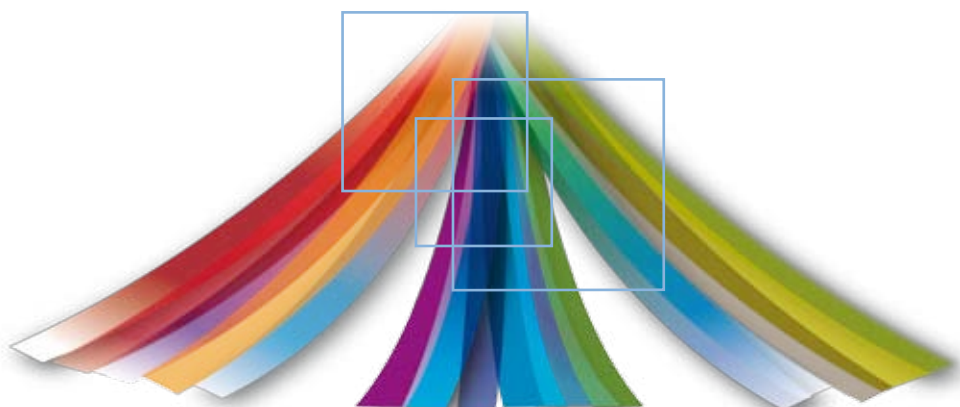


# RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización  
Internacional  
del Trabajo



## INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS: UNA HERRAMIENTA EFICAZ PARA CREAR EMPLEOS DECENTES

### 1. Resumen ejecutivo

El gasto público anticíclico en infraestructuras es una herramienta eficaz para crear empleo. En caso de que la demanda del sector privado sea escasa, los gobiernos actúan como empleadores de último recurso con objeto de mantener tanto el empleo como la demanda agregada. Las inversiones en infraestructuras suelen darse tanto en sectores económicos (mejora del transporte, en particular, a saber, carreteras, ferrocarriles y vías navegables) como en sectores sociales (educación, agua, aguas residuales y otros servicios). Con ellas se asientan las bases de un desarrollo a largo plazo y se abordan necesidades sociales inmediatas.

La realización de inversiones en infraestructuras o la mejora de la eficiencia en la ejecución de las obras presupuestadas en los programas de inversión pública son rasgos comunes de los programas de estímulo fiscal y pueden aplicarse rápidamente, puesto que, a menudo, se parte de planes que ya han sido aprobados. Siempre que sea posible, debe favorecerse

la inversión pública descentralizada. Las inversiones locales y su repercusión en las estrategias de desarrollo dan lugar a una mayor creación de empleo y un mayor sentimiento de propiedad y pueden fomentar rápidamente las economías locales. Se trata de un aspecto especialmente importante en tiempos de crisis.

Es de importancia vital que permitan evaluar los resultados generales en el ámbito del trabajo de estas inversiones en términos de empleo directo, indirecto e inducido, no sólo con objeto de evaluar los efectos a corto plazo, sino también para valorar el impacto a largo plazo en el crecimiento y sus efectos distributivos. Ya que muchos proyectos de infraestructura en países de bajos y medianos ingresos están cofinanciados por IFI, estas instituciones tienen que hacer lo posible para que se incluya un mayor contenido laboral en el desarrollo de infraestructuras.

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

De acuerdo con el Banco Mundial, el gasto en infraestructuras anunciado para 2009 representó una media del 64 por ciento de los programas de estímulo totales en las economías de mercado emergentes y el 22 por ciento del estímulo total en las economías de renta alta. La demora en la ejecución de tales proyectos puede ser un problema, ya que el refuerzo de las inversiones en infraestructuras podría no deparar los resultados previstos si existe la necesidad de dar una respuesta oportuna a la crisis.

En un estudio de la OIT sobre las medidas en materia de empleo y protección social adoptadas por 54 países se confirmó la importancia de las infraestructuras en programas de estímulo fiscal: un 87 por ciento de los países asignó un gasto fiscal adicional en infraestructuras. Un tercio de los mismos incluyó un componente específico en materia de empleo, a menudo asociado a objetivos para los grupos desfavorecidos. Por tanto, aunque la inversión en infraestructuras se acepta como un medio para la creación de empleo, la necesaria at-

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

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



enci3n al n3mero de puestos de trabajo creados y la fijaci3n del objetivo del empleo en su formulaci3n, ejecuci3n y seguimiento no han gozado de tanto reconocimiento.

Una evaluaci3n te3rica y basada en modelos del impacto del gasto en infraestructuras en el empleo lleg3 a la conclusi3n de que 1 000 millones de d3lares de los Estados Unidos invertidos en proyectos importantes en pa3ses avanzados generan unos 28 000 empleos, tanto directos como indirectos, en proporciones similares. El gasto en infraestructuras en los pa3ses en desarrollo tiene una repercusi3n sustancialmente mayor en el empleo: la inversi3n de 1 000 millones de d3lares de los Estados Unidos en Am3rica Latina puede crear hasta 200 000 puestos de trabajo directos; la inversi3n de tal cantidad en proyectos rurales en los que se haga un uso intensivo de mano de obra puede crear hasta 500 000 puestos de trabajo directos. No obstante, tales estimaciones son aproximadas y deben tratarse con cautela.

Los programas basados en el aumento de la inversi3n p3blica en infraestructuras y en programas de empleo de emergencia tienen dificultades para seleccionar y alcanzar a los beneficiarios previstos. Mientras que en tiempos de bonanza las iniciativas del sector p3blico recurren a mecanismos de selecci3n categoricos, centr3ndose en grupos de poblaci3n con dificultades para encontrar empleo (como j3venes y mujeres de ciertos entornos educativos y socioecon3micos), en una crisis, la ayuda p3blica debe dirigirse a un espectro mucho mayor de la poblaci3n. En cuanto a la selecci3n categorica, el objetivo de la misma suele consistir en priorizar la situaci3n laboral de los cabezas de familia, hombres y mujeres, en hogares en situaci3n de riesgo. Es asimismo necesario establecer una selecci3n geogr3fica para garantizar que los programas lleguen a las zonas m3s afectadas por la crisis. La dificultad pol3tica consiste en hacer coincidir la selecci3n de inversiones en infraestructuras con la selecci3n de objetivos de creaci3n de empleo, ya sea seg3n categor3a o zona geogr3fica.

### ***Ejemplos de nivel de gasto en infraestructuras y su repercusi3n en el empleo***

Las experiencias a prop3sito de las infraestructuras en los programas de est3mulo son muy diversas. En los Estados Unidos, el gasto en infraestructuras constituye un porcentaje reducido del est3mulo fiscal total posible contemplado en la Ley de recuperaci3n y reinversi3n (American Recovery and Reinvestment Act). Aunque se estima que las subvenciones concedidas por Gobierno federal a los gobiernos estatales y locales para la inversi3n en infraestructuras ascienden a 44 000 millones de d3lares, el gasto en infraestructuras efec-

tuado hasta el 30 de septiembre de 2009 ascendió a 4 400 millones de d3lares, lo que representa el 2,6 por ciento del est3mulo fiscal total durante dicho per3odo. La inmensa mayor3a del gasto en infraestructuras tuvo como finalidad mejorar el sistema de transporte del pa3s. Se estima que podr3an haberse creado unos 59 300 puestos de trabajo, directos o indirectos. Frente a las p3rdidas de empleos padecidas por los sectores subvencionados durante la actual recesi3n, los probables beneficios son bastante modestos en la construcci3n y m3s notables en el sector ligado al transporte. No obstante, dada la magnitud de los gastos en infraestructuras de la Ley de recuperaci3n y reinversi3n de los Estados Unidos, las posibilidades que tiene de mitigar el problema actual del desempleo en ese pa3s son bastante limitadas. Adem3s, frente al modelo actual de empleo, los nuevos puestos de trabajo resultantes de las inversiones en infraestructuras realizadas tender3an a favorecer a los hombres sobre las mujeres, a los blancos sobre quienes no lo son, a las personas que no disponen de t3tulo universitario sobre las que s3 lo tienen y a los trabajadores de edad avanzada sobre los trabajadores de otras edades.

Indonesia puso en marcha un programa de est3mulo fiscal valorado en 73,3 billones de rupias indonesias (IDR) (7 600 millones de d3lares de los Estados Unidos) para aumentar la demanda agregada. Se asignaron 12,2 billones de IDR (17 %) al desarrollo de infraestructuras, incluida la mejora de carreteras, puertos, puentes y sistemas de riego. El c3lculo del Gobierno, que fij3 un objetivo de creaci3n de empleo de m3s de un mill3n de trabajadores, lleg3 a sobrepasarse. Una nueva herramienta de diagn3stico desarrollada bajo la supervisi3n del CEAM, con la asistencia t3cnica de la OIT, a saber, una matriz de contabilidad social din3mica con una cuenta sat3lite relativa al empleo, contribuir3 a la mejora de las decisiones pol3ticas, al ofrecer asesoramiento a trav3s del an3lisis de la repercusi3n de la inversi3n p3blica en grupos espec3ficos de trabajadores y en la econom3a en su conjunto.

Durante el ejercicio 2008-2009, el Gobierno egipcio destin3 aproximadamente 15 530 millones de libras egipcias (EGP) (2 820 millones de d3lares de los Estados Unidos) a una serie de medidas de rescate. Entre las mismas se incluy3 un gran n3mero de proyectos, cuya financiaci3n se hab3a concentrado al inicio del periodo de ejecuci3n, destinados a mantener y estimular la demanda interior, prestar apoyo a los sectores afectados por la crisis y acelerar la ejecuci3n de los proyectos nacionales considerados de inter3s para el bienestar social a trav3s del aumento de la inversi3n de capital en las infraestructuras de las empresas de servicios p3blicos. El mayor porcentaje del gasto de inversi3n se destin3 a los proyectos relativos a infraestructuras de suministro de agua y aguas residuales, seguidos de los correspondientes a car-



reteras y puentes, al sector de la construcción y a los ferrocarriles egipcios. Las estimaciones revelan que está previsto que el programa de estímulo completo dé lugar a la creación de entre 661 420 y 729 650 nuevas oportunidades de empleo, según los niveles posibles de elasticidad de la demanda doméstica y el suministro para la exportación.

Algunos componentes del gasto público no sólo contribuyen al alivio a corto plazo, sino, asimismo, al crecimiento económico y al desarrollo general a través la acumulación

de capital físico y humano: físico, en particular mediante el desarrollo y mantenimiento de infraestructuras públicas útiles (fundamentalmente transporte y vivienda) y humano por medio del desarrollo de las cualificaciones de los trabajadores y la promoción de las PYME que intervienen en la ejecución de los proyectos. Los recortes del gasto en estos tipos de inversión tendrían graves repercusiones negativas en el empleo y la recuperación, a menos que se identificaran métodos de mantener los servicios reduciendo sus costes.

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

Los ejemplos precedentes ponen de relieve las dificultades relativas a la cantidad de puestos de trabajo creados y la selección de los distintos sectores de la población activa. El foco estratégico de las políticas debe desplazarse de la cantidad de dinero gastado al número de puestos de trabajo creados en relación con la población de trabajadores empleables y a la cantidad de los servicios públicos prestados en relación con las necesidades existentes. Debe desarrollarse una estrategia doble cuyo objetivo consista en ofrecer a corto plazo ayuda inmediata a los desempleados y, a largo plazo, crear empleo encaminado a colmar las carencias estructurales en lo que concierne a las infraestructuras. Los objetivos a largo plazo no podrán alcanzarse si no se desarrollan planes de infraestructuras nacionales, estatales, regionales y locales que, en su conjunto, formen una visión nacional coherente y entrañen el potencial de crear empleo.

Dar respuesta a la creciente demanda de una economía ecológica y adaptarse al cambio climático ofrece nuevas posibilidades en materia de puestos de trabajo, cualificaciones y desarrollo del espíritu empresarial. Las inversiones en infraestructuras que apoyen los nuevos regímenes de producción y consumo de bajas emisiones y la restauración de los recursos naturales productivos (protección contra inundaciones, recuperación de terrenos agrícolas y bosques, etc.) son elementos esenciales de una estrategia de “empleos verdes”.

#### **Medidas para garantizar una ejecución oportuna**

El aumento de la inversión pública como medio de creación de empleos durante una crisis conlleva una demora inherente en el ciclo de identificación, formulación y aprobación de los proyectos. Así pues, una ejecución rápida reviste una

importancia aún mayor, toda vez que una economía en recesión puede deteriorarse rápidamente. Cuanto más rápido puedan actuar los gobiernos para crear empleo y fomentar la demanda agregada, mejor. El ritmo de creación de puestos de trabajo dependerá en gran medida del tipo de proyectos (nuevos proyectos de grandes obras de construcción frente a pequeños proyectos o proyectos de mantenimiento), de las capacidades institucionales, de los procedimientos de contratación pública y de la experiencia previa en tales ámbitos. La simplificación de los procedimientos públicos de licitación es esencial para facilitar la rápida puesta en marcha de las medidas de estímulo. No obstante, es mucho más fácil asignar recursos adicionales que ejecutar los proyectos correspondientes.

En muchos países, el nivel medio de ejecución real de la inversión pública no llega al 50 por ciento del importe presupuestado. Por tanto, el principal reto a corto plazo consiste en lograr la ejecución plena de los recursos disponibles, más que asignar recursos adicionales. Empezar iniciativas especiales para acelerar la ejecución, sin efectuar modificaciones jurídicas en el marco reglamentario en el que se ejecutan los fondos, es un medio rentable para impulsar el empleo.

Para garantizar la aplicación oportuna de los programas de estímulo y beneficiarse de las estructuras administrativas existentes, los proyectos de infraestructuras y los programas de obras públicas en curso podrían obtener financiación adicional que les permitiera ampliarse. La concentración al principio del período de financiación de las inversiones en infraestructuras planificadas para los próximos años contribuye a acelerar la ejecución oportuna, puesto que normalmente no es necesario invertir en la planificación de nuevos proyectos. La realización de inversiones en infraestructuras planificadas o la mejora de la eficiencia en la ejecución de



las obras presupuestadas en los programas de inversión pública son rasgos comunes de los programas de estímulo fiscal dado que, a menudo, los planes ya han sido aprobados y pueden ponerse en marcha rápidamente.

Los nuevos programas financiados a través de programas de estímulo fiscal con arreglo a procedimientos administrativos normalizados pueden descentralizarse y dividirse en pequeñas subvenciones a escala local, de modo que se emplee a pequeños contratistas locales, a trabajadores locales y a recursos locales con el fin de mejorar de manera eficaz los resultados en materia de empleo que integra el componente de infraestructuras de los programas. Ello suele ser más eficaz que unos proyectos planificados y ejecutados de forma centralizada en lo que atañe a la respuesta oportuna y la creación de más empleos.

### **Selección**

En los programas tradicionales de inversión pública, las opciones de selección son, a menudo, limitadas, ya que la mayoría de los trabajos suelen llevarlos a cabo empresas privadas. No obstante, sus objetivos pueden verse influidos en cierta medida por las innovaciones en los sistemas y procedimientos de contratación pública. Por esta razón, los programas de empleo público, a los que pueden aplicarse mecanismos de selección especiales, podrían desempeñar una importante función complementaria.

La mera priorización de la ejecución de los proyectos de inversión en los ámbitos más afectados por la crisis constituye un importante medio de selección, mientras que la subcontratación de trabajos de pequeña magnitud a contratistas (trabajadores) locales permite dirigir dicha selección a grupos especiales como las mujeres. Una situación de beneficio total consiste en invertir en proyectos de mantenimiento olvidados. Éstos suelen requerir una gama de cualificaciones, servicios y suministros que pueden estar disponibles a escala local. En las actividades de mantenimiento regulares, las mujeres pueden aprovechar un porcentaje mayor de oportunidades de empleo.

### **Repercusiones del gasto en infraestructuras**

Las inversiones en infraestructuras suelen darse a menudo en los sectores económicos (mejora del transporte, en particular, a saber, carreteras, ferrocarriles y vías navegables) y sociales (educación, agua, aguas residuales y otros sectores públicos). Esto sienta las bases de un desarrollo a largo plazo y aborda asimismo las necesidades sociales inmediatas. La composición de las inversiones en infraestructuras depende en gran medida de las necesidades inmediatas del país. La mejora del acceso a través del mantenimiento y la rehabilitación de carreteras es una receta eficaz, ya que las necesidades siempre exceden los créditos presupuestarios ordinarios disponibles, incluso en tiempos de normalidad. Además, una parte significativa de tales obras puede ejecutarse a través de contratistas de pequeña o mediana magnitud o bien de microempresas, a los que, por tanto, se promueve.

Las inversiones en infraestructuras orientadas hacia el empleo conllevan un importante efecto multiplicador del mismo. Crean empleos directos para las personas directamente afectadas. El enfoque basado en los recursos locales garantiza un importante efecto indirecto en el empleo, al aumentarse el recurso a los productos y servicios locales. De resultas de ello, se estimulan el consumo y la demanda locales procedentes de las rentas locales más altas, lo que conlleva un efecto inducido para la economía local. El número de puestos de trabajo creados realmente por los recientes programas de estímulo fiscal parece adecuarse a los previstos. No obstante, dicho dato ha de tomarse con cautela, ya que la definición de puesto de trabajo difiere de un país a otro. No existe una manera uniforme de contabilizar el empleo directo creado en el marco de un programa de estímulo fiscal y la mayoría de los países experimentan dificultades a la hora de recopilar datos fiables. Es necesario un esfuerzo consolidado para comprender y documentar mejor los efectos, con el fin de poder ofrecer un asesoramiento más adecuado a propósito de las medidas a través de las que se obtienen los mejores efectos multiplicadores, habida cuenta de los objetivos de cada país.



## 4. Conclusiones y recomendaciones

Las inversiones en infraestructuras deben dirigirse tanto a crear capital orientado a un desarrollo sostenible como a garantizar un crecimiento incluyente: capital humano (incluidas las cualificaciones), desarrollo del empleo (incluidos los “empleos verdes”) y de la iniciativa empresarial y capital físico (construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructuras y recursos naturales y productivos). Es de importancia vital evaluar los resultados generales en el ámbito del trabajo de estas inversiones en términos de empleo directo, indirecto e inducido, no sólo con objeto de evaluar los efectos a corto plazo, sino también para valorar el impacto a largo plazo en el crecimiento y sus efectos distributivos.

Siempre que sea posible, debe darse preferencia a la inversión pública descentralizada. Las ventajas de las inversiones locales revisten especial importancia en tiempos de crisis. En primer lugar, los procesos de toma de decisiones descentralizados suelen ser más rápidos y logran que la población local se comprometa más con los proyectos.

Mejoran asimismo la selección y su uso y mantenimiento apropiados. En segundo lugar, los trabajos llevados a cabo suelen ser de pequeña escala y conllevan unas licitaciones de menor cuantía, lo que se traduce en una necesidad menor de maquinaria pesada, lo que aumenta asimismo la creación de empleo con respecto a la cantidad invertida. En tercer lugar, es más probable que las licitaciones descentralizadas se adjudiquen a empresas locales que empleen a trabajadores de la zona, lo que fomenta la economía y la recuperación locales.

Ya que muchos proyectos de infraestructura en países de bajos y medianos ingresos están cofinanciados por instituciones financieras internacionales, éstas deben hacer lo posible para que sus regímenes permitan la inclusión de un mayor contenido laboral en el desarrollo de infraestructuras. El reajuste de las modalidades de formulación, adquisición y contratación de tales proyectos podría tener un importante efecto en el empleo.

## 5. Lecturas y recursos adicionales

- Bental, P; Beusch, A; de Veen, J. 1999 *Employment-Intensive Infrastructure Programmes: Capacity building for contracting in the Construction Sector* (Geneva, Development Policies Department, ILO). Also available at: [http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/green\\_guide.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/green_guide.pdf)
- Tournée, J.; van Esch, W. 2001 *Community contracts in urban infrastructure works – Practical lessons from experience*. (Geneva, ILO) also available at: [http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/community\\_contr.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/community_contr.pdf)
- Tajgman, D; de Veen, J. 1998. *Employment-Intensive Infrastructure Programmes: Labour policies and practices - How labour issues are incorporated and progress on working conditions and standards can be made with the involvement of the social partners*. (Geneva, Development Policies Department, ILO)
- “Employment-Intensive Investments for Sustainable Development” – Open courses in English and French at ILO/ITC Turin for high level planners, decision makers and social partners.