

Reconsiderando Programas de Empleo Público: ¿Yendo Más Allá de las Redes de Seguridad?

por Radhika Lal, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

Los programas de trabajo temporal y de empleo público (PEPs) han sido considerados por mucho tiempo como un elemento básico de la asistencia social. Sin embargo, la mayor parte de ellos han sido diseñados como “redes de seguridad” en el contexto de programas de intervenciones anticíclicas y respuestas ante situaciones de crisis con el objetivo de proporcionar un apoyo de ingreso a personas desempleadas en la forma de dinero o comida a cambio de trabajo (ver del Ninno et al., 2009). Mientras que en algunos casos también ha habido un enfoque para reducir la pobreza o el desempleo a largo plazo, hasta hace poco ni el diseño de los programas ni la escala de implementación habían sido lo suficientemente significativos para poder reducir considerablemente la pobreza.

Un estudio reciente (IPC Working Paper No. 66 por Lal y Miller et al.) se basa en nuevos enfoques conceptuales e innovaciones en el diseño e implementación de dichos programas para afirmar que cuando los programas de frentes de trabajo y de empleo están enmarcados en una perspectiva de desarrollo a largo plazo ellos tienen el potencial de mitigar los efectos de las crisis en el empleo—el cual en recientes crisis ha mostrado que puede tomar entre 5-7 años para recuperarse—al igual que asegurar un crecimiento más inclusivo. El hecho de que un enfoque basado en derechos humanos para PEPs ha despertado interés en políticas que tienen el potencial de contribuir a la resiliencia social y económica de la economía local y nacional. Un ejemplo de PEP basado en derechos humanos es la Ley Nacional Mahatma Gandhi para el Empleo Rural Garantizado (MGNREGA por sus siglas en inglés) en la India, que fue iniciado antes de la crisis y podría ser efectivo en mitigar los efectos de la crisis en los pobres y en reactivar la demanda. El interés en programas “abordables” y escalables para reforzar la demanda doméstica, sólo podría aumentar en los foros internacionales dado el enfoque emergente en alcanzar un patrón de crecimiento global más equilibrado en el período posterior a la crisis.

En el contexto de un marco de desarrollo a largo plazo para PEP, el estudio evalúa la conveniencia y viabilidad de adoptar una garantía de empleo (EG por sus siglas en inglés) universal o parcial para hacer que los PEPs sean un complemento más estable a la creación de empleo inducido por el mercado, particularmente en situaciones en las cuales los niveles de pobreza laboral y de desempleo son significantes. El estudio señala que para esto se requiere cambiar hacia un enfoque basado en la demanda, en donde el objetivo es de responder a la demanda insatisfecha de oportunidades de empleo al mismo tiempo que se aborda los déficits en infraestructura y la prestación de servicios. El artículo argumenta que enmarcar los PEPs en el contexto de EG permite integrar mecanismos de planificación y contabilidad críticos para la obtención de resultados como la creación directa de empleo, la creación de activos útiles y la prestación de servicios.

Esto indica que cuando se logra tener un entendimiento que los PEPs continuarán a largo plazo, sinergias y oportunidades de convergencia con otros programas pueden ser más fácilmente identificados que si hubieran sido diseñados como parte de una red de seguridad a corto plazo. Al explorar las complementariedades e interacciones con varios programas de asistencia social y políticas activas de intervención en el mercado laboral, el artículo encuentra que los PEPs pueden contribuir a realizar



directamente e indirectamente la protección social y la creación de empleos para pobres a lo largo de su vida. Por ejemplo, la infraestructura y las mejoras de productividad facilitados por los PEPs pueden contribuir a sustentar iniciativas de desarrollo comunitario y oportunidades de sustento; los PEPs basados en servicios para los niños pueden facilitar la participación de las mujeres en la fuerza laboral y reforzar los efectos de los programas de transferencias monetarias condicionadas que buscan promover la inversión social en la siguiente generación. El artículo también resalta a su vez el objetivo innovador del diseño de nuevos PEPs (e.g. MGNREGA) que buscan fomentar explícitamente la inclusión financiera y digital de áreas desatendidas en donde se implementan por medio de plataformas de difusión de información y financiera establecidas para los programas pero que también tienen impactos más amplios (ver también curso de la OIT sobre innovaciones y opciones de diseño de PEPs).

A pesar de que el artículo expone argumentos para formular los PEPs dentro de un marco de garantía de empleo, el mismo no propone un modelo o programa de EG. El artículo sugiere que el enfoque de los PEPs varían según el tipo de problema de desempleo, la cantidad de espacio fiscal disponible y de los tipos de déficits que existen con respecto a la infraestructura y la prestación de servicios que pueden ser abordados por el programa. Las prioridades y trade-offs del programa podrían también variar según los países y con el tiempo. Si bien se pueden dar argumentos a favor de la creación directa de empleo sin necesidad de hacer referencia a un marco basado en derechos, el artículo apunta que un enfoque basado en derechos, tiene importantes ramificaciones para los marcos de planificación y financiación; para los mecanismos de transparencia, contabilidad y de reparación; para el compromiso participativo y la orientación hacia los resultados (ver Sharma, 2010). Éstos contribuyen a asegurar que las prioridades del programa son basados en la demanda y que la planeación y la capacitación de desarrollo necesaria para la implementación de programas de empleo escalables puedan realizarse.

Dado que existen pocos programas de garantía de empleo completos, el artículo se basa en la experiencia de enfoques orientados al futuro y/o innovadores para diseñar PEPs. Esto incluye: la garantía de 100 días para hogares en áreas rurales del MGNREGA en India; el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* en Argentina, inicialmente formulado según el derecho a la inclusión social y fundamental para mitigar el impacto y contribuir a la recuperación de la crisis de 2011; el Programa de Red de Seguridad Productiva (PSNP, *Productive Safety Net Programme* por su nombre en inglés) en Etiopía que ha demostrado los beneficios de promover un sistema de redes de seguridad productivas con recursos plurianuales y que pone de manifiesto cómo un programa puede ser diseñado para responder a las necesidades de hogares con mano de obra sobrante; y el Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica (EPWP, *Expanded Public Works Program* por su nombre en inglés) que muestra el potencial de ir más allá de los enfoques de obras públicas tradicionales para abordar, por ejemplo, servicios sociales y medioambientales. También de interés es el Programa de Trabajo Comunitario (PTC) de Sudáfrica que muestra cómo el ingreso laboral previsible y regular puede ser proporcionado en base a la asignación de prioridades y organización entre comunidades locales.

Referencias:

del Ninno, Carlo and Kalanidhi Subbarao and Annamaria Milazzo (2009) 'How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences' World Bank Social Protection Discussion Paper 48567.

Curso del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín sobre 'Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes' (próximo).

Lal, Radhika, Steve Miller, Maikel Lieuw-Kie-Song y Daniel Kostzer (2010). 'Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach', *IPC-IG Working Paper 66*. Brasilia, Centro Internacional de Políticas sobre el Crecimiento Inclusivo.

Sharma, A. (2010) "Mahatama Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005: A Rights-based Law for Inclusive Growth".