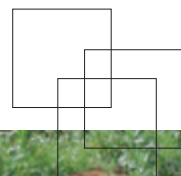




Oficina  
Internacional  
del Trabajo

# Hacia el derecho al trabajo

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



## Nota orientativa 9 Los PPE y el trabajo decente

## 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 9

### Los PPE y el trabajo decente

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 9

# Los PPE y el trabajo decente



### Objetivo

*Esta nota tiene como objetivo ayudar a comprender mejor el concepto de trabajo decente que promueve la OIT, así como el modo en que los programas públicos de empleo (PPE)<sup>1</sup>, en todo su espectro – desde los programas de obras públicas (POP) hasta los sistemas de garantía del empleo (SGE) –, pueden promoverlo o, en ocasiones, también socavarlo. Se analiza además la forma en que el diseño de estos programas puede reforzar el Programa de Trabajo Decente y se proveen algunos ejemplos de cómo ello se ha llevado a la práctica.*

### Introducción

Los programas públicos de empleo (PPE) suelen operar en lo que podría denominarse el margen entre lo que se considera trabajo “decente” y trabajo “indecente”. Es posible, por ejemplo, que paguen el salario mínimo, pero si remuneran por debajo de ese nivel, se estaría fundamentalmente ante una práctica “indecente”. Ahora bien, es poco probable que estos programas paguen salarios por encima del salario mínimo, y por lo general funcionan con un salario equivalente o similar al salario mínimo. Si bien el margen entre el trabajo decente y el trabajo indecente puede verse fácilmente en el plano de los salarios, también se aplica a muchos otros aspectos del trabajo.

Lo expresado anteriormente se vincula al hecho de que los PPE suelen actuar como empleadores de última instancia, y no empleadores de elección, pues están diseñados para atraer y emplear a aquellos que no tienen otras opciones de empleo. En cierta medida, esto podría hacer pensar que los empleos que ofrece el programa no valen la pena, pero ello deberá juzgarse en el contexto en que estos operan: la pobreza generalizada, el empleo informal y las crisis. Por esta razón, los empleos que proponen los PPE tienen una gran demanda.

La noción de que los PPE operan en el margen entre el trabajo decente y el trabajo indecente, y contribuyen a crear un “piso de empleo”, resulta de utilidad a la hora de analizar dichos programas y el trabajo decente. La principal aportación de los programas públicos de empleo a la mejora del trabajo suele limitarse a subirlos de la categoría de indecente – aunque solo

<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 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

sea en determinados aspectos – a un nivel que normalmente se consideraría decente.

En situaciones en que el margen no está tan claro como en el caso de los salarios, los PPE han recibido críticas por menoscabar el trabajo decente o por no contribuir a él. Si bien en algunos países esa crítica puede ser válida, pues hay programas que prestan escasa atención a las condiciones de trabajo o pagan un salario muy bajo, puede que también quienes critican no logren apreciar aspectos de los PPE que les son propios.

La crítica suele ir acompañada de una comprensión inadecuada del modo en que el concepto de trabajo decente ha sido articulado por la OIT, y adoptado por muchos Estados Miembros, y lleva a valoraciones muy subjetivas de lo que un empleo decente debería ser, en cuyo caso, seguramente muy poco tendría que ver con el empleo que ofrecen los PPE.

Esta nota orientativa es parte de un marco que busca arrojar luz sobre el concepto del trabajo decente y el modo en que los programas públicos de empleo se vinculan a él y contribuyen a su consecución en los países en que operan.

## La OIT y el trabajo decente

### Definir y comprender el trabajo decente

Los mandantes de la Oficina Internacional del Trabajo han definido la promoción del trabajo decente como el objetivo primario de la OIT. No obstante, el trabajo decente no es un concepto simple, pues debe englobar todas las dimensiones del empleo y del mundo del trabajo. Los cuatro objetivos estratégicos de la OIT coinciden con los cuatro objetivos estratégicos que abarca el trabajo decente, a saber:

1. Crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos.
2. Promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
3. Mejorar la cobertura y la eficacia de una protección social para todos.
4. Fortalecer el tripartismo y el diálogo social<sup>2</sup>.

Los mismos objetivos se aplican a los hombres y mujeres que trabajan en las economías formal e informal, ya sea como asalariados o trabajadores por cuenta propia en el campo, en fábricas u oficinas, o en sus hogares y comunidades.

La importancia central del trabajo decente para la OIT también se recogió en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de

<sup>2</sup> La misión y los objetivos de la OIT están definidos en su sitio web: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang-es/index.htm> (20 de noviembre de 2011).

2008, que se adentra en más detalle en estos cuatro objetivos<sup>3</sup>. Además de afirmar estos objetivos, se realizan otras dos declaraciones importantes; en primer lugar, se describe la relación entre los cuatro objetivos y se señala que:

Los cuatro objetivos estratégicos son **inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente**. Si no se promueve alguno de ellos se podrá comprometer el progreso hacia la consecución de los otros. Para optimizar su impacto, los esfuerzos para su promoción deberán ser parte de una estrategia global e integrada de la OIT a favor del trabajo decente.

Además, se señala al trabajo decente como concepto universal en los distintos contextos mundiales en los que deberá aplicarse, y se afirma que:

**La forma en que los Miembros alcancen los objetivos estratégicos es una cuestión que ha de determinar cada Miembro** de conformidad con las obligaciones internacionales que haya asumido y con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, teniendo debidamente en cuenta entre otras cosas:

- i) las condiciones y las circunstancias nacionales, así como las necesidades y las prioridades expresadas por las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores;
- ii) la interdependencia, la solidaridad y la cooperación entre todos los Miembros de la OIT, que son más pertinentes que nunca en el contexto de una economía globalizada; y
- iii) los principios y las disposiciones de las normas internacionales del trabajo.



© OIT/Mito Tsukamoto

<sup>3</sup> Organización Internacional del Trabajo: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008 (Ginebra, 2011). Disponible en: <http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/lang—es/index.htm> (20 de noviembre de 2011).



Habida cuenta de lo anterior, queda claro que el trabajo decente abarca muchas dimensiones y aspectos del trabajo, y puede ser complicado y difícil de aplicar en la práctica. Por ende, es importante que se aborde de tal manera que su aplicación resulte útil. En algunos casos, ello supone centrarse en áreas específicas del Programa de Trabajo Decente que sean fáciles de gestionar, aunque sin perder de vista las interrelaciones con otras áreas de interés.

Entonces, ¿cómo se relacionan los PPE con el trabajo decente? ¿De qué manera lo promueven? ¿En verdad se corre el riesgo de que socaven el trabajo decente? Para responder estas preguntas conviene analizar de antemano los enfoques de la promoción del trabajo decente en la práctica, así como algunas de las iniciativas para medir el progreso hacia su consecución. Combinados, pueden resultar útiles para elaborar un marco para el diseño de PPE que contribuyan al Programa de Trabajo Decente, y para evaluar en qué aspectos los PPE pueden plantear un riesgo a los logros alcanzados hasta el momento.

## Promover el trabajo decente y abordar los déficits de trabajo decente

El Programa de Trabajo Decente de la OIT es un proceso de alcance mundial a través del cual la OIT promueve y facilita la promoción del trabajo decente. En él se prevé la formulación de Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) y la definición de objetivos, prioridades y actividades específicas, nutriéndose además de mecanismos para medir el trabajo decente.

Las condiciones de trabajo varían considerablemente de país en país. Mientras que unos países tienen sistemas de derechos y prestaciones altamente desarrollados en materia laboral, otros todavía están tratando de abordar el trabajo infantil generalizado, promulgar normas de seguridad básicas en relación con el trabajo peligroso o garantizar una remuneración igualitaria para las mujeres. Eso hace imposible el establecimiento de una única norma mundial de trabajo decente. Desde el punto de vista estratégico, el logro de los objetivos del trabajo decente es un proceso que busca mejorar de manera significativa los cuatro objetivos del



© OIT/Mito Tsukamoto



Programa de Trabajo Decente procurando solucionar los “déficits de trabajo decente”, es decir, aspectos concretos relacionados con una situación laboral que no se considera que cumpla las normas de trabajo decente locales y que requiere atención. Los déficits suelen definirse con respecto a uno de los cuatro objetivos estratégicos. Por ejemplo, déficits específicos podrían ser un alto nivel de desempleo de jóvenes (falta de oportunidades de empleo), o condiciones de trabajo peligrosas en un sector determinado de la economía (normas y condiciones inadecuadas). Solucionar estos déficits no supone automáticamente que el trabajo pase a considerarse “decente”, pues es posible que persistan otros déficits, que también deberán abordarse.

La búsqueda de soluciones a los déficits de trabajo decente admite la adopción de diversas estrategias, y los PPE son una de ellas – aunque rara vez sus objetivos explicitan el abordaje de esos problemas –. Por otra parte, en algunos casos, puede existir el riesgo de que los PPE socaven el trabajo decente. A continuación se analiza la manera en que los PPE pueden contribuir o menoscabar el trabajo decente.

### Recuadro 1. ¿Pueden los PPE incidir en el empeoramiento de las condiciones de trabajo?

En varios países, la puesta en marcha de PPE ha encontrado resistencia, pues se teme que afecten las condiciones de trabajo imperantes al ofrecer trabajo a cambio de un salario más bajo y en peores condiciones laborales. Esto ha preocupado especialmente a los trabajadores de sectores afines, como el de la construcción, y en algunos casos, a los empleados públicos locales.


Cuando existe preocupación, estas cuestiones pueden abordarse celebrando consultas, con el fin de llegar a un acuerdo sobre, por ejemplo, lo siguiente:

- el salario que el PPE ha de pagar;
- las condiciones de trabajo en el PPE;
- las actividades incluidas y excluidas del PPE;
- las zonas geográficas donde se aplicará o no se aplicará el PPE.

Aunque estos procedimientos han funcionado bien en algunos países, queda claro que también se requiere contar con mecanismos que permitan un examen periódico de estas cuestiones, para así poder modificar las políticas del programa si se advierte que las condiciones de trabajo establecidas podrían tener consecuencias negativas.

## Los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente y los PPE

Pocas veces los programas públicos de empleo hacen explícito su vínculo con el trabajo decente, en particular en los programas en los que no participa la



OIT. Sin embargo, pueden tener y tendrán repercusiones en casi todos los elementos que componen el Programa de Trabajo Decente, sobre todo cuando son programas de gran escala y de larga duración. Como tales, actúan como grandes empleadores y por tanto ejercen influencia en el mercado de trabajo. Así, es importante considerar las consecuencias del PPE en el trabajo decente a la hora de emprender su diseño. Se deberá cuidar de que el PPE no socave el trabajo decente, sino que potencie al máximo su contribución al mismo siempre que sea posible.

Esto quizás puede analizarse mejor observando cómo los PPE se relacionan con estos cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente.

## Oportunidades de empleo

Comúnmente, una de las razones para iniciar o expandir un PPE suele ser la escasez de oportunidades de empleo, que frecuentemente se manifiesta en elevados niveles de desempleo o subempleo. Los programas públicos de empleo crean oportunidades de empleo, y son uno de los pocos instrumentos de que disponen los gobiernos para hacerlo de manera directa. Además de ello, los PPE tienen efectos multiplicadores, observables en el estímulo del consumo local y de la adquisición de bienes y servicios locales.

Es sobre todo en situaciones en que no existen medidas de seguridad social para los desempleados – que suele ser la más “indecente” de todas las situaciones – cuando se aplican los programas públicos de empleo, ya que son un instrumento importante para la creación de empleo e ingresos y contribuyen, por ende, a la dimensión de creación de empleo del trabajo decente.

## Protección social

Otra razón habitual para poner en marcha un PPE es su capacidad para brindar protección social al grupo meta o segmento de la población meta. El ingreso que proporciona puede ayudar a estabilizar el consumo de un hogar, en particular en tiempos de crisis: tanto las de origen externo, por ejemplo las épocas de recesión o las sequías, como las de origen interno, por ejemplo el período en que un miembro de la familia esté enfermo o convaleciente tras un accidente grave.

Los programas públicos de empleo que proveen protección social suelen tener una duración más prolongada y centrarse en ofrecer ingresos periódicos y previsibles. Pueden proporcionarlos durante un período de tiempo extenso o solo durante las épocas de crisis, que es cuando más se necesitan. No obstante, lo que importa desde la perspectiva de la protección social es que el programa responda cuando los participantes más lo necesiten. Puede incluso proporcionar un nivel de seguridad a

aquellos que no estén trabajando en el programa porque saben que, de necesitarlo, podrán acceder a un empleo.

Los PPE que proporcionan una oportunidad de empleo única y de corto plazo no son tan eficaces desde el punto de vista de la protección social, ya que la protección es necesaria a largo plazo.

## Derechos y normas

Frecuentemente se critica a los programas públicos de empleo por las condiciones de empleo que imponen. En muchos casos, la relación de trabajo entre los participantes y el PPE (el gobierno) suele ser deliberadamente ambigua. Puede que los gobiernos sean reacios a reconocer que emplean a los participantes, por miedo a que estos empiecen a considerarse empleados de gobierno o funcionarios públicos habituales. Dependiendo de la legislación local, esto puede crear serias dificultades, por ejemplo, que los participantes se conviertan en empleados permanentes transcurrido un cierto período de tiempo, y con derechos a un salario público, así como a otros beneficios. Ello podría mermar la eficacia del PPE, pues su intención no es expandir la función pública.

Estas dificultades pueden abordarse de diversa manera. Una de ellas es establecer un conjunto claro y explícito de condiciones que regulen el empleo en el marco del PPE, de conformidad con la legislación laboral local. La definición de esas condiciones puede exigir que se celebren negociaciones con otras partes, pero son importantes en particular para los programas de larga duración, donde la falta de claridad en los derechos y las normas puede afectar el trabajo decente y convertirse en una fuente de quejas y descontento por parte de los participantes.

## Diálogo social

A menudo es difícil incorporar el diálogo social – en su sentido tripartito habitual – en los PPE. En primer término, sus participantes no se adecúan al perfil tradicional de trabajador y por lo general no están organizados. Por lo tanto, no está claro quién los representa o quién puede actuar en su nombre en el proceso de diálogo. En segundo término, el gobierno es también el empleador.

Con todo, la mayoría de los PPE tienen mecanismos para que los participantes se impliquen en ellos, lo cual, en muchos casos, resulta esencial para su éxito. Es habitual que los participantes intervengan en la selección de los proyectos (qué y dónde), así como en el proceso de selección y contratación de los participantes, y en alguna medida en la supervisión. En ciertos países, los beneficiarios de los PPE participan directamente en las auditorías sociales.



Sin embargo, esta participación muchas veces es de carácter limitado, y solo tiene lugar si la directiva del programa lo solicita, por ejemplo, en el proceso de selección de proyectos. Se plantea aquí la paradoja de que incluso cuando los PPE buscan fomentar el diálogo social debido a que ello mejora la calidad del programa, los gobiernos desalientan la organización de los trabajadores. Ello se debe a que una vez organizados, los participantes podrían también ejercer más presión sobre el gobierno y exigir el cumplimiento de sus derechos, o bien quejarse sobre cuestiones relacionadas con la ejecución del programa, pedir aumentos de salarios, etc.

La promoción del diálogo social en los PPE suscita dos interrogantes:

1. ¿Qué organizaciones o estructuras podrían fomentarse y reforzarse para que representen y promuevan el diálogo social?
2. ¿Qué se puede hacer mientras no existan organizaciones de este tipo, pero sí exista la necesidad del diálogo social?

Dicho esto, muchos PPE especifican funciones y mecanismos para la participación de los trabajadores y, cada vez se fomenta más la intervención de organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias, con el fin de hacer oír la voz de los participantes.

## Diseñar PPE para apoyar el trabajo decente

La pregunta que se plantea en estos momentos es cómo pueden diseñarse PPE que favorezcan el trabajo decente. Un punto de partida útil es que el trabajo decente puede ser, de hecho, un marco adecuado para diseñar o

evaluar el diseño del PPE, pues abarca las distintas dimensiones del empleo, que podrán usarse como verdaderas “listas de verificación” durante el proceso de diseño. ¿Contribuye el PPE a esta dimensión del trabajo decente en particular? Si la respuesta es afirmativa, ¿puede promoverse aún más? Si la respuesta es negativa, ¿pueden modificarse algunos aspectos del diseño? ¿Está el PPE socavando el trabajo decente? Si es así, ¿cómo puede evitarse? Si no, ¿qué debería hacerse?

Un riesgo en que pueden caer los encargados del diseño del programa es que al buscar potenciar al máximo la contribución del PPE a todos esos elementos, este podría volverse demasiado complejo y abarcar demasiados objetivos. En la mayoría de los casos, la mejor estrategia sería centrarse en algunos elementos clave en los cuales el PPE podría tener un impacto significativo y al mismo tiempo asegurarse de que no perjudique ninguno de los otros elementos del Programa de Trabajo Decente.

En el cuadro a continuación se ofrece un panorama de las dimensiones pertinentes del trabajo decente y se exponen preguntas y consideraciones de importancia para el diseño de los programas. Si bien está basado en la labor de la OIT para definir un conjunto de indicadores y métodos para medir el trabajo decente, no se trata de una guía oficial o exhaustiva.

**Cuadro 1. Panorama de las dimensiones del trabajo decente y preguntas y consideraciones claves para el diseño de un PPE**

	Dimensiones del trabajo decente	Preguntas clave para el diseño	Consideraciones para el diseño
1	Oportunidades de empleo	¿Qué contribución se prevé realice el PPE al empleo de los beneficiarios en general? ¿Cuál es la situación laboral legal de los participantes en el PPE? ¿Quiénes deberían participar, en términos de sexo, edad, casta, etc.?	Planificar una escala conforme al nivel de desempleo y la demanda anticipada de trabajo. Ofrecer una orientación clara sobre el marco y las condiciones de empleo. Formular políticas y procedimientos de focalización claros (p. ej. dirigidos a mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, etc.), si fuera necesario.
2	Ingresos suficientes y trabajo productivo	¿Qué salario debería pagar el PPE? ¿Qué nivel de salario se considera suficiente en ese contexto en particular? ¿Cómo se asegura el pago del salario establecido? ¿Cómo logra el PPE que el trabajo sea productivo y útil?	Procurar que el salario tome en consideración un conjunto más amplio de factores además del salario corriente. Incluir medidas para vigilar que los participantes reciban efectivamente el salario estipulado. Prestar la debida atención al diseño y la ejecución del trabajo para garantizar la productividad.
3	Horario de trabajo	Cuando se trate de tareas establecidas, procurar que estas se finalicen dentro de un horario de trabajo razonable.	Ofrecer orientación para definir las tareas y vigilar que no sean excesivas.



	Dimensiones del trabajo decente	Preguntas clave para el diseño	Consideraciones para el diseño
4	Conciliación del trabajo y la vida familiar y personal	<p>¿Deberán proporcionarse guarderías en el lugar del trabajo?</p> <p>¿Lo permite el presupuesto?</p> <p>¿Puede el horario de trabajo ser flexible para que puedan cumplirse otras obligaciones familiares? ¿Se necesita ofrecer trabajo a tiempo parcial además de a tiempo completo? ¿Se ha avisado a las mujeres con suficiente antelación para que puedan organizar de otra manera sus obligaciones domésticas?</p>	<p>Definir políticas claras sobre las guarderías y procurar que estas reciban un presupuesto. Incluir trabajos que puedan realizarse de manera flexible o a tiempo parcial. Explorar otras actividades de sustento y familiares entre los grupos meta para asegurar que el trabajo del programa sea complementario.</p>
5	Formas de trabajo que deberían abolirse	<p>¿Cómo puede el diseño del programa promover la abolición del trabajo infantil y el trabajo forzoso?</p>	<p>Ofrecer trabajo remunerado de forma justa como alternativa al trabajo forzoso. Procurar que el programa aumente la seguridad y la previsibilidad de los ingresos.</p>
6	Estabilidad y seguridad del trabajo	<p>¿Puede el PPE ofrecer trabajo en cantidad suficiente para aquellos que lo necesiten o lo soliciten?</p> <p>El acceso a un empleo regular y previsible (p. ej. dos veces por semana) ¿ofrecería más seguridad que un empleo en un proyecto?</p> <p>¿Qué medidas pueden incluirse para ofrecer a los participantes la seguridad de que obtendrán trabajo del PPE en caso de solicitarlo?</p>	<p>Promover la flexibilidad del programa a fin de responder a la creciente demanda de trabajo (de carácter estacional, en el caso de épocas de desaceleración económica, o en respuesta a crisis). Tener proyectos en reserva (listos para su ejecución). En el caso de un sistema de garantía del empleo (SGE), incluir una garantía legal o prestaciones de desempleo si no se proporciona una garantía.</p> <p>Estudiar la provisión de un acceso regular a una cantidad de trabajo mínima en lugar de a un empleo basado en los proyectos, a fin de proporcionar continuidad y una perspectiva a más largo plazo.</p>
7	Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo	<p>Exigir y vigilar que las mujeres y los grupos marginados reciban una remuneración de igual valor y un acceso al empleo en condiciones de igualdad.</p> <p>¿Qué tipo de trabajo tiene prioridad? Si acentúa los sesgos de género, ¿qué se puede hacer para evitarlo?</p> <p>¿Se considera la prestación de cuidados como un “trabajo”?</p>	<p>Tener en cuenta la división del trabajo entre hombres y mujeres a la hora del diseño, p. ej. incluir procesos proactivos para que las mujeres trabajen en la creación de infraestructura, ofrecer trabajo a tiempo parcial, tomar en consideración la distancia al lugar de trabajo, incluir el trabajo de prestación de cuidados para facilitar la participación de las mujeres. Brindar información sobre derechos y oportunidades de trabajo y definir las formas de trabajo adecuadas.</p>



	Dimensiones del trabajo decente	Preguntas clave para el diseño	Consideraciones para el diseño
8	Entorno laboral seguro	<p>¿Qué medidas de seguridad y salud deben adoptarse? ¿Están previstas en el presupuesto?</p> <p>¿Pueden las mujeres desplazarse de manera segura al trabajo? ¿Están a salvo del acoso laboral?</p> <p>¿Tienen los trabajadores acceso al agua potable y a instalaciones sanitarias en el trabajo?</p>	<p>Asegurar la aplicación de políticas de seguridad y salud (adecuadas). Prever estas medidas en el presupuesto, en particular proporcionar equipos y dispositivos de seguridad, si fuese necesario.</p> <p>Tener presente las diferencias de género y adoptar las medidas correspondientes.</p> <p>Prever disposiciones adecuadas para hacer frente a las lesiones en el trabajo; garantizar el acceso al agua potable y a instalaciones sanitarias.</p>
9	Seguridad social	<p>¿Puede el PPE facilitar el acceso de los participantes a otras prestaciones de seguridad social, como las asignaciones familiares, los subsidios alimentarios, o la atención primaria de la salud?</p> <p>¿Proporciona el propio PPE prestaciones de seguridad social adicionales?</p>	<p>Utilizar el programa para brindar información, formularios de solicitud y apoyo a los participantes. Facilitar a los funcionarios de la seguridad social el acceso a los trabajadores.</p>
10	Diálogo social, representación de trabajadores y de empleadores	<p>¿Cómo puede usarse el diálogo social para mejorar el diseño de un programa y mantener o aumentar el apoyo al mismo?</p> <p>¿De qué manera pueden los interlocutores sociales participar activamente en el programa en el plano de las políticas/el diseño? ¿Qué papel desempeña la movilización social en la obtención de apoyo político para el PPE? ¿Pueden organizarse y negociar los trabajadores de un PPE? ¿De qué forma pueden participar las comunidades en la asignación de prioridades y el diseño de los resultados?</p>	<p>El diálogo social construye una base sólida para el programa y reduce al mínimo los obstáculos para su futura aplicación.</p> <p>Fomentar la participación de los interlocutores sociales en los debates sobre las necesidades, la definición de actividades adecuadas, la fijación del salario y las condiciones de trabajo, y la movilización social.</p> <p>Examinar mecanismos para estimular la representación de los trabajadores en los PPE. Asegurar la organización de la comunidad, si fuese necesario, y facilitar su participación en el diseño a nivel local.</p>
11	Contexto socioeconómico para el trabajo decente	<p>¿En qué contexto se planifica o pone en marcha el PPE? ¿Qué posible función desempeñará en el corto, mediano y largo plazo? ¿Prevé su diseño el desempeño de esta función (sujeta a cambios)?</p>	<p>Definir objetivos claros, p. ej. estar preparados para una respuesta a la crisis. Elaborar planes a largo plazo y escenarios de empleo que ayuden a planificar posibles reducciones o ampliaciones del programa.</p>



## Formas innovadoras en que los PPE contribuyen al trabajo decente

En esta última sección se ofrecen ejemplos del modo en que PPE reales contribuyen a abordar determinados déficits de trabajo decente.

### Oportunidades de empleo

**Déficit de trabajo decente habitual:** *el PPE tiene dificultades para satisfacer la demanda de empleo debido a limitaciones presupuestarias y al racionamiento de las oportunidades de trabajo.*

**Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER), India:** **el presupuesto del programa se define en función de la demanda de trabajo**

El Programa Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER), y su correspondiente Ley, fueron elaborados en función de la demanda y su diseño se basa en la premisa de que podrán satisfacer la demanda de trabajo en la India rural al proporcionar 100 días de trabajo al año a cada hogar rural. Esto significa que, en última instancia, el presupuesto depende de la demanda de trabajo y no de una cantidad fija determinada de antemano. Ello no quiere decir que no se haga una previsión o planificación presupuestaria, sino que no existe un tope preestablecido, y si la demanda supera las previsiones, el LNMGGER exigirá que se pongan a disposición fondos suficientes para cubrirla.

De todos modos, los estados deben presentar un presupuesto sobre la base de la demanda de trabajo prevista en el marco del LNMGGER, pero si la demanda es mayor de lo anticipado, pueden solicitar fondos adicionales al Gobierno central, el cual está obligado a financiar esas solicitudes. Este mecanismo ha hecho necesaria la introducción de un proceso de elaboración de presupuestos más complejo, pero provisto de un sistema de gestión de la información sofisticado en que se lleva un registro de los gastos reales del programa a fin de asignar los fondos en función del nivel de gastos. Si se detecta tempranamente una demanda de trabajo que excederá las proyecciones, podrán ponerse a disposición fondos adicionales.

Esta ausencia de tope presupuestario ha permitido al LNMGGER crecer rápidamente y proporcionar empleo por un total de 2,835 billones de días de trabajo a 52 millones de hogares en 2010, lo que equivale a 545 días de trabajo por hogar. Al mismo tiempo, el presupuesto tampoco se ha descontrolado: en 2011, más de cinco años después de la promulgación de la Ley, se habían gastado aproximadamente 500.000 millones de rupias<sup>4</sup>, que representan menos de un uno por ciento del producto interno bruto

<sup>4</sup> 1 dólar de los Estados Unidos = 51 rupias (noviembre de 2011).

(PIB), por lo que el miedo a que el programa exceda el cinco por ciento del PIB parecería ser infundado.

Dado que el presupuesto ya no es el principal obstáculo para satisfacer la demanda de empleo, otras limitaciones han pasado a un primer plano, en particular la falta de capacidad operativa y de ejecución de los gobiernos estatales y locales. En efecto, aunque un programa verdaderamente basado en la demanda no debería tener limitaciones presupuestarias, esta medida no parecería ser suficiente. Las dificultades operativas y de capacidad se ponen de manifiesto en las grandes diferencias de desempeño que el LNMGGGER muestra en los distintos estados. En algunos de ellos, como Andhra Pradesh, se ha logrado satisfacer plenamente la demanda de 100 días de trabajo (en el 66 por ciento de los casos, se otorgaron más de 75 días; en el 40 por ciento, más de 100 días), y se ha alcanzado un promedio de 111 días, mientras que en otros estados, como Bihar, todavía existen dificultades y solo se ofrece un promedio de 24 días de trabajo (en el 2,7 por ciento de los casos, más de 75 días; en el 0,4 por ciento, más de 100 días), pese a que la demanda es mucho mayor. El promedio nacional es de 54 días y se han proporcionado 100 días o más de empleo a siete millones de personas.

En la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural también se destaca la importancia de crear conciencia sobre los derechos de los beneficiarios, y se llegó a la conclusión de que incluso ahora, más de cinco años después de la promulgación de la Ley, solo el 48 por ciento de los participantes en el LNMGGGER encuestados en Bihar eran conscientes de su derecho legal a recibir 100 días de empleo.

## Ingresos suficientes

**Déficit de trabajo decente habitual:** *los PPE pagan salarios por debajo del salario mínimo o del salario del mercado. La justificación principal para ello es que al pagar salarios bajos se focalizan en los más pobres y evitan el desplazamiento de los trabajadores desde otras actividades al PPE.*

**Programa de redes de seguridad productivas (PRSP), Etiopía:** *los salarios se basan en requisitos de alimentos y se relacionan con el precio de los alimentos.*

Por lo general, una de las dimensiones del trabajo decente más difíciles de evaluar es la suficiencia de los ingresos y ello es aún más difícil en un contexto de extrema pobreza e inseguridad alimentaria. En la Etiopía rural no existe un salario mínimo oficial, lo cual acentúa todavía más estas dificultades. Por otra parte, no existe una medida objetiva real de lo que se considera un ingreso suficiente, y el enfoque práctico adoptado en el PRSP, cuyo objetivo principal es garantizar la seguridad alimentaria, ha sido fijar los ingresos en relación con niveles de referencia mínimos de consumo de alimentos.

En 2005, el PRSP comenzó pagando un jornal equivalente a 6 birr etíopes, que en ese momento correspondían a unos 0,60 dólares de los EE.UU. al día. En el transcurso del programa, se incrementó dos veces el salario, la primera a 8 birr y posteriormente al nivel actual de 10 birr<sup>5</sup>. Este jornal se fijó partiendo de la base de que es una cantidad suficiente para comprar 3 kilogramos de cereal (o su equivalente), o para cubrir las necesidades alimentarias de una persona durante seis días. Cuando los pagos se realizan en forma de alimentos, las transferencias consisten en 3 kg de cereal. Dado que se ofrecen cinco días de trabajo (e ingresos) a cada miembro del hogar, el salario correspondiente a esos días equivale a 15 kg de cereal, una cantidad suficiente para garantizar la seguridad alimentaria de un miembro de la familia durante un mes. Expresado de otro modo, en un hogar integrado por dos adultos y cuatro niños, los adultos deberían trabajar 30 días para el PRSP para percibir unos ingresos suficientes y garantizar la seguridad alimentaria de todos los miembros del hogar. También significa que, en promedio, cada adulto trabajaría solo 15 días del mes para el PRSP, y podría dedicar el resto del tiempo a otros trabajos o actividades de subsistencia.

Si se tuvieran que definir en términos absolutos los ingresos suficientes que proporcionase un programa que procura ofrecer seguridad alimentaria<sup>6</sup>, un posible punto de referencia podrían ser las normas de Esfera. Aunque su uso podría criticarse, por estar diseñadas para aplicarse a hogares que no

© OIT/Marcel Crozet



<sup>5</sup> 1 dólar de los Estados Unidos = 17,2 birr etíopes (noviembre de 2011).

<sup>6</sup> Las normas de Esfera fueron elaboradas con el fin de establecer un nivel mínimo de consumo para los programas de emergencia alimentaria.

tienen otros medios de subsistencia, en el marco del PRSP también existen hogares, en particular aquellos que reciben ayuda directa, que tienen muy pocas opciones de acceder a otros medios de subsistencia. Las normas de Esfera para Etiopía sitúan el consumo mensual mínimo en 15 kg de cereal, 1,5 kg de legumbres (proteína) y 0,5 litros de aceite (grasas). Ahora bien, ¿cómo puede esto ser comparable un salario que proporciona 15 kg de cereal?

Para responder esta pregunta es preciso tener en cuenta que los hogares solo necesitan trabajar a tiempo parcial en el PRSP para cumplir con los requisitos mensuales para recibir el cereal, y el tiempo restante lo pueden dedicar a otras actividades de subsistencia que les permitan también comprar las proteínas (legumbres) y las grasas (aceites) necesarias. Por lo tanto, desde una perspectiva estricta del consumo de alimentos, las ganancias parecen abordar las necesidades de consumo mínimo de alimentos en concordancia con el objetivo del programa de “asegurar un consumo suficiente de alimentos en los hogares destinatarios”.

En 2006, en muchas de las regiones donde se aplicaba el PRSP la tasa salarial era bastante inferior al salario corriente del mercado. Sin embargo, el hecho de que el mercado de trabajo fuese extremadamente “estrecho”, y que el trabajo disponible fuese de carácter estacional y de corta duración, planteó interrogantes sobre el significado del “salario del mercado” en este contexto. En algunas zonas, la tasa salarial del PRSP se estimaba que era tan baja como un 50 por ciento del salario del mercado, aunque la tasa salarial utilizada como base de la comparación por los participantes se refería a salarios pagados en el pueblo más cercano y no en las zonas rurales donde el PRSP operaba (Sharp y otros, 2006). Al mismo tiempo, el PRSP ofrece trabajo de manera regular y previsible, algo muy diferente de lo que ofrecen otros empleos remunerados en estas zonas. Además, se ofrece trabajo cerca de los hogares, lo que hace que el costo de participar sea bajo y haya más margen para combinar el trabajo en el PRSP con otras actividades de subsistencia. Estos factores contribuyen a que, pese a la baja remuneración que ofrece, la opción de participar en el programa sea atractiva, como demuestra su elevada demanda.

El hecho de que el PRSP pague tanto en efectivo como en alimentos es también importante, pues puede ayudar a estabilizar los ingresos de los participantes. El salario no se indiza estrictamente según el precio de los alimentos – que varía en el tiempo y según la región –, por lo que remunerar a los beneficiarios con alimentos puede contrarrestar la pérdida de poder adquisitivo. Si bien las comunidades pueden expresar su preferencia en cuanto a recibir efectivo o alimentos, en la práctica el programa no lo tiene en cuenta. En 2008, se decidió aplicar estratégicamente una combinación de efectivo y alimentos como herramienta de gestión de riesgos para estabilizar el valor de los ingresos. Actualmente, el programa paga con alimentos en épocas en que se prevé que estos escaseen y en que el pago en

efectivo podría influir en el aumento de su precio, y remunerar en efectivo para estimular los mercados locales cuando la oferta de alimentos es mejor. En un contexto de aumentos en los precios de los alimentos, pagar tanto en efectivo como en alimentos ha ayudado a estabilizar el valor de los ingresos<sup>7</sup>.

## Conciliación del trabajo y la vida familiar

**Déficit de trabajo decente habitual:** *las participantes mujeres, en particular, suelen afrontar limitaciones de tiempo debido a las tareas del hogar y, por ende, no pueden trabajar en un PPE aunque necesiten los ingresos y cumplan los requisitos de admisibilidad (si procede).*

### **Programa Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER), India: provisión de guarderías en el lugar de trabajo**

Con el fin de que las mujeres con hijos pequeños puedan acceder al programa, el LNMGGER debe proporcionar guarderías, y lugares con sombra y agua potable, en el lugar de trabajo siempre que haya más de cinco mujeres que necesiten que cuiden de sus hijos mientras trabajan. Se paga el salario estándar del LNMGGER a una de las mujeres para que cuide a los niños. Hasta el momento, el LNMGGER ha excedido constantemente las cuotas de participación de las mujeres – y las guarderías han contribuido

© OIT/Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural



<sup>7</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 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).



a ello –, pese a que en algunos estados es un hecho más significativo que en otros.

En un estudio reciente en tres estados, donde las mujeres con hijos pequeños habían participado en el LNMGGGER, se preguntó a las participantes qué hacían con sus hijos mientras estaban trabajando. En Andhra Pradesh, el 21 por ciento indicó que los había dejado en la guardería, al igual que el 16 por ciento de las mujeres en Rajastán. En Bihar, ni una sola mujer había dejado a sus hijos en la guardería, probablemente porque no había ninguna. Como parte del mismo estudio, una encuesta determinó que de 108 lugares de trabajo activos solo uno tenía guardería.

Un problema importante es la falta de concienciación entre las mujeres sobre esta disposición, que es la razón por la cual no exigen instalaciones para el cuidado de sus hijos aun cuando las necesitan, y tienden a esperar a que las autoridades las provean. El mismo estudio determinó que, en Andhra Pradesh, el 51 por ciento de las mujeres estaban al tanto de esta disposición, mientras que en Rajastán el 57 por ciento la conocía y, en Bihar, solo un cuatro por ciento sabía de su existencia.

Esto indica claramente que si bien prever la provisión de guarderías en el diseño del programa es útil y puede aumentar la participación de las mujeres, es también importante que se anime a los funcionarios a proporcionar estas instalaciones, y a las mujeres a que sean conscientes de su derecho a exigirlos.


## Igualdad de oportunidades y trato

**Déficit de trabajo decente habitual:** *las mujeres, u otros grupos, están insuficientemente representados y/o enfrentan obstáculos para ingresar y/o participar en el programa.*

**Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGGER), India: cuotas e igualdad salarial para las mujeres**

La Ley LNMGGGER incorporó un conjunto de medidas encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres en el programa. En primer lugar, se estableció una cuota del 33 por ciento de participación de mujeres, además del requisito de que tanto hombres como mujeres percibieran el mismo salario. Al igual que otras medidas, como la provisión de guarderías y el pago de salarios directamente a las mujeres, ello resultó en una tasa de participación elevada – y en aumento – de las mujeres: por ejemplo, del 40,65 por ciento en 2005-2006, 42,56 por ciento en 2007-2008, 47,88 por ciento en 2008-2009, y 48,1 por ciento en 2010.

Se cree que pagar el mismo sueldo a hombres y mujeres ha sido especialmente efectivo para atraer a más mujeres, ya que el salario del



mercado para las mujeres en la India rural es mucho más bajo que el de los hombres. En el bienio 2007–2008, el salario promedio que el programa LNMGGGER pagaba a las mujeres era de 79 rupias al día, mientras que el salario rural promedio del mercado era de 50 rupias. Para los hombres, la tasa salarial que paga el LNMGGGER también era de 79 rupias, mientras que el promedio en el mercado era de 75 rupias. Claramente, el LNMGGGER resulta más atractivo a las mujeres que a los hombres, lo que explica, en parte, la alta tasa de participación femenina. Esto también muestra la importancia de atraer a las mujeres mediante el pago de una remuneración en condiciones de igualdad, en particular en situaciones en que la diferencia salarial por razón de sexo es amplia.

## Normas y derechos en el trabajo

**Déficit de trabajo decente habitual:** *muchos PPE no reconocen que existe una relación laboral entre los trabajadores y el programa. Por ejemplo, se alude a los participantes del programa como “beneficiarios”, y sus salarios se denominan “transferencias” o “estipendios”. En dichos casos, no queda claro qué reglas gobiernan la relación y qué medidas de reparación están a disposición de los participantes en caso de reclamaciones.*

### **Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP), Sudáfrica: marco y condiciones de empleo especiales para los PPE**

El modo en que se acordaron las condiciones de empleo de los trabajadores ha influido en la manera en que se han diseñado los programas de obras públicas en Sudáfrica. Incluso antes del Programa Ampliado de Obras Públicas, había cuestiones que suscitaban preocupación, en particular de parte de los sindicatos, y se relacionaban con el hecho de que estos programas podían minar los salarios y las condiciones de trabajo. En Sudáfrica, un programa del gobierno que tuviera ese tipo de relación laboral tan incierta se veía como inaceptable. En consecuencia, se negoció el establecimiento de un marco especial de empleo, aplicable a aquellos que trabajasen en los PPE (designados Programas Especiales de Obras Públicas).

Este marco se materializó en una Resolución Ministerial y un Código de Buenas Prácticas publicados en 1998, que especificaban las condiciones de trabajo mínimas que debían aplicarse a todos los programas de obras públicas en Sudáfrica. Preveían también condiciones especiales de empleo a efectos de facilitar la creación de más empleo en dichos programas, por ejemplo:

- los empleadores (ministerios, provincias o municipalidades) podían fijar tasas de salario a nivel local siguiendo un criterio autoselectivo, con el fin de evitar atraer a trabajadores desde otros empleos más permanentes;
- los empleadores tenían menos obligaciones, por ejemplo, no estaban obligados a pagar al Fondo de Seguro de Desempleo;

- se daba la posibilidad de pagar según las tareas realizadas en el caso de obras intensivas en mano de obra;

Al mismo tiempo, estas condiciones especiales de empleo también especificaban que:

- los trabajadores tenían derecho a dos días de capacitación por cada 22 días trabajados; y
- los trabajadores solo podían ser contratados de conformidad con esas condiciones especiales de empleo por un máximo de 24 meses en un ciclo de cinco años, tras el cual debían ser contratados de acuerdo con las condiciones habituales de empleo.

En esencia, el Código de Buenas Prácticas impide que las condiciones de empleo de estos programas se apliquen en otros sectores establecidos. De esta manera se evita que los programas de obras públicas se utilicen para sustituir a trabajadores empleados en condiciones normales, en sectores y actividades establecidos, por trabajadores ocasionales del programa, lo que lo convertiría en un vehículo para desregular el mercado de trabajo o promover el empleo ocasional en detrimento del empleo regular.

El Código de Buenas Prácticas también regula otras condiciones de empleo, entre otras, la frecuencia y los métodos de pago, la seguridad y la salud ocupacional, las indemnizaciones o los accidentes de trabajo y la licencia por enfermedad y maternidad, y establece metas de discriminación positiva para emplear a jóvenes, mujeres y personas que viven con alguna

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



discapacidad en proyectos de obras públicas. Además, exige que se redacte un contrato por escrito y que se expida a los trabajadores un certificado por los servicios prestados una vez finalizado el proyecto.

La adhesión al Código no fue generalizada, en parte debido a que muchos contratistas desconocían sus disposiciones. En algunos proyectos, se contrató a los trabajadores con un grado de formalidad mayor que el que exigía el Código. En otros, los trabajadores eran contratados con las condiciones de empleo habituales, pues se habían creado tensiones significativas debido al doble estatus de los trabajadores.

La disposición que autorizaba a los ministerios, las provincias y las municipalidades a fijar sus propias tasas salariales condujo a una notoria variación de los salarios pagados en el marco del PAOP. Debido a los problemas y dificultades que planteó, esta disposición fue enmendada en 2010 y se estableció un salario mínimo para el programa.

## Protección social

**Déficit de trabajo decente habitual:** *las personas que no pueden participar debido a limitaciones laborales (las personas mayores, las personas enfermas, las mujeres embarazadas y las madres lactantes, y las personas con discapacidad) quedan excluidas del PPE, pero siguen necesitando un ingreso mínimo.*

### **Programa de redes de seguridad productivas (PRSP), Etiopía: integrar transferencias directas en los PPE**

El Programa de redes de seguridad productivas ha abordado esta cuestión al considerar de manera explícita la disponibilidad de mano de obra de un hogar. En los hogares cuyos miembros sufren alguna limitación laboral puede que se trabaje menos, o que no se trabaje en absoluto, dependiendo del grado de limitación; por tanto, reciben una transferencia a través de un componente de ayuda directa como parte del programa. Como alternativa, otro integrante del hogar que esté apto para trabajar puede hacerlo en su lugar.

Durante el proceso de focalización, se evalúa la disponibilidad laboral y se categoriza a los hogares en consonancia. En un principio, el programa solo tenía dos categorías: “sin oferta de mano de obra”, lo que otorgaba al hogar únicamente una transferencia, o “disponibilidad de mano de obra”, asignándose cinco días de trabajo por miembro del hogar a fin de que tuvieran el pleno derecho a acceder a 20 días de trabajo como máximo. Se reconoció que había muchos hogares en medio de estos dos extremos que podían, por ejemplo, ofrecer 20 días de trabajo al mes, pero no los 25 días exigidos para tener pleno derecho. A partir de entonces, se modificó el programa para permitir a los participantes trabajar 20 días y recibir los cinco días adicionales de salario como transferencia directa.



## PRSP Programa de redes de seguridad productivas

### CARTA DE DERECHOS Y RESPONSABILIDADES

#### DERECHOS

- Si ha sido seleccionado como beneficiario del PRSP, deberá recibir una tarjeta de cliente gratuita.
- Tiene derecho a recibir su transferencia de manera oportuna: a más tardar 45 días después de transcurrido el mes al que corresponde el pago.
- Tiene derecho a recibir su transferencia en forma completa. Se le informará de los montos de las transferencias a principios de año. Nadie debería descontar ninguna cantidad de dinero de su transferencia por ninguna razón.
- Si está embarazada de más de cuatro meses, en los primeros diez meses de lactancia de su bebé, o debilitado debido a la edad, una enfermedad o una discapacidad, no debería participar en los trabajos de obras públicas. Si su situación cambia en el transcurso del año por razón de una enfermedad o un embarazo, tiene derecho a pasar del trabajo en obras públicas a la ayuda directa.
- Su hogar no debería proporcionar más de cinco días de trabajo por integrante al mes. Además, ninguna persona debería trabajar más de 20 días al mes.
- Tiene derecho a apelar si ha sido excluido incorrectamente o categorizado erróneamente como perteneciente al grupo de ayuda directa o de obras públicas.
- Tiene derecho a conocer los criterios para graduarse del programa o permanecer en él si no los cumple.

#### RESPONSABILIDADES

- Deberá proporcionar información exacta y completa a los comités de selección.
- Los hogares con miembros aptos para trabajar deberán proporcionar mano de obra para trabajos de obras públicas y comprometerse a cumplir con las tareas de manera aceptable.
- Los niños menores de 16 años no podrán trabajar en obras públicas.
- Deberá presentar su tarjeta de cliente en la oficina de transferencias a fin de registrar el pago.
- En caso de pérdida de la tarjeta, deberá informarlo inmediatamente a la Administración del Kebele.
- Tiene la responsabilidad de construir los activos necesarios y trabajar con miras a graduarse.
- Si usted o un compañero sufre algún abuso de estos derechos, deberá notificarlo al Comité de Apelaciones del Kebele. Si no está satisfecho con la respuesta, podrá elevar su reclamación al Consejo del Woreda.

Fuente: Banco Mundial. 2010. *Designing and implementing a Rural Safety Net in a low income setting: Lessons learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program 2005-2009* (Washington, D.C.). Disponible en: <http://www.worldbank.org/safetynets> [6 de diciembre de 2011].

Ello requirió que el programa realizara ajustes en su administración. En particular, fue necesario unificar los registros de quienes recibían ayudas directas y de quienes trabajaban en obras públicas, con el fin de determinar y hacer un seguimiento claro de ambas categorías de hogares. Además, también se reconoció que la limitación laboral podía ser una cuestión temporal, como en el caso de un embarazo o una discapacidad ocasional. El registro también debía ser capaz de hacer un seguimiento de esos casos.

## Diálogo social

**Déficit de trabajo decente habitual:** *los trabajadores de los PPE no están organizados y, por ende, no existen organizaciones que los representen en disputas sobre sus derechos.*

### **Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER), India: participación de grupos de mujeres de la comunidad**

*Kudumbashree* es un programa orientado a las mujeres y basado en la comunidad cuyo objetivo es mitigar la pobreza. Se lleva a cabo por el gobierno estadual de Kerala en los sitios donde las instituciones *panchayati raj* externalizan la ejecución de obras del programa LNMGGER a grupos locales. El programa ha demostrado que es posible promover la participación de las organizaciones comunitarias en la ejecución de los programas. En el *Kudumbashree*, grupos locales de vecinos, integrados por entre 15 y 40 familias, cada uno representado por una mujer, forman Sociedades de Desarrollo Zonal en el ámbito barrial, que luego conforman Sociedades de Desarrollo Comunitario. Cada Sociedad de Desarrollo Zonal proporciona una voluntaria que ayuda en la organización del trabajo del LNMGGER: llevando el registro de asistencia, observando las instalaciones



© OIT/Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural



del lugar de trabajo y supervisando la medición del trabajo, en definitiva, actuando como sustituto del contratista. Así, a las voluntarias se les da un papel clave en la movilización de la mano de obra y la ejecución de las tareas. De modo similar, se ha sugerido que el sistema utiliza el populismo como motor eficaz para movilizar a las personas mediante un organismo de redes y cooperativas, pues así se ayuda a contener las tendencias sistémicas de ansias de lucro asociadas a los obstáculos burocráticos<sup>8</sup>.

## Estabilidad y seguridad del trabajo

**Déficit clave de trabajo decente:** *los programas públicos de empleo no ofrecen estabilidad o seguridad, solo una oportunidad puntual.*

### **Programa de Trabajo Comunitario (PTC), Sudáfrica: oferta incondicional de trabajo, dos días a la semana**


El Programa de Trabajo Comunitario de Sudáfrica ha abordado el problema de ofrecer trabajo (y un ingreso) regular, estable y previsible proporcionando trabajo de manera regular a los miembros de la comunidad dos días fijos a la semana. A menudo, no se realiza ningún tipo de examen o selección, salvo en algunas zonas donde la demanda de empleo supera la oferta. Además, no se obliga a las personas a trabajar ni se espera que lo hagan. De este modo, siempre hay trabajo regular y previsible ciertos días a la semana previamente determinados. Al mismo tiempo, si los participantes tienen



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

<sup>8</sup> A. Sharma: *Experiences of the National Rural Employment Guarantee Act in India and some aspects of the Decent Work Agenda*, CIP-CI, Brasilia (Ginebra, OIT, de próxima aparición).


otro trabajo, o si no pueden trabajar por alguna razón, no corren el riesgo de ser excluidos del programa en el futuro.



El sistema requiere un enfoque diferente de la planificación del trabajo, ya que no se sabe cuánta gente vendrá a trabajar un día en particular. Si ocurriera que se presentasen más personas de las esperadas al trabajo, se deberán poner en marcha “actividades de reserva”. Además, será necesario poder “parar y volver a empezar” las tareas, ya que la disponibilidad de los participantes no es continuada. No obstante, cuando se requiere o se prefiere una continuidad, las comunidades han logrado alternar el calendario de trabajo para responder mejor a los requisitos de las actividades que han de realizarse, pero sobre la base de los mismos principios (p. ej. en lugar de dos días a la semana, se trabaja tres horas al día, o una semana al mes).

## Referencias bibliográficas

-  Banco Mundial. 2010. *Designing and implementing a Rural Safety Net in a low income setting: Lessons learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program 2005-2009* (Washington, D.C.). Disponible en: <http://www.worldbank.org/safetynets> [6 de diciembre de 2011].
-  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot, *Integrating public works and transfers in Ethiopia: Implications for social protection, employment and decent work*. CIP-CI/OIT. Documento de trabajo núm. 84 (Brasilia/Ginebra).
-  Lieuw-Kie-Song, M. y otros. 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).
-  Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2003. *Memoria del Director General. Superar la pobreza mediante el trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003. Disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00116es.pdf> [20 de noviembre de 2011].
-  \_\_\_\_\_. 2006. *Facts on decent work*. OIT. Comunicación e Información al Público. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_082654.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_082654.pdf) [20 de noviembre de 2011].
-  \_\_\_\_\_. 2008a. *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/lang—es/index.htm> [Noviembre de 2011].
-  \_\_\_\_\_. 2008b. *Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente (TMEMDW/2008)*. OIT. Ginebra, 8 a 10 de septiembre de 2008. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms\\_100337.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_100337.pdf) [20 de noviembre de 2011].
-  \_\_\_\_\_. 2011a. *Trabajo decente*. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang—es/index.htm> [20 de noviembre de 2011].

- 
- 📖 \_\_\_\_\_. 2011b. *Decent work feature stories*. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_and\\_public\\_information/Feature\\_stories/lang—en/WCMS\\_071241/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_stories/lang—en/WCMS_071241/index.htm) [20 de noviembre de 2011].
  - 📖 República de Sudáfrica. 2002. “Ministerial Determination 3: Special public works programmes”, en *Government Gazette*, Vol. 439, núm. 23045, pág. 3.
  - 📖 Sharma, A. De próxima aparición. *Experiences of the National Rural Employment Guarantee Act in India and some aspects of the Decent Work Agenda*. CIP-CI. Brasilia (Ginebra, OIT).
  - 📖 Sharp, K., T. Brown y A. Teshome. 2006. “Targeting in Ethiopia’s Productive Safety Net Programme”. Informe final. ODI y The IDL Group. Disponible en: <http://www.odi.org.uk> [6 de diciembre de 2011].

## Lista de verificación

PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO (PPE) Y TRABAJO DECENTE	
<b>Responder las siguientes preguntas</b>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Qué contribución se prevé realice el PPE al empleo de los beneficiarios en general? ¿Cuál es la situación laboral legal de los participantes en el PPE? ¿En quiénes debería focalizarse , en términos de sexo, edad, casta, etc.?	
¿Qué salario debería pagar el PPE? ¿Qué nivel de salario se considera suficiente en ese contexto en particular? ¿Cómo se paga el salario establecido? ¿Cómo logra el PPE que el trabajo sea productivo y útil?	
Cuando se trate de trabajo por tareas, procurar que estas se finalicen dentro de un horario de trabajo razonable.	
¿Deberán proporcionarse guarderías en el lugar del trabajo? ¿Lo permite el presupuesto? ¿Puede el horario de trabajo ser flexible para que puedan cumplirse otras obligaciones familiares? ¿Se necesita ofrecer trabajo a tiempo parcial además de a tiempo completo? ¿Se ha avisado a las mujeres con suficiente antelación para que puedan organizar de otra manera sus obligaciones domésticas?	
¿Cómo puede el diseño del programa promover la abolición del trabajo infantil y el trabajo forzoso?	
¿Puede el PPE ofrecer trabajo en cantidad suficiente para aquellos que lo necesiten o lo soliciten? El acceso a un empleo regular y previsible (p. ej. dos veces por semana), ¿ofrecería más seguridad que un empleo en un proyecto? ¿Qué medidas pueden incluirse para ofrecer a los participantes la seguridad de que obtendrán trabajo del PPE en caso de solicitarlo?	
Exigir y vigilar que las mujeres y los grupos marginados reciban una remuneración igualitaria y un acceso al empleo en condiciones de igualdad. ¿Qué tipo de trabajo tiene prioridad? Si acentúa los sesgos de género, ¿qué se puede hacer para evitarlo? ¿Se considera la prestación de cuidados como un “trabajo”?	
¿Qué medidas de seguridad y salud deben adoptarse? ¿Están previstas en el presupuesto? ¿Pueden las mujeres desplazarse de manera segura al trabajo? ¿Están a salvo del acoso laboral? ¿Tienen los trabajadores acceso al agua potable y a instalaciones sanitarias en el trabajo?	



## PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO (PPE) Y TRABAJO DECENTE

### Responder las siguientes preguntas



¿Puede el PPE facilitar el acceso de los participantes a otras prestaciones de seguridad social como las asignaciones familiares, los subsidios alimentarios, etc.? ¿Proporciona el propio programa prestaciones de seguridad social adicionales?

¿Cómo puede usarse el diálogo social para mejorar el diseño de un programa y mantener o aumentar el apoyo al mismo? ¿De qué manera pueden los interlocutores sociales participar activamente en el programa en el plano de las políticas/el diseño? ¿Qué papel desempeña la movilización social en la obtención de apoyo en materia de políticas para el PPE? ¿Pueden organizarse y negociar los trabajadores de un PPE? ¿De qué forma pueden participar las comunidades en la asignación de prioridades y el diseño de los resultados?

¿En qué contexto se planifica o pone en marcha el PPE? ¿Qué posible función desempeñará en el corto, mediano y largo plazo? ¿Prevé su diseño el desempeño de esta función (sujeta a cambios)?

¿Qué organizaciones o estructuras podrían fomentarse y reforzarse para que representen y promuevan el diálogo social?

¿Qué se puede hacer mientras no existan organizaciones de este tipo, pero sí exista la necesidad de diálogo social?







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

9 789223 267711

ISBN: 978-92-2-326771-1



Elaborado en papel premiado con la Etiqueta ecológica de la Unión Europea, núm. de reg. F/11/1, suministrado por UPM.

Foto de la portada: © Mito Tsukamoto