

# Estudio sobre los métodos de empleo intensivo en infraestructuras y en otros programas sectoriales no sociales

2009/220452/1

## Informe final

Noviembre de 2010

## Resumen

1. El objetivo del proyecto es analizar cómo han sido abordados los objetivos de empleo y trabajo digno en los programas de infraestructura y otros programas sectoriales no sociales de la UE, más concretamente el recurso a métodos de empleo intensivo y cómo éstos podrían estar mejor integrados en el futuro.
2. «Empleo intensivo» es el término que utiliza la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para describir al uso *óptimo* del trabajo con el fin de lograr un efecto máximo sobre la reducción de la pobreza, al tiempo que se presta debida atención a cuestiones de coste y calidad. Hay que distinguirlo del uso *máximo* del trabajo, que con frecuencia excluye específicamente la maquinaria. En general, para obtener productos de una calidad adecuada de forma rentable, es preciso combinar el trabajo y la maquinaria de manera adecuada.
3. La CE está financiando un número importante de programas que utilizan métodos de empleo intensivo, pero la magnitud de dichos programas sigue siendo bastante modesta. Una revisión de documentación CRIS y ROM permitió al equipo de estudio determinar los métodos de empleo intensivo de 45 proyectos/programas de la CE en 27 países desde el año 2000. No obstante, solo 7 de los 45 proyectos se situaron fuera del África subsahariana.
4. Hasta la fecha, las experiencias con tecnologías de empleo intensivo tanto a nivel mundial como a nivel de la CE se han realizado principalmente en el sector de carreteras. Sin embargo últimamente la gama de tecnologías y métodos ha evolucionado e incluye una serie más amplia de actividades en sectores de infraestructuras u otros. A pesar de que aún queda margen para reproducir y aumentar los métodos de empleo intensivo en el sector de carreteras, existen limitaciones por lo que surge la necesidad de identificar oportunidades de promoción del empleo también en otros sectores. Entre los sectores que podrían ser adecuados figura la gestión del medio ambiente y de adaptación al cambio climático, así como proyectos multisectoriales que incluyan la agricultura y la silvicultura.
5. Una gran limitación para el desarrollo de los métodos de empleo intensivo en el sector de carreteras es la exigencia de especificaciones técnicas. A pesar de que puedan ser necesarios equipos para cumplir las normas específicas de calidad, probablemente sean elementos del

trabajo que puedan seguir realizándose mediante técnicas de empleo intensivo. Un control de calidad estricto es también fundamental para obtener beneficios duraderos. El tiempo es un factor más importante que el coste a la hora de decidir la conveniencia de adoptar métodos de empleo intensivo y programas poco razonables pueden obligar al gobierno y/o a los contratistas a recurrir al uso de maquinaria. La disponibilidad de trabajo (en particular en zonas rurales durante la temporada agrícola) también puede suponer una limitación.

6. Las experiencias con proyectos en Benin y Kenya sugiere que la CE prefiere prestar apoyo a grandes proyectos, mientras que los programas de infraestructuras con empleo intensivo suelen requerir numerosos contratos con empresas pequeñas. El desembolso inmediato de fondos en un entorno descentralizado es asimismo importante y puede que los procedimientos de la CE no lo permitan.
7. La transición de la CE hacia una mayor autonomía de los socios reducirá el grado de influencia sobre los métodos de ejecución utilizados en los proyectos. Una mayor autonomía de los socios supone un avance positivo ya que puede facilitar el apoyo de la CE a trabajos de empleo intensivo cuando este sistema haya sido adoptado como política oficial. No obstante, en el resto de los casos se habrán de adoptar nuevos métodos de fomento de empleo intensivo más centrados en el diálogo político y en la creación de capacidades orientadas a la demanda.
8. Los métodos de empleo intensivo no pueden adaptarse sin planificación previa. El análisis de experiencias anteriores pone de manifiesto la importancia del desarrollo de capacidades de múltiples organismos (e.g. Gobierno, directivos, supervisores, PYMEs y sociedad civil) como condición previa para el éxito del proyecto. El desarrollo de capacidades para lograr la sostenibilidad del programa requiere una perspectiva a largo plazo, desde luego mayor que la de un FED. Para lograr la sostenibilidad es también preciso integrar esta perspectiva en la planificación y procedimientos del gobierno.
9. La instauración de un sistema de gestión y mantenimiento de caminos rurales y otras infraestructuras (tanto si se recurre al método basado en el trabajo o basado en la maquinaria) puede llevar incluso más tiempo, pero existen modelos que han tenido éxito (como el de GIME en el proyecto de Santo Tomé y Príncipe de la CE) que podrían reproducirse. La integración de los activos es fundamental para mantener el flujo de beneficios procedente de la inversión y puede generar oportunidades de empleo a largo plazo, pero muchos gobiernos no disponen de la capacidad o fondos suficientes. Actualmente los donantes (incluida la CE) financian el mantenimiento, lo que debe seguir promoviéndose.
10. Con frecuencia existe una tensión entre los objetivos técnicos y sociales en los programas de empleo intensivo, en especial cuando los beneficiarios son los más pobres (o el trabajo es rotatorio para favorecer al mayor número posible) y el objetivo es producir un producto de gran calidad. También puede existir tensión entre la participación de la comunidad en la selección del proyecto y la inversión en activos que mejor promuevan los objetivos de desarrollo nacional.
11. La tensión entre los objetivos sociales y técnicos queda demostrada más claramente en la identificación de dos polos básicos para los que pueden diseñarse intervenciones de empleo

intensivo: i) provisión de empleo en el contexto de ayuda de emergencia (post-crisis/conflicto) en el que el objetivo principal es aportar dinero en efectivo a una población beneficiaria durante un breve período de tiempo y ii) inversión en infraestructura mediante métodos de empleo intensivo con el objetivo principal de crear activos viables y permanentes. Es importante asumir que estas diferentes formas de intervención del empleo intensivo responden a diferentes contextos del mercado laboral: la primera intervención «con fines humanitarios» responde a un desempleo temporal: mientras que la segunda intervención «con fines de desarrollo» responde a situaciones de desempleo crónico y de subempleo, situaciones asociadas a subdesarrollo y pobreza generalizada.

12. No obstante, puede que en la práctica las diferencias entre los dos tipos de intervención no sean tan profundas. Con demasiada frecuencia las intervenciones orientadas al desarrollo también producen únicamente empleo a corto plazo y las condiciones para crear activos sostenibles y de calidad no existen. Lo ideal sería que las intervenciones bien planificadas lograran ambos objetivos, creación de empleo de emergencia y activos de calidad, dando la misma importancia al producto que al empleo. Esto es esencial para contribuir a la reducción de la pobreza a largo plazo, ya que el crecimiento económico en favor de los pobres se ve comprometido por unos activos de escasa calidad.
13. En resumen, el estudio ha puesto de manifiesto que los efectos inmediatos de los programas de infraestructuras con empleo intensivo son reales y pueden ser profundos cuando se planifican y ejecutan de forma correcta. No obstante, la contribución a más largo plazo para aliviar la pobreza en situaciones de desempleo crónico y de subempleo es mucho menos sencilla. Los métodos de empleo intensivo tienen potencial para reducir la pobreza en esos contextos siempre y cuando se den las condiciones siguientes:
  - i. Formen parte de un programa continuado de construcción/rehabilitación de infraestructuras con empleo intensivo durante un período de varios años.
  - ii. Hayan logrado introducir y conservar un programa para mantener los activos creados mediante métodos de empleo intensivo.
  - iii. Los activos creados sean de elevada calidad y proporcionen apoyo a las actividades productivas y a la creación de bienes de subsistencia sostenibles para los pobres.
  - iv. Si es necesario, la creación de activos irá acompañada de la provisión de suministros complementarios (semillas, fertilizantes) y prestación de servicios (extensión agrícola, desarrollo empresarial) que puedan ser necesarios para el desarrollo sostenible de bienes de subsistencia.
14. Trabajo digno: Las condiciones generales del FED contienen cláusulas sobre el cumplimiento de las principales normativas laborales de la OIT y de la legislación laboral nacional. Algunos contratos utilizados en trabajos de empleo intensivo contienen algunas cláusulas adicionales. Las cuestiones planteadas se refieren principalmente a las condiciones de trabajo, incluidas la salud y la seguridad, pero los contratos utilizados en el proyecto Roads 2000 en Kenia también incluyen cláusulas sobre salarios mínimos, provisión de agua y períodos de descanso. No obstante, el reto fundamental para una aplicación correcta de cualquier disposición contractual

es establecer responsabilidades y un marco para el seguimiento y la presentación de informes. Esto podría proporcionarse con más eficacia por el equipo de proyecto.

15. El Programa de Trabajo Digno es pertinente para toda la programación de infraestructuras de la CE y no solo para los métodos de empleo intensivo. En los principales proyectos financiados por la UE es con frecuencia responsabilidad del supervisor del proyecto garantizar que el contratista cumpla las obligaciones contractuales, pero la práctica no está consolidada. En este sentido hay importantes temas que quedan fuera del alcance de este estudio. Los trabajos de empleo intensivo deberían percibirse como una *aportación* a la cuestión más amplia del trabajo digno en los trabajos de infraestructura, no como su conclusión.

## Resumen de las recomendaciones

1. *Reforzar y ampliar el apoyo de la CE a los programas de infraestructuras de empleo intensivo en países socios en donde la inversión en empleo intensivo sea una prioridad del gobierno.*

La experiencia sugiere que, cuando se ejecutan los proyectos sin el apoyo y apropiación activos por parte del gobierno socio, su impacto tiene poca duración en términos de sostenibilidad tanto de los activos como del empleo. Se obtendrán mejores resultados si la CE trabaja en cooperación con el gobierno y con otros organismos de donantes a través de un sistema de gestión descentralizada.

2. *Adoptar una perspectiva a largo plazo.*

La participación a largo plazo es fundamental para crear la capacidad necesaria para la sostenibilidad. Por ello, es importante realizar una evaluación en profundidad de las necesidades de creación de capacidades y ajustar el programa, el presupuesto y el personal del proyecto en consecuencia.

3. *Prestar atención al apoyo para el mantenimiento rutinario y al desarrollo y refuerzo de un sistema de mantenimiento en el sector de obras públicas.*

Deberá prestarse una atención especial a la financiación del mantenimiento de rutina con el fin de preservar el valor de los activos y generar oportunidades de empleo permanente durante un período de tiempo prolongado. Más importante incluso es la ayuda a la construcción y refuerzo de los sistemas de mantenimiento nacionales. Esto también exigirá ayuda técnica continuada durante un período prolongado.

4. *Promover la ampliación de los programas de empleo intensivo dentro de nuevos sectores y en proyectos multisectoriales, con el fin de crear bienes de subsistencia sostenibles.*

La CE deberá aprovechar las oportunidades de trasladar las oportunidades de empleo intensivo al sector de carreteras, pero también deberá promover los métodos de empleo intensivo en otros subsectores y sectores de infraestructuras. Entre los sectores que podrían ser adecuados figura la gestión de la irrigación y del agua, la gestión del medio ambiente y la adaptación al cambio climático, así como proyectos multisectoriales que incluyan la agricultura y la silvicultura.

Los proyectos multisectoriales pueden ser especialmente útiles para desviar la atención de objetivos inmediatos de creación de empleo a corto plazo en la construcción hacia la creación de bienes de subsistencia a más largo plazo. Para lograr todo esto, pueden necesitarse suministros adicionales (semillas, fertilizantes, formación empresarial).

5. *Desarrollo de asociaciones con otras agencias que trabajan en infraestructuras de empleo intensivo.*

La UE no tiene tradición de figurar en la vanguardia de los esfuerzos para promover infraestructuras de empleo intensivo. Por esta razón, se propone que DEVCO desarrolle alianzas estratégicas con un número limitado de organismos, en particular la OIT (EIIP).

Una vía que merece la pena explorar es la «cooperación delegada» con otro organismo de desarrollo que tenga la competencia, la experiencia y la voluntad de aplicar y gestionar un programa de envergadura de empleo intensivo.

6. *Promover la coordinación y la cooperación en torno a la dimensión del empleo en DEVCO y en las Delegaciones de la UE.*

La integración de las cuestiones del empleo en la planificación exige una combinación de experiencia que no puede conseguirse con facilidad en una sola unidad.

Dentro de los servicios de la Comisión y de las Delegaciones, puede aún mejorarse la coordinación entre el personal de infraestructuras, operaciones y los expertos en desarrollo social. Los equipos de infraestructuras deberían consultar con los sectores sociales en el momento de diseñar los programas de infraestructuras.

7. *Promover el aprendizaje recíproco entre las intervenciones de empleo intensivo en un contexto humanitario/de protección social y las intervenciones en el contexto de desarrollo de la programación de infraestructuras.*

Muchos de los proyectos de la CE en los que los métodos de empleo intensivo son «fundamentales» son la respuesta a situaciones de crisis y como tales, son responsabilidad de ECHO y no de DEVCO. Ambas DG podrían beneficiarse de un mejor aprendizaje recíproco entre las intervenciones humanitarias y de desarrollo y entre las Direcciones.

Además, debido al aumento del interés por los métodos de empleo intensivo como parte de las estrategias de las «redes de seguridad social» podría hacerse un esfuerzo por aumentar la duración de tales proyectos, contribuyendo a la creación de capacidades y a la mejora de la calidad de las infraestructuras, con el propósito de aumentar su eficacia para reducir la pobreza de forma duradera.

8. *Reconocer la importancia del Programa de Trabajo Digno para toda la programación de infraestructuras, incluidos los trabajos a gran escala y de capital intensivo.*

Es importante que las condiciones de trabajo y de empleo digno se integren en los contratos y que se establezca un marco claro para el seguimiento y elaboración de informes sobre proyectos de empleo intensivo. Pero todas las inversiones en infraestructura crean puestos de trabajo y el Programa de Trabajo Digno se aplica también a las inversiones en infraestructura en donde no se utilizan métodos de empleo intensivo. El equipo del estudio propone que los trabajos de empleo intensivo sean percibidos como una *aportación* a la cuestión más amplia del trabajo digno en los trabajos de infraestructura, no como su conclusión.