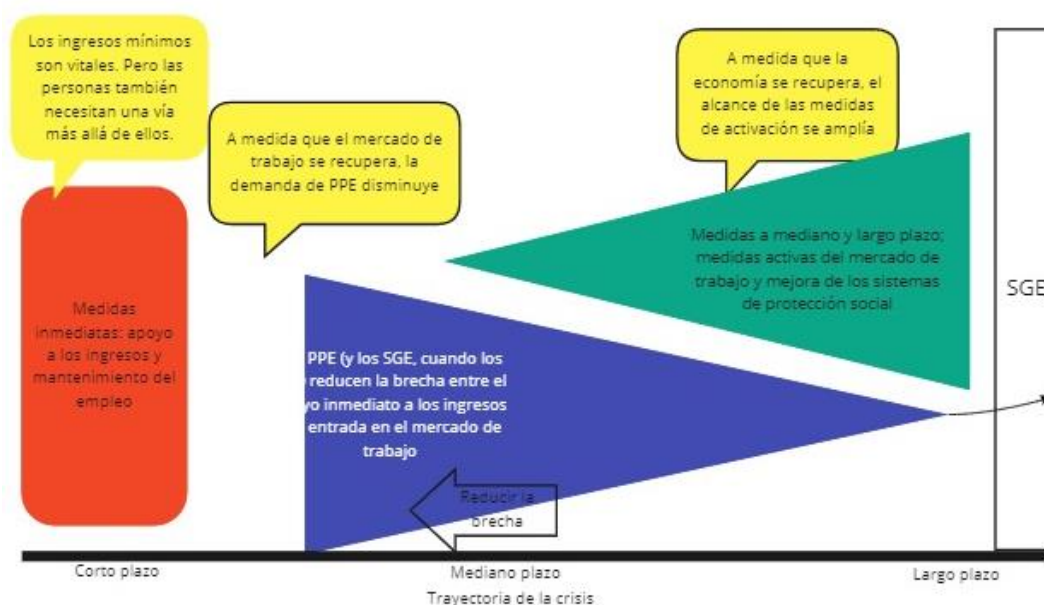
²³ Por ejemplo, países de bajos ingresos como Etiopía, Nepal, Rwanda y Honduras cuentan todos con programas o estructuras establecidas que podrían contribuir a la creación de una garantía del empleo.

²⁴ Adaptado de Philip *et al.* 2019

del mercado de trabajo a largo plazo. Desde el punto de vista temporal, los programas públicos de empleo pueden ofrecer a las personas desempleadas y subempleadas trabajo remunerado antes de que la oferta de trabajo en el sector privado sea capaz de hacerlo, lo que las mantiene activas y complementa los ingresos provenientes de los programas de protección social, en caso de tenerlos. Los programas públicos de empleo y los programas de garantía del empleo contribuyen, por ende, a la ampliación de la protección social y al logro de objetivos de activación. Este enfoque dual hace difícil su clasificación en alguna de esas dos categorías. Los programas públicos de empleo ofrecen una categoría diferente de medidas de política que puede combinar ambos objetivos y contribuir a ellos. Pueden ponerse en marcha rápidamente como parte de las ayudas sociales y preparar el terreno para políticas activas del mercado de trabajo a más largo plazo.

Hasta el momento, en la respuesta a la COVID-19 hemos visto medidas inmediatas para asegurar un nivel mínimo de ingresos mediante la expansión masiva del apoyo de emergencia a los ingresos. El próximo paso es lograr que la mayor cantidad de gente retorne al trabajo decente. Los programas públicos de empleo se convierten en un elemento clave en esta fase, pues ofrecen trabajo remunerado, dignidad y solidaridad mediante contribuciones a las comunidades o el suministro de los bienes y servicios públicos necesarios. También ofrecen oportunidades de adquirir competencias laborales a medida que el mercado de trabajo se recupera. Al mismo tiempo, hay una necesidad acuciante de fortalecer otras medidas de protección social, en particular garantizando la cobertura de salud. A medida que la economía se recupera, otras medidas comenzarán a tener un papel más importante, como aquellas que apoyan la transición fuera de la economía informal.

Figura 2: Los programas públicos de empleo



Es importante que estas políticas sean lo suficientemente flexibles y dinámicas para responder a estos cambios y desplegar la combinación correcta de medidas en el momento oportuno. Esto no solo exige el tipo de coherencia en las políticas mencionado anteriormente, sino también un seguimiento, una coordinación y un ajuste permanentes a medida que la situación evoluciona.

Referencias

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi y Pamela Dale. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures" ("documento viviente", actualizado el 24 de abril). <http://documents.worldbank.org/curated/en/383541588017733025/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-April-24-2020.pdf>.

OIT. 2009. *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*. CIT, 98.^a reunión.

---. 2011. "Efficient Growth, Employment and Decent Work in Africa: Time for a New Vision", Informe del Sector de Empleo de la OIT.

---. 2020. "Adjusting Labour Practices in Employment-intensive Works in Response to COVID-19", Reseña del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) de la OIT.

Lieuw-Kie-Song, Maikel, Kate Philip, Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot. 2010. "Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en Programas de Empleo Público (IPEP)", Sector de Empleo de la OIT, Documento de trabajo núm. 69. https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_554092/lang-es/index.htm.

McCord, Anna. 2012. "The Politics of Social Protection: Why are Public Works Programmes so Popular with Governments and Donors?" Nota informativa. Overseas Development Institute (ODI), Londres, septiembre.

OCDE/OIT. 2011. *Job-rich Growth in Asia: Strategies for Local Employment, Skills Development and Social Protection, Local Economic and Employment Development (LEED)*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110984-en>.

Philip, Kate, Maikel Lieuw-Kie-Song, Mito Tsukamoto y Anna Overbeck. 2019. "Employment Matters Too Much to Society to Leave to Markets Alone: The Role of Public Employment Programmes as Part of a Social Contract for the Future of Work", Sexta Conferencia de la OIT sobre Reglamentación del Trabajo Decente, julio.

Filipinas, Departamento de Trabajo y Empleo. 2020. "Department Order No. 210 – Guidelines for the Implementation of the Tulong Panghanapbuhay Sa Ating Displaced/Disadvantaged Workers Program (Tupad) #Barangay Ko, Bahay Ko (Tupad #Bkbk) Disinfecting/Sanitation Project." <https://www.dole.gov.ph/news/department-order-no-210-guidelines-for-the-implementation-of-the-tulong-panghanapbuhay-sa-ating-displaced-disadvantaged-workers-program-tupad-barangay-ko-bahay-ko-tupad-bkbk-disinfecting/>.

Sudáfrica, Comisión Nacional de Planificación. 2013. *National Development Plan 2030 – Our Future -Make it Work*.

Banco Mundial. 2018. *Estado de las redes de protección social 2018*. Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115>.