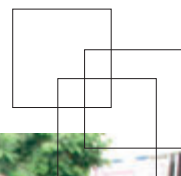




Oficina  
Internacional  
del Trabajo

# Hacia el derecho al trabajo

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



**Nota orientativa 7-3  
PPE y obras urbanas**

## Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

# Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



## Nota orientativa 7-3

### PPE y obras urbanas

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)  
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

*Datos de catalogación en publicación de la OIT*

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos  
04.03.7

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

# Nota orientativa 7-3

## PPE y obras urbanas



### Objetivo

*Esta nota tiene como objetivo ayudar a los profesionales y los responsables de formular políticas a diseñar y poner en marcha programas públicos de empleo (PPE)<sup>1</sup> en las zonas urbanas, de modo que puedan evaluar las opciones de política, las complementariedades y las relaciones inversas (“trade-offs”) entre los objetivos de creación de empleo, desarrollo urbano y creación de infraestructuras.*

### Introducción

En este módulo de capacitación se ofrece una sinopsis de los PPE en el entorno urbano, y se presentan los distintos desafíos técnicos y en materia de políticas que se plantean respecto del diseño, la ejecución y el mantenimiento de dichos programas. Una vez que los responsables de formular políticas han tomado la decisión de emprender un PPE en una zona urbana, cabe plantearse una serie de preguntas clave que serán importantes a la hora de diseñar y poner en marcha el programa.


El módulo se basa fundamentalmente en la experiencia de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en los programas urbanos intensivos en empleo, así como en los programas de rehabilitación de asentamientos de bajos ingresos, incluidos los barrios marginales<sup>2</sup>. Aplicados por primera vez en África Oriental<sup>3</sup>, la OIT ha emprendido programas urbanos intensivos en empleo en África, Asia y América Latina. Sin perjuicio de ello, los organismos de inversión bilaterales y multilaterales cada vez participan más en los programas de mejoramiento y empleo urbanos<sup>4</sup>. El objetivo de este

<sup>1</sup> Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011).

<sup>2</sup> Si bien no todos los asentamientos informales y de bajos ingresos se clasifican como barrios marginales, en la meta 4 del Objetivo de Desarrollo del Milenio número 7, la comunidad internacional se compromete a “haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales” y ofrece un marco para incluir las iniciativas de creación de empleo urbano en el contexto de la mejora de los barrios marginales.

<sup>3</sup> J. Tournee y W. Van Esch: *Community contracts in urban infrastructure works: Practical lessons from experience* (OIT, Ginebra, 2001).

<sup>4</sup> J. Baker y I. Rechartd: *A review of urban development issues in poverty reduction strategies* (Urban Sector Board, Banco Mundial, Washington, D.C., 2007); Cohen, M. y P. Hershey,



módulo es ayudar a los participantes a introducir de manera eficaz un fuerte componente de empleo en dichos programas, ya sea en los planificados como en los que están en curso. En el módulo también se analiza la forma de integrar algunos elementos importantes del diseño de los PPE urbanos en los sistemas de garantía del empleo (SGE) que incorporen zonas urbanas o que se dirijan exclusivamente a ellas.

El contenido de este módulo puede aplicarse a diversos programas públicos urbanos de creación de empleo – como los que se ocupan de crear infraestructura pública y comunitaria –, así como a la ampliación y la concepción de nuevas modalidades de servicios públicos o al estudio y la mejora de la dimensión del empleo de los programas en curso.

## Justificaciones de las políticas escogidas a favor de la creación de empleo

Si bien en el pasado la política internacional en materia de desarrollo se volcaba fundamentalmente al entorno rural, cada vez se reconoce más el fracaso de las políticas que buscaban revertir la migración del campo a la ciudad, así como el hecho de que el desempleo abierto y el subempleo en la economía informal son desafíos de política urbana que requieren urgente atención. Más concretamente, los responsables de formular políticas suelen emprender PPE urbanos debido a la preocupación por las **consecuencias para la seguridad que puede tener una juventud desempleada** – en general con un nivel de estudios relativamente bueno, pero con pocas alternativas de ganarse el sustento –. Por otra parte, es posible que las **zonas urbanas de muchos países en desarrollo carezcan de las redes de protección** y los medios de subsistencia tradicionales, que sí están presentes en las zonas rurales, como la agricultura de subsistencia, el acceso a la tierra y la vivienda, y mecanismos de apoyo familiar más sólidos. Por lo tanto, los formuladores de políticas podrían considerar que la aplicación de PPE en las zonas urbanas sería una cuestión de particular urgencia, habida cuenta de la posible amenaza para la seguridad que plantea el desempleo y la atención que requieren los déficits de infraestructura básica, los problemas de saneamiento y la degradación ambiental en las ciudades. Especialmente preocupante ha sido el crecimiento de los barrios marginales y los asentamientos irregulares a los que no llegan los servicios. Ello sumado a unas elevadas tasas de desempleo abierto y los déficits de infraestructuras antes mencionados conforman una clara justificación para llevar a cabo un programa urbano de obras públicas intensivo en mano de obra.

*IADB urban upgrading and employment generation: A conceptual approach and methodology for selecting and conducting case studies* (New School University, Nueva York, NY, 2008).

## Desafíos de política en la puesta en marcha de PPE en las zonas urbanas


Los responsables de formular políticas deberían reconocer los desafíos particulares que surgen al concebir programas de creación de infraestructura urbana. Aunque los desafíos específicos relacionados con la formulación de SGE en las zonas urbanas se analizarán más adelante, los formuladores de políticas deberán ser conscientes del peligro que supone exacerbar la migración del campo a la ciudad<sup>5</sup>. Debido a este peligro, real o percibido, puede ser difícil obtener el apoyo político necesario para los PPE urbanos.

Otro desafío de políticas es el relacionado con los municipios y los gobiernos locales. Dado que la creación de empleo no suele circunscribirse a su mandato, los gobiernos locales necesitarán apoyo sobre la manera en que pueden optimizar los objetivos y las oportunidades de empleo en los marcos disponibles – así como fuera de ellos – o en sus actividades habituales, a saber, la prestación de servicios urbanos básicos (creación de infraestructura, saneamiento, transporte, recolección de residuos, limpieza de calles), y



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

<sup>5</sup> Sin embargo, la preocupación de que la creación de oportunidades de empleo en las zonas urbanas, con el fin de solucionar los déficits de infraestructura, pueda empeorar el despoblamiento de las zonas rurales suele ser exagerada. En primer lugar, el aumento de la población urbana en las ciudades de los países en desarrollo es, en gran medida, el resultado del aumento natural de la población, y no de la migración del campo a la ciudad. Dado que la población rural en su mayoría ya ha emigrado a las ciudades, no sería conveniente dejar de invertir en las zonas urbanas para evitar esa migración.



servicios sociales y prestaciones de bienestar social para los pobres. En el diseño de un programa de empleo urbano conviene partir de la base de la capacidad y las ventajas comparativas existentes en los gobiernos locales, en vez de sobrecargar sus ya limitados recursos y conocimientos técnicos. Muchas veces se subestiman los vínculos entre la creación de empleo, por un lado, y la creación de infraestructura, la prestación de servicios públicos, y las subvenciones y prestaciones de bienestar social, por otro. Habitualmente, la creación de empleo, como actividad independiente centrada en la capacitación, el desarrollo económico local y el desarrollo empresarial, y la provisión directa de empleo por parte del gobierno, ya sea local, regional o nacional, sigue viéndose con escepticismo entre los responsables de formular políticas. Aun así, el diseño de un programa público urbano de empleo debería empezar por explotar los posibles vínculos con las actividades y los recursos ya existentes, lo cual significa que los esfuerzos podrían orientarse a poner en marcha las inversiones planificadas pero incorporando métodos más intensivos en mano de obra y ahorrando en subvenciones y transferencias de bienestar social pasivas al reemplazarlas por sistemas activos de creación de empleo.

Por otra parte, el nivel de cohesión de las comunidades urbanas no es tan marcado como el de las comunidades rurales. Ello se debe a diversas razones, a saber, la diversidad étnica o regional de sus habitantes, el alto grado de rotación de los residentes, las distintas situaciones económicas de los miembros de la comunidad y, en algunos casos, la mezcla entre propiedades residenciales y de pequeñas empresas, y entre inquilinos y propietarios. Aunque esta situación no puede cambiarse, deberá tenerse presente cuando se trabaja en las zonas urbanas. Así pues, en los programas de infraestructura comunitarios, puede ser un desafío difícil establecer organizaciones de desarrollo de la comunidad representativas, cohesionadas y viables, sobre todo cuando los índices de criminalidad e inseguridad son elevados y la tenencia de la tierra no es segura. Además, podría suceder que las élites o estructuras de poder locales acaparasen fácilmente los beneficios del programa, y que no fuera fácil establecer organizaciones comunitarias democráticas y transparentes. Ahora bien, se considera que el funcionamiento adecuado de estas organizaciones es un requisito previo para los proyectos de creación de infraestructura comunitarios, en que se espera que los beneficiarios contribuyan en especie o en dinero al funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura creada, o que participen de alguna manera en el proceso de selección del proyecto o que se impliquen activamente en él. La tenencia de la tierra puede ser una cuestión sumamente complicada para los asentamientos irregulares y de bajos ingresos, donde vive la mayoría de los pobres de las ciudades y donde es difícil que estos puedan ejercer sus derechos. A menudo son sitios inseguros y expuestos a los delitos y la violencia urbana, donde la aplicación de medidas correctivas no siempre es tarea fácil.

Mientras que las obras de infraestructura en las zonas rurales suelen seleccionarse deliberadamente para estimular la productividad agrícola (caminos de acceso, control de la erosión, riego, etc.), esos efectos directos



en la productividad son más difíciles de lograr en las zonas urbanas. Con todo, existen abundantes pruebas de que la mejora de las infraestructuras, entre otras, las calles, los sistemas de desagüe, el saneamiento, el control de las inundaciones, tiene un efecto positivo directo en la salud de la población, así como en el desempeño y las perspectivas de las pequeñas empresas que trabajan en las zonas rehabilitadas. Además de adoptar métodos intensivos en mano de obra durante la construcción, es posible ampliar el impacto en el empleo si se elaboran cuidadosamente sistemas de rehabilitación con miras a asegurar y optimizar el acceso a las oportunidades de trabajo.

- El diseño de las nuevas viviendas que se prevean construir debería tener en cuenta las actividades empresariales de pequeña escala y reconocer que para muchos el hogar es también el lugar de trabajo, en particular para las mujeres.
- La seguridad de la tenencia, y la correspondiente promulgación de leyes y normas medioambientales y de ordenación urbana, estimulan el acceso a actividades económicas y oportunidades de empleo y a su desarrollo.
- Es importante prever un suministro de agua y de electricidad suficientes para las actividades económicas.
- Deberá facilitarse el acceso y los desplazamientos entre el hogar y el lugar de trabajo.
- Convendrá evitar los planes de reasentamiento que supongan alejar a los beneficiarios de sus lugares de trabajo.

Si con la creación de infraestructuras se realizan mejoras básicas en las condiciones de vida y de trabajo, se podrán crear más oportunidades de empleo en los servicios sociales, ambientales y urbanos básicos. Un problema de políticas que podría plantearse se relaciona con la forma de integrar esas nuevas oportunidades de empleo en un PPE – pues suelen tener carácter temporal y proponer una remuneración inferior a la de la administración pública – de tal manera que no resulten en una informalización generalizada del empleo en el sector social y en otros sectores específicos<sup>6</sup>. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores son más fuertes en el ámbito urbano y, en general, representan a los trabajadores de esos sectores (es decir, de la salud, la educación, los servicios sociales y ambientales y a los trabajadores municipales). Por lo tanto, es importante que participen en la búsqueda de soluciones aceptables para crear oportunidades de empleo para los desempleados pero sin debilitar los derechos adquiridos de los trabajadores de la economía formal.

Véase el estudio de caso en el anexo 1, recuadro 1.

<sup>6</sup> Samson, M.: *Waste management public works programmes – creating the conditions of the 'second economy'* (2006), manuscrito no publicado.

## Problemas técnicos y oportunidades para la puesta en marcha de PPE en las zonas urbanas

Cuando las obras de infraestructura se realizan en asentamientos urbanos irregulares, se plantea un serio problema técnico relacionado con la rehabilitación de zonas respecto de las cuales sus residentes solo tienen, en el mejor de los casos, una tenencia de carácter informal. Los barrios marginales y los asentamientos de bajos ingresos, cuyos habitantes sufren la amenaza de la demolición o la reubicación de sus viviendas, no pueden mejorarse de manera sostenible sin contar con la participación activa de sus residentes. Debido a que las mejoras de infraestructura urbana se suelen realizar a instancias de los gobiernos locales, estatales o regionales, puede pensarse que las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra ya han sido abordadas y solucionadas mucho antes de que se adopte la decisión de emprender las obras de rehabilitación. Sin embargo, en muchos casos, la complejidad de la tenencia de la tierra de carácter informal y tradicional frente a la tenencia formal y legal puede interponerse en la celeridad con que se crea empleo a través de obras de infraestructura.

Otro problema técnico tiene que ver con la elaboración de planes adecuados para atender a los asentamientos que ya presentan un gran nivel de hacinamiento. Se deberá, pues, explorar diversas soluciones de infraestructura que, aunque sean claramente deficientes, puedan significar una mejora gradual – pero importante – de las condiciones existentes. Es fundamental que la comunidad participe y se adueñe activamente de este proceso, pues se deberán adoptar decisiones difíciles sobre cómo optimizar el diseño técnico cuando los recursos escasean y la necesidad apremia.

Al mismo tiempo, varios factores facilitan la puesta en marcha de un PPE (de creación de infraestructura) en las zonas urbanas frente a las zonas

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



rurales. La mayor densidad de población hace que los costos de prestar servicios a un beneficiario individual sean más bajos que en las zonas rurales, donde la densidad de población es menor. Además, aunque en las zonas rurales sea más frecuente utilizar equipos pesados, pues la mano de obra no es abundante y los materiales de construcción deben trasladarse largas distancias, los métodos de construcción intensivos en mano de obra pueden ser la única opción viable en asentamientos irregulares superpoblados, frente a demoliciones en gran escala. Esto ocurre porque en la mayoría de los asentamientos irregulares las calles y los pasajes son estrechos e inaccesibles para los equipos pesados.

Las inversiones en infraestructura urbana tienen la ventaja de ser la puerta de entrada a una gran variedad de intervenciones en servicios sociales, ambientales y básicos, los cuales ofrecen oportunidades de creación de empleo adicionales y complementarias. Estas complementariedades son más habituales en un entorno urbano y adoptan diversas formas.

- La mayoría de los barrios marginales se caracterizan por plantear problemas técnicos interrelacionados, que solo pueden solucionarse de manera integral. Por ejemplo, para ser efectiva, la accesibilidad (de calles y senderos) debería acompañarse de sistemas de desagüe y saneamiento. Además, los desagües deberán acompañarse de sistemas de recolección y reciclaje de basura y residuos sólidos.
- Los barrios de tugurios de las ciudades casi siempre se sitúan en tierras marginales, ya sea en planicies, que corren el riesgo de ser inundables, o en asentamientos en laderas, habitualmente expuestos a la erosión. En cualquier caso, la opinión general de que se deben hacer concesiones entre el empleo, el desarrollo económico y la protección ambiental está ampliamente desacreditada, pues las intervenciones en ese sentido demuestran que la creación de empleo, la protección ambiental y la mejora de los asentamientos pueden ir de la mano.
- En general, existe un fuerte potencial de vincular el desarrollo del sector privado y público y de estimular el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas si se diseñan y ordenan las viviendas y las zonas urbanas de tal modo que no solo se mejoren las condiciones de vida, sino también las de trabajo. Como el hogar es el lugar de trabajo en la mayoría de los asentamientos irregulares, los planes de rehabilitación pueden también diseñarse para mejorar la creación de empleo y su calidad en la economía informal<sup>7</sup>.

Véase el estudio de caso en el anexo 1, recuadro 2.

<sup>7</sup> Para más información, véanse dos estudios de caso en Tanzania y Filipinas sobre la relación entre la rehabilitación de los asentamientos irregulares y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas que operan en la economía informal en: Muteta, G., Gideon K. Ngoi y S. Sheuya: *Linkages between infrastructure development and improved productivity and working conditions in informal sector enterprises* (Synergie Consultants, Amberes, 1998); Yu, S.: *Infrastructure development and the informal sector in the Philippines* (OIT, Ginebra, 2002).

## Diseño de un PPE para las zonas urbanas

En esta sección se ofrecerá un panorama de algunos de los principales elementos de diseño que deberán tenerse en cuenta a la hora de elaborar un PPE urbano.

### Tipos de trabajo

Se deberán considerar cuatro grandes categorías de trabajo, a saber, infraestructura, mejora del medio ambiente, servicios urbanos básicos y servicios sociales básicos. Se trata de categorías meramente indicativas, ya que en muchos casos pueden superponerse.

### Infraestructura

Si el objetivo general es aprovechar al máximo las oportunidades de empleo, se deberá entonces optar por categorías de infraestructuras intensivas en mano de obra. Se pueden pensar varias aplicaciones en relación con la creación de infraestructura en el contexto de un PPE, por ejemplo:

- aplicar métodos intensivos en mano de obra en los programas regulares de inversión urbana, a fin de aumentar el impacto en materia de empleo de los recursos de inversión previstos y presupuestados;
- asignar recursos presupuestarios adicionales para PPE de creación de infraestructura intensiva en empleo, siguiendo determinados criterios sobre la cantidad de mano de obra<sup>8</sup>;
- la creación de empleo puede integrarse en los programas comunitarios de rehabilitación de los asentamientos irregulares;
- la creación de empleo en programas públicos en el ámbito de la infraestructura es un enfoque que opera como una red de protección social.

Por lo general, los trabajadores necesarios para este tipo de obras de infraestructura proceden de alguna reserva de mano de obra, con sus correspondientes modalidades de contratación, por ejemplo:

- la mano de obra habitual de los municipios, o de los departamentos técnicos nacionales o regionales del área de los caminos, sistemas de desagüe, saneamiento o protección ambiental;
- la mano de obra de empresas privadas, a las que los municipios adjudican contratos;

<sup>8</sup> La cantidad de mano de obra puede variar considerablemente. En el Programa de Obras Comunitarias de Sudáfrica, se estableció un coeficiente de mano de obra del 65 por ciento (véase el Módulo de capacitación sobre servicios sociales).

- los trabajadores contratados o movilizados por organizaciones locales comunitarias que han asumido los proyectos de rehabilitación (dichos trabajadores comunitarios pueden ser contratados como trabajadores regulares o su participación puede suponer diversas combinaciones de remuneración y participación comunitaria, incluidos los contratos comunitarios);
- la fuerza de trabajo contratada en el marco de PPE o SGE especiales para el trabajo en proyectos especiales de un programa municipal de inversión;
- la mano de obra contratada por empresas privadas, conforme a las cláusulas correspondientes de un contrato que estipule cuotas para jóvenes, mujeres, contratación de miembros de la comunidad local, etc.

Normalmente la fuerza de trabajo de un PPE o un SGE especiales se focaliza en grupos vulnerables y de bajos ingresos de la población, contratados por métodos de autoselección o la selección directa según determinados criterios de admisibilidad. Estos participantes normalmente tienen pocas calificaciones y el interés se pondrá más en la provisión de empleo y la transferencia de ingresos que en los activos de infraestructura. Ello no significa que los empleos no tengan ningún valor para la sociedad, al contrario, las necesidades de servicios en las zonas urbanas de los países en desarrollo son enormes.

*En efecto, es una paradoja que haya tanto desempleo y desperdicio de talento cuando hay necesidades de tal magnitud que representan cientos de millones de días de trabajo y tantas personas disponibles para trabajar<sup>9</sup>.*

En cualquier caso, lo primordial deberá ser la creación de empleo y, por ende, todo esfuerzo debe encaminarse a aumentar el contenido de empleo de las obras de infraestructura. Esto supone, en primer término, evaluar las repercusiones en el empleo de las obras de infraestructura (esto es, calcular la cantidad de empleos que se crearán con los recursos de inversión previstos o asignados) y, en segundo término, explorar todas las oportunidades de aumentar ese contenido de empleo sin disparar los costos de la infraestructura o comprometer la calidad técnica.

## Servicios ambientales

La mayoría de los programas de rehabilitación en las ciudades también tienen efectos positivos en el medio ambiente urbano. Las personas pobres sin seguridad de la tenencia suelen construir sus casas o chabolas en terrenos marginales, por ejemplo, planicies inundables, laderas despojadas de vegetación y expuestas a la erosión, barrios de zonas portuarias contaminadas, zonas peligrosas próximas a vías férreas, etc. Por lo tanto,

<sup>9</sup> OIT. *Cities at work: Employment promotion to fight urban poverty* (Ginebra, 2004).

las obras de infraestructura como desagües, reforestación, control de la erosión, saneamiento, entre otras, pueden diseñarse para que reporten beneficios múltiples en términos de creación de empleo y mejora de las condiciones de vida, de trabajo y del medio ambiente.

Además, muchas obras de infraestructura requieren servicios ambientales complementarios para ser sostenibles. Por ejemplo, las vías de desagüe suelen estar atascadas con basura, e incluso puede que la población las utilice como vertederos de desperdicios y residuos sólidos. Por ende, las obras de infraestructura deberían acompañarse de servicios ambientales complementarios en las zonas en cuestión, como la recolección de basura, el reciclaje de residuos, la limpieza de parques y espacios públicos y el saneamiento. Los servicios pueden prestarse de diversas maneras, por ejemplo, mediante la fuerza de trabajo municipal, programas de (garantía del) empleo “especiales”, diversas formas de contratación comunitaria o mediante la creación de pequeñas y micro empresas.

## Servicios urbanos básicos

Los diversos servicios urbanos básicos pueden ofrecer nuevas oportunidades de empleo en el marco de un PPE, por ejemplo, la limpieza de calles, el mantenimiento de parques, el registro de asistencias a la biblioteca, etc. Ahora bien, como se indica anteriormente, la creación de estas nuevas oportunidades de empleo no debería acarrear un empeoramiento de la calidad del empleo y las calificaciones existentes. En este sentido, pueden explorarse diversas modalidades para introducir este tipo de nuevos empleos en los gobiernos municipales.

- Puede proporcionarse financiación a los gobiernos y organismos municipales en el marco de los PPE con el fin de contratar trabajadores adicionales que refuercen determinadas funciones municipales importantes (frente al reemplazo de trabajadores contratados con arreglo a convenios colectivos por trabajadores de PPE especiales). Dichos “incentivos salariales” permitirán evitar que se financien un conjunto paralelo de servicios municipales a través del PPE, lo cual podría debilitar la capacidad de los municipios a largo plazo en lugar de reforzarla. Los incentivos salariales pueden utilizarse para contratar trabajadores temporales, externalizar ciertos servicios al sector privado y subcontratar a organizaciones comunitarias locales. Lo fundamental es que el gobierno municipal se adueñe de la totalidad del proceso, y para ello es preciso proporcionar esos incentivos de empleo mediante los presupuestos municipales y no a través de estructuras paralelas.
- En los casos en que el programa público de empleo se administre a través de una unidad de gestión del proyecto centralizada, los trabajadores del programa pueden asignarse a diversos servicios municipales. Si bien la contratación, el pago de los salarios y la capacitación pueden organizarse a través de la unidad de gestión del PPE, es importante que la

supervisión técnica corra por cuenta de los departamentos técnicos del gobierno municipal, a fin de evitar debilitarlos.

- Los programas públicos de empleo podrían promover la capacitación y la inserción de los desempleados en empresas de pequeña escala, cooperativas u organizaciones comunitarias, que posteriormente podrían participar en licitaciones de contratos para prestar servicios urbanos básicos (limpieza de calles, mantenimiento de parques, recolección de basura, reciclaje de residuos, etc.).




## Servicios sociales

La mayoría de los servicios sociales se prestan en el contexto urbano y pueden ofrecer muchas oportunidades para la creación de empleo en los PPE urbanos. Pueden construirse infraestructuras de carácter social (escuelas, centros de salud, zonas recreativas, etc.) en el marco de un PPE, que deberá colaborar con los departamentos técnicos responsables a fin de velar por que dichas instalaciones cuenten con el mantenimiento y el personal adecuados. Hay margen para nuevas oportunidades de empleo en diversos ámbitos sociales, como la salud, la educación, el trabajo social, y la economía de prestación de cuidados a personas. Por un lado, los servicios sociales pueden ayudar a crear lo que Antonopoulos y Fontana (2006) denominan “vacantes ocultas”<sup>10</sup>, es decir, la transformación del trabajo no remunerado de las mujeres en empleo público reconocido y remunerado. Por otro, habrá que cuidar que las tareas habituales de los departamentos sociales del gobierno (salud, educación, servicios sociales, etc.) no pasen a ser realizadas por una fuerza de trabajo del PPE remunerada según arreglos especiales o temporales, que lleven a la precarización del empleo en la economía social.

En los países en desarrollo, los déficits en la prestación de servicios públicos se suelen compensar con un incremento del trabajo no remunerado realizado, en gran medida, por mujeres y niños, así como por redes de personas cercanas, en particular en el caso de los hogares pobres. Estos déficits, y el consiguiente incremento del tiempo que dedican las mujeres a sus tareas, se acentúan durante las épocas de crisis, cuando se recortan los servicios. Así pues, enfocarse en la prestación de servicios públicos y sociales tiene el potencial de producir un efecto positivo en el bienestar de las mujeres, en particular. Los servicios sociales y comunitarios de diversa índole son un componente importante del Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP) de Sudáfrica y el programa “Jefes y Jefas” de la Argentina. El pilar de desarrollo social de la

<sup>10</sup> Antonopolous, R. y M. Fontana: *Hidden vacancies? From unpaid work to gender-aware public job creation: Toward a path of gender equality and pro-poor development. Documento elaborado para la Levy Institute Conference on Public Employment Guarantee: Theory and Policy*, 13 y 14 de octubre de 2006 (Levy Economics Institute, Nueva York, NY, 2006).



primera fase del programa PAOP se orientó a los cuidados comunitarios y a domicilio, y al desarrollo de la primera infancia. En su segunda fase, que dio comienzo en abril de 2009, se ampliaron esos servicios y se agregaron otras actividades, entre otras, la nutrición escolar, los servicios de orientación y las pruebas de detección voluntarias, el cuidado de las escuelas, además de prestarse asistencia y darse trabajo específicamente a mujeres de bajos ingresos en tareas que se suelen realizar como trabajo no remunerado<sup>11</sup>.

Si bien ello puede ser crucial para las mujeres, la ampliación del enfoque de un PPE no debe verse como una forma de sustituir la ampliación de la prestación de servicios públicos. Se deberá cuidar de no rebajar los estándares de la salud, la educación u otros servicios sociales si son prestados por mano de obra poco preparada o poco capacitada del PPE. Una forma de asegurar que el programa no fomente el *aumento del trabajo temporal e informal* en el mercado de trabajo sería asignar sus recursos salariales a los propios departamentos técnicos encargados de prestar esos mismos servicios con el personal habitual (es decir, profesores, personal de la salud, etc., capacitados y afiliados a un sindicato), y establecer límites y directrices claras para los trabajadores del PPE y para el personal del gobierno, determinando además formas en que parte del trabajo del PPE pueda “regularizarse” en la medida en que mejoren las condiciones económicas<sup>12</sup>.

En un módulo específico sobre los servicios sociales se aborda este tema en mayor profundidad.

## Arreglos institucionales

En los países en desarrollo, uno de los mayores desafíos es lograr que los gobiernos municipales – a menudo con una escasa capacidad técnica e institucional – sean capaces de gestionar y poner en marcha programas de infraestructura de gran calidad. Como regla general, adjudican contratos a empresas del sector privado, y es importante velar por que esos contratos procuren optimizar la creación de empleo. Cambiar el modo de proceder, probado y seguro, de los gobiernos municipales y los contratistas privados con el objeto de introducir criterios de creación de empleo en sus procedimientos de licitación, presentación de ofertas y monitoreo requiere capacitación y esfuerzos adicionales.

En principio, los gobiernos municipales deberían ser receptivos a las iniciativas de creación de empleo, pues suelen ser los primeros en sentir los impactos de la actividad delictiva, la inseguridad, el comportamiento

<sup>11</sup> El texto proviene de Miller, S. y otros: *Employment guarantee programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries*. PNUD, Poverty Reduction Discussion Paper No. 3, Nueva York, NY, 2010).

<sup>12</sup> *Ibíd.*



antisocial, la reducción de la base impositiva y el aumento de los pagos de asistencia social, todos ellos resultados directos del desempleo y el subempleo. Además, debería ser fácil convencer a los municipios (que también reciben y, a veces, gestionan fondos provenientes del gobierno nacional o regional) de que los esfuerzos por promover la creación de empleo compensan el trabajo extra que ello requiere, pues más puestos de trabajo significan mayor recaudación fiscal, frente a los gastos adicionales que representan la inseguridad, los pagos relacionados con la reinserción social y los seguros de desempleo. Está claro que se necesitarán ajustes institucionales que permitan crear incentivos para las dependencias del gobierno responsables de la creación de empleo. Dichos incentivos pueden adoptar la forma de créditos presupuestarios o beneficios en la trayectoria profesional de los responsables de formular políticas.

No obstante, las prácticas pasadas de los PPE han supuesto que su ejecución tuviese lugar fuera de la estructura institucional regular de los municipios o los departamentos técnicos del gobierno. Por ejemplo, en el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, puesto en práctica tras la crisis financiera en la Argentina, se utilizó una fuerza de trabajo especial contratada exclusivamente de hogares de personas desempleadas y remunerada con una partida presupuestaria pública asignada al Ministerio de Trabajo. La primera fase del PAOP de Sudáfrica empleó a mano de obra especialmente contratada y remunerada con un estipendio más bajo que el salario mínimo corriente, lo cual, según se afirma, llevó a la informalización del empleo en algunos sectores, por ejemplo, la restauración del medio ambiente municipal. Es por esta razón que, en su segunda fase, el programa adoptó un “incentivo salarial” con el fin de reforzar la apropiación de las actividades por los departamentos técnicos responsables <sup>13</sup>.

## Participación comunitaria

La participación comunitaria puede adoptar diversas formas en el ámbito urbano. En cualquier programa de rehabilitación de barrios marginales, es importante que la comunidad participe de cerca en la etapa de diseño. Aunque las decisiones de ingeniería y las adquisiciones queden fuera de su competencia técnica,



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

<sup>13</sup> Miller, S. y otros. *Employment guarantee programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries*, Poverty Reduction Discussion Paper No. 3 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, NY, 2010).

es importante explicar los planes a los miembros de la comunidad, y promover un debate acerca de las decisiones difíciles que haya que adoptar (por ejemplo, optar, por un lado, entre distintos niveles de confort y calidad en las viviendas, el saneamiento y los sistemas de desagüe, y por otro, los costos y la necesidad de realizar demoliciones) de manera que puedan debatirlas y hacerlas suyas. Las comunidades también deberían participar activamente en el proceso de selección de proyectos. De lo contrario, los beneficiarios pueden considerar que la infraestructura y las mejoras son inadecuadas y no cumplen sus expectativas.



© OIT/Marcel Crozet

La contratación comunitaria puede adoptar diversas formas, que van desde proporcionar un salario como suma global o un paquete de remuneración para los trabajadores comunitarios a través de organizaciones comunitarias representativas, hasta asignar plena responsabilidad a estas organizaciones respecto de las adquisiciones, la contratación de los trabajadores y la firma de contratos con empresas públicas. Es posible que la creación de organizaciones comunitarias viables represente un desafío importante, sobre todo cuando no suelen celebrarse elecciones locales y las comunidades presentan una notoria diversidad étnica y altos niveles de desigualdad.

Véanse los estudios de caso que figuran en el anexo 1, recuadros 3 a 5.

## Conclusión: la viabilidad de la puesta en marcha de un SGE en un entorno urbano

Mientras que la mayor parte de este módulo abordó las cuestiones que atañen tanto a los PPE como a los SGE, en esta sección se busca analizar algunas de las principales diferencias entre ellos, además de estudiar lo que la experiencia acumulada en la ejecución de un PPE en zonas rurales y urbanas puede aportar para la puesta en marcha de una garantía del empleo rural, y lo viable que ello podría resultar para un SGE universal en las zonas urbanas. De esta manera, será posible resumir algunas de las principales cuestiones y enseñanzas extraídas en este módulo sobre PPE urbanos. Deberá tenerse presente que la única verdadera garantía del empleo actualmente en funcionamiento es el Programa Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural de la India (PNMGGGER), exclusivamente de carácter rural, aunque se está considerando la posibilidad de ampliarlo a las

zonas urbanas de algunos estados o a nivel nacional<sup>14</sup>. Asimismo, un SGE urbano puede idearse para que abarque únicamente las zonas urbanas o podría aplicarse como programa de alcance nacional, que no limitaría su cobertura al ámbito urbano o rural.

Las tres diferencias principales entre un SGE y otras formas de PPE son:

1. un SGE ofrece una cobertura universal y no una cobertura específica (aunque puede ser autoselectiva al proporcionar un salario y paquete de remuneración bajo pero básico);
2. un SGE ayuda a crear un salario mínimo real o un piso salarial en la economía, en particular en los países en desarrollo;
3. un SGE contribuye de manera más significativa a eliminar el subempleo y el trabajo en condiciones de explotación en la economía informal.

La experiencia en la puesta en marcha de los PPE es incalculable en términos de creación de capacidad para formular un sistema de garantía del empleo permanente. De no contarse con ella, podría desvanecerse rápidamente el apoyo político – así como la crisis que le dio origen –.

El SGE ofrece trabajo a toda persona que desee y esté disponible para trabajar a cambio del salario establecido por el programa. En otras Notas orientativas se estudia en más detalle la teoría y la práctica (por ejemplo, la asequibilidad, los procesos de selección, la fijación del salario y los arreglos institucionales)<sup>15</sup> que intervienen a la hora de garantizar el empleo. En la sección final se plantean algunos temas específicos relacionados con la aplicación de un PPE en un contexto urbano, que podría dar lugar a un sistema de garantía del empleo en un futuro.

- La experiencia acumulada en la ejecución de PPE en las zonas rurales puede transferirse al diseño de estos programas en el ámbito urbano. Algunos elementos del diseño, como la fijación del salario, la participación comunitaria, las actividades o la estructura institucional, deberán adaptarse al entorno urbano, aunque en general la experiencia rural con estos programas es muy útil para su posterior aplicación en los PPE urbanos.
- Por lo general, la fuerza de trabajo en las zonas urbanas tiene un nivel de logros educativos más alto que en las zonas rurales. Por ende, los

<sup>14</sup> Véase el recuadro 6 del anexo 1 para más información.

<sup>15</sup> Para más información sobre los programas de garantía del empleo y la teoría del “empleador de última instancia”, véase Randall Wray, L.: *The employer of last resort programme: Could it work for developing countries?* (OIT, Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales, Ginebra, 2007), y Mitchell, W. y W. Mosler: *Employment guarantee programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries*, Poverty Reduction Discussion Paper No. 3 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, NY, 2010).

PPE deberían diseñarse poniendo más atención en los servicios urbanos y sociales que suelen emplear una fuerza de trabajo más preparada.

- El desempleo abierto y la informalidad tienden a ser mayores en las zonas urbanas que en el ámbito rural de los países en desarrollo. Un PPE de gran escala, o un verdadero SGE universal, tienen la ventaja de eliminar eficazmente los ingresos y las condiciones laborales inferiores a la norma legal que caracterizan a la economía informal.
- En las zonas rurales de muchos países en desarrollo, parece haber una diferencia mayor entre el salario corriente aplicado habitualmente en pequeñas plantaciones o en la agricultura de subsistencia y el salario mínimo oficial nacional o regional, sobre todo si este último está basado en las condiciones de trabajo en la economía urbana formal. Las iniciativas para aplicar un salario mínimo rural mediante un sistema de garantía del empleo puede socavar las actividades agrícolas y producir conflictos con los agricultores locales a causa de la escasez de mano de obra<sup>16</sup>. Sin embargo, es de esperar que la diferencia entre el salario mínimo oficial y el salario corriente en la economía informal urbana sea, en conjunto, menos significativa. Si bien esto no ocurre en todos los casos, cuanto menor sea la diferencia salarial en las zonas urbanas, más asequibles serán los PPE y los SGE y menos distorsiones crearán en el mercado de trabajo.
- Pese a que se argumenta lo contrario, un PPE y, sobre todo, un SGE, representan una forma de apoyo o subsidio del sector público al privado, pues: 1) se crean activos que pueden capturarse para aumentar la productividad y los ingresos del sector privado; y 2) se mantiene la empleabilidad de la fuerza de trabajo (mediante la capacitación, la experiencia laboral, la mejora de la autoestima, etc.), lo que hace a los trabajadores más productivos para el sector privado una vez que este último esté en condiciones de contratarlos.
- La actividad económica y el desempleo/subempleo en las zonas urbanas está menos influenciado por las fluctuaciones estacionales, lo cual facilita la planificación de las actividades de los PPE y los SGE.
- Si bien la pobreza en las zonas rurales suele ser un fenómeno estructural o estacional, puede que tenga un carácter más dinámico en

<sup>16</sup> S. Mehrotra: *NREG two years on: Where do we go from here?* Economic & Political Weekly, agosto de 2008, [http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/2\\_38.pdf](http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/2_38.pdf) (consultado el 9 de abril de 2011) afirma que el NREG debería prever que la creación de activos comience con los agricultores de pequeña escala o marginales pero que se extienda a las tierras de los agricultores que estén en una mejor situación económica. Estos últimos podrían ayudar a debilitar la resistencia de los agricultores al NREG sobre la base de que está aumentando los salarios agrícolas y, por ende, incrementando sus costos. Esta afirmación es, no obstante, objeto de debate, pues la experiencia del sistema de garantía del empleo en Maharashtra, India, muestra indicios de que los agricultores que estaban en una situación de mayor desahogo pudieron "captar" mano de obra y activos que trajeron beneficios para sus establecimientos.




© Chris Dominges

las zonas urbanas, pues las familias suelen entrar y salir de la pobreza con frecuencia y de manera imprevisible. Ello requiere un programa de creación de empleo flexible al que sea fácil ingresar, pero del que también sea fácil salir. Los PPE, y sobre todo los SGE, cumplen este criterio. Sin embargo, los sistemas de transferencia de efectivo suelen tener mecanismos de verificación de medios y criterios para el ingreso estrictos, además de una menor flexibilidad para reaccionar a la demanda (aunque la experiencia ha demostrado que ambos pueden coexistir y ser complementarios).

- Mientras que la asequibilidad es una de las primeras preocupaciones de los políticos y el público en general, los costos generales de un PPE o un SGE podrán reducirse gracias a los ahorros atribuibles directa o indirectamente a las medidas de creación de empleo. Estos gastos relacionados con el subempleo y el desempleo tienden a ser mayores en el entorno urbano (pues la recaudación fiscal disminuye, se hacen más pagos de asistencia social, se gasta más en combatir la delincuencia en aumento y es más difícil procurar los servicios sociales básicos, como la educación y la salud) y, por ende, los PPE urbanos suponen mayores ahorros de costos, lo cual resulta especialmente interesante.

Entre las medidas que pueden servir de base para el éxito futuro de un SGE urbano, cabe citar:

- preparar un banco de datos que incluya, entre otras cosas, solicitudes de las comunidades beneficiarias y estudios técnicos sobre la intensidad de mano de obra de los proyectos y actividades generadoras de ingresos, y que pueda utilizarse rápidamente en caso de surgir la oportunidad política;

- 
- establecer gradualmente y hacer cumplir normas mínimas aceptables sobre la remuneración y las condiciones de trabajo en el marco de un PPE, de modo que puedan aplicarse de manera universal (en lugar de dirigirse solo a los más pobres entre los pobres – una estrategia bienintencionada pero que puede involuntariamente socavar la solidaridad social y el apoyo político para un programa de garantía del empleo) cuando llegue el momento oportuno;
  - promover el desarrollo de las organizaciones comunitarias a fin de que puedan contribuir a la apropiación local de los programas de garantía del empleo mediante diversas funciones, como asegurar la transparencia en la ejecución, seleccionar los proyectos y contribuir a su puesta en marcha y mantenimiento.

En conclusión, los PPE pueden desempeñar un papel importante a la hora de abordar los problemas urbanos relacionados con los niveles elevados de desempleo, la pobreza, la falta de oportunidades para los jóvenes, la inseguridad, así como los déficits de infraestructura y servicios. La experiencia en la ejecución de PPE urbanos puede ser un paso importante para la preparación de un enfoque sostenible, universal y a más largo plazo a favor de un programa de garantía del empleo (véase el anexo 1, recuadro 6).

Véanse los estudios de caso para el diseño de un PPE en las zonas urbanas en el anexo 1, recuadros 1.4, 1.5 y 1.6.

## Anexo 1: estudios de caso y debates

En los siguientes recuadros se presentan estudios de caso, preguntas para el debate y otros materiales didácticos relacionados con las distintas secciones del módulo precedente. Cada recuadro se titula de acuerdo a la sección del módulo a que corresponde, presentándose además una pregunta para el debate en clase que el alumno deberá preparar.



### Problemas de política en la puesta en marcha de PPE en las zonas urbanas

#### Recuadro 1. Desafíos de política: ¿emplazamientos nuevos, y con servicios, o rehabilitación de los emplazamientos existentes?

**Pregunta para el debate: ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de reubicar a los pobres de las zonas urbanas en nuevos emplazamientos dotados con los servicios correspondientes frente a la rehabilitación de las viviendas y los emplazamientos existentes?**

Una de las mayores dificultades de los proyectos de rehabilitación in situ es decidir entre evitar la demolición de las viviendas existentes y reducir los costos. El fracaso de muchos de los grandes proyectos para la creación de nuevos emplazamientos dotados de servicios, financiados por el Banco Mundial y otros asociados para el desarrollo en la década de los setenta, a menudo se debió al carácter artificial de esas comunidades, que carecían de cohesión social y no estaban diseñadas teniendo en cuenta la disponibilidad y la ubicación de las oportunidades de empleo para sus nuevos residentes. Si bien los sistemas de creación de nuevos emplazamientos buscaban solucionar los problemas del hacinamiento, muchas veces se establecían a expensas de reubicar o simplemente expulsar a los habitantes originales. Una vez habilitadas, estas nuevas zonas comenzaban rápidamente a superpoblarse y la cantidad de habitantes excedía con creces su capacidad en términos de los servicios urbanos básicos (agua corriente, saneamiento, accesibilidad, etc.) que se habían previsto originalmente. A la larga, parecería ser menos costoso invertir en la rehabilitación de los emplazamientos existentes que en la construcción de nuevas viviendas en zonas alejadas. Ello se debe a que muchos de los nuevos asentamientos apenas lograron su propósito o, en muchos casos, ni siquiera lo lograron, pues muchas familias los abandonaron para volver a mudarse a barrios marginales más cercanos a la ciudad y/o los destrozaron.

Se vio que la rehabilitación de los emplazamientos existentes podía ser una alternativa a esos planes, pues planteaba una mejora más gradual y progresiva de los asentamientos de bajos ingresos y, al mismo tiempo, respetaba la cohesión social y geográfica de los emplazamientos que serían objeto de rehabilitación. Si bien este enfoque tenía claras ventajas, resultaría ingenuo pensar que los problemas técnicos complejos de ese tipo de barrios (inundaciones, erosión, hacinamiento, falta de instalaciones de saneamiento y suministro de agua, ausencia de parques, centros comunitarios y deportivos, espacios públicos, etc.) podían abordarse sin la demolición de las viviendas existentes. Por ejemplo, los sistemas de desagüe donde el agua de escorrentía debe canalizarse a través de una densa red de viviendas de carácter informal serían infinitamente más costosos que un sistema de desagüe que discurriese directamente por una vía liberada tras la demolición de las estructuras existentes. En definitiva, el diseño final del proyecto deberá buscar un equilibrio entre los requisitos de la comunidad, las necesidades individuales de sus habitantes, los recursos disponibles de los sectores público y privado, las contribuciones de la propia comunidad y las exigencias en materia de ingeniería.

## Problemas técnicos y oportunidades para la puesta en marcha de PPE en zonas urbanas

### Recuadro 2. Aspectos relacionados con el empleo en la rehabilitación de los barrios marginales – estudio de caso de dos ciudades de Sudáfrica

*Preguntas para el debate: ¿Qué medidas concretas pueden adoptarse para que los proyectos de mejora urbana y construcción de viviendas den prioridad a la creación de empleo? ¿Cómo se puede equilibrar la creación de empleo, las presiones políticas para la creación de infraestructuras y la participación comunitaria?*

Desde mediados de los noventa, la construcción de viviendas ha sido una prioridad para el Gobierno democrático de Sudáfrica, y constituye la principal categoría de gasto público en infraestructura a nivel local. Si bien las inversiones en infraestructura intensivas en empleo son uno de los componentes principales de la política activa del mercado de trabajo del país, existen relativamente pocas señales políticas explícitas que vinculen la generación de empleo a la provisión de viviendas a nivel nacional. En el plano local, dos estudios de caso ilustran cómo se integraron las cuestiones relacionadas con el empleo en programas de rehabilitación de barrios marginales.

Ambos casos (Cato Manor en eThekweni/Durban y el Proceso para la Vivienda Popular en Vosloorus, cerca de Johannesburgo) tuvieron resultados favorables para el empleo, sobre todo porque **la creación de empleo era parte de la visión original**. Reconociendo la oportunidad de proporcionar tanto viviendas como empleos, en Cato Manor se adoptaron políticas de contratación específicas. Al presentar sus ofertas, los contratistas debían indicar el valor que aportaban al entorno local, es decir, el valor que reportaría a la mano de obra contratada a nivel local y a las empresas/proveedores locales. Los requisitos de contratación de mano de obra local (80 por ciento en total) incluían un componente de género y, tras superar la resistencia inicial, se llegó a la conclusión de que los equipos de mujeres eran más eficientes a la hora de completar sus tareas que los equipos de hombres. Transcurrido un tiempo, grupos de artesanos locales comenzaron a presentarse como nuevos contratistas y se les dio la oportunidad de establecerse gracias a tutorías y a una selección basada en el desempeño (una casa para construir en el primer contrato, luego dos, luego cinco, y así sucesivamente). En el Proceso para la Vivienda Popular en Vosloorus, se formaron equipos de trabajo integrados por trabajadores locales (personas con o sin calificaciones) bajo la supervisión de los nuevos contratistas que surgieron en la comunidad. Tanto los contratistas como los trabajadores recibieron capacitación financiada por el Ministerio de Trabajo. Se acordó que al menos un 30 por ciento de los trabajadores debían ser mujeres. En la Fase I, cerca de un 30 por ciento de los costos de construcción se pagaron a la mano de obra local (salarios). En la Fase II, el gasto en materiales se redirigió a favor de los contratistas locales, lo cual aumentó el contenido local al 60 por ciento del total de los costos de la construcción.

Pueden extraerse varias enseñanzas de estos dos estudios de caso.

- Las preocupaciones en materia de empleo deben abordarse e integrarse en la etapa de planificación, y no cuando se comienza a construir.
- La presión política para acelerar la construcción de viviendas tiene consecuencias negativas en la movilización de la comunidad, la capacitación, las posibilidades de creación de empleo y el vínculo con otros proyectos en la zona.



- Los enfoques holísticos para la rehabilitación de los barrios marginales, que buscan mejorar los edificios y el entorno social, económico e institucional, incluido el empoderamiento de la comunidad, son más sostenibles y capaces de crear más empleo.
- La división de los proyectos de infraestructura y construcción de viviendas en subproyectos facilita la aparición y la participación de contratistas locales.

Entre las medidas para sostener el empleo después de la fase de construcción, se encuentran el desarrollo de las competencias profesionales, la contratación específica para la prestación de servicios y el mantenimiento de infraestructuras, la mejora de la coordinación con la planificación local, el desarrollo de los recursos humanos y la promoción de las actividades del sector privado. En Cato Manor, se estableció una Oficina de Oportunidades Laborales para acercar la mano de obra local y los pequeños contratistas a oportunidades de empleo dentro y fuera de la comunidad.

*Fuente: Robbins, G. y A. Aiello. Study on employment aspects of slum upgrading: Practices and opportunities identified in two South African case studies (OIT, Ginebra, 2005).*

## Diseño de un PPE para zonas urbanas (tipos de trabajo)

### Recuadro 3. Tipos de empleo en los programas públicos de empleo

**Preguntas para el debate:** ¿Qué combinación de tipos de trabajo es la más adecuada (tipos de infraestructura y tipos de servicios sociales, comunitarios, ambientales y urbanos básicos) en el marco de un programa de creación de empleo? ¿Qué concesiones deben hacerse entre la calidad de la infraestructura y los servicios y los objetivos de creación de empleo?

#### Obras públicas en Corea

En general, los proyectos de obras públicas (establecidos tras la crisis financiera de 1997) pueden dividirse en cuatro grandes categorías: las obras de infraestructura (*kongkongsangsung*), los proyectos de forestación, la construcción de nuevas instalaciones públicas pequeñas, como parques comunitarios, y la reparación de bienes públicos. En los proyectos de prestación de servicios públicos (*kongkongservice*) asignaron trabajadores temporales a organizaciones públicas y centros comunitarios de servicios sociales para llevar a cabo diversas actividades, desde la gestión de los activos culturales de los museos nacionales hasta el apoyo extraescolar a niños de familias de bajos ingresos. Los proyectos de mantenimiento (*HwankyungChunghwa*) incluían fundamentalmente actividades como la recolección de residuos, el mantenimiento del césped en los parques nacionales, y la remoción de la nieve y la limpieza de las calles. Los proyectos de tecnología de la información (*Chungbohwa*), que se añadieron a los PPE en 1999, pueden clasificarse como proyectos profesionales o no manuales. En esta categoría participaron trabajadores relativamente jóvenes y preparados que se dedicaban principalmente a crear bases de datos y prestar asistencia para solucionar los problemas informáticos del año 2000.

*Fuente: Lee, J. "Income assistance and employment creation through public works in Korea", en Labor market reforms in Korea: Policy options for the future (Banco Mundial/Korean Labor Institute, Seúl, 2000).*

### Actividades del Programa *Jefes y Jefas de Hogar* de la Argentina

Se elaboraron una gran cantidad de proyectos que buscaron atender específicamente a las necesidades de la comunidad mediante la provisión de una amplia gama de bienes y servicios. Un 87 por ciento de los beneficiarios del programa *Jefes* trabajan en proyectos comunitarios, que abarcan fundamentalmente las micro empresas agrícolas y los diversos servicios sociales y comunitarios. Algunos ejemplos concretos de las tareas son los servicios de limpieza y apoyo ambiental en el sector agrícola y la mejora de los sistemas de alcantarillado y desagüe. Gran parte del trabajo comunitario se realiza en centros comunitarios locales, por lo que la renovación de los centros existentes o la construcción de nuevos centros representan una gran parte de los pequeños proyectos de infraestructura del programa. Entre los servicios comunitarios prestados en estos centros, pueden citarse los proporcionados en cocinas populares o centros de atención a las familias, en donde se ocupan de los problemas de la violencia doméstica o se ofrece refugio temporal y otros servicios a mujeres y niños víctimas de abusos. Otros proyectos se relacionan con programas de promoción de la salud, y ofrecen educación básica sobre cuestiones sanitarias, por ejemplo, cómo hervir agua o manipular alimentos, y cómo evitar la disentería u otras infecciones. Otros proyectos se ocupan de remendar ropa usada que se ha donado a comunidades pobres. Existe un programa similar en las bibliotecas públicas que consiste en reparar los libros que se desechan en regiones más ricas y catalogarlos para las bibliotecas de las comunidades más pobres. Los proyectos de infraestructura de gran escala, sobre todo aquellos que dependen del Ministerio de Infraestructura, también contratan trabajadores del programa *Jefes* para reparar caminos y puentes de la Argentina

*Fuente: Tcherneva, P. y L. Randall Wray. Is Jefes de Hogar an Employer of Last Resort program? An assessment of Argentina's ability to deliver the promise of full employment and price stability. Working Paper 43 (The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2005).*

## Diseño de un PPE para zonas urbanas (infraestructura)

### Recuadro 4. Alternativas para el desarrollo de infraestructura urbana

**Preguntas para el debate: ¿Puede nombrar algunas otras opciones tecnológicas que deban escogerse cuando se emprende la creación de diversos tipos de infraestructuras en el marco de un PPE? ¿Cómo varían las opciones según los distintos tipos de infraestructuras que pueden crearse mencionados anteriormente?**

Habitualmente, la mayoría de los tipos de infraestructuras de los programas de rehabilitación urbana en asentamientos irregulares con gran densidad de población – a saber, calles y pasajes de grava, pavimentos de piedra y cemento, sistemas de desagüe y saneamiento – se adaptan perfectamente a las tecnologías intensivas en mano de obra y pueden tener un contenido de mano de obra de entre un 20 y un 40 por ciento. En el caso de los programas de inversión habituales de los gobiernos municipales, donde los métodos basados en equipos están más aceptados y se utilizan de manera más generalizada, se requerirán mayores esfuerzos para convencer a los funcionarios municipales de la viabilidad y sostenibilidad técnica de los métodos basados en la mano de obra. También se les deberá hacer ver la importancia de capacitar a los pequeños contratistas competentes en la realización de obras de gran calidad basadas en mano de obra. Se deberán tener en cuenta las alternativas tecnológicas para cada categoría de infraestructura escogida con el fin general de optimizar el contenido de mano de obra del programa pero sin incrementar los costos ni comprometer la calidad técnica. Pueden ponerse como ejemplo varias opciones técnicas en este sentido

- Utilizar adoquines de granito cortados a mano en lugar de adoquines de cemento prefabricados, pues serán más duraderos, crearán más empleo y tendrán costos de mantenimiento menores, además de un costo de colocación inferior en un plazo de 10 años. Sin embargo, es posible que la mano de obra local carezca de las competencias necesarias para cortar adoquines de granito, por lo que se requerirá una capacitación previa. Los costos a corto plazo del cemento pueden ser menores, pero el contenido de mano de obra también será más bajo. Es importante evaluar la ventajas y desventajas de ambos métodos a la hora de elegir las opciones de infraestructura más adecuadas, con miras a equilibrar los objetivos de creación de empleo y las consideraciones técnicas y de costos.
- Instalar sistemas de desagüe complejos y más caros, que respeten la configuración de los asentamientos irregulares y eviten demoliciones al pasar por las viviendas y estructuras existentes, o construir grandes estructuras de desagüe en línea recta, que exijan demoliciones pero que sean más baratas y permitan abarcar más zonas con el presupuesto disponible.
- Dar más o menos control a los comités de desarrollo comunitario, que puede suponer realizar concesiones entre la calidad técnica de la construcción y la implicación y responsabilidad a largo plazo de la comunidad en el funcionamiento y el mantenimiento de las infraestructuras. Si se permite a las comunidades sin experiencia asumir la responsabilidad de la gestión de la construcción puede ocurrir que las infraestructuras sean de peor calidad, pero si se sigue un proceso de aprendizaje en la práctica, es probable que las comunidades se impliquen más en el funcionamiento y el mantenimiento de las infraestructuras, lo que contribuiría a que sean más sostenibles a largo plazo.

*Fuente: Miller, S. y otros. Employment guarantee programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries, Poverty Reduction Discussion Paper No. 3 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, NY, 2010).*

## Diseño de un PPE para zonas urbanas (participación comunitaria)

### Recuadro 5. Expectativas de la comunidad en el caso de Ribeira Azul, Salvador, Brasil

**Pregunta para el debate: ¿Qué cambios en el diseño y las actividades preparatorias podrían haberse realizado en Ribeira Azul para que la comunidad beneficiaria no se llevara una impresión negativa del programa?**

Ribeira Azul es una zona relativamente pequeña de Salvador, Bahía (Brasil), que abarca, aproximadamente, 4 kilómetros cuadrados a lo largo de una caleta donde viven 40.000 familias y 135.000 personas. Ello representa un 6 por ciento de la población del municipio de Salvador. Ribeira Azul forma parte de un área más amplia situada en una zona calificada como muy propensa a las inundaciones, con muchos asentamientos precarios, inseguridad en la tenencia de la tierra, un medio ambiente muy contaminado por los desechos domésticos e industriales, indicadores sociales muy deficientes (los peores de la ciudad), y un acceso muy limitado a la infraestructura y los servicios básicos.

Al comienzo del proyecto, unas 2.500 familias de la zona vivían en palafitos precarios (viviendas apoyadas en pilares) construidos de manera irregular en la caleta. Las condiciones eran bastante peligrosas, en particular para los niños que a menudo caían al agua y muchas veces se ahogaban. El Programa Ribeira Azul combina intervenciones físicas e inversiones para mejorar las condiciones sociales y económicas de la población de la zona. Ello supone realizar mejoras en las viviendas e infraestructuras (caminos, agua, saneamiento, alumbrado público) y llevar a cabo programas de salud, nutrición infantil, educación, capacitación y generación de empleo mediante cooperativas.

#### **Perspectivas de la comunidad**

Se llevaron a cabo debates a fondo con los residentes durante la Fase II del programa Novos Alagados para comprender mejor sus percepciones acerca de lo que había funcionado bien en el enfoque integrado de desarrollo urbano y lo que no. Las observaciones de los beneficiarios apuntaron a los numerosos aspectos positivos del programa Ribeira Azul, entre ellos, las mejoras generales en la calidad de vida de las personas, la reducción de la violencia urbana, las mejoras en la salud y la nutrición gracias a los programas sociales, la ampliación de las oportunidades educativas y de capacitación de los niños y jóvenes, las consecuencias positivas de contar con educadores en la comunidad, y el aumento de las oportunidades en el mercado de trabajo mediante la creación de cooperativas. Todos estos elementos contribuyeron a aumentar el sentido de dignidad, un aspecto recalcado por muchos de los residentes durante los debates.

Entre los aspectos negativos del programa, los beneficiarios mencionaron la necesidad de contar con mayores oportunidades, algo que se relaciona, en última instancia, con las percepciones positivas antes mencionadas. Los residentes expresaron la necesidad de disponer de más espacios para la participación en los programas educativos, de nutrición y de capacitación. Las cuestiones relacionadas con las viviendas fueron las que generaron opiniones más negativas. Los beneficiarios se quejaron de la mala calidad de los materiales utilizados, el tamaño de las viviendas, la falta de privacidad (y el consiguiente aumento de la violencia doméstica), así como de la incertidumbre respecto de la propiedad de las viviendas.

*Fuente: Baker, J.: Integrated urban upgrading for the poor: The experience of Ribeira Azul, Salvador, Brazil, Policy Research Working Paper 3861 (Banco Mundial, Washington, D.C., 2006).*

## Poner en marcha un SGE en las zonas urbanas

### Recuadro 6. Un público urbano: un sistema público de garantía del empleo

**Pregunta para el debate: ¿Cuáles son las principales diferencias entre el diseño de un sistema de garantía del empleo urbano y el de uno rural?**

Puede ocurrir que los gobiernos nacionales se muestren reacios a poner en marcha un sistema de garantía del empleo urbano debido a las preocupaciones relacionadas con la asequibilidad y el carácter limitado de los recursos, así como el miedo a acentuar la migración del campo a la ciudad. En una auditoría social del Programa Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (PNMGGER) en Tamil Nadu, India, en 2007, se determinó que el programa había logrado frenar la migración del campo a la ciudad. En el estado de Tripura, no obstante, se decidió aplicar un sistema limitado de garantía del empleo urbano con el objeto de solucionar el grave y persistente desempleo urbano. A cada beneficiario se le paga un salario de 100 rupias por trabajar en alguno de los siguientes sectores: creación y mantenimiento de masas de agua, limpieza de residuos, rehabilitación de caminos existentes, construcción de caminos, limpieza de maleza en los arcones de la carretera y limpieza de mercados y parques. Fundado por el gobierno estadual, este sistema funciona más como un complemento que como un sustituto del Programa Garantía del Empleo Rural, financiado por el gobierno central. Además, como se señala a continuación, la idea de ampliar el Programa de Garantía del Empleo Rural a las zonas urbanas a nivel nacional también está siendo objeto de evaluación.

*Gracias al éxito razonable del programa en curso PNMGGGER, resulta adecuado que la 42ª Conferencia del Trabajo de la India, celebrada recientemente, haya recomendado el desarrollo de un sistema similar para el empleo urbano. Ahora bien, reproducir el PNMGGGER no arrojará los mismos resultados porque la realidad urbana es diferente. El éxito del PNMGGGER debe entenderse en el contexto específico del medio rural, donde los niveles de logros educativos son más bajos, la cantidad de población económicamente activa es menor, las oportunidades de empleo en el sector agrícola están en descenso y se recurre al sector terciario como proveedor de empleo. Las diferencias demográficas y económicas entre la India rural y urbana requieren una modificación del diseño del PNMGGGER si la intención es aplicarlo en un SGE en el contexto urbano. Los datos de la Encuesta de Muestreo Nacional correspondiente a los años 2005-2006 apuntan a una marcada diferencia en los logros educacionales del grupo de personas de 15 años o más. Mientras un 42 por ciento de la población urbana ha completado su educación secundaria, la proporción alcanza apenas un 16 por ciento en la India rural.*

*En las ciudades indias también se observa un porcentaje mayor de población en edad de trabajar, de 65 por ciento, frente a un 58 por ciento en las zonas rurales. Las causas del desempleo en las zonas rurales y urbanas son diferentes, y por ende, también lo son las posibles opciones de empleo. Un sistema de garantía del empleo debería procurar mejorar el modelo actual, basado en gran medida en la creación de empleo a través de las obras públicas, como la construcción y el mantenimiento de caminos. La vasta experiencia de la India en los programas de creación de empleo tiene muchas enseñanzas que ofrecer. Algunos de los principales problemas son la falta de una planificación integral, la inadecuada selección de beneficiarios y las lagunas en la puesta en marcha. Un sistema de empleo para las zonas urbanas de la India debería ir más allá del ámbito de aplicación actual de los proyectos de obras públicas, y atender a las demandas urbanas. Por ejemplo, merecen consideración los proyectos de renovación y restauración basados en el marco conceptual de las obras públicas rurales pero adaptados a las necesidades urbanas.*

*Un importante requisito para el éxito de los programas es la participación de los órganos locales, cuya proximidad al problema que se busca solucionar es mayor. Dotar a los órganos locales de facultades de creación de empleo en los ámbitos de la educación y la salud, así como en otros servicios públicos, ayudará a satisfacer las diversas necesidades de las personas que buscan empleo en las zonas urbanas, y constituirá un punto de partida efectivo. Ahora bien, los sistemas de empleo financiados por el gobierno solo podrán ofrecer soluciones transitorias. El gobierno deberá abordar simultáneamente la escasez de calificaciones y crear el entorno propicio para fomentar el desarrollo económico.*


<sup>1</sup> rupias indias = 0,0227 dólares EE.UU.












Fuentes: Press Trust of India. 2009. "Govt mulls NREGA-type scheme for urban poor", Nueva Delhi, 3 de junio. Disponible en: <http://www.business-standard.com/india/news/govt-mulls-nrega-type-scheme-for-urban-poor/63596/on> [10 de abril de 2011]; Deccan Chronicle. 2007. "NREGA cuts rural migration to cities", Chennai, 5 de agosto. Disponible en: <http://nrega.nic.in/news/0314082007.pdf> [10 de abril de 2009]; The Hindu. 2009. "Taking goals of NREGA-I forward", Madras, 14 de agosto.



© OIT/Marcel Crozet

## Referencias bibliográficas

-  Baker, J. 2006. Integrated urban upgrading for the poor: *The experience of Ribeira Azul, Salvador, Brazil*. (Washington, D.C., Banco Mundial). Disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3861> [10 de abril de 2011].
-  Baker, J. e I. Rechardt. 2007. *A review of urban development issues in poverty reduction strategies* (Washington, D.C., Banco Mundial). Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/07/13/000020439\\_20070713150531/Rendered/PDF/402150REVISED0up131Urban1PRS01PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/07/13/000020439_20070713150531/Rendered/PDF/402150REVISED0up131Urban1PRS01PUBLIC1.pdf) [10 de abril de 2011].
-  Cohen, M. A. 2001. “Urban Assistance and the Material World: Learning by doing in the World Bank”, en *Environment and Urbanization*, vol. 13, núm.1, págs. 37 a 60.
-  Cohen, M. y P. Hershey. 2008. *IADB Urban Upgrading and Employment Generation: A conceptual approach and methodology for selecting and conducting case studies* (Nueva York, NY, New School University).
-  Heintz, J. *Growth, Employment, and Poverty Reduction*. Documento de debate elaborado para el taller “Growth, Employment, and Poverty Reduction” organizado por el Departamento de Desarrollo Internacional, Londres, 17 de marzo de 2006.
-  Klink, J. 2006. *The role of local authorities in promoting decent work. Towards an applied research agenda for the construction and urban development sector* (Ginebra, OIT, Programa de Actividades Sectoriales, Documento de trabajo núm. 243). Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_dialogue/—sector/documents/publication/wcms\\_160792.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—sector/documents/publication/wcms_160792.pdf) [10 de abril de 2011].
-  Kostzer, D. 2008. *Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery* (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College).
-  Kuiper, M. y K. van der Ree. 2004. *Cities at work: Employment promotion to fight urban poverty* (Ginebra, OIT).
-  Lal, R., S. Miller, M. Lieuw-Kie Song y D. Kostzer, junio de 2010. *Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Approach* (Brasilia, Brasil, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo y Nueva York, NY, PNUD, Documento de trabajo núm. 66).

- 
-  Lee, J. 2000. "Income Assistance and Employment Creation through Public Works in Korea" en *Labor Market Reforms in Korea: Policy options for the future* (Seúl, Banco Mundial/Korean Labor Institute).
  -  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto, M. Van Imschoot. 2011. *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
  -  Miller, S. y M. Cohen. 2008. *Cities without Jobs: A discussion paper on urban employment* (Ginebra, OIT), manuscrito no publicado.
  -  Muteta, G., G. K. Ngoi y S. Sheuya. 1998. *Linkages between Infrastructure Development and Improved Productivity and Working Conditions in Informal Sector Enterprises* (Amberes, Synergie Consultants).
  -  Randall Wray, L. 2007. *The Employer of Last Resort Programme: Could it work for developing countries?* (Ginebra, OIT, Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales). Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-5.pdf> [10 de abril de 2011].
  -  Robbins, G. y A. Aiello. 2005. *Study on 'employment aspects of slum upgrading' practices and opportunities identified in two South African case studies* (Ginebra, OIT).
  -  Samson, M. 2006. *Waste Management Public Works Programmes – Creating the Conditions of the 'Second Economy'* (manuscrito no publicado).
  -  Samson, M. y otros. 2005. *Organizing Waste Management Workers: The South African experience* (Ginebra, OIT).
  -  Sassen, S. 1997. *Informalization in Advanced Market Economies* (Ginebra, OIT).
  -  Tcherneva, P. R. y L. Randall Wray. 2005. *Is Jefes de Hogar an Employer of Last Resort program? An assessment of Argentina's ability to deliver the promise of full employment and price stability.* Documento de trabajo núm. 43 (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College).
  -  Tournee, J. y W. Van Esch. 2001. *Community Contracts in Urban Infrastructure Works: Practical lessons from experience* (Ginebra, OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/community\\_contr.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/community_contr.pdf) [consultado el 10 de abril de 2011].
  -  Yu, S. 2002. *Infrastructure Development and the Informal Sector in the Philippines* (Ginebra, OIT).



## Fichas de información

-  Kundu, A. 1999. *Urban Informal Sector in India: Macro Trends and Policy Perspectives* (Ginebra, OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1999/99B09\\_175\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1999/99B09_175_engl.pdf) [10 de abril de 2011].
-  Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO), sitio web. Disponible en: <http://www.wiego.org/> [10 de abril de 2011].
-  OIT. 2007a. *Start Your Waste Recycling Business, Business Manual* (Ginebra). Disponible en: [http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste\\_recycle/business\\_manual.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste_recycle/business_manual.pdf) [10 de abril de 2011].
-  —. 2007b. *Start Your Waste Recycling Business, Business Plan* (Ginebra). Disponible en: [http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste\\_recycle/business\\_plan.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste_recycle/business_plan.pdf) [10 de abril de 2011].
-  —. 2007c. *Start Your Waste Recycling Business, Technical Handouts* (Ginebra). Disponible en: [http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste\\_recycle/technical\\_handouts.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste_recycle/technical_handouts.pdf) [10 de abril de 2011].
-  OIT. Oficina Regional para Asia y el Pacífico. 2008. *Community Infrastructure in Urban Areas: Creating jobs while improving low-income settlements* (Bangkok).
-  ONU-Hábitat. 2003. *The Challenge of Slums, Global Report on Human Settlements* (Nairobi). <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156>
-  ONU-Hábitat. *Slums: past, present and future - the critical role of policy* (Nairobi). Disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/mediacentre/documents/whd/GRHSPR8.doc> [10 de abril de 2011].
-  Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. Equipo sobre el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los barrios de tugurio. 2004. *Home in the City: Achieving the Millennium Development Goals* (Londres, Earthscan). Disponible en: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/SlumDwellers-comple te.pdf> [10 de abril de 2011].
-  Slum Dwellers International (SDI), sitio web. Disponible en: <http://www.sdinet.co.za> [10 de abril de 2011].

## Lista de verificación

### PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO (PPE) URBANOS

#### Responder las siguientes preguntas



Se dispone de información sobre la dinámica socioeconómica y los problemas que caracterizan a los entornos urbanos

Se celebraron debates con los residentes de las zonas urbanas para comprender mejor sus percepciones y prioridades

Se han evaluado los problemas de política para poner en marcha un PPE en las zonas urbanas

Las autoridades locales colaboran y son capaces de gestionar proyectos descentralizados

La experiencia acumulada en la ejecución de PPE en las zonas rurales puede transferirse al diseño de PPE en el ámbito urbano

Se han considerado distintas opciones de rehabilitación urbana como posibles componentes de un PPE

El diseño técnico y los métodos de trabajo han sido establecidos de manera adecuada para favorecer el uso de los recursos disponibles a nivel local

Las obras urbanas promueven la participación y el empoderamiento de las comunidades locales

Las obras urbanas ofrecen oportunidades a los jóvenes

Se han previsto medidas capaces de sostener el empleo después de la fase de construcción

El programa puede contribuir a la reducción del desempleo abierto y la informalidad en el contexto urbano

El PPE, ¿se centrará en activos públicos o privados? ¿O en ambos? Estudiar el impacto de las tres opciones

Utilidad del trabajo

¿Contribuye el trabajo al bien común, aporta bienes a la comunidad o proporciona servicios sociales?

¿Vela por la libertad, la equidad, la seguridad y la dignidad

Capacidad de absorción de las obras

No se sacrifica la calidad de las obras

**PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO (PPE) URBANOS****Responder las siguientes preguntas**

Se utilizan la capacidad y los conocimientos técnicos disponibles

¿Se requiere capacitación adicional?

Enfoques que priorizan los recursos locales

Participación de la comunidad

Disponibilidad de recursos, material local, tecnología y capacidad

Enfoques geográficos (p. ej. centrarse en una región determinada, o en un municipio, una comunidad o en hogares particulares)

Enfoques demográficos (p. ej. por edad o por sexo)

Nivel de pobreza

Disponibilidad de tiempo

El trabajo no debería desplazar los empleos existentes

El trabajo no debería incluir tareas que realicen empleados públicos





A series of horizontal dotted lines for writing, consisting of 25 rows.





A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

ISBN: 978-92-2-326771-1



9 78 92 23 26 77 11

