



## Orientaciones Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)

24 abril 2020

### COVID-19 – Creación de empleos a través de programas de obras públicas intensivas en empleo

#### RESUMEN

Esta nota fue elaborada por el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para promover el diseño y la aplicación de programas de empleo de emergencia a corto plazo y de planes de obras públicas intensivos en empleo a largo plazo a fin de crear empleos y generar ingresos para las personas en situaciones vulnerables después de la crisis derivada de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Para mayor información sobre el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo, véase: <http://ilo.org/eiip>.

La pandemia de coronavirus constituye una emergencia sanitaria mundial. Está teniendo importantes repercusiones sociales y económicas en casi todos los países. La OIT ha estimado que el impacto de la COVID-19 será devastador para el mundo del trabajo en todas las latitudes. Las medidas de confinamiento total o parcial están afectando a casi 2 700 millones de trabajadores. Esto incluye a 2 000 millones de trabajadores de la economía informal<sup>1</sup> que se verán empujados aún más al desempleo y el subempleo. La pobreza está aumentando debido a las consecuencias económicas de la crisis y de las medidas que restringen actualmente la circulación de personas y de bienes.

Ciertos grupos se ven afectados de manera desproporcionada. Esto incluye a las personas subempleadas y a los trabajadores pobres de la economía informal que tienen empleos poco remunerados y carecen de protección social. Los trabajadores ocasionales son vulnerables porque sus salarios dependen de su asistencia al lugar de

<sup>1</sup> OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, (Tercera edición), 2018.

trabajo o de su producción diaria y no reciben ningún tipo de compensación cuando el trabajo se reduce o se paraliza. Es necesario tomar medidas para limitar el impacto de la crisis sobre estos grupos de la sociedad que se encuentran en situaciones vulnerables, y que incluyen a los trabajadores rurales y agrícolas, las mujeres, los jóvenes y los migrantes.

Los gobiernos están anunciando medidas de ayuda financiera de vasto alcance para limitar las repercusiones económicas inmediatas. Se están introduciendo nuevas políticas macroeconómicas para aliviar los impactos negativos de la crisis, con inclusión de paquetes de estímulos económicos que buscan impulsar los ingresos, el consumo y la recuperación económica. Estas medidas de estímulo incluyen inversiones adicionales en infraestructuras.

Los pequeños y medianos contratistas de la industria de la construcción se verán particularmente afectados por la contracción del sector provocada por la desaceleración económica, que tendrá efectos negativos en la fuerza de trabajo. Las medidas de estímulo en trabajos de infraestructura ayudarán a revitalizar la industria local de la construcción y por tanto tendrán un impacto positivo en el empleo.

## 2. Estrategias de inversiones intensivas en empleo

La historia demuestra que las obras públicas se han utilizado a menudo para responder a las crisis o choques económicos. En sus 100 años de historia, la OIT ha estado siempre comprometida en el ámbito de las obras públicas como una manera de afrontar la pobreza, el desempleo y la falta de infraestructuras y de servicios locales adecuados. Se han adoptado deferentes enfoques a lo largo del tiempo, pero el principio sigue siendo el mismo: generar empleos y aumentar los ingresos a través de inversiones públicas en infraestructuras.

Los enfoques de inversiones intensivas en empleo pueden potenciar aún más la creación de empleo de las inversiones públicas en obras de infraestructura y medioambientales y apoyar así a grupos de la sociedad en situaciones vulnerables. Desde hace décadas, el PIIIE ha diseñado, demostrado, promovido y proporcionado capacitación para formular enfoques que generan empleo a través de inversiones públicas en más de 50 países de todo el mundo. Las principales recomendaciones que preconiza para mejorar el impacto en el empleo de las inversiones públicas tienen dos aspectos:

- Centrarse en actividades de obras públicas que por su propia naturaleza son intensivas en empleo (tales como obras de mantenimiento, trabajos forestales, mejoras de suelos y del entorno ambiental, obras públicas y de saneamiento en la comunidad);
- Introducir tecnologías que requieran mano de obra e incrementar los insumos de trabajo de una selección de actividades de producción en los casos en que la utilización de mano de obra ofrece una alternativa competitiva a los métodos convencionales de construcción.

Se puede prever que durante el periodo de recuperación económica, la creación de empleo y la reducción de la pobreza serán dos objetivos altamente prioritarios de la respuesta a la pandemia de COVID-19. Los gobiernos podrán aplicar paquetes de estímulo fiscal que incluyan importantes aumentos de las inversiones en infraestructura. A este respecto, el EIIP promueve una utilización mejor y más amplia de las políticas y enfoques intensivos en empleo para la planificación, la aplicación y el mantenimiento de obras de infraestructura y medio ambiente. Generalizar los enfoques intensivos en empleo en los programas de infraestructuras y medioambientales ha demostrado ser una solución viable para crear empleos adicionales y reducir la pobreza por ingresos y estimular al mismo tiempo la economía. Los enfoques hacen un uso óptimo de la mano de obra a la vez que ofrecen una buena relación de costo-eficacia y de calidad. El objetivo de utilizar estos enfoques es desarrollar y mantener infraestructuras generando a la vez un impacto positivo en la creación de empleo y la creación de ingresos.

Muchos países de bajos y medianos ingresos ya tienen una larga tradición de aplicar programas de obras públicas intensivas en empleo. Estos programas se han utilizado comúnmente con el doble objetivo de crear empleos e ingresos y de proporcionar infraestructuras locales y rehabilitar el medio ambiente, a menudo con el fin de beneficiar a regiones o grupos en situaciones vulnerables, y en algunos casos para responder a crisis y conflictos. A medida que avanza la crisis derivada de la COVID-19, habrá más oportunidades para utilizar enfoques intensivos en empleo en los programas de inversión regulares y especiales.

Es difícil predecir cuánto va a durar la crisis actual de la COVID-19. De acuerdo con las últimas previsiones de las autoridades sanitarias, ciertas restricciones se podrían atenuar una vez que disminuya el número de contagios, pero será necesario prolongar otras medidas que seguirán teniendo un impacto negativo en la economía y en el mercado de trabajo. En este contexto, los programas de empleo de emergencia a corto plazo y los planes de obras públicas intensivas en empleo a largo plazo constituyen opciones de política que deberían tomarse en consideración.

### **3. Medidas de emergencia a corto plazo**

Generalmente, los programas de empleo de emergencia de acción rápida se elaboran, financian y aplican después de un choque económico, un desastre natural o un conflicto. Los planes de emergencia preconizados por la OIT son una forma más sofisticada de dinero por trabajo, en los que la productividad laboral y la cantidad y la calidad del trabajo desempeñan un papel importante. El factor determinante es que estos planes deben establecerse y empezar a funcionar en poco tiempo para responder a nivel local a los impactos negativos en la infraestructura y el empleo y en los ingresos, durante o después de la crisis. El trabajo decente sigue siendo la principal preocupación de estos planes, independientemente de la crisis.

Los programas de empleo de emergencia se aplican generalmente a corto plazo. Los programas se han diseñado teniendo en cuenta el contexto específico, las opciones de financiación y el tipo de intervenciones. Los planes de emergencia pueden transformarse en una ayuda a la recuperación a largo plazo una vez que se ha

aportado la respuesta inmediata y que las áreas afectadas por la crisis empiecen a recuperarse.

La pandemia de COVID-19 representa riesgos claros para la salud que requieren mejorar rápidamente la atención de la salud primaria, el acceso a agua limpia, y saneamiento e higiene. En muchos lugares, esas medidas requieren mejorar las infraestructuras correspondientes. Aunque los diferentes organismos humanitarios generalmente comparten este enfoque, la OIT se centra en la calidad de las obras, la productividad, la optimización de los recursos locales, la creación de capacidad y la creación de empleo decente.

Además, existe otras actividades de obras públicas que pueden ofrecer rápidamente empleos, por ejemplo en trabajos de limpieza, recolección de basura y desechos, acondicionamiento de desagües, mantenimiento y reparación de infraestructuras, reforestación y el medio ambiente. Estas actividades son intensivas en mano de obra y se pueden diseñar y poner en práctica con relativa facilidad. Si bien las intervenciones pueden aspirar a proporcionar trabajo e ingresos temporalmente, la OIT hace hincapié en asegurarse de que los resultados de las intervenciones contribuyan en lo posible a los esfuerzos de recuperación a largo plazo aumentando la resiliencia a través de la creación de capacidad y reforzando las instituciones locales, el desarrollo de las competencias, las normas y políticas de trabajo y la garantía de calidad de los activos creados.

Muchos gobiernos ya están aplicando programas de obras públicas que buscan proporcionar empleos e ingresos adicionales a los hogares personas y vulnerables. Estos programas, algunos de los cuales reciben o han recibido apoyo de la OIT, se han reorientado ahora para abordar la nueva demanda de creación de empleos resultante del impacto económico de la COVID-19, con medidas de prevención y mitigación adicionales<sup>2</sup>. Canalizar el apoyo a través de instituciones existente que ya participan en planes de obras públicas intensivas en empleo permite aportar una respuesta más rápida.

#### **4. Esfuerzos a largo plazo para crear más empleos a través de inversiones públicas**

Los enfoques intensivos en empleo que promueve la OIT también permiten abordar los impactos económicos, sociales y del empleo de la pandemia de COVID-19. Las infraestructuras públicas existentes requieren trabajos de mantenimiento o de otro tipo que es necesario atender. Hoy más que nunca, deben desplegarse esfuerzos para desarrollar, apoyar y ampliar programas a largo plazo que proporcionen empleos e ingresos a las personas pobres y vulnerables.

La OIT ofrece asistencia técnica a los ministerios técnicos, de finanzas y de planificación y a las autoridades locales para desarrollar su capacidad de utilizar enfoques de inversiones intensivas en empleo. Esta asistencia incluye evaluar el potencial de empleo de los programas de inversiones existentes o de las medidas de estímulo fiscal,

---

<sup>2</sup> OIT, *Considerations for Employment-Intensive Works in Response to COVID-19*, 15 de abril de 2020.

examinar los procesos de licitación, elaborar directrices técnicas, llevar a cabo formaciones y promover la participación de la comunidad.

El margen para aplicar eficazmente los enfoques de inversiones intensivas en empleo y la tecnología depende del sector y de los tipos de actividades. Basándose en sus más de 50 años de experiencia, la OIT ha comprobado que los enfoques intensivos en empleo son particularmente pertinentes para llevar a cabo actividades de desarrollo, construcción, mantenimiento o gestión de:

- Recursos naturales tales como la agricultura, la silvicultura, y la conservación de suelos y recursos hídricos;
- Carreteras rurales y carreteras de alto volumen;
- Sistemas de riego y pequeños embalses de tierra;
- Protección contra inundaciones y control fluvial;
- Infraestructuras sociales, tales como escuelas y clínicas;
- Mercados y otras infraestructuras económicas;
- Viviendas de bajo costo;
- Sistemas de abastecimiento de agua y de saneamiento;
- Recolección, reciclaje y compostaje de desechos sólidos;
- Instalaciones públicas de lavado y de aseo;
- abastecimiento de agua potable y recogida de aguas pluviales, tales como tanques de almacenamiento de agua;
- instalaciones de drenaje, incluso de aguas pluviales;
- instalaciones comunitarias y públicas, tales como guarderías, dispensarios de salud, parques y otras áreas de recreo, parques infantiles, escuelas, centros de salud, mercados e instalación de cercas de áreas públicas, entre otros.

Los pequeños y medianos contratistas desempeñan un papel importante en el desarrollo de las infraestructuras mencionadas. Los contratistas de la industria de la construcción han sido muy duramente afectados por la COVID-19 porque muchas obras de construcción han tenido que cerrar a causa de las medidas de confinamiento y para evitar el riesgo de infección de los trabajadores. Los programas intensivos en empleo pueden contribuir a revitalizar la industria local de la construcción. Para ayudar a la industria a adaptarse a las nuevas exigencias resultantes de la pandemia de COVID-19, es posible que se tengan que adoptar medidas específicas de seguridad y salud en el trabajo y medidas financieras, además de las medidas de formación y apoyo técnico.

## **5. Oportunidades y recomendaciones**

Habrá que esperar un tiempo y dedicar esfuerzos e inversiones antes de que las economías puedan recuperarse de la crisis mundial provocada por la pandemia de COVID-19. Millones de personas se han visto afectadas, y las personas pobres son las que más están sufriendo. A corto y a mediano plazo, los mercados y las empresas no pueden crear un número suficiente de empleos para compensar las pérdidas de empleos y de ingresos. En tiempos económicos difíciles, los programas públicos de inversiones y de empleo pueden complementar la creación de empleos del sector privado.

Desde los años 1970, la OIT ha venido colaborando para fomentar y apoyar esos programas, y su equipo del PIIE está dispuesto a proporcionar ayuda a través de actividades de asistencia técnica, diseño de programas, proyectos de demostración, orientaciones y formación, y la difusión de conocimientos e intercambios de experiencias Sur-Sur entre los interlocutores sociales nacionales.

Incrementar los medios de subsistencia a través de mejoras a la infraestructura y de la creación de empleos es el principal objetivo de los enfoques intensivos en empleo. Generalmente los beneficiarios de los programas incluyen a grupos rurales y urbanos pobres (con inclusión de los jóvenes), cuyos medios de subsistencia se han visto afectados. La eficacia de las intervenciones propuestas no se limita a la creación de oportunidades de empleo a corto plazo; es igualmente importante velar por que los proyectos de infraestructura y medioambientales seleccionados sean beneficiosos y aborden los principales factores que impiden el desarrollo socioeconómico en general.

Además, las medidas de política propuestas contribuirán a la consecución de otras metas de la agenda para el desarrollo a largo plazo, tales como el desarrollo económico y la prestación de apoyo a los ingresos a nivel local, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y la adaptación al cambio climático y la rehabilitación ambiental.

### Desarrollo económico y apoyo a los ingresos a nivel local

Los enfoques intensivos en empleo utilizan de manera óptima y flexible la mano de obra local, así como materiales, competencias y capacidades locales. Los pequeños contratistas y las comunidades locales participan en la puesta en práctica de estos enfoques, lo cual es una garantía de que la mayor parte de los fondos permanecen en la localidad. Esto contribuye en mayor medida al desarrollo económico local que otros enfoques. La experiencia ha demostrado que hasta el 70 por ciento de las sumas invertidas permanecen y circulan en la economía local, actuando como un efecto multiplicador adicional que estimula el desarrollo económico local.

Los trabajadores ocasionales de la economía informal constituyen uno de los grupos más vulnerables de la fuerza de trabajo porque sus salarios dependen de su producción diaria y en su mayoría no reciben una compensación cuando el trabajo se paraliza. La crisis causada por la pandemia de COVID-19 podría provocar un fuerte aumento de la pobreza y del número de trabajadores pobres, y es probable que anule algunos de los avances realizados en los últimos años en la reducción de la pobreza. Al proporcionar un apoyo a los ingresos a través de un empleo asalariado, las medidas de inversión intensivas en empleo permitirán mantener los niveles de ingresos y de consumo de los beneficiarios y de sus familias mientras se recuperan las economías locales, impidiendo que caigan por debajo de la línea de pobreza.

### Contribuir simultáneamente a la consecución de múltiples ODS

Las medidas propuestas contribuirán a la consecución de múltiples ODS al generar mayores ingresos (ODS 8) e inversiones en carreteras, irrigación, embalses, mercados, escuelas y centros de salud (SDG 9) y activos relacionados con la comunidad, los suelos,

los ecosistemas y el medio ambiente (SDG13), y varios otros ODS. En conjunto, las medidas propuestas ayudarán a la comunidad mundial a continuar en la vía hacia la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esto es todavía más importante en este momento, porque la consecución de los ODS resultará más difícil debido al deterioro de la situación socioeconómica que sufren muchos países como resultado de la crisis de la COVID-19.

## Adaptarse al cambio climático y revertir el deterioro del medio ambiente

La agenda del cambio climático sigue siendo tan importante como siempre. Incluso en medio de la actual pandemia, es urgente responder a los retos del cambio climático. Los programas de empleo bien diseñados pueden hacer una clara contribución para mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse a ellos, en particular en las zonas rurales, donde las comunidades pueden beneficiarse de una mejor conservación de los recursos hídricos y de los suelos, de sistemas de irrigación y de drenaje, y también de un mejor sistema de transporte rural resistente a las condiciones climáticas.

Los programas de empleo pueden ayudar a la recuperación de ecosistemas que han sido deteriorados o destruidos, o a revertir el deterioro ambiental en general. Las actividades que protegen o restauran los ecosistemas pueden aplicar soluciones que utilizan recursos locales o naturales y emplean a los lugareños para revertir los cambios de su medio ambiente o adaptarse a esos cambios. Esto podría incluir actividades de reforestación, protección de bosques, protección de taludes, conservación de suelos y recursos hídricos, construcción de diques, compuertas y pasarelas, canalización de ríos y quebradas, entre otras actividades.