

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Programas de empleo público en América Latina

Stefano Farné

MACRO
ECONOMÍA
DEL DESARROLLO



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Programas de empleo público en América Latina

Stefano Farné



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Stefano Farné, Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de América Latina y Asia para desarrollar y mejorar los sistemas de capacitación laboral y proteger a los trabajadores del desempleo” (ROA-236-8), financiado por la cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.4279

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-01334

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Consideraciones generales	9
A. Financiación	10
B. Salario (mínimo) versus transferencia de ingresos.....	10
C. Focalización	11
D. Generación de activos	11
E. Participación de las comunidades locales	11
F. Formación	11
G. Externalidades.....	12
II. Tipologías de PEPs	13
A. Programas de Inversiones Intensivas en Empleo-PIIE.....	13
B. Programas de Obras Públicas “Plus”	14
C. Programas de Empleo de Emergencia-PEE	15
D. Ruta de estabilización de ingresos y de empleos de emergencia (en situaciones de post conflicto).....	15
E. PEPs con piso de protección social.....	16
F. Sistemas de Garantía de Empleo-EGS.....	17
G. Innovaciones en los programas de empleo público: de temporales a permanentes	17
III. PEPs en América Latina: algunas referencias recientes	19
A. Programa de Inversión en la Comunidad, Chile.....	19
B. Programa de Empleo Temporal, México	20
C. Uruguay Trabaja	22
D. Programa de Empleo Comunitario, Argentina.....	23
E. Trabaja Perú.....	24
F. Trabajo por Dinero y Producto, Haití.....	25
G. Empleo Rural Temporal, Colombia	26

IV. Resumen y consideraciones finales	29
Bibliografía	33
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	35

Cuadros

Cuadro 1	Beneficiarios y duración de la contratación de los PET/PEE en siete países de América Latina	30
Cuadro 2	Remuneraciones y prestaciones reconocidas en los PET/PEE en siete países de América Latina	31
Cuadro 3	Entidades proponentes y responsables de los PET/PEE en siete países de América Latina	32

Resumen

Tradicionalmente, en los países en desarrollo los Programas de Empleo Temporal han consistido en contrataciones de corta duración en sectores intensivos en trabajo (fundamentalmente servicios para la comunidad o labores de limpieza, y construcción y mantenimiento de infraestructura física) dirigidas a personas de escasos recursos afectadas por crisis económicas y/o situaciones de emergencia.

El presente documento pretende revisar y categorizar unas experiencias recientes en materia de PEPs en algunos países en desarrollo seleccionado y en especial en América Latina.

Consta de cinco secciones de las cuales la introducción es la primera. En la sección 2 se plantean algunas consideraciones generales acerca de los objetivos, características y principios de funcionamiento de los PEPs. En la sección 3 se hace una breve revisión de las tipologías de los PEPs. En el capítulo 4 se relacionan algunos de los PEPs actualmente en operación en países de América Latina. Finalmente, en la quinta y última sección se resumen las conclusiones más importantes del trabajo.

Introducción

Tradicionalmente, en los países en desarrollo los Programas de Empleo Temporal han consistido en contrataciones de corta duración en sectores intensivos en trabajo (fundamentalmente servicios para la comunidad o labores de limpieza, y construcción y mantenimiento de infraestructura física) dirigidas a personas de escasos recursos afectadas por crisis económicas y/o situaciones de emergencia.

Dado que solían, y todavía suelen, financiarse con recursos públicos o con recursos que el Estado obtiene de donaciones o de préstamos de agencias internacionales, los Programas de Empleo Temporal con frecuencia se clasifican también como Programas de Empleo Público (Public Employment Programmes—PEPs).

Los PEPs se han concebido como herramientas de corto plazo dirigidas a aumentar la demanda de trabajo en periodos de crisis mediante las cuales el Estado contrata directamente y por su cuenta a personas para que ejecuten ciertas obras o actividades sin que ello implique una expansión de la planta de la función pública. En estos casos el Gobierno crea directamente plazas de trabajo mediante programas de empleo, adoptando un enfoque pasivo con respecto al mercado de trabajo para no “distorsionarlo”, es decir, evitando, por ejemplo, brotes inflacionarios, escasez local de mano de obra o incrementos injustificados de los salarios (Liew-Kie-Song et al., 2012).

Más recientemente los PEPs han sido utilizados por los Gobiernos no solo para generar directamente plazas de trabajo y no solo para responder a situaciones de crisis o emergencia, sino para enfrentar problemáticas permanentes de largo plazo. Como, por ejemplo, para complementar la creación de empleo del sector privado en mercados incapaces de generar empleo en medida suficiente, para solucionar déficits estructurales de infraestructura y de servicios, establecer un piso de protección social y contribuir a la reducción de la pobreza.

Igualmente, la variedad de tipos de trabajo ha cambiado. A los tradicionales Programas de Obras Públicas (Public Works/Workfare Programmes-PWPs) y Sistemas de Garantía del Empleo (Employment Guarantee Schemes-EGS) que se vinculan fundamentalmente con obras de infraestructura y construcción se han sumado trabajos en otros sectores como el sector social, de los servicios ambientales, el trabajo comunitario y las actividades vinculadas a la formación (Liew-Kie-Song et al., 2012).

Además, “... *tras la reducción de la escala del sector público y la tendencia hacia la contratación y la tercerización en los noventa y principios de la década de 2000, se pasó a utilizar consultores y contratista locales para el diseño y la puesta en marcha de los proyectos*” (Liew-Kie-Song et al., 2012: 33).

Asimismo, los PEPs pueden desarrollarse bajo el enfoque de los contratos comunitarios, donde, previo un proceso de negociación entre administraciones públicas y grupos comunitarios, son las comunidades las que organizan gran parte de las obras por sí mismas. Con siempre mayor frecuencia, entonces, el Estado financia los PEPs, pero no propone, ni ejecuta directamente los proyectos, limitándose a fijar los lineamientos generales a seguir y acompañando y monitoreando la ejecución de los mismos.

En conclusión, hoy en día el término PEPs es utilizado para categorizar un amplio abanico de programas de empleo de carácter temporal propiciados por el Estado que incluye los programas de obras públicas, de garantía de empleo, de empleo de emergencia, de inversiones intensivas en empleo, entre otros. En algunas ocasiones se han asimilado a programas de transferencias condicionadas (a la prestación de algún tipo de trabajo).

El presente documento pretende revisar y categorizar unas experiencias recientes en materia de PEPs en algunos países en desarrollo seleccionado y en especial en América Latina. Consta de cinco secciones de las cuales esta introducción es la primera. En la sección 2 se plantean algunas consideraciones generales acerca de los objetivos, características y principios de funcionamiento de los PEPs. En la sección 3 se hace una breve revisión de las tipologías de los PEPs. En el capítulo 4 se relacionan algunos de los PEPs actualmente en operación en países de América Latina. Finalmente, en la quinta y última sección se resumen las conclusiones más importantes del trabajo.

I. Consideraciones generales

La contratación de personas de escasos recursos por periodos de tiempo relativamente breves puede tener diferentes prioridades de política.

Según Liew-Kie-Song et al. (2012), son tres las principales prioridades de política que incorporan los PEPs: el empleo (para los participantes), los ingresos o las transferencias (para los participantes) y la creación de activos y/o la prestación de servicios públicos y/o sociales (no necesariamente solo para los participantes). Y los principales objetivos perseguidos tienen a que ver con la reducción del desempleo, la estabilización del consumo, la solución de déficit de infraestructura y de servicios, la respuesta a situaciones de crisis o emergencia, la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la protección y seguridad social. Con una característica transversal: que se dirigen a colectivos de menores recursos y vulnerables.

La adopción de uno, en vez que otro, de estos enfoques influye sobre el diseño y los objetivos del programa. Y al momento de evaluar sus resultados es indispensable tener en cuenta estas diferencias. Así, si el objetivo es reducir la pobreza y proporcionar protección social los resultados del programa con respecto a la creación y mantenimiento de infraestructura suelen ser modestos. Y viceversa, en el caso en que el enfoque de diseño se basa en la creación de infraestructura no siempre puede darse un uso prioritario de la mano de obra meno calificada sobre la maquinaria por razones de economías de escala y las repercusiones en materia de seguridad social son limitadas. Asimismo, si el objetivo es generar empleos es importante distinguir entre EGS y la provisión de empleos de emergencia de corto plazo.

Dada la capacidad de los PEPs de contribuir a la consecución de múltiples objetivos es importante definir desde un principio cuáles son las prioridades que se les quieren atribuir. A nivel de política, suelen plantearse los siguientes temas durante la planificación y diseño de un PEP¹.

¹ Evidentemente, los temas objeto de discusión dependen de los objetivos y prioridades específicos de cada PEP. Los argumentos tratados a continuación son los más recurrentes en la literatura. La reseña se basa en Devereux y Solomon (2006), del Ninno et al., 2009, Liew-Kie-Song et al (2012), Subbarao et al (2013), Solomon (2013), Núñez (2013) y en la bibliografía que estos autores citan.

A. Financiación

Por lo general, los PEPs se financian con una partida asignada por el Gobierno dentro del marco de un proceso presupuestario ordinario. Sin embargo, en países pobres, sobre todo de África, las donaciones internacionales y los préstamos a tasas preferenciales de entidades multilaterales han tenido una importancia preponderante. Asimismo, el programa argentino Trabajar acudía al Fondo Nacional de Empleo y se financiaba con un impuesto a la nómina. En la India el Employment Guarantee Scheme en Maharashtra obtenía la mitad de los recursos requeridos de un impuesto a la renta con destinación específica que pagaban los más ricos del Estado.

B. Salario (mínimo) versus transferencia de ingresos

En principios, los PEPs deberían ajustarse a la legislación laboral básica y por ende reconocer a sus beneficiarios un salario por lo menos igual a lo establecido por la legislación nacional como mínimo. Esto es particularmente cierto si el objetivo del PEP es reducir el desempleo y generar empleo en el marco de EGS, en el cual caso no existen razones para propiciar trabajos de menor calidad y protección.

Sin embargo, cuando el objetivo es otro, por ejemplo la reducción de la pobreza, la reconstrucción rápida de zonas afectadas por desastres ambientales, la necesidad urgente de proporcionar empleos e ingresos en situaciones de crisis o emergencia, o garantizar una protección social mínima, pueden justificarse excepciones a la legislación laboral. Puede retribuirse a los participantes con una transferencia, es decir con una remuneración inferior al salario mínimo o de mercado, y obviar a algunos requisitos legales.

Evidentemente, la posibilidad de fijar remuneraciones por debajo del salario mínimo legal o del salario de mercado permitiría ampliar la cobertura del programa y adaptarlo a las condiciones locales. Muy probablemente el pago de un salario mínimo sería apenas indispensable en las principales áreas urbanas de un país, pero estaría muy por encima de las condiciones salariales prevalecientes en zonas rurales apartadas.

Las consecuencias ocupacionales pueden ser relevantes. Devereux y Solomon (2006) revisan en detalle el caso del programa indio *Employment Guarantee Scheme* en el cual inicialmente se pagaban salarios por debajo del mínimo. En 1988, sin embargo, la Alta Corte decretó que a los trabajadores rurales beneficiarios del programa se les pagara el salario mínimo legal vigente, lo cual dobló el valor de su remuneración y la colocó por encima del salario rural prevaleciente.

El número de persona-días trabajado pasó de 186.7 millones en 1986/87 a 78 millones en 1989/90. Si bien esta caída en la generación de empleo no puede atribuirse en su totalidad al aumento salarial, es innegable que se dio un importante racionamiento que afectó a los más pobres.

Un salario (comparativamente alto) puede afectar no solo la generación de empleo directa del programa, sino también tener efectos adversos sobre otras actividades que pueden ver reducida su oferta de trabajo que prefiere participar en los PEPs.

Utilizar una transferencia puede ayudar a focalizar el programa hacia los más necesitados y los desempleados. Ofrecer una transferencia relativamente baja, junto con el pago en especie y una intensa carga de trabajo, desincentiva la participación de quienes no necesitan el trabajo y evita que se dé un efecto sustitución por parte de ocupados que dejan su empleo en otras actividades para ir a trabajar en un PEP.

La transferencia puede fijarse por debajo del salario mínimo pero no puede ser tan baja. Una transferencia muy baja termina no teniendo efectos sobre la reducción de la pobreza (si este es el objetivo del PEP), puede profundizar la discriminación entre sexos en el mercado laboral (dado que el costo de oportunidad de las mujeres es inferior al de los hombres) y estigmatizar socialmente los participantes (comprometiendo sus oportunidades de encontrar un trabajo en el sector formal en un futuro).

En fin, lo ideal sería poder fijar el apoyo económico reconocido a los participantes de los PEP a un nivel apenas por debajo del salario de mercado vigente para la mano de obra no calificada. Cuando este último, sin embargo, es inferior al salario mínimo legal vigente surgen problemas de índole legal y ético.

C. Focalización

Evidentemente, fijar una transferencia baja es una forma económica de (auto) focalizar los participantes dado que reduce los costos de información y de administración relacionados con la identificación y selección de los beneficiarios. La focalización podría alcanzarse también con indicadores alternativos simples y de fácil acceso como la no propiedad de activos/inmuebles, la jefatura femenina de hogar o involucrando las comunidades locales. En palabras de Devereux y Solomon (2006), *“como regla general, una elevada participación femenina en programas de empleo puede usualmente tomarse como un indicador de una efectiva focalización hacia los pobres”*.

D. Generación de activos

Aunque los PEPs pueden tener diferentes objetivos, la generación de activos es un aspecto que siempre cobra relevancia. Con frecuencia se ha puesto en tela de juicio si los activos generados a través de los PEPs tienen valor —tienen utilidad, calidad y mantenimiento— para beneficiar a los participantes del programa. Es apenas evidente que si el principal objetivo de un PEP es favorecer ciertos colectivos (los pobres, los desempleados, los afectados por desastres) entonces los activos creados también deberían considerarlos como los principales beneficiarios. Esto no siempre se da, especialmente en el caso de obras de infraestructura de gran envergadura como aeropuertos o autopistas, por ejemplo.

En general, si las decisiones se adoptan de manera central es muy probable que los activos generados solo produzcan efectos limitados sobre los beneficiarios del programa. Y peor aún, que las obras no sean sometidas al necesario mantenimiento. Por el contrario, los activos entregados por los PEPs responden más a las necesidades locales, son mejor realizados y mantenidos cuando se involucran las comunidades locales, dados sus conocimientos del territorio y de sus residentes. Idealmente, el involucramiento de las comunidades locales debería comprender la identificación, priorización y selección de los proyectos a realizar, una contribución a la financiación de las obras y la participación en la implementación, operación, monitoreo y mantenimiento de los proyectos mismos.

E. Participación de las comunidades locales

Una participación activa de las comunidades locales en la evaluación, selección, priorización y aprobación de las obras a construir y los servicios a ofrecer es deseable porque aumenta la probabilidad de que los proyectos satisfagan las necesidades y las circunstancias locales, se construyan a un menor costo, ofrezcan mayores oportunidades a las empresas locales y a los trabajadores residente en la zona y reciban un buen uso y un adecuado mantenimiento.

La existencia de instancias participativas locales, además, permite una más fácil identificación de los potenciales beneficiarios. La selección de los participantes, sin embargo, debe ser objeto de particular transparencia. Debería ser sujeta a estrictos y claros criterios de priorización y cuando los postulantes superan el número de cupos disponibles debería ser efectuado a través de un sorteo para evitar errores de focalización.

F. Formación

Como estrategia de “salida” muchos PEPs incorporan cursos breves de formación técnica en el entendimiento de que la falta de competencias es el impedimento principal de los participantes a la hora de transitar hacia un empleo regular o trabajar como independientes.

En general, estos cursos no han resultado en ventajas significativas para sus beneficiarios y no siempre han llevado a una mejor empleabilidad en relación a futuros empleos e incluso a futuras actividades por cuenta propia. Lo anterior se ha atribuido al exceso estructural de mano de obra no calificada en los países menos desarrollados y al tipo de formación impartida que por su corta duración puede mejorar las competencias, pero no es suficiente para empoderar los individuos en trabajos donde hay escasez de mano de obra, y de los trabajos calificados.

Naturalmente, los beneficios que se derivan de la formación dependen también del tipo de competencias impartidas (más generales, mejor) y si la estrategia de salida es acompañada por otros servicios, como la acreditación de los cursos, el ahorro forzoso, la disponibilidad de financiación y en especial aquellos de un eficiente servicio público de empleo.

A pesar de lo anterior, resultaría útil ofrecer durante la duración del contrato una capacitación en proyectos de vida y destrezas básicas. Se trataría de cursos cortos llevados a cabo en los sitios de trabajo, antes o después del horario de trabajo, en conocimientos matemáticos básicos, alfabetismo, contaduría, educación nutricional, entre otros.

G. Externalidades

Además de las ventajas propias que se derivan de los objetivos intrínsecos de los PEPs, estos programas pueden provocar importantes efectos indirectos que vale la pena resaltar y tener en cuenta al momento de diseñar un PEP. Por ejemplo:

- Contribuyen a la formalización del trabajo

Para muchos de los participantes, el PEP es el primer contacto con alguna forma de reglamentación de las relaciones laborales. Contribuye a la formalización laboral enterando y beneficiando a sus participantes de figuras tales como los contratos escritos, los pagos mediante el sistema financiero, los mecanismos formales de reclamación y el reconocimiento efectivo de los derechos en el trabajo.

- Favorecen la inserción y empoderamiento laboral y social de las mujeres

Los PEPs amplían las posibilidades laborales de las mujeres participantes en trabajos por fuera del hogar y facilitan su empoderamiento, pues ellas reconocen sus habilidades en oficios nuevos, se identifican como personas empleables y generadoras de recursos para la economía familiar y aprenden que no tienen que depender del hombre como cabeza de hogar y proveedor.

- Promueven la cohesión social

Los PEPs contribuyen a que sus beneficiarios desarrollen un sentido de dignidad y valor personal derivado de la posibilidad de ejercer una actividad laboral el cual favorece su integración social. Además, pueden promover la cohesión social impulsando la participación comunitaria y local en la identificación, selección, operación y monitoreo de los proyectos realizados.

- Incrementan la productividad

Los activos creados con la ejecución de PEPs permiten mejorar la productividad de las actividades existentes. En especial, la construcción y mantenimiento de caminos, sistemas de riego y aprovechamiento del agua y otras pequeñas obras de infraestructura se han demostrado particularmente efectivos en mejorar el acceso a los mercados y en incrementar la productividad del sector agrícola.

II. Tipologías de PEPs

Como se ha mencionado, los PEPs comprenden una amplia oferta de planes públicos de empleos temporales y por lo tanto pueden ser categorizados bajo diferentes criterios. A continuación se hace una breve reseña de los tipos de PEPs más relevantes para los objetivos de esta investigación.

A. Programas de Inversiones Intensivas en Empleo-PIIE

Los PEPs pueden ser utilizados para tener significativos impactos ocupacionales de corto plazo, sobre todo en el caso de inversiones en proyectos de obras públicas de pequeñas y medianas dimensiones.

Este es el propósito de los Programas de Inversiones Intensivas en Empleo, una intervención de política liderada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que pretende “orientar las inversiones en infraestructura hacia la creación de niveles mayores de empleo productivo y hacia el mejoramiento del acceso a los bienes y servicios para los pobres”². La esencia de los PIIE radica en la utilización eficiente de métodos basados en el factor trabajo (labour-based methods), es decir, en el uso prioritario de la mano de obra sobre la maquinaria, allí donde sea factible, rentable y con estándares similares de calidad³.

Particularmente en el caso de las inversiones de menor escala en el campo de la infraestructura más básica y social, como la pequeña construcción de diques, pozos, alcantarillados, escuelas, centros de salud, plazas de mercado, etc., la pavimentación y el mantenimiento de caminos, la conservación del suelo y la reforestación, los sistemas de irrigación, es posible dirigir los métodos de producción hacia un uso más intensivo de mano de obra, especialmente de aquella no calificada.

² Ver www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/about/index.htm.

³ Los métodos basados en el factor trabajo se diferencian de los métodos intensivos en trabajo porque estos últimos maximizan la generación de empleos manteniendo bajos los gastos en herramientas, equipos, gerencia y supervisión y porque generalmente son aplicables a proyectos de infraestructura y servicios más elementales.

Efectivamente, para estos proyectos de pequeña infraestructura básica se han encontrado significativas ventajas, en términos de costo de la inversión y empleo —el primero puede bajar entre un 10 y un 30% y el segundo puede ser hasta cinco veces mayor—, derivables de la utilización de métodos productivos basados en mano de obra en vez que en equipamiento, para montos de inversión y resultados cualitativamente comparables.

En especial, en Colombia se ha comparado el costo de la construcción de algunas obras de infraestructura básica llevadas a cabo por el extinto programa Empleo en Acción – en cuyos proyectos el gasto promedio en mano de obra no calificada fue de 29% del gasto total —y el fondo FINDETER— entidad que a la misma fecha financiaba proyectos de infraestructura similares, pero en los cuales el porcentaje promedio de mano de obra no calificada solo alcanzaba el 13%. Se constató que “en las obras de construcción de redes de acueducto y alcantarillado, el costo unitario por metro lineal de redes es casi un 63% más bajo en Empleo en Acción que en FINDETER. De manera similar, el costo por metro cuadrado de pavimentación vial fue en ambos programas muy similar” (IFS y Econometría, 2007: 78).

Parte de las comentadas ventajas se deriva de la posibilidad de ejecutar los pequeños proyectos de inversión a través de mypimes y organizaciones comunitarias, respecto a una ejecución por grandes contratistas privados⁴.

La aplicación de tecnologías basadas en el factor trabajo requiere de contratistas especializados y de proponentes de proyectos y de personal de supervisión capacitados específicamente para la formulación, gestión y supervisión de estas inversiones. La OIT a través de su PIIE ofrece apoyo a los países interesados en implementar estos métodos de utilización eficiente de mano de obra.

B. Programas de Obras Públicas “Plus”

Inicialmente, los Programas de Obras Públicas se entendieron como “*programas cuyo objetivo es desarrollar infraestructura y que están concebidos expresamente para proporcionar empleo, de carácter urgente, a determinado sector de la población, mediante la ocupación más amplia posible de la mano de obra disponible y con una inversión mínima de capital*”⁵, fundamentalmente de capital físico. Las obras públicas dejaron así de ser proyectos aislados y empezaron a concebirse como programas y entraron a hacer parte integrante de una política de empleo.

Los Programas de Obras Públicas Plus van más allá de la generación de infraestructura y de la temporal generación de empleos e ingresos y simultáneamente ofrecen servicios y ayudas dirigidos a favorecer la consecución de un empleo o la iniciación de una actividad independiente una vez concluida la participación en él.

Según Subbarao et al. (2013) que hacen una breve reseña de algunos ejemplos de estos tipos de PEPs, los principales servicios ofrecidos se relacionan con cursos de formación, competencias básicas y laborales, de educación financiera, el acceso al crédito, la remisión a otros programas y servicios, etc., cuyo aprovechamiento lleva a la “graduación” y acompaña la salida de los beneficiarios de estos programas.

⁴ Keddman (2004) afirma que “los pequeños contratistas tienen un margen de utilidad del 15% mientras que los grandes contratistas generalmente llegan al 30% o más” (nota 38: 18). En todo caso, los métodos basados en el factor trabajo no siempre dan lugar a economías de escala y por tanto tienen poca aplicación en obras de mayor envergadura.

⁵ Costa et al. (1981): 2.

C. Programas de Empleo de Emergencia-PEE

Una categoría especial de PEPs es representada por los PEEs. En estos prima la urgencia sobre las tres prioridades de política enunciadas arriba.

Los PEEs son mecanismos de corta duración diseñados para enfrentar situaciones de emergencia —económicas, medioambientales, antropogénicas— que deben ser implementados con rapidez y que concentran recursos hacia la atención de la población afectada y a la estabilización de sus condiciones, en particular de su consumo, con el fin de evitar que los hogares entren en una espiral descendiente como consecuencia de la emergencia sobrevenida. Por ejemplo, que no vendan los activos que les han quedado o que no dejen de curarse en el caso de una enfermedad.

En los PEEs, la brevedad de la relación contractual y el exceso de mano de obra que se genera a raíz de la crisis, justifican el pago de compensaciones inferiores al salario mínimo y, eventualmente, otras excepciones a la legislación laboral.

Consisten en una forma de intervención donde las obras que se ejecutan son de pequeñas dimensiones y, más que a una generación de activos, miran a una recuperación de los mismos y a una reparación de los daños. Los PEE comprenden intervenciones estándares que aplican en casos de emergencias y que consisten en remoción de escombros, limpieza de calles, caminos y parques, drenaje de canales, (re)construcción de muros de contención y en general de pequeñas obras de infraestructura o de servicios sociales y comunitarios.

Igualmente, más que por una capacitación para el trabajo, deberían ser acompañados por programas de asesoría nutricional y psico-social estructurados para sobreponerse de las pérdidas, no solo materiales, provocadas por el fenómeno que causó la emergencia.

Naturalmente, los PEE se desactivan una vez haya terminado la emergencia.

D. Ruta de estabilización de ingresos y de empleos de emergencia (en situaciones de post conflicto)

Los PEPs son parte fundamental de las primeras intervenciones requeridas en situaciones de post conflicto y son un componente esencial de la ruta de estabilización de ingresos y empleos de emergencia que proponen las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo en estas circunstancias (UN, 2009 e ILO, 2010a).

En este contexto los PEPs son utilizados para generar empleos de corta duración que tienen como objetivo, por un lado responder a las urgentes necesidades de ingresos de los grupos afectados por el conflicto, y por el otro (re)construir infraestructura y proporcionar servicios esenciales —como por ejemplo, la (re)construcción de centros de formación y salud, de escuelas, carreteras, pequeña infraestructura de transporte, acopio e irrigación. Las actividades de desminado y la construcción de infraestructura en las zonas de concentración de los ex combatientes son también opciones.

Asimismo, los PEPs deben comprender cursos de alfabetización, aritmética y formación de corta duración y deben ser acompañados por la entrega de subsidios para el sustento básico y para la puesta en marcha de pequeños negocios.

Un aspecto importante a tener en cuenta en el momento de definir la población beneficiaria de los PEPs de post conflicto es que resultaría contraproducente y poco equitativo focalizarse solo en atender a los ex combatientes. Debe también darse una oportunidad a los desplazados, a los que regresan a su tierra, a las poblaciones locales y a las víctimas de la violencia en general (ILO, 1997 y UN, 2009).

En entornos de postconflicto los PEPs pueden representar una fuerza estabilizadora importante tanto a nivel económico como social (Subbarao et al., 2013) y pueden prevenir el regreso a actividades ilegales (UN, 2009). En la práctica enfrentan un gran desafío inherente a su capacidad de preparar e

impulsar la transición hacia la generación de empleos sostenibles y no subsidiados en el sector público y privado. Este es el principal desafío que enfrentan las políticas de empleo diseñadas para situaciones de postconflicto (UN, 2009). Pensar, por ejemplo, en la generación de empleos en actividades rurales (incluido el turismo, las guarderías) más que agrícolas; en orientar la inversión en infraestructura y formación, las ayudas y la asistencia de manera tal que favorezcan la producción de bienes que pueden ser vendidos no solo en el mercado local, sino también a nivel nacional y eventualmente internacional.

Particularmente en situaciones de post conflicto la OIT se hace promotora de la Recuperación Económica Local (REL). El principal propósito de los programas REL consiste en aprovechar los mayores flujos de recursos financieros que se hacen disponibles en situaciones de post conflicto para adoptar iniciativas que contribuyan a la reconstrucción del tejido productivo y al desarrollo de largo plazo.

En el corto plazo los programas REL crean oportunidades de empleos temporales a través de proyectos de infraestructura de pequeña escala y de servicios básicos y facilitan el acceso de los desempleados locales a las oportunidades de trabajo existentes, al tiempo que inyectan liquidez en la economía local, aumentan el poder de compra de sus habitantes y procuran reducir gradualmente la dependencia de las ayudas nacionales e internacionales.

En el mediano plazo buscan restablecer las funciones productivas y comerciales en los mercados que han sido afectados por el conflicto, promoviendo el uso óptimo de oportunidades y activos locales, fomentando la participación y la concertación, el uso intensivo del trabajo, alentando la adquisición de bienes y servicios producidos en el territorio y removiendo los cuellos de botella eventualmente existentes en los mercados.

En el mercado laboral procuran recuperar e incrementar la productividad de las empresas – apoyando la creación de nuevas actividades, promoviendo la cultura empresarial y el acceso a los servicios financieros y de desarrollo empresarial, garantizando un marco regulatorio adecuado y la logística e infraestructura necesarias- así como mejorar la empleabilidad de los trabajadores –asegurando la capacitación de la mano de obra y favoreciendo el encuentro entre demanda y oferta de trabajo.

Dentro de los países que la OIT ha apoyado para desarrollar estos programas se encuentran la República Democrática del Congo, el Líbano, la Somalia, el Kosovo, la Sierra Leona, la Croacia, el Uganda, entre otros (ILO, 2010b).

E. PEPs con piso de protección social

Los PEPs pueden constituirse en una importante herramienta para la construcción de un piso nacional de protección social. Así como lo propone la OIT, este representa una vía para ampliar rápidamente la protección social en situaciones aun no cubiertas por los regímenes tradicionales contributivos y está centrado en cubrir las necesidades de garantía del ingreso y el acceso a servicios de salud esenciales⁶.

Efectivamente, los PEPs pueden incluir inversiones en infraestructura en servicios esenciales —tales como agua, saneamiento, salud y educación— y prever la financiación de la prestación de estos servicios. Adicionalmente, sin embargo, deben “ofrecer un empleo predecible y estable, al igual que seguridad de ingresos” (ILO, 2014b: 65). Muchos PEPs han sido utilizados para proporcionar a la población pobre algún nivel de seguridad de ingresos por un limitado periodo de tiempo; sin embargo, muy pocos PEPs reconocen el derecho a percibir un ingreso por parte de los participantes en caso de que no puedan trabajar.

Los Sistemas de Garantía de Empleo como el (Mahatma Gandhi) Sistema Nacional de Garantía de Empleo Rural (MGNREGS) de la India y el Programa de Red de Seguridad Productivas (PSNP) de Etiopía son programas de empleo temporal que la OIT resalta como ejemplos de construcción de un piso nacional de protección social. En el primer caso el estado garantiza un ingreso a los inscritos a los cuales no puede suministrar trabajo en las zonas rurales, en el segundo el estado

⁶ Ver OIT (2012).

garantiza un ingreso cuando un hogar residente en distritos donde se reconoce que existe inseguridad alimentaria no puede proporcionar mano de obra apta para trabajar (Lieuw-Kie-Song et al., 2012 e ILO, 2014a).

F. Sistemas de Garantía de Empleo-EGS

Los EGS representan una particular categoría de PEPs que se caracteriza por el hecho de que *“asignan al estado la función de dar trabajo a todos quienes aspiren y estén en condiciones de trabajo, siempre que el mercado de trabajo no sea capaz de ofrecerlo... La distinción clave entre una garantía de empleo y otras formas de empleo público es que la garantía da acceso al trabajo en calidad de derecho... no necesariamente basado en una ley, pero que cuenta con un sistema de recursos o un mecanismo que permita atender reclamaciones en caso de que no se respete el derecho al trabajo”* (Lieuw-Kie-Song et al., 2012: 5 y 6).

Los EGS no constituyen una respuesta del estado a situaciones de crisis o emergencias sino que hacen parte de una política de empleo de más largo aliento. Brevemente a continuación se describen al PSNP de Etiopía y el MGNREGS de la India.

El MGNREGS es el primer PEPs que lleva incorporado el derecho al trabajo. Inició en 2006 como NREGS y solo en 2010 pasó a denominarse Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme—MGNREGS. En cada año fiscal garantiza 100 días de empleo remunerado en programas de obras públicas a cada hogar residente en zonas rurales que decide registrarse en él.

El empleo debe ser proporcionado dentro de los 15 días siguientes de presentada la solicitud; en caso contrario el solicitante tiene derecho a una indemnización diaria. Los beneficiarios del MGNREGS reciben como remuneración por su trabajo el salario mínimo agrícola y, en caso de no poder trabajar, una indemnización por desempleo igual a 1/4 de este salario.

El PSNP está diseñado para proporcionar transferencias monetarias o en especie (alimentos) a grupos poblacionales en situación de inseguridad alimentaria durante ciertos períodos del año cuando la producción agrícola resulta insuficiente debido a la vulnerabilidad e imprevisibilidad climática.

Los beneficiarios reciben la transferencia a cambio de su trabajo en programas de obras públicas que ofrecen empleos a tiempo parcial por seis meses al año en proyectos de pequeña infraestructura rural escogidos por las comunidades locales. Los hogares vulnerables que debido a circunstancias personales son incapaces de proporcionar mano de obra para las obras públicas tienen derecho a recibir transferencias no condicionadas bajo la forma de alimentos⁷.

G. Innovaciones en los programas de empleo público: de temporales a permanentes

Según la OIT, la crisis económica internacional de 2008-2009 ha sido ocasión para reflexionar sobre el papel de los Gobiernos en la creación directa de empleo y en particular de los PEPs a nivel mundial. Lo anterior ha dado lugar a importantes innovaciones en estas herramientas de política, en su esencia originadas por un cambio desde una perspectiva de corto plazo a una de mediano y largo plazo: *“los programas se convierten en un instrumento permanente de creación de empleo, que se reducirá o expandirá según cambien las condiciones económicas, pero que requiere un nivel básico de capacidad y un marco institucional que lo mantenga en pie”* (Lieuw-Kie-Song et al., 2012: 12).

La importancia de este cambio ha sido resaltada sobre todo por la OIT que ha propiciado cursos de capacitación y talleres denominados Innovaciones en los Programas Públicos de Empleo para difundir este nuevo enfoque de los PEPs. Salomón (2013, producto 1) revisa los principales aspectos de estos innovadores programas en Etiopía—Programa Red de Seguridad Productiva, India—Ley Mahatma Gandhi

⁷ www.acdi-cida.gc.ca.

de Garantía del Empleo Rural Nacional, Indonesia—Programa Nacional de Empoderamiento Comunitario, Sudáfrica—Programa Ampliado de Obras Públicas, México—Programa de Empleo Temporal, y Perú—Trabaja Perú.

Cuando los PEPs toman un carácter permanente la duración de la contratación y los tiempos de implementación toman particular relevancia. *“Idealmente, el mejor momento para su implementación es cuando el costo de oportunidad del trabajo es bajo y más personas necesitan una fuente temporal de ingresos”* (Subbarao et al., 2013: 64).

En las zonas rurales el clima y el ciclo de las cosechas determinan claros patrones de estacionalidad que pueden ser aprovechados cuando la actividad productiva en el campo es menor. En general, el desempleo cíclico puede ser enfrentado con la introducción de mecanismos automáticos de expansión y contracción de las obras y de los trabajadores a contratar, y con aumentos y disminuciones de las remuneraciones pagadas.

III. PEPs en América Latina: algunas referencias recientes

A continuación se relacionan algunos de los PEPs en operación en países de América Latina. Se discuten sus objetivos y principales características con el propósito de resaltar aspectos de su funcionamiento merecedores de profundización en una segunda fase de la consultoría.

A. Programa de Inversión en la Comunidad, Chile

El Programa de Inversión en la Comunidad (PIC) es un programa de empleos de emergencia financiado por el estado chileno que, junto con otros programas de fomento a la empleabilidad, hace parte del más amplio Programa de Pro Empleo administrado por el Ministerio del Trabajo y Protección Social.

El PIC ofrece empleos de corta duración a desempleados de familias vulnerables que habitan en regiones de alto desempleo mediante su vinculación a proyectos intensivos en el uso de mano de obra, orientados a generar un impacto positivo en la comunidad. En términos generales estos proyectos consisten en pequeñas obras de interés local y en la prestación de servicios comunitarios.

El programa consta de dos líneas de ejecución, una a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo —Línea SENCE— y otra que está a cargo de las Intendencias —Línea Intendencia.

Mensualmente, en cada una de las quince Regiones del país se evalúan las emergencias ocurridas⁸ y se estima el requerimiento de puestos de trabajo de emergencia a ser financiados por el Programa, solicitud que es formalizada por el Intendente Regional ante el Subsecretario del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Protección Social.

Una vez aprobada la cobertura a financiar, la Subsecretaría del Trabajo transfiere los recursos a las dos líneas del Programa.

⁸ Tanto por catástrofes climáticas como por crisis económica.

Mediante la Línea Intendencia se financian directamente proyectos presentados por las Intendencias mismas o por Gobernaciones y Municipalidades. Su ejecución puede hacerse en forma directa por la Intendencia o por esta a través de convenios con organismos públicos o mediante contrato con agentes privados.

Por su lado el SENCE llama a concurso para que personas jurídicas sin ánimo de lucro —fundamentalmente ONG— presenten propuestas para el financiamiento de obras que sean intensivas en el uso de mano de obra y traigan beneficios a la comunidad local.

Dado que el programa financia empleos por ciclos de cuatro meses, cuatrimestralmente, en los meses de enero, mayo y septiembre se renueva el ciclo de proyectos en ejecución.

Pueden ser beneficiarios del PIC los mayores de edad desempleados, no beneficiarios de otro programa de empleo directo, afiliados a un fondo de pensiones, con certificado vigente de la Ficha de Protección Social (o de otro instrumento de focalización socioeconómica que lo reemplace) e inscripción vigente en la Oficina Municipal de Información Laboral (o en otras instituciones que en las municipalidades cumplan funciones similares).

Los beneficiarios son contratados por las entidades ejecutoras por periodos entre uno y cuatro meses, conforme a una de las modalidades contempladas en el Código del trabajo. Su remuneración podrá ser a lo sumo equivalente a un ingreso mínimo mensual.

La mayor parte de los beneficiarios logra permanecer en el Programa más allá de los cuatro meses suscribiendo otro contrato con otro organismo ejecutor. El PIC benefició a 19.930 personas en 2013, 25.166 en 2014 y aproximadamente 26.000 en 2015.

B. Programa de Empleo Temporal, México

En México existe un Programa de Empleo Temporal estándar (PET) que lleva a cabo operaciones regulares y un Programa de Empleo Temporal Inmediato (PETi) que se activa cuando se declara el estado de emergencia y que por tanto es un PEE a todos los efectos.

El PET estándar financia con recursos fiscales del Gobierno Federal la ejecución de obras públicas en varios campos con el objetivo de proporcionar ingresos temporales a poblaciones desempleadas y vulnerables.

El PETi es una línea del PET orientada a la atención de emergencias y como tal apoya a los hogares que han sido afectados por un desastre a través de actividades de socorro y recuperación con el objetivo de proporcionarles una fuente de ingreso y ayudas para mitigar los daños causados por las emergencias y para evitar estrategias de supervivencia negativas como la venta de activos remanentes o la mal utilización de los recursos naturales. El programa utiliza un fondo para contingencias, denominado Reserva PET Inmediato, para financiar servicios y obras de limpieza, y estabilización de los activos de las comunidades afectadas, eventualmente, también para la compra de insumos y elementos de seguridad para el trabajo. Fundamentalmente, se trata de un programa cash for work cuya duración máxima no va más allá de las cuatro semanas.

Mientras que los proyectos financiados por el PET son normalmente propuestos y elegidos por la comunidad entre un abanico bastante amplio de intervenciones en infraestructura local, manejo de recursos naturales y servicios a la comunidad, en el caso del PETi la selección de proyectos por parte de la comunidad es limitada a intervenciones post-desastres que se concentran en actividades de limpieza de viviendas y áreas públicas y campañas de salud.

La institución que coordina y es responsable de la operación y gestión del PET es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Comparten la supervisión y responsabilidades de implementación la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT), con competencias sobre la construcción y rehabilitación de carreteras rurales, y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que tiene competencias similares en materia de obras de preservación del medio ambiente. Adicionalmente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), que no es responsable directa de proyectos de obras

públicas, participa en la dirección estratégica del PET y coordina el reclutamiento de los beneficiarios que se realiza preferentemente a través del Servicio Nacional de Empleo.

El Comité Técnico del PET es el órgano responsable de establecer las normas y estándares y de presentar anualmente las Normas de Operación. Lo integran representantes de las cuatro Secretarías. Luego, con base en las Normas de Operación cada ministerio establece sus criterios y requisitos de elegibilidad y funcionamiento que deben ser aprobados por el Comité Técnico.

Esta estructura interinstitucional existente a nivel federal se replica a nivel estatal con el Comité Estatal del PET, el cual integra, además de los representantes de los cuatro ministerios, también representantes de las autoridades estatales. Estos Comités supervisan la ejecución del Programa, revisan los planes de trabajo y a través de ellos se solicita el apoyo a nivel nacional.

Cualquier persona, comunidad local, municipalidad o entidad pública puede proponer un proyecto, siempre que este cumpla con los requisitos exigidos y siendo el criterio básico que la obra beneficie a una familia o a una comunidad.

El Comité Estatal del PET recibe las propuestas, las examina y evalúa técnicamente su viabilidad. Una vez aprobada a nivel estatal, la propuesta es enviada a la Comisión Técnica (federal) del PET para su aprobación final y disposición de financiación.

Con el propósito de afianzar la participación de las comunidades en la toma de decisiones que las involucran, SEDESOL ha desarrollado una Estrategia de Red Social, la cual aplica al PET, así como a los demás programas sociales. Esta propende a la formación de redes de facilitadores comunitarios y formadores que ayudan a las comunidades a conformar asambleas comunitarias y a desarrollar su capacidad de participación en los programas sociales. En el marco del PET, las asambleas comunitarias tienen la función de seleccionar los proyectos de obras públicas propuestos por las autoridades locales y las organizaciones sociales. Una vez que el proyecto haya sido aprobado por la asamblea comunitaria se remite al Comité Estatal del PET.

Beneficiarios del PET (y del PETi) son todas las personas de 16 y más años de edad que ven disminuidos sus ingresos o patrimonio a causa de situaciones económicas y sociales adversas, emergencias o desastres, y que residen en municipios declarados con alta pérdida de empleo y con índices de muy alta, alta o media marginación. Tienen prioridad las personas beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social y las inscritas al Servicio Nacional de Empleo.

Como contraprestación por sus labores en los proyectos de obras públicas se les otorga un apoyo económico consistente en jornales equivalentes al 99% del salario mínimo diario vigente en el área en que se desarrolla el proyecto o en donde se realizan tareas para la superación de emergencias y hasta por un monto máximo equivalente a dos jornales diarios y 132 jornales por ejercicio fiscal por beneficiario (en el caso de proyectos a cargo de SEMARNAT el monto máximo es menor, de un jornal diario y 88 jornales anuales)⁹.

El PETi se activa una vez la Secretaría de Gobernación declare el estado de emergencia o la alerta temprana de un peligroso fenómeno natural¹⁰. Inmediatamente se reúne en sección extraordinaria el Comité Estatal del PET que hace el punto de la situación, visita la zona afectada, verifica y registra los daños causados y levanta una encuesta entre los afectados de la zona que serán los beneficiarios de las ayudas del PETi. El Comité determina el número de familias y el número de jornales a financiar y solicita la asignación de recursos a la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de SEDESOL.

⁹ Además de la línea de apoyos económicos directos descrita en el texto, el PET prevé también una línea de apoyos económicos para la adquisición o arrendamiento de materiales, herramientas, maquinaria o equipo, así como la financiación de costos de transportes necesarios para realizar proyectos de inversión que sean de beneficio social, familiar o comunitario.

¹⁰ Emergencias locales y de menores magnitudes pueden ser declaradas por el Comité Estatal del PET o por la Dirección de Protección Civil. En todo caso, el estado de emergencia debe ser validado por el Comité Estatal del PET.

Del total de recursos asignados en el ejercicio fiscal, para la atención de zonas que demanden la aplicación prioritaria de recursos la SEDESOL deberá reservar el 30% (y de ser necesario podrá disponer de hasta el 100% de los recursos disponibles no comprometidos) y las SCT y SEMARNAT deberán reservar hasta el 20% (y de ser necesario podrán disponer de hasta el 100% de los recursos disponibles no comprometidos)¹¹. Estos recursos si no se usan pueden ser ejecutados posteriormente a través de la programación regular del PET.

Algunos de los procedimientos administrativos previstos en el PET estándar son obviados en el PETi con el fin de asegurar que las ayudas lleguen a tiempo y de forma adecuada. Asimismo, el proceso de focalización se modifica y la participación se limita a los hogares residentes en los municipios afectados por la emergencia que son priorizados con base a los daños sufridos por sus viviendas.

En los últimos tres años el PET aumentó el número de beneficiarios de 339.577 en 2013 a 440.485 en 2014 y a 452.479 en 2015, distribuidos en 1.678 municipios del país¹².

C. Uruguay Trabaja

Uruguay Trabaja consiste en un acompañamiento social y formativo para el desarrollo de procesos de inserción laboral en el marco del cual los participantes realizan trabajos temporales de interés público por 30 horas semanales por un periodo de hasta 9 meses.

El Programa está focalizado hacia personas con grandes dificultades para ingresar al mercado laboral y que tienen un bajo nivel educativo. Pueden ser beneficiarios de Uruguay Trabaja todas las personas entre 18 y 64 años, residentes urbanos y rurales, en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, que no hayan concluido la educación secundaria básica y que se encuentran desocupados hace más de dos años al momento de la inscripción al programa¹³.

Los beneficiarios participan en actividades laborales de interés comunitario (por 24 horas) y formativas (por las restantes 6 horas)¹⁴ y reciben durante su permanencia en el Programa una prestación mensual sin naturaleza salarial ni retributiva —el Apoyo a la Inserción Laboral— de 2,35 valores de Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), pagaderos a través del Banco de Previsión Social y equivalente a aproximadamente 242 dólares.

Las actividades laborales y formativas son organizadas y gestionadas por Cooperativas de Trabajo y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) —entidades sin ánimo de lucro mayoritariamente ONG— que desarrollan tareas de valor social en instituciones públicas que hayan manifestado su interés en participar en el programa. Las tareas realizadas por los participantes incluyen predominantemente encuestas y obras de albañilería, pintura, reparaciones de mobiliario y en general, reacondicionamiento de áreas verdes, refacciones edilicias y de sanitaria básica¹⁵.

Los organismos públicos deben coordinar y planificar con las OSC la realización de estas actividades y deben proporcionar la totalidad de los materiales y otros elementos necesarios para su cabal desarrollo. Las actividades formativas incluyen talleres y capacitaciones en oficios, alfabetización digital, técnicas de búsqueda de empleo, habilidades emprendedoras, derechos laborales, salud ocupacional, seguridad social, prevención de adicciones, derechos sexuales y prevención de violencia doméstica. Se prevé también asesoría y apoyos para presentar exámenes y culminar estudios formales.

¹¹ Adicionalmente, si estos fondos no resultan suficientes para cubrir las necesidades de empleos de emergencia el Fondo de Desastres Naturales de la Secretaría de Gobernación puede proporcionar recursos adicionales.

¹² Fuente: <http://www.gob.mx/sct/prensa/creciente-inversion-y-numero-de-beneficiarios-en-el-programa-de-empleo-temporal-pet>, 3 enero 2016.

¹³ Se admiten hasta tres meses de aportes laborales dentro del periodo de los dos años. En realidad, dado que la situación de desempleo se certifica con base en los aportes a la seguridad social hechos en el Banco de Previsión Social, además de los desempleados entran como beneficiarios también los ocupados informales y los inactivos.

¹⁴ A partir del quinto mes, las actividades operativas pueden bajar a 18 horas y las de formación subir a 12.

¹⁵ El Programa prohíbe la realización de obras nuevas y de obras de limpieza, desmalezamiento y de empedrado de calle o que impliquen riesgos directos para los participantes.

Adicionalmente, las OSC deben facilitar el acceso de los participantes a los servicios de salud bucal y ocular y de turismo social. Asimismo, los beneficiarios del Programa tienen derecho a la asistencia médica gratuita por parte de los Servicios de Salud del estado y el tiempo en que participan es computado por el Banco de Provisión Social como de actividad para efectos pensionales y habilita a recibir los subsidios por maternidad y por enfermedad común.

El Programa está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social que selecciona y contrata las OSC luego de un proceso de licitación pública en el cual las OSC presentan sus propuestas de tareas operativas y capacitación. El Programa prevé un pago económico a las OSC por cada participante que logra insertarse formalmente en el mercado laboral y mantiene su empleo por cuatro meses como mínimo.

Las inscripciones al Programa se habilitan anualmente en fecha establecida por el Ministerio de Desarrollo Social a través de convocatorias públicas. El Programa tiene una meta poblacional anual de 3.000 personas beneficiadas repartidas en cupos territoriales preestablecidos. Si las inscripciones superan estos cupos se procede a un sorteo de beneficiarios. El Ministerio realiza los controles para confirmar que no exista ningún tipo de incompatibilidad por parte de los beneficiarios y luego proporciona a las OSC la lista de personas que conforman el grupo a ser convocado.

D. Programa de Empleo Comunitario, Argentina

El Programa Empleo Comunitario (PEC) es una iniciativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTySS) que tiene por objeto ofrecer una ocupación transitoria a personas desocupadas a través de su inclusión en actividades que mejoren la calidad de vida de su comunidad y/o que las vinculen con las prestaciones de empleo y capacitación ofrecidas por las Oficinas de Empleo de la Red de Servicios de Empleo y por el MTySS de su localidad.

En especial, se dirige a personas mayores de 18 años en busca de un empleo, con bajas calificaciones laborales que no perciben prestaciones previsionales o seguro de desempleo, ni se encuentran participando en otros programas de empleo o capacitación. El Programa es incompatible con la percepción de otros beneficios de la seguridad social o pensiones no contributivas –excepto las otorgadas a las madres de siete o más hijos, a los ex combatientes y a los minusválidos.

El PEC se articula en dos estrategias denominadas de Proyectos Comunitarios de Interés Social y de Proyectos de Inclusión en Acciones de Empleo. Los primeros consisten fundamentalmente en servicios sociales y comunitarios prestados a la comunidad donde residen las personas beneficiarias. Los segundos hacen referencia a servicios en favor de los beneficiarios de asistencia en la búsqueda de un empleo y de asesoramiento sobre cómo acceder al Seguro de Capacitación y Empleo y otros programas de empleo y capacitación implementados por el MTySS en la localidad. Ambos tipos de Proyectos pueden tener un plazo de ejecución de entre uno y tres meses.

Pueden presentar propuestas de proyectos los organismos públicos nacionales, provinciales o municipales y las personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro que se encuentran inscritas en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo. Las propuestas deben incluir la cantidad de beneficiarios solicitados y la información personal de los potenciales participantes.

Los pliegos van presentados a la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del MTySS correspondiente al domicilio de la entidad proponente. Esta Gerencia remite mensualmente a la Dirección de Gestión y Asistencia Técnica del mismo ministerio una propuesta de aprobación con los proyectos que considera viables. A su turno, la Dirección evalúa la pertinencia de las propuestas recibidas y, de resultar pertinente, las envía a la Secretaría de Empleo para su consideración y aprobación final.

Los beneficiarios del PEC reciben una ayuda económica, de naturaleza no salarial, ni retributiva, de 150 pesos mensuales y tienen derecho a la cobertura de salud. La carga horaria destinada a la realización de actividades sociales y comunitarias (en los Proyectos Comunitarios de Interés Social) no puede superar las cuatro horas diarias y las 15 horas semanales.

Desde el año 2010 el MTySS ha puesto en marcha un proceso destinado a promover la migración de los participantes del PEC a los Programas Seguro de Capacitación y Empleo, y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. A pesar de ello, a través de sucesivas prórrogas, el PEC ha estado vigente hasta principios de 2016. Consecuentemente, su cobertura ha pasado de un máximo de 585.466 beneficiarios en 2009 a 55.423 en 2014 y 49.255 en 2015.

E. Trabaja Perú

Trabaja Perú es un Programa del Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo cuyo objetivo es generar empleos temporales mediante el (co)financiamiento de proyectos de inversión pública de infraestructura básica intensivos en mano de obra no calificada para personas desempleadas, de 18 y más años, en condiciones de pobreza, residentes en áreas tanto urbanas como rurales de los distritos que comparativamente presentan mayores niveles de desempleo y pobreza.

El Programa reserva una cuota de hasta el 65% del total de postulantes para padres o madres de familias que tienen a cargo por lo menos un hijo menor de 18 años; una de hasta el 30% del total para jóvenes hasta los 29 años que, sin ser padres de familia, tienen carga familiar; y una de hasta el 5% del total para personas discapacitadas.

Como retribución por su labor en los proyectos de obras públicas los participantes reciben un incentivo económico igual al 70% de la remuneración mínima vital por un máximo de cuatro meses que es la duración máxima prevista para dichos proyectos. La semana de trabajo es de cinco días y el incentivo corresponde a 30 soles diarios por una jornada laboral de ocho horas. Adicionalmente, a los participantes se les ampara con un seguro de accidentes.

La convocatoria e inscripción de postulantes, la selección de participantes —que se realiza por sorteo en una Asamblea Pública, de conformidad a los requisitos exigidos y las cuotas establecidas— y su contratación están a cargo de los Organismos Ejecutores¹⁶.

El programa cofinancia y/o financia pequeñas obras de infraestructura urbana, vial, turística, sanitaria, de riego y protección ambiental por montos de hasta 450.000 soles por proyecto. Esta cifra debe incluir el pago del incentivo económico a los participantes el cual debe representar como mínimo el 65% del valor total (co)financiado.

Trabaja Perú prevé dos estrategias de intervención, una por concurso de proyectos y otra no concursable. Estas estrategias permiten al programa mantener un tamaño promedio en épocas de crecimiento económico para apoyar a las personas que presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y de expandirse en cobertura y presupuesto en épocas de recesión económica y en ocasión de desastres naturales.

Con la primera modalidad el Programa recibe anualmente recursos financieros del presupuesto nacional y los asigna a un fondo concursable el cual se reparte entre los distritos focalizados. Al abrirse concurso los Organismos Proponentes de cada distrito presentan propuestas de proyectos de inversión básica que posteriormente son seleccionados y priorizados por un comité de priorización del Programa conformado por representantes del mismo, de la municipalidad, ONGs, universidades y Cámaras de Comercio. El monto máximo que aporta el Programa para estos proyectos es de 150.000 soles.

A su turno, con la modalidad de acceso no concursable —denominada Acción de Contingencia— el Organismo Proponente solicita la financiación de proyectos de inversión pública en casos excepcionales, para mitigar los daños ocasionados por desastres naturales, antropogénicos y crisis internacionales. Las propuestas son enviadas al Ministerio de Economía y Finanzas que procede a su evaluación y priorización. Luego de ser aprobados los proyectos son atendidos de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Programa. En este caso el monto máximo que aporta el programa para

¹⁶ Los Organismos Ejecutores son los mismos Organismos Proponentes de los proyectos de inversión, es decir los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales.

cada proyecto aprobado es de 450.000 soles. En el caso en que el Gobierno declare el estado de emergencia, el fondo no concursable recibe recursos adicionales a los presupuestados inicialmente para ser asignados a los distritos afectados.

Trabaja Perú a través de sus Unidades Zonales (y/o personal externo) proporciona asistencia técnica a los Organismos Proponentes para la adecuación de los expedientes técnicos de las propuestas. Entre agosto 2011 y abril 2016 Trabaja Perú ha tenido 219.107 participantes¹⁷ y ha generado 156.870 empleos temporales, de dos a cuatro meses de duración promedio.

F. Trabajo por Dinero y Producto, Haití

El terremoto que golpeó Haití el 12 de enero de 2010 no solo provocó la muerte de por lo menos 150.000 personas, sino que dejó 1.500.000 desplazados viviendo en campamentos improvisados y una cantidad de escombros que se estimó entre 10 y 11 millones de metros cúbicos (Echevin et al., 2011).

La concomitancia de un exceso de mano de obra inmediatamente disponible y una gran cantidad de escombros fueron aprovechados para dar vida a unos masivos programas de “Dinero por Trabajo” (cash for work).

Dinero por Trabajo es un término utilizado por las agencias humanitarias para indicar programas de empleo temporal de muy corta duración —generalmente de 15 días a un mes— cuyo principal objetivo es proporcionar dinero, de forma rápida y oportuna, a poblaciones vulnerables a cambio de trabajo en actividades de interés público, con el fin de estimular la demanda de la economía en el corto plazo.

Así que, a los pocos meses de haber ocurrido el sismo, en coordinación con el Gobierno de Haití varias agencias internacionales, entre las cuales el Programa Mundial de Alimentos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo, el Gobierno de Francia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, financiaron programas de Dinero por Trabajo. Numerosas ONG internacionales participaron como entidades ejecutoras, en muchos casos aportando fondos propios.

Los empleos generados fueron de muy corta duración, 15 días en promedio. A cambio de un pago diario máximo (aproximadamente de cinco dólares) equivalente al salario mínimo vigente, los residentes damnificados laboraban en jornadas de 6-8 horas en trabajos de limpieza de calles, remoción de escombros, drenaje de canales, rehabilitación de espacios urbanos y caminos, construcción de pequeña infraestructura comunitaria, etc.

Estos primeros proyectos se basaron en la contratación individual de trabajadores temporales, seleccionados directamente de la comunidad por recomendación de alcaldes y funcionarios públicos locales, líderes comunales y organizaciones privadas que operaban en el territorio.

Ya a mediados de 2010, sobre la base de las lecciones aprendidas de los primeros proyectos desarrollados, el Ministerio de Obras, Transporte y Comunicación de Haití, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), la OIT, las alcaldías y las organizaciones comunitarias locales, y varias ONG nacionales e internacionales, bajo la coordinación del PNUD pusieron en marcha un nuevo esquema de intervención y contratación, denominado de manejo de escombros.

Por un lado se abandonó la visión de corto plazo implícita en los primeros programas de Dinero por Trabajo y a cambio se adoptó una visión integrada y de más amplio aliento basada en el reciclaje de los escombros, la reconstrucción de edificaciones e infraestructura básica con material reciclado y a través de la promoción de las micro y pequeñas empresas, y en la eliminación definitiva del material inservible.

¹⁷ Se consideran participantes las personas que aportaron su mano de obra por lo menos un día en un proyecto financiado por el Programa (ver: <http://www.trabajaperu.gob.pe>).

Al mismo tiempo se dio paso a un esquema de remuneración de Dinero por Producto (cash for production). Bajo este nuevo enfoque, a los participantes se les empezó a pagar de acuerdo con los metros cúbicos de los escombros que alcanzaban demoler y de los desechos que lograban remover y transportar, lo cual resultó más productivo¹⁸ y generador de mayores ingresos para los beneficiarios. La contratación pasó de ser individual a ser por equipos de trabajo, generalmente, de unos 10-15 miembros. En este contexto, la OIT apoyó la creación de nuevas (micro y pequeñas) empresas y se encargó de la capacitación de empresarios y trabajadores de la construcción.

Los nuevos programas de manejo de escombros de la ciudad de Leogane y Debris I y II (ejecutados en la ciudad de Port-au-Prince) tuvieron una especial orientación hacia la participación de las comunidades intervenidas. De hecho, las organizaciones comunitarias fueron consultadas para determinar las áreas con problemas y definir las prioridades de intervención; asimismo, para la identificación y conformación de los equipos de trabajo. También fueron consultadas en la evaluación, selección, priorización y aprobación de los planes de reconstrucción de los barrios y de desarrollo urbanístico y económico.

Dadas las precarias condiciones en las cuales se vieron obligadas a operar y el gran número de entidades involucradas, bien sea como agencias financiadoras o como entidades ejecutoras, no existe información estandarizada y unanimidad acerca de los resultados ocupacionales conseguidos. Según Lamante-Drisson (2013), de enero 2010 a junio 2012 los proyectos de Dinero por Trabajo generaron aproximadamente 270.000 empleo temporales, mientras que los proyectos Debris Leogane y Debris I y II fueron responsables de unos 20.000 empleo adicionales¹⁹.

G. Empleo Rural Temporal, Colombia

Después de casi un mes de paro propiciado por las principales organizaciones campesinas, el 12 de septiembre de 2013 el Presidente de la República firmó el Decreto 1987 por el cual “se organiza el Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural”, o Pacto Agrario.

“El Pacto Agrario es un proceso incluyente de construcción colectiva para recoger necesidades, prioridades y propuestas desde todas las veredas, municipios y departamentos del país con el fin de reformular la política pública del sector agropecuario y de desarrollo rural”²⁰.

Entre las iniciativas que el Gobierno Nacional se comprometió a cofinanciar para atender las necesidades de los pobladores rurales se incluyó el Programa Empleo Rural Temporal, cuya operación quedó a cargo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, entidad adscrita al Ministerio del Trabajo.

El proceso empezó con una convocatoria pública para la presentación de proyectos de obras públicas que quedó abierta durante el primer semestre de 2014. Las obras podían incluir la adecuación y mantenimiento de vías veredales, la construcción de centros de acopio, plazas de mercados, sistemas de riego e invernaderos comunitarios, y el mantenimiento de vías fluviales, canales de agua, drenajes, cunetas y vallados.

Por parte del Gobierno Nacional la cofinanciación estaba destinada a cubrir únicamente el pago de las remuneraciones a trabajadores no calificados, hasta por un monto de 400 salarios mínimos legales vigentes mensuales, y de las dotaciones laborales. Los demás recursos y elementos necesarios para la ejecución de las obras debían ser proporcionados por los proponentes y debían representar por lo menos un 20% del valor del proyecto.

¹⁸ Según UNDP (2013), la productividad de los programas al pasar de un esquema de Dinero por Trabajo a uno de Dinero por Producto se incrementó hasta en cinco veces.

¹⁹ Ver Lamante-Drisson (2013), Cuadro 3: 48.

²⁰ www.mintrabajo.gov.co/pacto-agrario.

Los proponentes podían ser entidades territoriales, empresas comunitarias, cooperativas y asociaciones gremiales agropecuarias, juntas de acción comunal y grupos étnicos. Ellos recibieron asesoría documental por funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio del Trabajo para presentar las propuestas de proyectos a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y a los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario. Estos Consejos fueron responsables de evaluar la viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos presentados, de priorizarlos²¹ y de seleccionar un número máximo de cinco por Consejo para postular ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Luego, este ministerio se hizo cargo de repartir los proyectos seleccionados a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

A la Unidad llegaron 434 proyectos. Todos fueron sujetos a revisión documental y técnica y a una nueva clasificación basada fundamentalmente en criterios tendientes a favorecer las iniciativas más intensivas en mano de obra. Finalmente, fueron aprobados 175 proyectos. El 95% de ellos contemplaba la adecuación de vías terciarias para las cuales la Unidad estimó que el costo de la nómina representa un 90% del valor del programa.

La ejecución de los proyectos empezó a principios de 2016 y concluyó en los meses de abril y mayo. Actualmente el Programa está en proceso de liquidación.

Los 175 proyectos emplearon a unas 7.800 personas. Los beneficiarios debían ser mayores de edad desempleados de los niveles I y II del Sisben²². Venían contratados por cuatro meses bajo la modalidad de tiempo completo y con una remuneración mensual de un salario mínimo y el pago de todas las prestaciones legales previstas por el Código del Trabajo en favor de los trabajadores asalariados.

Los interesados eran convocados conjuntamente por el operador del programa y el proponente de la obra en los municipios donde se llevarían a cabo los trabajos. La selección y priorización de los postulantes se establecía con base en un puntaje que tenía en cuenta la edad —jóvenes y mayores de 50 años eran acreedores de un mayor puntaje—, la carga de dependencia económica familiar, la experiencia certificada en las actividades objeto del empleo temporal, la inclusión en la RED UNIDOS y en el registro de víctimas, la pertenencia a organizaciones campesinas y el puntaje Sisben de cada postulante. La selección y priorización estuvieron a cargo del solo operador. Además de estas labores, el operador contratado por la Unidad —la Federación Nacional de Departamentos— era responsable de la contratación y pago de los salarios a los trabajadores beneficiarios y de supervisar diariamente el cumplimiento y avance de las obras.

Por su parte, las entidades proponentes cuyos proyectos fueron aprobados nombraron²³ un responsable de la obra a ejecutar el cual dirigió las labores de los trabajadores participantes y administró la obra.

Los recursos para el pago de los salarios de los participantes de Empleo Rural Temporal se originaron en una sobretasa al impuesto de renta que pagan las empresas colombianas, el impuesto de destinación específica CREE²⁴. El Gobierno Nacional no tiene previsto dar continuidad al Programa²⁵.

²¹ Según criterios que tenían en cuenta el número de beneficiarios, su contribución al desarrollo de la región y a la generación de ingresos.

²² El Sisben es un instrumento de focalización que identifica los hogares y los individuos más pobres y vulnerables que son potenciales beneficiarios de los programas sociales en Colombia.

²³ En la gran mayoría de los casos se trató de alcaldías que, dado el nivel básico de las obras a ejecutar, nombraron uno de sus funcionarios.

²⁴ Las dotaciones se financian con una partida del presupuesto de la nación.

²⁵ Aunque se piensa aprovechar esta experiencia para implementar un PET conjuntamente con el PNUD una vez se firme la paz con la guerrilla de la FARC.

IV. Resumen y consideraciones finales

Los PEPs se caracterizan por ser un instrumento de política dotado de extraordinaria flexibilidad que permite responder a situaciones diferentes y muy específicas. En el presente documento se ha analizado una particular categoría de PEPs: los PET y los PEE.

Este último capítulo recapitula y resume lo encontrado en siete países de América Latina y el Caribe en materia de PET/PEE y complementa con una mirada a estos países los argumentos desarrollados en el capítulo 2 de este mismo informe. En Colombia y Haití los respectivos PET fueron implementados como consecuencia de eventos extraordinarios, cuales un paro nacional en el primer caso y un terremoto en el segundo.

En los demás países de la Región estos tipos de programas vienen operando desde hace tiempo: desde 2001 el PIC chileno, 2003 el PEC argentino, 2008 Uruguay Trabaja. En México el PET se remonta al año 1997 y el PETi al año 2003. Trabaja Perú empezó actividades en 2011 pero fue precedido por programas similares; antes, A Trabajar Urbano y luego Construyendo Perú. En estos cinco países se podría hablar de la existencia de Programas de Empleo Temporal “permanentes”.

Algunos de los programas reseñados clasifican como PET, otros como PEE, pero solo en México y Perú existe, al interior de una estructura de carácter permanente de un PET, un esquema de PEE que se expande y encoge para atender las necesidades que pueden sobrevenir como consecuencia de un desastre natural o antropogénico, o de una crisis económica. El PIC de Chile representa la excepción por tratarse de un PEE permanente.

En los siete países los beneficiarios son personas mayores de edad²⁶ desempleadas —pero los criterios para establecer tal condición son más bien laxos (excepto que en Uruguay) y en todo caso terminan permitiendo la inclusión de personas inactivas y trabajadores informales— en precarias condiciones económicas o damnificados por algún evento.

El periodo de contratación es muy corto y no va más allá de los cuatro meses, excepto en el caso de Uruguay donde se extiende hasta los nueve meses.

²⁶ Excepto en México donde se aceptan postulante desde los 16 años.

Cuadro 1
Beneficiarios y duración de la contratación de los PET/PEE en siete países de América Latina

País	Beneficiarios	Duración de la contratación
Argentina	Personas de 18 años y más desempleadas	Entre 1 y 3 meses
Chile	Personas de 18 años y más desempleadas	Entre 1 y 4 meses
Haití	Personas de 18 años y más damnificadas	15 días en promedio
México	Personas de 16 años y más que sufren una disminución de ingresos o patrimonio	Máximo 132 jornales (poco más de 4 meses) por ejercicio fiscal
Perú	Personas de 18 años y más desempleadas	Máximo 4 meses
Uruguay	Personas entre 18 y 64 años desempleadas de largo plazo	Máximo 9 meses
Colombia	Personas de 18 años y más desempleadas	4 meses (exactos)

Fuente: elaboraciones propias con base en los respectivos documentos países.

La remuneración nunca supera el salario mínimo vigente en los diferentes países (véase cuadro 2); sin embargo, con frecuencia se asocia a compromisos laborales inferiores a las ocho horas diarias. La compensación diaria va de 0,6 dólares (por un máximo de 15 horas de trabajo semanales) en Argentina hasta 14 dólares en Chile (si el trabajador es contratado de tiempo completo).

En Haití fue de 5 dólares, en México actualmente es de 3,9 dólares, en Perú de 9, en Colombia de 7,8 y en Uruguay de 9,7 dólares (por un máximo de 30 horas semanales de actividades laborales y formativas)²⁷.

Tenidas en cuentas las horas trabajadas, los anteriores montos implican que en Colombia, Chile, Haití, México y Uruguay los beneficiarios reciben una compensación proporcionalmente igual —o muy similar— a un salario mínimo vigente en los respectivos países.

En cambio en Argentina y Perú el pago es notablemente inferior. Solo en Colombia y Chile, sin embargo, los beneficiarios reciben prestaciones como cualquier trabajador asalariado, incluidas vacaciones, primas, indemnizaciones, etc. En cambio, en México los beneficiarios solo reciben un jornal, sin derecho a prestaciones²⁸.

Los proyectos de obras a construir y de servicios a proporcionar en todos los países deben satisfacer los intereses de las comunidades donde se ejecutan.

²⁷ En todos los países se aplicó la tasa de cambio vigente en mayo de 2016.

²⁸ Se supone, sin embargo, que los beneficiarios están afiliados al régimen subsidiado de salud, Seguro Popular. Si no lo son, son asesorados para que lo hagan.

Cuadro 2
Remuneraciones y prestaciones reconocidas en los PET/PEE en siete países de América Latina

País	Remuneración	Remuneración diaria en dólares	Prestaciones
Argentina	150 pesos argentinos mensuales por máximo de 15 horas de trabajo semanales	0,6	Cobertura de Salud
Chile	Máximo un salario mínimo. Contratación según modalidad prevista en el Código del Trabajo	14,0	Todas las legales
Haití	Máximo un salario mínimo diario por 6-8 días de trabajo	5,0	NA
México	Pago por jornal, equivalente al 99% del salario mínimo vigente	3,9-7,8	Ninguna
Perú	Pago por jornal, equivalente un 70% del salario mínimo vigente	9,0	Cobertura accidentes laborales
Uruguay	2,35 BPC mensuales (70% del salario mínimo vigente) por un máximo de 30 horas semanales de actividades laborales y formativas	9,7	Pensión y Salud
Colombia	Un salario mínimo por 8 horas diarias de trabajo	7,8	Todas las legales

Fuente: elaboraciones propias con base en los respectivos documentos países.

Existen dos modelos (véase el cuadro 3). Uno que consulta principalmente (aunque no exclusivamente) los intereses de las entidades públicas nacionales y territoriales, tal como sucede en Argentina, Chile, Perú y Uruguay, y otro que ausculta más de cerca las necesidades de las comunidades, como en Colombia, Haití y México.

En este último caso se hace indispensable garantizar la consolidación de las organizaciones comunitarias y locales y brindarles asesoría técnica en la formulación de los proyectos.

Finalmente, en cuanto a mejora del capital humano de los beneficiarios se han encontrado referencias explícitas a procesos de formación que acompañan el desarrollo de las actividades de los participantes solo en Haití, donde se capacitaron empresarios y trabajadores de la construcción, y Uruguay donde los inscritos en el programa Uruguay Trabaja reciben alfabetización digital y capacitación en oficios y en derechos laborales y sociales. Adicionalmente, este programa apoya la terminalidad escolar de sus participantes.

Cuadro 3
Entidades proponentes y responsables de los PET/PEE en siete países de América Latina

País	¿Quién propone/ejecuta los proyectos?	Entidad responsable	Tipología de intervención
Argentina	Organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, y personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	PET
Chile	Instituciones privadas sin ánimo de lucro; Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	PEE
Haití	Principalmente obras de demolición, reciclaje y transporte de escombros ejecutadas por empresas e instituciones privadas sin ánimo de lucro	PNUD entidad coordinadora	PEE
México	Cualquier persona, comunidad local, municipalidad o entidad pública	Secretaría de Desarrollo Social	PET/PEE
Perú	Gobiernos regionales y municipalidades provinciales y distritales	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo	PET/PEE
Uruguay	Cooperativas de Trabajo y Organizaciones de la Sociedad Civil en colaboración con instituciones públicas que manifiestan su intereses en participar en el Programa	Ministerio de Desarrollo Social	PET
Colombia	Entidades territoriales, empresas comunitarias, cooperativas u asociaciones gremiales agropecuarias, juntas de acción comunal y grupos étnicos	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo	PET

Fuente: elaboraciones propias con base en los respectivos documentos países.

Bibliografía

- Banco Integrado de Proyectos Sociales (2015), “Informe de Descripción de Programas Sociales”, Santiago de Chile, junio
- Costa E., Guha S., Hussain M., Thuy N. y Fardet A. (1981), “Pautas para la Organización de Programas Especiales de Obras Públicas”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/asist/asistdocs.details?p_lang=es&p_accessionno=140051
- Del Ninno C., Subbarao K. y Milazzo A. (2009), “How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences”, SP Discussion Paper, No 0905, The World Bank, may
- Devereux S. y Solomon C. (2006), “Employment creation programmes: The international experience”, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper, No 24, Economic and Labour Market Analysis Department, International Labour Office, Geneva, august
- Dutta P., Murgai R., Ravallion M. y van de Walle D. (2012), “Does India’s Employment Guarantee Scheme Guarantee Employment?” Policy Research Working Paper No 6003, the World Bank, March
- Echevin D., Lamanna F. y Oviedo A.M. (2011), “Who Benefit from Cash and Food-for-Work Programs in Post-Earthquake Haiti?” MPRA Paper No 35661, December
- Institute of Fiscal Studies –IFS- y Econometría (2007), “Programa Empleo en Acción. Impactos del Programa sobre los Beneficiarios y sus Familias”, Evaluación de Políticas Públicas No 5, Departamento Nacional de Planeación-Sinergia-Banco Interamericano de Desarrollo-Banco Mundial, Bogotá, septiembre
- International Labour Organization –ILO (2014a), “World Social Protection Report 2014/2015”, International Labour Office, Geneva
- International Labour Organization –ILO (2014b), “Employment Policies for Sustainable Recovery and Development”, International Labour Conference, 103rd Session, Report VI, Geneva
- International Labour Organization –ILO (2010a), “Socio-Economic Reintegration of Ex-Combatants. Guidelines”, ILO Crisis Response and Reconstruction Programme, Geneva
- International Labour Organization –ILO (2010b), “Local Economic Recovery in Post-Conflict. Guidelines”, Geneva
- International Labour Organization –ILO (1997), “The Manual on Training and Employment Options for Ex-Combatants”, Turin
- Lamaute-Brisson N. (2013), “Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Haití”, Colección de Documentos de proyectos, CEPAL, Santiago de Chile, enero
- Lieuw-Kie-Song M., Philip K., Tsukamoto M. y Van Imschoot M. (2012), “Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en Programas de Empleo Público (IPEP)”, Documento de Trabajo No 69, Organización Internacional del Trabajo, Sector de Empleo, Ginebra

- Lal R., Miller S., Lieuw-Kie-Song M. y Kostzer D. (2010), “Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach”, International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper No 66, June
- Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental del Uruguay -MIDES (2015), “Programa Uruguay Trabaja. Licitación Pública N° 45/2015. Pliego de Bases y Condiciones Particulares”
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República de Argentina –MTySS (2011), Resolución 44, Secretaría de Empleo, enero
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (2010), Decreto No 1, 9 de marzo
- Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo de Perú –MTPE (2016), “Trabaja Perú. Bases para el Concurso de Proyectos Regulares”, febrero
- Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo de Perú –MTPE (2015), “Trabaja Perú. Lineamientos de intervención para presentación de proyectos en la modalidad de Acción de Contingencia”, abril
- Núñez J. (2013), “Evaluación de los programas para la atención del fenómeno de la niña 2010-2011”, Fedesarrollo y Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, Bogotá, noviembre
- Organización Internacional del Trabajo –OIT (2012), “Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)”, Ginebra, junio
- Pardo I. (2011), “Usar métodos combinados para la evaluación de programas sociales. El caso de Uruguay Trabaja”, Memoria para obtener el grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
- Reglas de Operación (2015), “Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2016”, en Diario Oficial, 31 de diciembre
- República Oriental del Uruguay (2007), Ley 18.240
- Salomón E. (2013), “Elaboración de una propuesta de Programa de Empleo de Emergencia en Colombia”, informe de consultoría, Bogotá, octubre
- Subbarao K., Del Ninno C., Andrews C. y Rodriguez-Alas C. (2013), “Public works as a Safety Net: Design, Evidence, and Implementation”, The World Bank, Washington
- United Nations -UN (2009), “United Nations Policy for Post-conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration”, United Nations Secretary-General, Geneva
- United Nations Development Programme –UNDP (2013), “Debris Management: the Door to Development. Systematization of the Debris Management Programme UNDP Haiti 2010-2012”
- United States Agency for International Development (2010), “Audit of USAID’S Cash-for-work Activities in Haiti”, Office of Inspector General, Audit Report No 1-521-10-009-P, September
- Vaidya K. (2013), “Towards acceptable wages for public employment programmes”, Employment Working Paper No 150, International Labour Office, Employment Sector, Geneva
- World Bank (2013), “Mexico’s Temporary Employment Program (PET): case study”, June.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

185. Programas de empleo público en América Latina, Stefano Farné (LC/L.4279), 2016.
184. La concentración de los altos ingresos utilizando datos impositivos. Un análisis para Ecuador, Darío Rossignolo, Nicolás Oliva, Néstor Villacreses (LC/L.4278), 2016.
183. Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe, Andrea Podestá, Michael Hanni, Ricardo Martner (LC/L.4277), 2016.
182. Estado de situación del sistema nacional de educación y formación técnico profesional de la República Dominicana, Oscar Amargós (LC/L.4270), 2016.
181. El desafío de aumentar la pertinencia de la formación profesional: propuesta de metodología para vincular profesiones y ocupaciones y para identificar la demanda de calificaciones por sector. Alfredo Sarmiento y Edgar Baldión (LC/L.4266), 2016.
180. Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario en México, Luis Gómez Oliver. (LC/L.4254), 2016.
179. Los desafíos de la protección contra el desempleo: opciones para Colombia y la República Dominicana, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4253), 2016.
178. Tendencia del empleo agropecuario en Guatemala, Luis Linares, Rubén Narciso y Pedro Prado (LC/L.4251), 2016
177. Tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario de Chile, George Kerrigan (LC/L.4234), 2016.
176. Empleo y productividad laboral agropecuaria en Colombia, Armando Corredor (LC/L.4233), 2016.
175. Impuestos y gasto público: un ejercicio de equidad fiscal para el Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República Oriental del Uruguay (LC/L.4210), 2016.
174. Transformaciones y rezagos: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, 2002-2012, Jürgen Weller (LC/L.4209), 2016.
173. Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales, Juan Pablo Jiménez y Teresa Ter-Minassian (LC/L.4192), 2016.
172. Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos de la cuantificación del fenómeno en los países de la región, Juan Carlos Gómez-Sabaini y Dalmiro Morán (LC/L.4155), 2015.
171. Reformas de gasto público y crecimiento económico: el caso de las APPs en el Perú y la inversión “impulsada”, Nelson Shack (LC/L.4153), 2015.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org