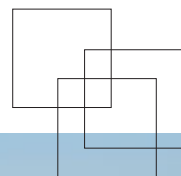




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

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



**Nota orientativa 7-2
Los PPE y el sector social:
un medio para abordar la
problemática social**

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 Otobe, 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 7-2

Los PPE y el sector social: un medio para abordar la problemática social

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.ifro.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 7-2

Los PPE y el sector social: un medio para abordar la problemática social



Objetivo


Este módulo tiene como objetivo que los profesionales y responsables de formular políticas puedan valorar las posibilidades de incluir al sector social dentro del espectro de trabajos de un programa público de empleo (PPE)¹, y examinar el tipo de actividades que se realiza en ese sector, así como los temas políticos y prácticos particulares que a él se asocian. También se propone explorar el modo en que se utilizan los PPE para abordar diversas problemáticas sociales, como parte de estrategias más amplias de desarrollo social, así como algunas de las prácticas laborales innovadoras en esta área, que surgen de la participación de la comunidad en la identificación y el establecimiento de prioridades en los proyectos.

Introducción

En muchos países, existe una amplia gama de necesidades de servicios sociales no satisfechas, que van desde la atención sanitaria a la educación, y del cuidado de las personas mayores a las actividades recreativas para jóvenes. Estas carencias frecuentemente se agravan como resultado de los recortes en el gasto social.

En un extremo del espectro del “trabajo” en el sector social están las modalidades de empleo reconocidas y formales, como las desempeñadas por el personal de enfermería, los maestros y los trabajadores sociales, quienes habitualmente (aunque no siempre) están empleados en el sector público. En muchos contextos, la demanda de servicios sociales excede la oferta formal de esos servicios, por lo que se han tenido que complementar con diversos tipos de servicios auxiliares. Frente a la crisis del SIDA en muchas partes de África, por ejemplo, ha surgido la necesidad de ampliar los servicios de cuidados domiciliarios, así como el cuidado de huérfanos y niños en situación de vulnerabilidad. Para abordar este tipo de crisis sociales y solucionar las consiguientes carencias en la prestación de servicios, muchas sociedades se han valido de una combinación de financiación social o contribuciones de donantes y el trabajo voluntario.

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 del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011).



Además, a menudo se han servido de ampliar el ámbito del trabajo no remunerado del cuidado de las personas, tanto en el hogar como fuera de él, y han recurrido al papel tradicional de la mujer como prestadora de cuidados para satisfacer esta necesidad social.

El límite difuso entre lo que se reconoce como “trabajo” y lo que se considera, en cambio, responsabilidad no remunerada de cuidar a otros miembros de la comunidad puede conllevar la pérdida de oportunidades para crear empleo en cierta escala en el sector social, fomentar una mayor participación de la mujer en los PPE, y asignar un valor monetario al trabajo no remunerado que las mujeres realizan, así como a sus competencias.

Sin embargo, el trabajo en este sector suscita un conjunto de problemas que les son propios. En el trabajo de prestación de cuidados a personas, la dimensión de “cuidados” es intrínseca a la tarea, y requiere capacidades y una sensibilidad especiales. El cuidado de huérfanos, por ejemplo, exige crear una relación con los niños para fundar estructuras de apoyo que les permitan continuar con su vida. Todas las formas de cuidado suponen asumir un compromiso con las personas que están en situación vulnerable, y se deberá tener especial cuidado de no permitir que se abuse inadvertidamente de esa vulnerabilidad. Al mismo tiempo, es difícil que los cuidadores no se vean afectados por las tragedias humanas a las que están expuestos en su trabajo. Por esta razón, puede ser necesario proporcionarles competencias adecuadas para manejar esas situaciones, así como instancias para recibir apoyo emocional y asesoramiento.

Si bien el trabajo asistencial constituye una parte significativa del trabajo en el sector social, el empleo público también se utiliza como instrumento para responder a una gama mucho más amplia de cuestiones de política social. Las innovaciones observadas en ese sentido se han originado, en gran medida, como respuesta a los procesos participativos en que las comunidades han ayudado a determinar y a asignar prioridad al trabajo que debe realizarse. En este contexto, el debate suele orientarse a cómo el trabajo en el marco de un PPE puede abordar los problemas sociales que enfrentan las comunidades, entre otros, el alcoholismo, la violencia contra las mujeres, el analfabetismo y los embarazos en la adolescencia. Si bien estos problemas no han sido tradicionalmente el centro de interés de los PPE, la innovación a nivel comunitario ha resultado en la formulación de estrategias de respuesta creativas, como las actividades recreativas para jóvenes, las iniciativas de seguridad comunitaria, el desarrollo de los espacios verdes y el arte público, la organización de ligas de deporte, el apoyo a las escuelas, las campañas de concienciación, y muchas otras actividades.

El trabajo en el sector social también se caracteriza por contar con una gran proporción de participación de la mano de obra: hasta un 65 por ciento, y posiblemente más. Además de las ventajas de su efecto de multiplicador

social, el trabajo también contribuye a la introducción de un enfoque sectorial que resulta muy eficaz en función de los costos.

En el pasado, algunos programas, como el de Promoción Nacional de Marruecos – iniciado en 1961 –, operaban en el límite entre los PPE y la función pública. Este PPE es el más antiguo de África, y está financiado con recursos nacionales asignados en partidas presupuestarias anuales a las provincias. En 1977, se crearon empleos temporales en la administración pública en las zonas urbanas como medida de lucha contra el problema del desempleo (*emplois d'opportunité occasionelle* – EOO). El presupuesto inicial para estos puestos de trabajo se situó en un 10 por ciento del presupuesto total del programa, pero creció progresivamente hasta alcanzar un 50 por ciento en 1996. La mayoría de los empleos fueron ocupados por el segmento más pobre de la población, en particular mujeres sin calificaciones que se desempeñaban como limpiadoras en hospitales locales, auxiliares en tareas de secretaría en oficinas públicas, entre otras ocupaciones.

En la práctica, y más recientemente, las mayores innovaciones en los PPE en el sector social han tenido lugar en Sudáfrica; y solo algunos otros países han integrado en sus programas de empleo el trabajo en el sector social. En Sudáfrica, esta labor se realiza a través de dos mecanismos: el Sector Social del Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP), que constituye el segundo componente más amplio del programa después de la infraestructura, y el Programa de Trabajo Comunitario (PTC). Este último es un componente relativamente nuevo del PAOP, y complementa los programas sectoriales gracias a un programa localizado en que las comunidades participan en la determinación de las actividades que deben realizarse para mejorar su calidad de vida. Ello conduce a un espectro de trabajo multisectorial en cada sitio. En este contexto, el trabajo en el sector social – y el trabajo que aborda los problemas sociales – han surgido como un fuerte componente del repertorio de trabajo.

Tipos de trabajo en el sector social²

Trabajo en servicios comunitarios

La prestación de cuidados a domicilio se ha convertido en una parte importante del programa PAOP de Sudáfrica, tanto en su Sector Social como en su Programa de Trabajo Comunitario (PTC), y ha surgido como respuesta a las prioridades locales establecidas por las comunidades.

Si bien la necesidad de prestar asistencia a domicilio se detectó en el contexto de la epidemia del VIH/SIDA y la alta prevalencia de la tuberculosis, ha quedado claro que existen serios déficits de otros tipos de atención; en particular para las personas mayores que carecen de suficiente

² Resumido de Phillip, 2012.



apoyo social – incluso pese a estar percibiendo una jubilación – y también para el creciente número de huérfanos y niños en situación de vulnerabilidad.

Los cuidados a domicilio abarcan una amplia gama de tareas. Dependiendo del grado de asistencia disponible en el hogar, puede que se requiera higienizar a la persona que necesita atención, cambiar la ropa de cama, limpiar la casa y el jardín, realizar tareas de mantenimiento del hogar, lavar ropa y sábanas, cocinar, alimentar al paciente, facilitar los vínculos con los servicios sociales y/o sanitarios, así como proporcionar mano de obra para cuidar huertas domésticas.

En el caso de hogares encabezados por un niño, se podría procurar atenuar la carga que suponen, para el hermano mayor, las tareas del hogar y el cuidado de los más pequeños, y ayudarle a asistir a la escuela, hacer los deberes, y participar en actividades deportivas y recreativas, de manera que también pueda tener momentos en que pueda disfrutar de su “niñez”.

Aunque gran parte del trabajo no sea calificado, los trabajadores que prestan cuidados a domicilio suelen enfrentarse a situaciones que requieren un nivel mínimo de habilidades médicas. La capacitación es fundamental para estos trabajadores, y les puede proporcionar una profesión que les permita acceder a un empleo más formal en el sector de la salud.

Este tipo de trabajo también requiere una vigilancia y supervisión sólidas, pues existe el riesgo de que puedan perpetrarse abusos a niños – y también a adultos – en situación vulnerable. Frente a estos riesgos, deberá ponerse en una balanza la continuidad de la asistencia y la necesidad de establecer múltiples relaciones de asistencia, a fin de limitar las posibilidades de que

se produzcan abusos. La calidad de la atención requiere establecer fuertes vínculos con los servicios sociales y los sistemas de salud pertinentes, así como mecanismos para fijar normas mínimas y asegurar la calidad.

En Sudáfrica, la supervisión de este trabajo suele contratarse a ONG que ya tengan experiencia en ese ámbito, lo cual contribuye a la sostenibilidad de la sociedad civil y al mismo tiempo garantiza que el trabajo se lleve a cabo en un marco institucional que tenga en cuenta los requisitos específicos de ese tipo de tareas.



Apoyo a centros de desarrollo de la primera infancia

El apoyo a los centros de desarrollo de la primera infancia puede adoptar diversas formas. En el Sector Social del PAOP, se ha buscado sobre todo ofrecer capacitación al personal en funciones de los centros y mejorar la calidad de la asistencia, aunque también se ha evaluado la posibilidad de incorporar nuevos trabajadores. En el PTC, las necesidades de los centros se determinan mediante procesos de consulta, y por lo general se relacionan con tareas auxiliares de apoyo al personal en funciones, por ejemplo, actividades lúdicas, lectura de cuentos a niños y ayuda en tareas de limpieza y cocina.

Lima Development, una de las organizaciones encargadas de la ejecución del PTC, procura crear entornos seguros en que los niños puedan jugar y desarrollarse a través del juego. La idea es establecer “espacios seguros de juego” en las comunidades, donde los niños puedan aprender y desarrollar al máximo su potencial.

No todo el trabajo realizado se circunscribe al “sector social”, incluso si persigue un fin social; tampoco supone necesariamente el cuidado directo de niños, aunque los resultados de la labor mejoren la calidad de esos cuidados.

Así, por ejemplo, parte importante del apoyo a los centros de desarrollo de la primera infancia podría ser construir y mantener huertas, o también prestar servicios de paisajismo, reparaciones y mantenimiento de edificios, así como construir baños.

Lima Development también ha fomentado la incorporación de participantes del PTC con discapacidades a fin de que fabriquen juguetes para los centros, por ejemplo, utilizando recortes de madera para elaborar juguetes didácticos, a saber, cubos, esferas y pirámides que puedan decorarse con pinturas no tóxicas; además, el PTC también ha ayudado a construir juegos de trepar en los centros.

Construir un buen juego de trepar exige una buena cuota de reflexión. Nuestros juegos se fabrican de tal modo que cada pieza ayude al niño a desarrollar un cierto aspecto de su inteligencia corporal-quinestésica, por ejemplo, “hacer

equilibrio en el puente”, “reparar por la red”, “colgarse y balancearse”, entre otros. (TIPS Case Study Series 2011a).

Apoyo a las escuelas

En muchas comunidades, la situación de la educación es motivo de preocupación. Tras entablar conversaciones con los directores y los órganos directivos de las escuelas, se identificaron una serie de necesidades de apoyo. Aunque la ayuda excluye las funciones de enseñanza, la asistencia prestada puede fortalecer el entorno de aprendizaje en las escuelas. La lista de posibles actividades que figura a continuación proviene de Seriti Institute, un organismo encargado de la ejecución del PTC, e ilustra el espectro de posibilidades de trabajo:

- organizar patrullas escolares para vigilar la llegada y la salida de los niños a la escuela (cruzar calles, vigilar “lugares peligrosos” propensos a la violencia);
- reparar vallas, y organizar patrullas de seguridad en el recreo, por ejemplo, para evitar el tráfico de drogas;
- mantener y reparar edificios y limpiar las instalaciones (los gastos de pintura y materiales de limpieza corren por cuenta de la escuela, mientras que la mano de obra la proporciona el PTC);
- limpiar los patios;
- realizar la limpieza diaria de los aseos;
- organizar y supervisar las clases de deberes por la tarde;
- ayudar en la organización de actividades de deporte extracurriculares;
- ofrecer auxiliares a los maestros cuando las clases son numerosas;
- establecer y mantener huertas, plantar árboles y realizar tareas de jardinería en los patios de la escuela;
- organizar el reciclaje de los desechos propios de la escuela, como medida para sensibilizar a los hogares de los alumnos;
- participar en planes de alimentación – cuando las escuelas se ocupan de la atención de niños en situación de vulnerabilidad;
- construir o mantener instalaciones deportivas y recreativas;
- ayudar a que las escuelas sean zonas libres de alcohol y armas; y
- responder a otras solicitudes formuladas por la junta directiva de la escuela a través del director.

Las escuelas proporcionan de por sí un marco institucional que, en las circunstancias adecuadas, puede ofrecer una plataforma lista para la incorporación de los auxiliares escolares, y permitir un despliegue relativamente rápido del personal, lo cual ayudará a mejorar el entorno de aprendizaje de manera significativa.

Entre los principales aspectos de diseño, deberán tenerse en cuenta los arreglos administrativos y de supervisión, con la finalidad de que el programa alivie la carga general del personal educativo sin generar nuevas cargas. Además, se deberá gestionar la interacción entre los auxiliares escolares y los alumnos de modo que se aborden los riesgos de abuso, pues el cuidado de estos últimos es responsabilidad de la escuela.

Si bien algunas tareas no requieren calificaciones, también existe margen para integrar trabajo más calificado en los programas escolares, por ejemplo, en tareas administrativas y de informática. Además, la participación en los programas escolares puede reservarse a aquellas personas que posean un certificado de estudios primarios, y diseñarse para ayudarles a continuar sus estudios en el área de la educación.

Seguridad de la comunidad

En el contexto de las consultas celebradas con las comunidades para determinar cuáles eran sus prioridades, a menudo se planteó el problema de la seguridad, en relación con la incidencia de los delitos y la violencia, por ejemplo, la violencia doméstica y el maltrato a mujeres y niños.

En distintos contextos, las comunidades han hallado medios creativos para abordar las necesidades de seguridad de la comunidad, y van desde cortar el pasto alto y los arbustos adyacentes a los pasajes utilizados por mujeres y niños, montar guardias en la calle en conocidos lugares peligrosos propensos a que se cometan violaciones o zonas vulnerables de la comunidad, hasta asociarse con la policía para establecer foros conjuntos con la policía de proximidad y desarrollar actividades conexas. Si bien estas actividades podrían dar lugar a situaciones de vigilancia parapolicial, ello podría evitarse mediante asociaciones formales e integrando esa labor en un repertorio más amplio de actividades.

En Manenberg (Ciudad del Cabo), el PTC transformó un vertedero, que era un lugar propenso a la delincuencia, en un parque recreativo comunitario que hoy se conoce como “jardín de la paz”. De manera análoga, en Bokfontein, se rellenó una cantera abandonada, donde dos niños habían muerto ahogados, para convertirla en un espacio público recreativo.

Para las comunidades pobres, romper el ciclo de la delincuencia también puede ser un desafío. En Manenberg, un municipio del oeste de Ciudad del Cabo, bien conocido por las guerras de bandas y el tráfico de drogas, se impulsó una iniciativa para romper con el ciclo de delincuencia y se utilizó

el PTC para reintegrar en la comunidad a expresidarios, en colaboración con el Departamento de Servicios Penitenciarios. (TIPS Case Study Series 2011b).



Recreación, arte y cultura

Las actividades recreativas, artísticas y culturales también contribuyen a la seguridad de la comunidad, pues mantienen a los jóvenes alejados de los problemas, además de crear espacios públicos y parques que resulten atractivos y promover la plantación y el mantenimiento de árboles de sombra y frutales.

Más allá del interés más predecible de la comunidad en las infraestructuras materiales (un camino, agua corriente, etc.), la comunidad de Bokfontein también valora los espacios públicos agradables. A los lados de su nueva calle se han plantado árboles que proporcionarán sombra y atenuarán la impresión de dureza del empedrado y el calor agobiante de la superficie de la calle. El nuevo parque ofrece un amplio espacio verde para que esta comunidad marginada y empobrecida “disfrute de la naturaleza”, en palabras de Mohlala, como cualquier otra comunidad más rica. (Langa y Von Holdt 2010).

El arte popular es otra estrategia para transformar el medio en que viven las personas, y puede incluir el pintar murales y mosaicos en muros vacíos, en paradas de taxis, escuelas y otros locales públicos.

Seguridad alimentaria

Si bien el trabajo en el área de la seguridad alimentaria no corresponde propiamente al sector social, es una parte fundamental del tipo de trabajo de índole social que aquí se aborda, pues el apoyo a la creación y/o mantenimiento de huertas es un componente integral de la asistencia que se presta a clínicas, escuelas y centros de desarrollo de la primera infancia, así como a familias vulnerables que sufren presiones por razones laborales y no pueden mantener un nivel básico de seguridad alimentaria.

Las intervenciones en materia de seguridad alimentaria pueden tener fuertes repercusiones en la nutrición infantil, el rendimiento escolar y las formas más graves de pobreza.

Trabajo administrativo, de investigación y de oficina

En general se da por hecho que el trabajo en el marco de un PPE no es calificado, pero ello no tiene por qué ser así. Entre las muchas formas que puede adoptar el trabajo en el sector social, tal como se describió

anteriormente, surgen oportunidades de prestar servicios más especializados, como el trabajo administrativo, las tareas de mantenimiento de archivos, y también actividades vinculadas al área informática, como la captura de datos.

También es posible que los participantes del PPE lleven a cabo, por ejemplo, encuestas de interés social utilizando metodologías de captura de datos mediante teléfonos móviles, y ayuden a realizar un mapeo de los resultados y productos del programa utilizando un Sistema de Información Geográfica (SIG), tal como se ha ensayado en el PTC.

Este tipo de oportunidades tienen el potencial de atraer a los jóvenes – en particular cuando se utilizan tecnologías de la información –, sobre todo, a un número mayor de jóvenes semicalificados que de otro modo podrían quedar excluidos del mercado de trabajo. Estas formas de trabajo también ofrecen un amplio margen para el desarrollo profesional como parte de las estrategias de salida.

Otra área de interés en los programas de Sudáfrica es la alfabetización, que aunque requiere un mayor nivel de competencias es capaz de producir un importante efecto social.

Los PPE como instrumentos de desarrollo social

Todos los PPE ofrecen una variedad de multiplicadores sociales, derivados de las repercusiones que producen la actividad laboral y los ingresos percibidos. Entre estas repercusiones están las relacionadas con la



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

inclusión social, y, en el plano de los hogares, la nutrición infantil, la asistencia escolar y otros indicadores sociales.

En el contexto de los PPE en el sector social, existe, no obstante, más margen para enfocar el trabajo directamente a la consecución de resultados de desarrollo social, y los PPE son un instrumento para conseguirlos.

Esto queda claro en el repertorio de trabajos descritos anteriormente, en los que las tareas realizadas pueden tener fuertes repercusiones (adicionales) en la nutrición infantil, la mejora del entorno de aprendizaje, el fortalecimiento de las instituciones sociales – por ejemplo escuelas y clínicas –, el fomento de la inclusión social de los jóvenes no solo como trabajadores sino también como participantes en actividades deportivas y recreativas, y el abordaje de problemas como el alcoholismo y el abuso de drogas que aquejan a la sociedad.

El uso del empleo en programas públicos como instrumento en esa forma ha surgido con más fuerza en las comunidades que han participado en la identificación y asignación de prioridades en los proyectos, pues en el proceso de celebración de consultas comunitarias se ha debatido acerca de los problemas sociales que estas enfrentan, y sobre el modo en que el PPE puede contribuir a solucionarlos.

Esta es una característica particular del PTC en Sudáfrica, en que el repertorio de trabajos se define a nivel local – teniendo en cuenta una serie de criterios –, en lugar de estar definido de antemano por el programa. Los criterios para seleccionar las tareas en el marco del PTC son: poseer una intensidad de mano de obra de al menos 65 por ciento y ser “trabajo útil” que contribuya al bien común y/o a mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Tomando en consideración estos criterios, las comunidades han tendido a dar más prioridad al trabajo en el sector social, y han encontrado mecanismos para aplicar el programa de manera creativa con la finalidad de abordar los problemas sociales que diariamente afectan su calidad de vida.

Otro aspecto de la contribución de los PPE al desarrollo social es su capacidad para atraer y absorber la participación de las mujeres. Ello se debe, en cierta medida, a que gran parte del trabajo propuesto se ajusta a los roles de género tradicionales, por lo que las mujeres pueden sentirse seguras respecto de sus habilidades, incluso si nunca se han desenvuelto en el mercado laboral. También significa que al desempeñar este tipo de tareas en contextos más tradicionales y patriarcales es probable que encuentren menos resistencia desde el punto de vista cultural.

Sin embargo, ello no quiere decir que el trabajo en el sector social no sea atractivo para los hombres, o que las mujeres solo deban realizar tareas relacionadas con su rol de género tradicional. El espectro de tareas puede

diseñarse de tal modo que se logre un equilibrio de género. Así, el trabajo en el ámbito de la seguridad de la comunidad, el apoyo a las escuelas, las actividades recreativas y de arte popular tienen en su conjunto el potencial de interesar a hombres y mujeres por igual. Del mismo modo, el trabajo en el sector social puede organizarse para atraer a diversas categorías de jóvenes, con miras a incluir formas de trabajo que requieran mayores calificaciones, por ejemplo, las relacionadas con el uso de tecnologías de la información, como se señaló anteriormente.



Conclusión: El potencial no explotado de los PPE en el sector social

Se han ilustrado las oportunidades de innovación que ofrece el trabajo en el ámbito del sector social; sin embargo, en la práctica, continúa siendo un área poco desarrollada de los PPE en muchos países. Con todo, tiene un gran potencial para contribuir al programa más amplio de la integración del desarrollo en el plano local, pues puede repercutir de manera significativa en el desarrollo social y en el modo de abordar los desafíos, así como en las perspectivas de crecimiento económico:

Es el sector donde se forma el capital social, el origen de todas las otras formas de capital independientemente de cómo deseemos definirlo. En un estudio en Italia, Robert Putnam (1993) concluyó que la presencia del capital social y el dinamismo de la sociedad civil son determinantes para el desarrollo social y la democracia política. Va incluso más allá y afirma que la fuerza del capital social y la vitalidad de la sociedad civil son indicadores mucho más confiables del crecimiento económico futuro. Cualesquiera sean los argumentos a favor o en contra, debe reconocerse que el sector social tiene algo que posibilita estimular el crecimiento y las oportunidades de empleo.

Oupa Ramachela, 2005

Referencias bibliográficas

- 
-  Antonopolous, R. *Promoting Gender Equality through Stimulus Packages and Public Job Creation – Lessons Learned from South Africa's Expanded Public Works Programme*; Levy Institute, 2009
 -  Langa, M. y H. Von Holdt, 2011. “Bokfontein: The nations are amazed”. en Daniel, Naidoo, Pillay & Southall (eds.) (2011) *New South African Review 2*, Wits University Press, Johannesburg.
 -  Philip, Kate. 2012. *The Community Work Programme: Building a Society that Works*. Documento de trabajo, OIT, Ginebra. De próxima aparición.
 -  Ramachela, O. 2005. *The Business of the Expanded Public Works Programme (EPWP) in the Social Sector*. HSRC, Pretoria.
 -  TIPS (Trade and Industrial Policy Strategies), 2011. Case Study Series: Innovation in CWP. Elaborado para el Ministerio de Gobernanza Concertada (DCoG), Pretoria. www.tips.org.za, último acceso el 20 de diciembre de 2011.
 - a. Early Childhood Development – Giving Children a Head Start in Life
 - b. Manenberg – Breaking the Cycle of Criminality.

Lista de verificación

EL TRABAJO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES Y COMUNITARIOS	
Responder las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
¿En qué situación se encuentra la prestación de servicios públicos en la zona en que se aplicará el programa?	
¿Existen carencias en relación con los servicios asistenciales, de salud u otros servicios sociales susceptibles de abordarse en el marco de un PPE?	
Examinar los principales problemas sociales de la zona seleccionada. ¿Existe margen para utilizar el PPE como medio para abordar estos problemas, o para ampliar los programas existentes?	
Evaluar la “infraestructura” de apoyo a esos programas. ¿Serán capaces de relacionarse y recibir el apoyo de los servicios de salud y/o sociales formales?	
Estudie los tipos de trabajo que pueden definirse como “de utilidad”.	
¿Qué riesgos son específicos del trabajo en el sector social y cómo pueden mitigarse?	
¿Contribuye el trabajo al bien común, los bienes comunitarios o los servicios sociales?	
¿Vela por la libertad, la equidad, la seguridad y la dignidad?	
Examinar la capacidad de absorción de mano de obra de los proyectos	
No se sacrifica la calidad de las obras	
Se utiliza la capacidad y los conocimientos técnicos disponibles	
¿Qué tipo de capacitación se requiere en el trabajo en el sector social?	
Examinar los métodos que priorizan los recursos locales	
Metodologías de participación comunitaria	
Disponibilidad de recursos, materiales locales, tecnología y capacidad	
Margen para crear y asociarse a organizaciones de la sociedad civil	
Enfoques geográficos o locales (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	
Modo de asegurar que el trabajo no desplace los empleos existentes	
Modo de asegurar que el trabajo no incluya tareas ya realizadas por empleados públicos	



Notas



A series of horizontal dotted lines for taking notes.

9 789223 267711

ISBN: 978-92-2-326771-1

