

PROGRAMAS DE EMPLEO PÚBLICO (en América Latina)

Stefano Farné

Bogotá, 31 de Agosto de 2016

Dado que los Programas de Empleo Temporal/de Emergencia suelen financiarse con recursos públicos o con recursos que el Estado obtiene de donaciones o de préstamos de agencias internacionales, con frecuencia se denominan también **Programas de Empleo Público** (Public Employment Programmes – PEPs).

Los PEPs se han concebido como herramientas de corto plazo dirigidas a aumentar la demanda de trabajo en periodos de crisis mediante las cuales el Estado contrata directamente y por su cuenta a personas para que ejecuten ciertas obras o actividades sin que ello implique una expansión de la planta de la función pública

Más recientemente los PEPs han sido utilizados por los Gobiernos no solo para generar directamente plazas de trabajo y no solo para responder a situaciones de crisis o emergencia, sino para enfrentar problemáticas permanentes de largo plazo

El término PEPs comprende un amplio abanico de programas de empleo de carácter temporal propiciados por el Estado que incluye programas de:

- obras públicas
- garantía de empleo
- empleo de emergencia
- inversiones intensivas en empleo
- transferencias condicionadas (a la prestación de algún tipo de trabajo)

Tipologías de PEPs:

- Programas de inversiones intensivas en empleo
- Programas de Obras Públicas (“Plus”)
- Programas de empleo de emergencia
- Programas para situaciones de post conflicto
- Programas con piso de protección social

Programas de Obras Públicas

Orígenes: programas cuyo objetivo era desarrollar infraestructura y que estaban concebidos expresamente para proporcionar empleo, de carácter urgente, a determinado sector de la población, mediante la ocupación más amplia posible de la mano de obra disponible y con una inversión mínima de capital físico

Programas de Obras Públicas

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

Programas de inversiones intensivas en empleo - PIIE

La esencia de los PIIE radica en la utilización eficiente de métodos basados en el factor trabajo (labour-based methods), es decir, en el uso prioritario de la mano de obra sobre la maquinaria, allí donde sea factible, rentable y con estándares similares de calidad

Programas de Inversiones Intensivas en Empleo - PIIE

Particularmente en el caso de las inversiones en infraestructura de menor escala es posible dirigir los métodos de producción hacia un uso más intensivo de mano de obra, especialmente de aquella no calificada, generando así más empleos y reduciendo los costos de la inversión

Programas de Empleo de Emergencia

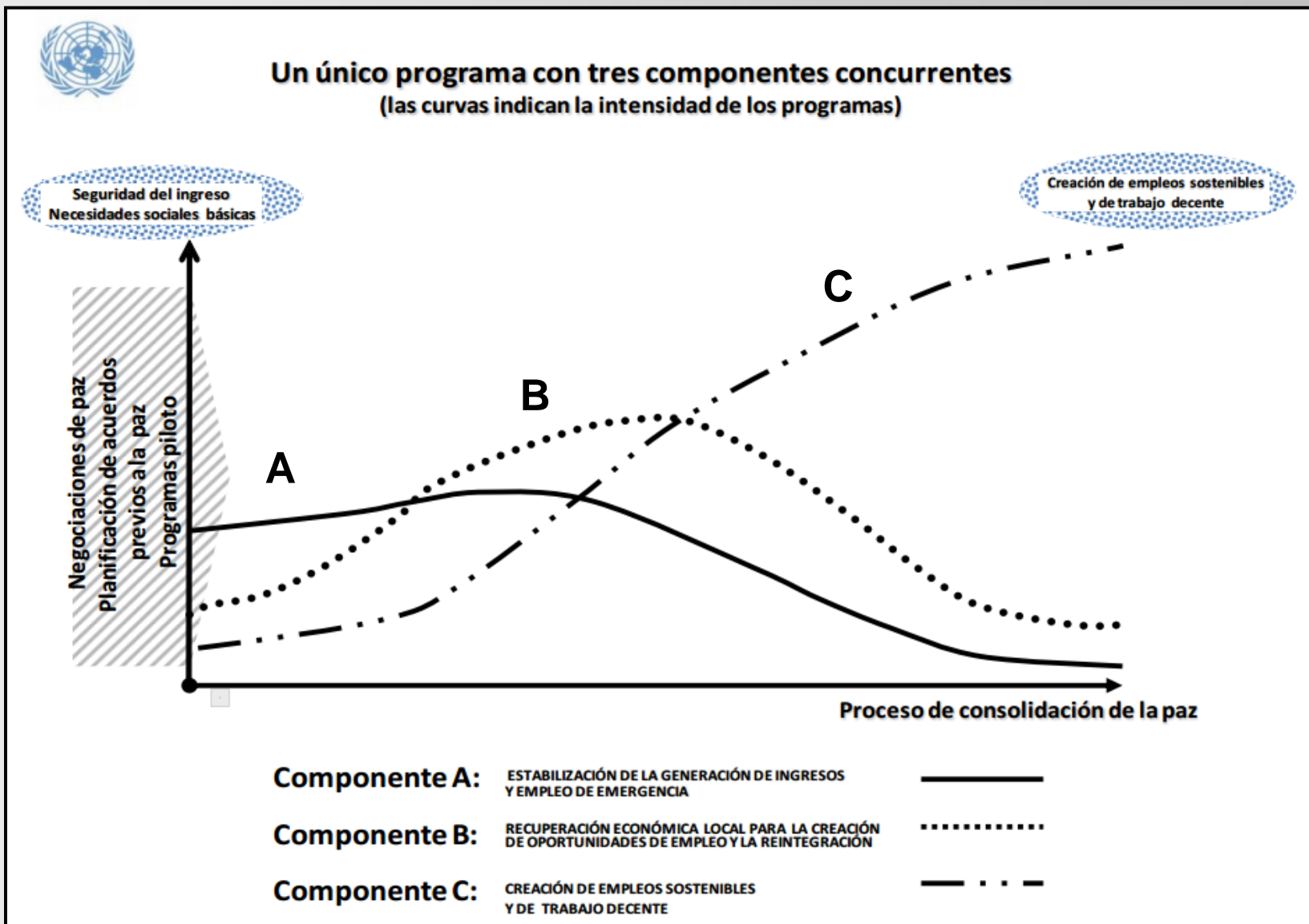
Son programas de corta duración diseñados para enfrentar situaciones de emergencia – económicas, medioambientales, antropogénicas- que deben ser implementados con rapidez y que concentran recursos hacia la atención de la población afectada y a la estabilización de sus condiciones, en particular de su consumo, con el fin de evitar que los hogares entren en una espiral descendiente como consecuencia de la emergencia sobrevenida

Programas de Empleo de Emergencia

Consisten en una forma de intervención donde las obras que se ejecutan son de pequeñas dimensiones y, más que a una generación de activos, miran a una recuperación de los mismos y a una reparación de los daños

➤ Cash for work

Programas para situaciones de post-conflicto



Programas para situaciones de post-conflicto

Programas de Recuperación Económica Local:

Aprovechan los mayores flujos de recursos financieros que se hacen disponibles en situaciones de post conflicto para adoptar iniciativas que contribuyan a la reconstrucción del tejido productivo y al desarrollo de largo plazo

Programas de Recuperación Económica Local:

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

Programas de Recuperación Económica Local:

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

Programas de Recuperación Económica Local:

En el mercado laboral procuran recuperar e incrementar la productividad de las empresas:

- apoyando la creación de nuevas actividades
- promoviendo la cultura empresarial
- promoviendo el acceso a los servicios financieros y de desarrollo empresarial
- garantizando un marco regulatorio adecuado y la logística e infraestructura necesarias

así como mejorar la empleabilidad de los trabajadores:

- asegurando la capacitación de la mano de obra
- favoreciendo el encuentro entre demanda y oferta de trabajo

Programas con Piso de Protección Social

El Piso de Protección se fundamenta en 4 garantías básicas y constituye una herramienta para ampliar rápidamente la protección social en situaciones aun no cubiertas por los regímenes tradicionales contributivos y está dirigido a cubrir las necesidades de garantía del ingreso y el acceso a servicios de salud esenciales

Programas con Piso de Protección Social

Los PEPs pueden incluir inversiones en infraestructura en servicios esenciales – tales como agua, saneamiento, salud y educación- y prever la financiación de la prestación de estos servicios. Sin embargo, para calificar como pisos de protección social deben ofrecer un empleo predecible y estable, al igual que seguridad de ingresos

Programas con Piso de Protección Social

Muchos PEPs han sido utilizados para proporcionar a la población pobre algún nivel de seguridad de ingresos por un limitado periodo de tiempo; sin embargo, muy pocos PEPs reconocen el derecho a percibir un ingreso por parte de los participantes en caso de que no puedan trabajar

Programas con Piso de Protección Social

Sistemas de Garantía de Empleo

Representan una particular categoría de PEPs que se caracteriza por el hecho de que “asignan al estado la función de dar trabajo a todos quienes aspiren y estén en condiciones de trabajo, siempre que el mercado de trabajo no sea capaz de ofrecerlo. ... La distinción clave entre una garantía de empleo y otras formas de empleo público es que la garantía da acceso al trabajo en calidad de derecho”

(Lieuw-Kie-Song et al., 2012: 5)

Programas con Piso de Protección Social

Sistemas de Garantía de Empleo:

- (Mahatma Gandhi) Sistema Nacional de Garantía de Empleo Rural (MGNREGS), India
- Programa de Red de Seguridad Productivas (PSNP), Etiopia

PET/PEE en América Latina

1. Programa de inversiones en la comunidad, Chile
2. Programa de empleo temporal, México
3. Uruguay Trabaja
4. Programa de empleo comunitario, Argentina
5. Trabaja Perú
6. Trabajo por dinero/producto, Haití
7. Empleo Rural Temporal, Colombia

Beneficiarios y duración de la contratación

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

Remuneración

Ideal: poder fijar un apoyo económico, reconocido a los participantes de los PEPs, a un nivel apenas por debajo del salario de mercado vigente para la mano de obra no calificada

Remuneración

Depende de los objetivos del PEP

Si el objetivo del PEP es reducir el **desempleo y generar empleo en el marco de EGS**, no existen razones para propiciar trabajos de menor calidad y protección y el PEP debería ajustarse a la legislación laboral básica y por ende reconocer un salario por lo menos igual a lo establecido por la legislación nacional como mínimo

Si el objetivo es la **reducción de la pobreza**, la **reconstrucción de zonas afectadas por desastres ambientales**, la **necesidad urgente de proporcionar empleos e ingresos** en situaciones de crisis o emergencia, o **garantizar una protección social mínima**, pueden justificarse excepciones a la legislación laboral

Remuneración

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

Participación de las comunidades locales

Es deseable en la selección, evaluación, priorización y aprobación de las obras a construir y los servicios a ofrecer

Involucrar instancias participativas locales, además, permite una más fácil identificación de los potenciales beneficiarios

Satisfacción de los intereses de las comunidades

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