



POLÍTICAS DE GARANTÍA DEL EMPLEO

I. Introducción

La reciente crisis financiera y económica ha puesto en duda gran parte de los postulados que la economía de mercado sostuvo durante más de 20 años. Al mismo tiempo, ha surgido un nuevo consenso de que los mercados por sí solos no pueden brindar estabilidad económica. Los gobiernos y sus contrapartes, incluidas las instituciones financieras internacionales, están evaluando de nuevo las políticas de estabilización y la desregulación del sector financiero¹. La búsqueda de nuevas ideas y prácticas más eficaces abre espacios para considerar la forma de alcanzar los principales objetivos de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)².

La movilización de los recursos nacionales y la ampliación del espacio fiscal³—junto con los recursos internacionales para el desarrollo— siempre han sido una prioridad para los países en desarrollo. El trabajo es otro recurso interno importante que infrautilizado no se ha aprovechado al máximo. El subempleo, desempleo y la inactividad obstaculizan la contribución del trabajo al desarrollo humano y económico. Los programas de obras públicas y de empleo garantizado ofrecen una importante oportunidad para movilizar este recurso no aprovechado plenamente. De este modo, estos programas pueden crear

empleos e ingresos de forma equitativa y eficiente, y pueden servir para cerrar brechas en el desarrollo.

Algunos países ya han puesto en marcha programas de este tipo en respuesta al gran aumento del desempleo producto de la crisis financiera y económica. En su nivel más básico, estos programas son iniciativas financiadas por el Estado que ofrecen trabajos con salario mínimo a aquellas personas dispuestas a trabajar que no pueden encontrar un empleo en el sector privado. En estos casos, el Estado actúa como "empleador de último recurso" que garantiza el derecho al trabajo cuando todo lo demás ha fallado. Sin embargo, la escasez de trabajo remunerado es un problema tanto durante la crisis como después de ella, ya que una gran parte de la población mundial, en particular las mujeres, no podían encontrar trabajo ni siquiera antes de la reciente crisis económica mundial.

En esta Nota de Políticas se expone la importancia de resolver los problemas de la igualdad de género y las políticas de empleo garantizado y va dirigido a las oficinas del PNUD en los distintos países y sus socios nacionales (por ejemplo, gobiernos y parlamentos nacionales, el mundo académico, los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector privado). Su objetivo es estimular e informar los

debates a nivel nacional destinados a desarrollar iniciativas de creación de empleo adaptadas a las condiciones locales que tengan en cuenta la dimensión de género. También busca servir cómo herramienta de incidencia para difundir

conocimientos sobre cómo promover la igualdad de género en las iniciativas públicas de empleo desde el nivel local hasta el internacional.

RECUADRO 1: EL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO

El Pacto Mundial para el Empleo es la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a la crisis financiera y económica mundial. Este Pacto pretende servir de orientación a las políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica y a ofrecer protección social a las trabajadoras y trabajadores y sus familias. Al situar el objetivo del pleno empleo productivo y el trabajo decente en un lugar destacado de la respuesta a la crisis y al hacer hincapié en el apoyo a la creación de empleo y a la incorporación de las personas al trabajo, el Pacto viene a fortalecer los esfuerzos de los gobiernos por limitar el riesgo de desempleo de larga duración, de subempleo o de dependencia del mercado de trabajo no estructurado. El Pacto apoya respuestas que contemplen programas de empleo garantizado, programas de obras públicas de emergencia y otros programas de creación de empleo con objetivos bien definidos, y comprende asimismo la economía informal. Al declarar que "debería considerarse que la crisis actual constituye una oportunidad para idear nuevas respuestas de política en materia de igualdad de género", el Pacto reconoce explícitamente que el diseño y la aplicación del paquete de medidas para la recuperación debería dar voz a hombres y mujeres por igual, tener en cuenta la forma en que les afecta la crisis e incorporar la dimensión de género en todas las medidas. La Decisión de la Junta Ejecutiva del PNUD de 2010 intitulada "Respuesta del PNUD ante la crisis financiera y económica: promoción del Pacto Mundial para el Empleo", solicitaba al PNUD que integrara el pacto en todas sus actividades operacionales.

Fuente: Pacto Mundial para el Empleo, publicado en www.ilo.org/jobspact/lang--es/index.htm. Decisión de la Junta Ejecutiva, DP/2010/16 publicado en, www.undp.org/execbrd/pdf/dp2010-16s.pdf

II. ¿Qué es una política de empleo garantizado o de obras públicas?⁴

El origen de los programas de "obras públicas" del Estado se remonta siglos atrás a las intervenciones públicas para evitar las hambrunas⁵. Los programas de ayuda dirigidos por el Estado se llevaban a cabo para brindar medios de supervivencia a los más afectados por las crisis económicas o desastres naturales. El Estado identificaba proyectos útiles —como la construcción de canales y carreteras— y pagaba los empleos de servicio público para realizarlos.

A lo largo de todo el siglo pasado, muchos países adoptaban de tanto en tanto políticas de creación de empleos de servicio público que convertían de hecho al Estado en empleador de último recurso (aunque en la mayoría de los casos solo temporalmente)⁶. Para evitar

tanto la sustitución del empleo del sector privado como la participación de las personas con más recursos, la paga se fijaba habitualmente en torno al salario mínimo⁷. En algunos casos, sobre todo en la India, el salario ofrecido provocaba finalmente un aumento de los sueldos de los trabajadores y las trabajadoras rurales sin cualificación⁸.

Se han adoptado diversos enfoques para la creación de empleo (véase el cuadro 1). Habría que prestar especial atención al programa de obras públicas de la India, que presenta dos componentes innovadores: la garantía del trabajo en la Constitución y un enfoque basado en los derechos humanos (véase el recuadro 2). Por este motivo, muchos de los ejemplos que figuran en el presente número

proceden de ese país. En la Argentina se introdujo el Programa de Jefes y Jefas de Hogar tras la crisis financiera de 2001. Se ofreció un empleo a tiempo parcial durante todo el año ligeramente por debajo del salario mínimo a todos los jefes y las jefas de familia con hijos a su cargo. Este programa se suprimió progresivamente a medida que cedía la crisis. La República de Corea realizó un programa similar tras la crisis asiática de 1997. En Bangladesh y Etiopía, las iniciativas de obras públicas se han utilizado durante los años de grave sequía para incrementar la seguridad alimentaria y se seleccionan proyectos que ayuden a aumentar la productividad rural. En África y América Latina se han introducido numerosas iniciativas de empleo garantizado para paliar los efectos de los ajustes estructurales. Sin embargo, estas iniciativas fueron de corta duración y resultaron ineficaces.

Aunque una característica común de estas iniciativas es su carácter transitorio, esto no es forzosamente así, pues dichos programas pueden constituir un aspecto útil y crucial del marco normativo económico de un país⁹. Hyman Minsky¹⁰ propuso una política de empleador de último recurso permanente que utilice la mano de obra excedente para ofrecer una trayectoria incluyente de desarrollo que se centre en las tareas socialmente necesarias. Entre las ventajas obtenidas se encuentran nuevas carreteras, mantenimiento de las estructuras públicas, desarrollo de tierras rurales, obras para controlar inundaciones, reactivación de sistemas tradicionales de suministro de agua, reforestación y limpieza del medio ambiente. La sociedad recibe muchos beneficios, como una mejor calidad de vida, una mayor productividad y más opciones de sustento, desarrollo de pequeñas y medianas empresas y atracción de inversiones privadas.

CUADRO 1: EXPERIENCIAS DE PROGRAMAS/PROYECTOS PÚBLICOS DE CREACIÓN DE EMPLEO EN ALGUNOS PAÍSES

País	Año	Descripción del programa
Argentina	A partir de 2002	El plan de <i>Jefes y Jefas de Hogar</i> ofrece a las familias con hijos e hijas menores de 18 años un trabajo de 20 horas semanales.
Australia	1940–1970	<i>El Servicio de Empleo del Commonwealth</i> mantuvo el desempleo medio a tan solo un 2 por ciento, a diferencia de la tasa de desempleo que alcanzaba casi un 9 por ciento en el decenio de 1990.
Bolivia	1986–1990	<i>El Fondo Social de Emergencia</i> y el posterior programa de estabilización fueron creados para amortiguar los efectos negativos de la crisis económica en las personas pobres al facilitar la transición entre las distintas fases del ajuste estructural. El empleo temporal en proyectos a pequeña escala de gran intensidad de mano de obra aumentó los ingresos medios semanales de los trabajadores y las trabajadoras en un 32 por ciento.
Botswana	A partir de los años ochenta	Durante los años de sequía, el <i>Programa laboral de socorro</i> a las zonas afectadas por la sequía y el <i>Programa de obras públicas rurales</i> de gran intensidad de mano de obra ofrecían empleo de corta duración a los grupos vulnerables de la población.
Chile	1975–1987	<i>El Programa de Empleo Mínimo</i> fue creado para luchar contra una tasa de desempleo sin precedentes del 30 por ciento y logró dar empleo al 13 por ciento de la fuerza de trabajo.
Corea	Iniciado en 1997	<i>El Plan general de lucha contra el desempleo</i> contempla programas de obras públicas de emergencia para trabajadores y trabajadoras con bajas cualificaciones. El número de participantes varía de año en año. Por ejemplo, en 1999, los proyectos ofrecieron aproximadamente 400.000 empleos, lo que redujo la tasa de desempleo en un 2 por ciento.
Estados Unidos	1933-1936, 2009-2010	Los programas de obras públicas del <i>New Deal</i> (por ejemplo, la Administración de Obras Civiles, la Administración de Obras Públicas y la Administración de Proyectos de Construcción) fueron creados en respuesta a la Gran Depresión. En 1935, los programas comenzaron a contratar a mujeres directamente, sobre todo para programas de arte, programas de almuerzos escolares y proyectos de confección para instituciones de beneficencia y hospitales. La Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos de

CUADRO 1: EXPERIENCIAS DE PROGRAMAS/PROYECTOS PÚBLICOS DE CREACIÓN DE EMPLEO EN ALGUNOS PAÍSES

País	Año	Descripción del programa
Estados Unidos (continued)		2009 pretende crear nuevos puestos de trabajo y conservar los ya existentes, impulsar la actividad económica e invertir en el crecimiento a largo plazo, así como fomentar niveles sin precedentes de rendición de cuentas y transparencia en el gasto público.
Etiopía	Proyecto piloto iniciado en 2005	<i>El Programa de redes de seguridad productivas</i> pretende ofrecer a los hogares un ingreso suficiente (dinero/alimentos) para colmar sus deficiencias alimentarias y de este modo evitar que se agoten los recursos familiares y tiene por objetivo constituir reservas comunitarias para hacer frente a las causas que dan lugar a la inseguridad alimentaria.
Ghana	A partir de 1988	<i>El Programa especial de acción para mitigar los costos sociales del ajuste</i> —que formaba parte del programa de ajuste estructural del gobierno— ha tenido una amplia participación en obras de construcción de gran intensidad de mano de obra.
India	1972, 2005	<i>El Sistema de empleo garantizado del Estado indio de Maharashtra</i> garantiza trabajo manual a todas las personas que lo soliciten. La Ley nacional de empleo rural garantizado ofrece 100 días de empleo a los hogares rurales.
Indonesia	Reiniciado en 1998	En respuesta a la crisis asiática, los <i>programas Padat Karya</i> pretenden desembolsar rápidamente apoyos al ingreso de las personas más necesitadas y maximizar el potencial de empleo de los fondos así desembolsados. Los programas incluyen medidas de reducción de la pobreza y creación de empleos de emergencia mediante proyectos de infraestructuras a pequeña escala.
Marruecos	Desde 1961	<i>La Promotion Nationale</i> es una entidad pública autónoma que se encarga de movilizar una fuerza de trabajo subempleada o desempleada para realizar proyectos de gran intensidad de mano de obra. Se centra en las comunidades rurales de las provincias meridionales y del Sahara, y la migración de las zonas rurales a las urbanas se limita mediante la mejora permanente de los ingresos y las condiciones de vida locales.
Nepal	Iniciado en 1989	De 1992 a 1996, el <i>Proyecto de desarrollo de la irrigación de Dhaulagiri</i> dio lugar a la formación de 66 asociaciones de agricultores para la irrigación, 43 grupos de alfabetización funcional y 90 grupos de ahorro de mujeres y grupos de madres (en el marco de la iniciativa llamada "Generación de ingresos relacionados con la irrigación"). Estos grupos recibieron capacitación en materia de conservación del medio ambiente, viveros de verduras, construcción de estufas sin humos y gestión financiera.
Perú	1991-1995	<i>El Programa de Apoyo al Ingreso Temporal</i> , un programa de obras públicas, se concentra primordialmente en las mujeres. En un momento dado llegó a emplear a 500.000 trabajadores y trabajadoras.
Sri Lanka	A partir de 1985	<i>La Dirección Nacional de Desarrollo de la Vivienda</i> emplea a comunidades urbanas para la construcción de viviendas e infraestructuras.
Sudáfrica	A partir de 2004	<i>El Programa Ampliado de Obras Públicas</i> pretende reorientar el actual gasto de los departamentos a fin de maximizar la creación de empleo en los sectores del medio ambiente, las infraestructuras y los servicios sociales.
Suecia	1938-1970	El programa ofrecía una alternativa a los subsidios sociales al hacer énfasis en el derecho al trabajo y no en el derecho al ingreso. La tasa de desempleo se mantuvo por debajo del 3 por ciento hasta finales del decenio de 1980, cuando se suspendió el programa.
Zambia	A partir de 1991	Unidad de microproyectos dirigidos a las personas pobres y dedicada al mantenimiento de las infraestructuras ya existentes.

El Programa Ampliado de Obras Públicas (Expanded Public Works Programme - EPWP) de Sudáfrica es otro ejemplo de programa permanente en materia de política laboral. Este programa se inició en 2004 con el objetivo de crear un millón de oportunidades de trabajo en cinco años y actualmente se encuentra en su segunda fase cuyo objetivo es duplicar su meta inicial. El EPWP utiliza presupuestos públicos para ofrecer oportunidades de empleo a corto y medio plazo a las personas desempleadas sin cualificación procedentes de hogares pobres, a fin de

atenuar los problemas derivados del desempleo crónico (que ha alcanzado una media del 25 por ciento al 30 por ciento en la época posterior al *apartheid*). El aspecto innovador del EPWP reside en que ofrece oportunidades de trabajo no solo en infraestructuras, sino también en los sectores sociales de la economía (por ejemplo, el desarrollo del niño en la primera infancia, servicios de cuidado en el hogar y la mejora de otros servicios comunitarios, que revisten especial importancia para la igualdad de género y la capacitación de la mujer).

RECUADRO 2: LA LEY NACIONAL DE EMPLEO GARANTIZADO RURAL DE LA INDIA

La Ley nacional de empleo rural garantizado del empleo rural (National Rural Employment Guarantee Act - NREGA) de la India es un programa permanente que construye obras públicas. La NREGA fue creada para generar empleo para las personas procedentes de hogares rurales pobres fuera de la temporada agrícola y pasó a formar parte de la Constitución del país en 2005. Aparte de ser un programa de obras públicas, esta ley da derecho a una garantía permanente de empleo por medio de una enmienda a la Constitución. De este modo, el Estado se convierte en garante del derecho al trabajo. El programa ofrece 100 días de trabajo anuales a los hogares situados en cualquier distrito rural pobre en todo el país. Actualmente se debate la posibilidad de ampliar este programa a las personas pobres que viven en los centros urbanos y de aumentar el número de días de trabajo anuales a 150. Hasta ahora, los proyectos de trabajo se seleccionan con el objetivo explícito de mejorar las infraestructuras rurales, aumentar la productividad de la agricultura y mejorar las opciones de sustento. Este programa es único en numerosos aspectos, por ejemplo, fue adoptado simultáneamente con la Ley del derecho a la información, que mejora la supervisión de la transparencia y la rendición de cuentas del programa por parte de la sociedad civil. El coste del programa, que beneficia a 40 millones de hogares, es inferior al 1 por ciento del producto interior bruto de la India.

III. Razones para adoptar una política de obras públicas

Para algunas personas, la crisis financiera y económica mundial constituye un retroceso en su camino hacia la prosperidad, mientras que para muchas otras personas de todo el mundo ha venido a agravar la pobreza, las desigualdades y la exclusión social. La crisis ha provocado retrocesos importantes en el desarrollo logrado en los últimos dos años. Unos 50 millones de mujeres y hombres han engrosado las filas de los desempleados y, debido a los aumentos en los precios de los combustibles y alimentos durante el 2008, 150 millones de mujeres y

hombres más de los previstos antes de la crisis han quedado atrapados en la pobreza¹¹.

Las experiencias de las crisis financieras anteriores muestran que a pesar de la estabilización del producto interno bruto, la recuperación del empleo tras dichas crisis puede quedarse rezagada respecto a otros indicadores económicos durante todo un decenio, si es que sucede. Por ejemplo, tras la crisis financiera de 1997 en Asia, Filipinas y Tailandia tardaron casi diez años en reducir las

tasas de desempleo a su nivel anterior a la crisis, mientras que Indonesia nunca recuperó dichos niveles¹².

Los descensos súbitos de la demanda agregada siempre han tenido efectos negativos en el empleo. Sin embargo, los problemas derivados de la escasez de oportunidades de empleo no se limitan a las épocas de crisis. Por ejemplo, muchas personas que trabajan en condiciones de informalidad sufren un subempleo crónico y episodios impredecibles de desempleo. La mayoría de los trabajadores y las trabajadoras rurales solo pueden acceder a trabajos agrícolas en la temporada correspondiente y, a pesar de la posibilidad de migrar en busca de mejorar sus oportunidades, enfrentan una incertidumbre perpetua respecto al empleo. Las personas que trabajan por cuenta propia dependen igualmente de fuentes inestables de

ingresos, ya que su volumen de ventas es sumamente volátil. El desempleo estructural también se hace presente, pues a pesar de las numerosas políticas para acelerar el crecimiento económico, un 25 por ciento de la población de Sudáfrica, por ejemplo, ha permanecido excluida del acceso a oportunidades de trabajo durante más de 15 años¹³.

Los gobiernos y órganos asesores prestan cada vez más atención al imperativo de crear empleos con fondos públicos. En marzo de 2010, la Administradora del PNUD, Helen Clark, se reunió con Manmohan Singh, Primer Ministro de la India, para hablar de la forma en que el PNUD podría intensificar su colaboración con la India a fin de fomentar el desarrollo humano y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase el recuadro 3).

RECUADRO 3: LA ADMINISTRADORA DEL PNUD HABLA SOBRE LA NREGA

"La cooperación del PNUD con la India en el siglo XXI debería tener igualmente una dimensión global. La India tiene muchas experiencias para compartir y cuenta con tecnologías para ayudar a otros países en desarrollo a superar sus desafíos en materia de desarrollo", manifestó Helen Clark en un simposio sobre "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo humano en la India: Logros y retos". Clark añadió: "Sobre la base de estas experiencias, el PNUD espera elevar su relación con la India a un nuevo nivel de participación en la cooperación Sur-Sur". [Entre estas experiencias], el Programa Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi (NREGA)... constituye un ejemplo de los conocimientos y experiencias que la India podría exportar a otros países en desarrollo para su transformación".

Durante su visita a la India, el Ministro de Desarrollo Rural, C. P. Joshi, acompañó a Helen Clark al distrito de Bhilwara en Rajastán para que observara la ejecución de un proyecto del NREGA que lucha contra la pobreza en la India ofreciendo empleo a quienes lo desean. En Bhilwara, Clark pudo ver las innovaciones en las que el PNUD colabora con el Ministerio de Desarrollo Rural en el marco del NREGA. Durante su estancia, visitó un proyecto de trabajos para la conservación del agua y habló sobre nuevos proyectos que permiten a los trabajadores y las trabajadoras recibir una remuneración por medio de tecnología basada en huellas dactilares. Por otra parte, un simple sistema de SMS basado en la tecnología móvil permite que los trabajadores accedan a la información enviando un mensaje de texto.

"Este programa presenta muchos aspectos interesantes, pero lo más importante es, por supuesto, el beneficio que puede ofrecer a las mujeres, los hombres y las familias", señaló Clark. "Esperamos que con un trabajo de 100 días anuales, las familias tengan más dinero para alimentos, para atención médica y para mantenerse". Posteriormente habló sobre el programa con las mujeres de la localidad que habían sido elegidas representantes en el distrito.

Fuente: La Administradora del PNUD, Helen Clark, se reúne con el Primer Ministro de la India para explorar maneras de ampliar e intensificar la colaboración en la India y en todo el mundo. Sala de prensa de las Naciones Unidas, 11 de marzo de 2010. <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/march/undp-chief-helen-clark-meets-indian-prime-minister.en>; 12 de marzo de 2010

IV. Programas de igualdad de género, obras públicas, empleo garantizado y empleador de último recurso

Al crear oportunidades de empleo, los programas de obras públicas y de empleo garantizado protegen los ingresos de todos los participantes, ya sean hombres o mujeres. De este modo, las políticas de empleo garantizado representan una red de seguridad social para el sistema productivo que crea recursos y oportunidades de ingreso, y genera beneficios públicos y privados. Estas iniciativas vienen a complementar los programas de transferencias condicionales de efectivo para que quienes participan mejoren sus cualificaciones y, de esta forma, amplíen sus opciones de sustento y empleabilidad.

Las iniciativas destinadas a contratar a mano de obra no cualificada pretenden promover la inclusión social de los grupos marginados y complementar el ingreso de las personas que tienen empleos vulnerables. Las mujeres representan la mayoría de los 1.300 millones de personas pobres del mundo, constituyen una gran parte del grupo de personas con empleo vulnerable, presentan una tasa inferior de participación en el mercado laboral y sufren tasas de desempleo más elevadas. Por ello es importante estudiar la forma en que los programas de obras públicas y de empleo garantizado pueden servir mejor a los intereses de las mujeres. Para ello deben abordarse dos cuestiones clave: en primer lugar, garantizar que las mujeres tengan acceso a puestos de trabajo en los programas de empleo garantizado y, en segundo lugar, velar por que estos programas reduzcan el trabajo no remunerado de las mujeres.

A. GARANTIZAR EL ACCESO DE LAS MUJERES A PUESTOS DE TRABAJO DE LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DEL EMPLEO

Los programas de empleo garantizado deben tener en cuenta algunos sesgos y pautas de desigualdad que existen desde hace mucho tiempo en la división del trabajo entre mujeres y hombres. Los obstáculos para ingresar al trabajo, la segregación en la asignación de empleos y otras asimetrías pueden remediarse en la fase

de diseño. Desde una perspectiva política debe prestarse atención a cuatro aspectos:

1. **Garantizar que las mujeres tengan un acceso equitativo a los empleos eliminando las limitaciones de la oferta de trabajo diferenciada por géneros.** A diferencia de los hombres, las mujeres dedican gran parte de su tiempo a labores no remuneradas. Estas tareas incluyen el mantenimiento del hogar, el saneamiento, la preparación de alimentos y —en particular en los hogares más pobres— la recolección y el transporte de bienes gratuitos, leña y agua.

Tradicionalmente, las mujeres y las niñas se han encargado del cuidado de los hijos, lo que requiere una supervisión constante. Por ello, su tiempo y espacio para participar en el trabajo remunerado están limitados¹⁴. En la sección B se expone la contribución que pueden hacer los programas de empleo garantizado para reducir el trabajo no remunerado.

Consciente de la disyuntiva que se presenta a las mujeres entre cuidar de los miembros de su familia y obtener un empleo, la NREGA de la India estipula que los lugares de trabajo deben ofrecer guarderías, lugares sombreados y agua para los niños, que las mujeres en período de lactancia deben tener tiempo libre para alimentar a sus bebés y que los proyectos de obras deben encontrarse a menos de 5 kilómetros del domicilio de los participantes. Aunque el programa Jefes y Jefas de Hogar de la Argentina carece de disposiciones formales, las participantes solicitaron y organizaron guarderías infantiles en el lugar de trabajo y crearon cocinas comunitarias para preparar comidas. Asimismo, un aspecto para la reducción de costos de este programa contemplaba algunos empleos de medio tiempo. Cuando se ofreció este programa por primera vez a los jefes y jefas de hogar con hijos, el Gobierno esperaba la participación de unos 300 a 400

hogares. Sin embargo, dos millones de personas, la mayoría de ellas mujeres, se declararon jefas de hogar y dispuestas a participar. Muchas mujeres se mostraron satisfechas con la limitación a trabajos de 20 horas semanales al permitirles tener más tiempo para sus responsabilidades familiares, lo que explica los muy altos niveles de participación femenina (más del 70 por ciento) en el programa¹⁵.

2. **Garantizar que las mujeres no queden excluidas de los empleos considerados tradicionalmente para hombres.** El carácter sexista de la asignación de empleos (es decir, la segregación horizontal del mercado laboral) puede evitar que muchas mujeres accedan a algunos trabajos. Por ejemplo, los hombres ocupan tradicionalmente los empleos de construcción

y mantenimiento de infraestructuras (que comprenden la mayoría de las oportunidades que crean los programas de empleo garantizado). Aunque las características fisiológicas son responsables de una parte de esta segregación, el porcentaje de las tareas que no requieren fuerza no justifica el volumen total de la segregación. En respuesta a este problema, algunos programas de obras públicas y de empleo garantizado contemplan un número mínimo de mujeres. Por ejemplo, durante la primera fase del EPWP en Sudáfrica, el objetivo anual de participación de mujeres era del 55 por ciento¹⁶, y en la India, la NREGA establece una tasa de participación de mujeres del 33 por ciento. Aunque existen variaciones entre los distintos programas, la gran mayoría de las mujeres desean un empleo en proyectos de infraestructuras¹⁷.

CUADRO 2: LOS PROGRAMAS DE EMPLEO GARANTIZADO (PEG) Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

ODM	Principales sectores de los programas de empleo garantizado	Contribución al logro de los Objetivos del Milenio
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversiones en infraestructuras físicas y sociales ▪ Desarrollo de tierras agrícolas, acopio y almacenamiento de agua y otras intervenciones ambientalmente sostenibles 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento de los ingresos de las personas beneficiarias ▪ Reducción del trabajo no remunerado de mujeres y niñas ▪ Aumento de la seguridad alimentaria y de la producción agrícola local
ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversiones en infraestructuras físicas y sociales ▪ Construcción y mantenimiento de escuelas ▪ Oportunidades de capacitación y educación para adultos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducción del trabajo no remunerado de las niñas ▪ Facilitación de la escolarización y de la asistencia a la escuela
ODM 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversiones en infraestructuras físicas y sociales, como viviendas permanentes y hornos de uso público para preparar comidas ▪ Suministro de agua para los beneficiarios y por parte de estos ▪ Incorporación de las labores del hogar a los programas de empleo garantizado ▪ Oportunidades de capacitación para las trabajadoras ▪ Participación de las beneficiarias en la selección, diseño y ejecución de los proyectos ▪ Centros de desarrollo del niño y la niña en la primera infancia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento de los ingresos de las mujeres ▪ Reducción del trabajo no remunerado de mujeres y niñas ▪ Mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ▪ Mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones

CUADRO 2: LOS PROGRAMAS DE EMPLEO GARANTIZADO (PEG) Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

ODM	Principales sectores de los programas de empleo garantizado	Contribución al logro de los Objetivos del Milenio
ODM 4: Reducir la mortalidad infantil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centros de desarrollo del niño y la niña en la primera infancia ▪ Capacitación certificada en servicios de divulgación en materia de salud ▪ Infraestructuras para agua limpia, letrinas y guarderías 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento de los ingresos de los trabajadores y las trabajadoras de estos servicios y del desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia ▪ Mejora de la salud de los niños
ODM 5: Mejorar la salud materna	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas de educación y certificación de la capacitación ▪ Programas de educación sobre atención sanitaria de maternidad ▪ Actividades auxiliares de atención comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento de los ingresos del personal de los programas de educación sobre atención sanitaria de maternidad ▪ Mayor participación en actividades auxiliares de atención comunitaria
ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de educación y capacitación para el personal de atención doméstica y comunitaria ▪ Servicios auxiliares de atención comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso más rápido a los servicios de prevención y tratamiento en las comunidades que no cuentan con ellos
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reparación del medio ambiente, reforestación, construcción de estanques, sistemas tradicionales de irrigación, proyectos hidráulicos y letrinas ecológicas. ▪ Gestión de eriales y cuencas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejor acceso a agua potable y saneamiento básico ▪ Mejor adaptación al cambio climático
ODM 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprender de las experiencias internacionales de otros programas de creación de empleo ▪ Coordinación de los organismos de las Naciones Unidas para financiar la creación de empleos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor cooperación Sur-Sur

3. **Garantizar el acceso de las mujeres a categorías de trabajos semicualificados de obras públicas y aumentar su tasa de participación en calidad de subcontratistas y supervisoras de proyectos.** En algunos casos, las diferencias entre los géneros pueden reflejar prácticas laborales discriminatorias muy arraigadas que existen en el resto de la economía. Una evaluación adecuada de las cualificaciones puede ayudar mucho, pero cuando existe una capacitación adecuada, esta debe integrarse en las iniciativas de obras públicas, y los programas de empleo garantizado pueden desempeñar un papel crucial en este ámbito.

El mejoramiento de las cualificaciones puede ampliar las oportunidades de sustento al permitir participar en ocupaciones menos tradicionales. Algunos estudios realizados en la Argentina descubrieron que las beneficiarias que habían recibido una capacitación en carpintería buscaban más tarde dicho trabajo en sus comunidades en calidad de subcontratistas¹⁸. En una zona rural de KwaZulu Natal, en Sudáfrica, una cooperativa de mujeres dedicada a la producción de hongos, formada en el marco del Programa Ampliado de Obras Públicas, terminó por lograr su autonomía económica. En Limpopo, también en Sudáfrica, los servicios de divulgación agrícola, junto con el sector

de servicios sociales del Programa (por ejemplo, servicios de guardería), permitieron el desarrollo de huertos en beneficio tanto de quienes trabajan en el programa como de los miembros de la comunidad que no participaban en él. Durante las deliberaciones iniciales sobre un programa piloto planificado en México, las beneficiarias potenciales expresaron con entusiasmo su interés por aprender fontanería, carpintería y conducción de camiones para poder participar en todas las facetas de las oportunidades de empleo.

A menudo pueden aprovecharse los servicios de mejora de las cualificaciones, adaptados a las necesidades y condiciones locales, previstos en los procesos de los gobiernos locales y nacionales, así como las partidas presupuestarias ya existentes. Algunos programas de obras públicas rurales (por ejemplo, la NREGA) cuentan con una larga experiencia en la combinación de servicios de divulgación agrícola y capacitación en mercadotecnia para cooperativas. Por otra parte, Sudáfrica introdujo un componente de mejora de las cualificaciones en el diseño inicial del programa, de modo que este asigna un día a la semana a este fin, lo que permite en última instancia que los participantes reciban una acreditación y certificación por parte de las autoridades locales.

El Programa de Mantenimiento de Caminos Rurales (2003-2006) del Perú aumentó la participación de las mujeres del 3,5 por ciento al 24 por ciento al establecer una cuota de participación femenina del 10 por ciento en las microempresas e impartir programas de capacitación sobre cuestiones de género destinados a los distintos actores y niveles del proyecto. La participación de las mujeres en funciones decisorias, la cual aumentó en 284 micro-empresas, se debió directamente a la capacitación selectiva. Asimismo, las mujeres se hicieron cargo de todas las actividades de mantenimiento y lograron un mejor desempeño que los hombres en muchas actividades¹⁹.

4. **Garantizar sueldos justos y la igualdad de salarios por trabajos comparables.** Con la eliminación de las desigualdades debidas al género en materia salarial se

pretende que los programas no reflejen las prácticas imperantes en la economía en general. Los sueldos de la mujer son inferiores a los de los hombres a escala mundial. Al establecer los mismos sueldos para mujeres y hombres, los programas de empleo garantizado pueden sentar un ejemplo eficaz²⁰. La NREGA, por ejemplo, establece que las mujeres deben recibir el mismo salario y que los niveles de remuneración deben basarse en normas de productividad que tengan en cuenta las diferencias de género y edad.

RECUADRO 4: LAS TRABAJADORAS Y SU OPINIÓN ACERCA DE LA NREGA DE LA INDIA

Los participantes en la NREGA, tanto hombres como mujeres, forman parte de los grupos más desfavorecidos. Muchas de las encuestadas señalan que el trabajo de la NREGA constituye su única oportunidad para tener un trabajo remunerado. La aceptación de los trabajos de la NREGA por parte de la sociedad y las propias mujeres se debe a varios factores: se trata de un trabajo local, con horario uniforme y predecible, existen menos posibilidades de explotación laboral, el trabajo se considera socialmente aceptable y digno, y se paga mejor que otros trabajos. Las mujeres reciben la misma remuneración que los hombres, 85 rupias diarias (en comparación con las 47 a 58 rupias que habrían recibido por un trabajo agrícola u ocasional no cualificado).

Fuente: Basado en Khera, Reetika y Nandini Nayak, *Economic and Political Weekly*, 24 de octubre de 2009, Vol. XLIV, Núm. 432009.

B. GARANTIZAR QUE LOS PROGRAMAS REDUZCAN EL TRABAJO NO REMUNERADO DE LAS MUJERES

Para hacer frente a la exclusión social, las desigualdades y la pobreza, se requiere un esfuerzo simultáneo y paralelo para reducir la carga de trabajo remunerado que soportan las mujeres, la cual limita su plena participación en la vida económica, social, política y cultural²¹. La reducción de estas desigualdades debe basarse en la

corresponsabilidad social. Para ello, el Estado debe desempeñar un papel de liderazgo y adoptar políticas que aligeren la carga de trabajo no remunerado de las mujeres. Considerar las cuestiones de género en el diseño de los proyectos de los programas de empleo garantizado puede contribuir a este fin.

Uno de los problemas a los que se enfrentan estos programas es la escasez de fondos públicos para invertir en programas de utilidad social. Dado que muchos países en desarrollo sufren retrasos en los trabajos de mantenimiento y reparación de infraestructuras, habitualmente los proyectos de obras se dedican a eliminar dichos retrasos, gen su mayoría por medio de métodos basados en una gran intensidad de mano de obra²². Aunque las mujeres se benefician de ellos tanto como los hombres, sin duda se beneficiarán doblemente de aquellos proyectos que reduzcan su carga de trabajo no remunerado. Por ejemplo, situar las fuentes de agua potable más cerca de las viviendas o instalar sistemas de aguas residuales ayudará a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes. Sin embargo, las mujeres y niñas que se encargan de tareas como el saneamiento, la limpieza o el lavado de la ropa tendrán el beneficio adicional de reducir el tiempo y esfuerzo que dedican a estas actividades cotidianas. Las diferencias de prioridades entre los géneros pone de relieve igualmente la existencia de retrasos en la prestación de servicios sociales. Por ejemplo, para las mujeres y niñas que cuidan en el hogar a personas discapacitadas o enfermas durante largos períodos (por ejemplo, VIH/SIDA o malaria), la atención a domicilio constituye un servicio esencial. La eliminación de los retrasos en la prestación de servicios sociales brinda empleos e ingresos, aumenta las cualificaciones (pues se necesita cierta capacitación), resulta beneficiosa para la vida de la comunidad, reduce las desigualdades salariales basadas en el género y contribuye a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase el Cuadro 2).

Si se presta atención a los siguientes aspectos se contribuirá al mismo tiempo a la igualdad de género y al desarrollo humano, tanto en los países que cuentan con programas de empleo garantizado como en aquellos que estudian nuevas iniciativas:

RECUADRO 5: RAZONES DEL ENFOQUE BASADO EN LAS INFRAESTRUCTURAS SOCIALES DEL PROGRAMA NREGA DE LA INDIA

"Aproximadamente un 22 por ciento de los hogares rurales vivían [el año pasado] en estructuras *katcha* (refugios temporales) y otro 29 por ciento en estructuras *semipucca* (viviendas semipermanentes). Alrededor del 74 por ciento de los hogares rurales no tenían acceso a retretes. Los peores efectos de estas privaciones los soportan las mujeres. Y esto no resulta una imagen muy halagüeña para un país que crece a una tasa superior al 8 por ciento. El especial interés [de la NREGA] por las infraestructuras sociales en zonas rurales puede ofrecer oportunidades de empleo a millones de personas en la construcción de retretes, el reciclaje de agua, la producción de metano para uso energético, la producción de lombricomposta, y toda una serie de otros usos. Lo que hace que la propuesta resulte todavía más atractiva es que con los proyectos de saneamiento se pueden obtener derechos de emisión de carbono para reducir los gases de efecto invernadero y contribuir al programa ecológico del Gobierno. El énfasis en la mejora de las infraestructuras de salud facilitará el control de las enfermedades infecciosas y las transmitidas a través del agua, y contribuirá a reducir las tasas de mortalidad infantil, permitiendo así que el país alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio".

Fuente: K. Seeta Prabhu, Auxiliar Superior del Director de la Oficina del PNUD en la India, "Budget 2010: Will Rural India Get a Fair Deal?" The Wall Street Journal, WSJ.com, India Journal, 24 de febrero de 2010.

1. **La selección de proyectos debe incluir obras que creen y mejoren la infraestructura social, lo cual reducirá igualmente el tiempo dedicado a los trabajos no remunerados.** Aunque los proyectos de infraestructuras sociales benefician a las comunidades en general, también han demostrado mejorar la vida de las mujeres al reducir la monotonía del trabajo y el tiempo necesario para realizar tareas como el saneamiento, la recogida de agua y leña, el

mantenimiento diario de la vivienda, el acceso a productos gratuitos en tierras de propiedad pública y cocinar. A continuación se citan algunos ejemplos de proyectos de obras públicas realizados:

- Construcción de viviendas más duraderas (Argentina);
- Construcción de letrinas ecológicas (Sudáfrica);
- Construcción de pequeños puentes, carreteras secundarias y pavimentación de carreteras interiores (India);
- Construcción de estructuras de acopio y almacenamiento de agua (India);
- Mejora de estructuras tradicionales (India);
- Regeneración y reforestación de tierras y plantaciones comunales (Etiopía);
- Organización de la recolección y distribución de agua y leña (India);
- Construcción de hornos de uso público para preparar comidas (Argentina); y
- Gestión de eriales y cuencas (Etiopía y la India).

2. **El diseño de los programas debe contemplar la creación de empleos públicos que presten servicios sociales.** Dentro de las intervenciones de creación de empleos de servicio público, la construcción de infraestructura física debe ir acompañada de servicios sociales (por ejemplo, el desarrollo de los niños en la primera infancia, programas extraescolares, atención a domicilio, asistencia a las personas mayores y personas con discapacidad y reciclaje comunitario de basura)²³. Estos empleos resultan significativos, pero permanecen ocultos porque dicho trabajo se considera parte de la labor habitual que las mujeres hacen en sus hogares. Al estar integrados en el espacio cerrado de las relaciones personales y familiares, los beneficios que brindan no reciben un reconocimiento social y son subvaluados, por lo que la mayoría de los programas de empleo garantizado no los toman en consideración.

Un ejemplo de combinación de infraestructuras físicas y servicios sociales consiste en estimular la educación de las niñas mediante la construcción de espacios o edificios adecuados y la consideración de su papel de proveedoras de trabajo doméstico no remunerado en

sus hogares. Existen evidencias de que en las comunidades que no cuentan con servicios suficientes, la falta de servicios sociales (por ejemplo, el suministro de agua o la atención a personas con VIH/SIDA) se compensan con largas horas de trabajo doméstico no remunerado realizado por mujeres y niñas que, en otras condiciones, podrían dedicar este tiempo a su educación.

Una capacitación adecuada mejora la calidad de estos servicios y la remuneración les otorga el merecido reconocimiento de pertenecer al ámbito del trabajo valorado socialmente.

Entre las buenas prácticas para el diseño de obras públicas que tengan en cuenta las cuestiones de género encontramos:

- Los proyectos del sector social de Sudáfrica, que forman parte del Programa Ampliado de Obras Públicas, ofrecen un claro ejemplo de sensibilización en materia de género: desde la concepción del programa se consideró que el desarrollo del niño en la primera infancia y la atención comunitaria y a domicilio representaban ámbitos adecuados para la creación de empleos. En su fase actual, el Programa de Trabajo Comunitario sirve como extensión de los esfuerzos iniciales del Sector Social, pero ofrece un valor añadido al adoptar un enfoque exhaustivo basado en las necesidades de la comunidad. Entre las medidas de creación de empleos de servicio público que benefician concretamente a las mujeres se encuentran la vigilancia policial comunitaria, la gestión de residuos, los auxiliares de profesores, la facilitación de la práctica de deportes por parte de las niñas, las reparaciones domésticas y los trabajos de limpieza y mantenimiento de hogares encabezados por personas mayores o incapaces de llevar a cabo estas tareas.
- El programa *Jefes y Jefas de Hogar* de la Argentina contrataba mujeres primordialmente para proyectos de mejora de la comunidad, muchos de los cuales fueron concebidos por las propias beneficiarias del programa. Es importante escuchar las voces de las mujeres y hombres que prestarán los servicios y serán los beneficiarios de los

proyectos comunitarios a la hora de seleccionar dichos proyectos y planificar los procesos. Su participación activa en las fases de diseño, ejecución y supervisión ofrece aportaciones que permitirán garantizar que los programas de obras públicas y de empleo garantizado promuevan un desarrollo comunitario incluyente.

3. **Los organismos ejecutores deben saber que las obras públicas del sector social crean más empleo que los proyectos de infraestructuras con la misma cantidad de recursos.** El argumento a favor de la selección de proyectos para la prestación de servicios sociales también puede plantearse desde la perspectiva de la eficiencia económica. Cuando se crea un gran número de empleos públicos, ya sea mediante proyectos de infraestructuras físicas o sociales, estos influyen sobre toda la economía a través de dos canales. En primer lugar, los ingresos que obtienen los trabajadores y las trabajadoras van a parar a la economía.

En segundo lugar, a través del uso de la mano de obra participante y los insumos físicos. Cuando se adquiere mano de obra para su uso en proyectos de obras públicas se inyecta una nueva demanda en el sistema en general, lo que crea ingresos para otras personas que trabajan o poseen pequeñas y medianas empresas y, en

ocasiones, incluso grandes empresas. Estas empresas generan a su vez una demanda de nuevos bienes y servicios, perpetuando así el efecto inicial. La continuación de este círculo virtuoso se traduce, a nivel macroeconómico, en aumento del empleo, de la producción y, en última instancia, de los ingresos fiscales. Los resultados de estudios basados en modelos que establecen un vínculo entre los efectos de las obras públicas, por una parte, y la economía en general y los hogares particulares, por la otra, muestran que sus repercusiones en materia de creación de empleo, nuevos ingresos y distribución de estos ingresos a favor de las personas pobres son más pronunciadas cuando el gasto público se destina a proyectos de servicios públicos y no a infraestructuras físicas²⁴.

Aunque no es el único criterio para la selección de proyectos, las inversiones en programas de obras públicas y de empleo garantizado que se concentran en los servicios públicos ofrecen múltiples objetivos para las políticas, pues al tiempo que amplían los servicios, maximizan el crecimiento del empleo, distribuyen equitativamente los ingresos recién creados y promueven la igualdad de género a través del intercambio social y la redistribución de las responsabilidades del trabajo doméstico no remunerado.

V. Incorporación de las cuestiones de género a la selección, el diseño y la ejecución de proyectos

El diseño y la ejecución de proyectos deben incluir consultas con las beneficiarias y demás partes interesadas. A continuación se presenta una breve lista de recomendaciones de orden práctico para incorporar las cuestiones de género a los programas de empleo garantizado:

A. SELECCIÓN DE PROYECTOS

- Consultar a las mujeres, por separado de los hombres, respecto a los tipos de proyectos que creen que serían beneficiosos para la comunidad

en su conjunto y para ellas personalmente. Pedirles que establezcan un orden prioritario de los proyectos.

- Promover un enfoque basado en la dimensión de género en los organismos ejecutores e identificar proyectos que reduzcan el trabajo doméstico no remunerado.
- Incorporar en el proyecto elementos que permitan a las mujeres participar en los programas públicos de creación de empleo y beneficiarse de ellos (por

ejemplo, ofrecer servicios de cuidado de niños in situ y permitir pausas periódicas a las madres lactantes).

- Consultar a las mujeres acerca de los tipos de trabajos que les gustaría poder hacer —más allá de los papeles tradicionales de género— aparte de los trabajos que hacen habitualmente.

RECUADRO 6: TIPOS DE EMPLEOS PARA MUJERES EN SUDÁFRICA

En Sudáfrica, el proyecto "Working for Water" (Trabajando por el Agua), que forma parte del Programa Ampliado de Obras Públicas, ha integrado algunos aspectos sociales que tienen en cuenta las cuestiones de género al ofrecer, por ejemplo, intervenciones de salud reproductiva y guarderías. Sin embargo, el tipo de empleos que las mujeres ocupan en los proyectos requiere mayor atención. Algunos estudios realizados en Tsitsikamma muestran que, si bien algunas mujeres ocupaban puestos elevados (por ejemplo, contratistas o capataces), la mayoría de las mujeres tenían empleos no cualificados con una remuneración inferior. Para cambiar esta situación, el Programa adoptó una estrategia innovadora y se fijó el objetivo de pagar a las mujeres un 60 por ciento de los salarios, a partir de una cuota. Para alcanzar este objetivo, las mujeres tenían que recibir un mayor porcentaje de la nómina. Esta disposición permitió que las mujeres pasaran a empleos semicualificados y de supervisión.

Basado en Sadan, Mastoera. 2007. "Gendered Analysis of the Working for Water Programme: A Case study of the Tsitsikamma Working for Water Project". Artículo especial. Pretoria: Instituto para la Democracia en África.

B. DISEÑO DE PROYECTOS

- Contratar a expertos en cuestiones de género y a mujeres en puestos de técnicas, profesionales y responsables de la adopción de decisiones para que formen parte del equipo encargado del diseño de proyectos;

- Consultar a las mujeres si necesitan equipos formados exclusivamente por mujeres;
- Definir objetivos, metas e indicadores claros y vincularlos con las actividades de los proyectos para reducir las limitaciones que sufren las mujeres a la hora de acceder como trabajadoras potenciales a ciertos empleos; Los indicadores deben referirse a cuestiones como los efectos de la participación en el empleo sobre

RECUADRO 7: INCORPORACIÓN DE LAS CUESTIONES DE GÉNERO EN LOS COMPONENTES DEL DISEÑO DE PROYECTOS EN ETIOPÍA

El Programa de redes de seguridad productivas de Etiopía, que se inició en 2005 y que actualmente llega a unos 8 millones de hogares, incorpora componentes de diseño basados en el género relativamente distintivos. La elaboración del Programa se basó en un compromiso asumido en el primer documento estratégico para la reducción de la pobreza del país, a fin de "incluir las cuestiones de género en todos los esfuerzos para reducir la pobreza". Este compromiso se refleja en el hecho de que el Programa va dirigido a las mujeres en general y a las jefas de hogar en particular. Por ejemplo, el Programa apoya las actividades de inversión (por ejemplo, para el desarrollo de la irrigación) que puedan ser realizadas en tierras de hogares pobres encabezados por mujeres. Las disposiciones basadas en el género, como la obligación de que los lugares de trabajo de un tamaño determinado cuenten con guarderías, forman parte del diseño del programa. Sin embargo, los procesos de ejecución siguen enfrentándose a problemas. Por ejemplo, a pesar de esta obligación, no todos los lugares de trabajo cuentan con guarderías, en algunas partes del país, las restricciones culturales a la movilidad de la mujer limitan su participación, y las mujeres divorciadas tienen problemas para volver a inscribirse por su cuenta.

Basado en Holmes, Rebecca, Nicola Jones y Hannah Marsden. 2009. "Gender vulnerabilities, food price shocks and social protection responses" Documento de trabajo. Londres: Instituto de Desarrollo Exterior.

el total de tiempo de trabajo remunerado y no remunerado, y el número de mujeres y hombres en diferentes funciones;

- Situar los proyectos a una distancia razonable del domicilio de los y las participantes o de los medios de transporte para ir y regresar del lugar de trabajo de manera que puedan realizar tareas de trabajo no remunerado; y
- Ofrecer oportunidades a las trabajadoras a los siguientes tres niveles: igualdad de acceso a los empleos, igualdad de acceso a la capacitación en el empleo e igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, por medio del establecimiento y aplicación de cuotas y la prestación de servicios de guardería.

C. EJECUCIÓN DE PROYECTOS

- Asegurarse de que la información sobre los criterios de elegibilidad y los procesos de solicitud lleguen a las mujeres para que puedan solicitar un empleo. Esto implica algo más que anuncios en la radio, visitas a

las aldeas y la distribución de folletos, pues es necesario elaborar estrategias de comunicación adaptadas a las condiciones locales por medio de actividades como la ayuda a la captación de candidatos por parte de organizaciones no gubernamentales o dirigentes y centros religiosos, o el uso de las escuelas o mercados locales para la difusión de información.

- Realizar esfuerzos destinados a desarrollar las capacidades y cualificaciones de las mujeres para asumir funciones técnicas o de supervisión. De este modo, se crearán oportunidades para que las mujeres asuman funciones más complejas y mejor pagadas, logren una mayor autoestima y confianza en sí mismas, constituyan sus propias empresas y se conviertan en contratistas en el sector privado.
- Incluir a personas expertas en cuestiones de género y trabajadoras en el diseño de los procesos de supervisión y evaluación de las cuestiones de género.

VI. Conclusión

Como parte de un programa de desarrollo incluyente, los programas de empleo garantizado pueden ayudar a que la economía de un país pase de una situación en la que sobra la mano de obra a una de participación activa y remunerada a nivel local. Al incluir a trabajadores y trabajadoras que solo tienen acceso a empleos ocasionales, impredecibles o no remunerados, estos programas pueden ofrecer empleo e ingresos a aquellas personas a las que la economía normalmente no tiene en cuenta. Como los empleos e ingresos van a parar a hogares pobres y marginados, estas intervenciones pueden hacer que la economía de un país tome una trayectoria de desarrollo favorable a las personas pobres. Con la participación de la comunidad y una buena coordinación entre las instancias ejecutoras, una selección de los proyectos adecuados puede mejorar las infraestructuras físicas y sociales de las comunidades desprovistas de servicios. Aquellos a los que las circunstancias y las políticas



ineficaces han dejado atrás tendrán una nueva esperanza, una mayor autoestima y una mejor calidad de vida.

Para que las mujeres participen de estos beneficios, en todas las fases del proyecto, desde el diseño y la ejecución, hasta la supervisión y la evaluación, deben tenerse en cuenta las diferencias de género y las desigualdades existentes. Los programas de empleo garantizado pueden mejorar la calidad de sus servicios si ofrecen condiciones de trabajo dignas (por ejemplo, ofrecer un trabajo

predecible, acordar previamente el número de horas diarias de trabajo, prestar servicios de guardería, pagar sueldos mejores o equivalentes a los salarios locales y ofrecer protección social). Si se basa en las necesidades sociales, la selección de proyectos puede dar lugar a una situación favorable para todas las partes, consistente en reducir la pobreza y promover la igualdad de género.

VII. Selección de recursos en Internet

Programa *Jefes y Jefas de Hogar* de la Argentina: www.desarrollosocial.gov.ar/Jefes/jefes.asp

Ley Nacional de Empleo Garantizado Rural de la India: www.nrega.nic.in

Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica: www.epwp.gov.za

Economistas por el Pleno Empleo: www.economistsforfullemployment.org

Oficina Internacional del Trabajo: www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/index.htm

Instituto Levy del Bard College: www.levy.org/pubs/UNDP-Levy/EGS.html y www.levyinstitute.org/news/?event=25

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

www.ipc-undp.org/pages/newsite/menu/socialprotection/whysocialprotection.jsp?active=3; www.undp.org/women y www.undp.org/poverty/focus_gender_and_poverty.shtml

VIII. Lecturas recomendadas

Antonopoulos, Rania. 2008. "Promoting Gender Equality through Stimulus Package and Public Job Creation: Lessons Learned from South Africa", www.levyinstitute.org/publications/?docid=1179.

Antonopoulos, Rania. 2007. "The Right to a Job, the Right Types of Projects: Employment Guarantee Policies from a Gender Perspective", www.levyinstitute.org/publications/?docid=1179.

Miller, Steve, Radhika Lal, Maikel Lieuw-Kie-Song y Daniel Kostzer. Junio 2010. "*Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach*". Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper66.pdf.

Tcherneva, Pavlina R. y Randall Wray, 2007. "Gender and the Job Guarantee: The impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households", www.levyinstitute.org/publications/?docid=965.

Kelkar, Govind. 2009. "Gender and productive assets: implications of national rural employment guarantee for women's agency and productivity", Gender Pathways Out of Poverty, Rural Development, www.fao-ilo.org/fileadmin/user_upload/fao_ilo/pdf/Papers/Kelkar_Final_NewV.pdf.

Kostzer, Daniel. 2008. "Argentina: A Case Study on the *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, or the Employment Road to Economic Recovery", www.levyinstitute.org/pubs/wp_534.pdf.

NOTAS FINALES

- ¹ Blanchard, O., G. Dell'Ariccia, y P. Mauro. 2010. "Rethinking Macroeconomic Policy". Staff Position Note SPN/10/03. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, Departamento de Investigación; y Ostry, D.J., A.R. Ghosh, K. Habermeier, M. Chamon, M.S. Qureshi y D.B.S. Reinhardt. 2010. "Capital Inflows: The Role of Controls". Staff Position Note SPN/10/04. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, Departamento de Investigación.
- ² PNUD. 2010. *Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Publicado en <http://content.undp.org/go/newsroom/publications/poverty-reduction/poverty-website/mdgs/beyond-the-midpoint.en>.
- ³ El espacio fiscal puede definirse como "el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía".
- ⁴ Varias secciones de un borrador anterior de este informe sobre políticas se redactaron para un módulo destinado a un taller de validación organizado por la Oficina Internacional del Trabajo.
- ⁵ Dreze, J., y A.K. Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- ⁶ Conocidos igualmente como programas de empleo garantizado, programas de empleo público, programas de alimentos por trabajo, programas de obras públicas o programas de empleo de último recurso.
- ⁷ En los programas de obras públicas y de empleo garantizado, los salarios constituyen un elemento político importante que requiere un detenido examen (por ejemplo, pagar el salario mínimo, pagar salarios de mercado, pagar salarios basados en las tareas realizadas o de acuerdo con una tarifa diaria). Fijar salarios inferiores a lo que la tarifa de mercado podría contribuir a mejorar las condiciones de vida de los y las participantes y un salario mínimo *de facto* para los trabajadores y las trabajadoras sin cualificación del sector no estructurado. Sin embargo, esta opción podría ejercer presión sobre algunos sectores económicos, tanto estructurados como no estructurados.
- ⁸ Véase una excelente introducción a estas cuestiones en la sección 5.8 "Wage-Setting" en Miller, S., R. Lal, M. Lieuw-Kie-Song y D. Kostzer. 2010. "Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach". Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper66.pdf.
- ⁹ Dreze y Sen (1989), op. cit; Tcherneva, P., y L.R. Wray. 2007. "Public Employment and Women: The Impact of Argentina's Jefes Programme on Female Heads of Poor Households". Working Paper 519. Annandale-on-Hudson, NY: Instituto de Economía Levy del Bard College; y Papadimitriou, D.B. 2008. "Promoting Equality through an Employment of Last Resort Policy". Working Paper 545. Annandale-on-Hudson, NY: Instituto de Economía Levy del Bard College.
- ¹⁰ Minsky, H.P. 1986. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven, CT: Yale University Press.

- ¹¹ Véase Falth A. y Abbadi M., *"La Crisis Financiera y Económica"*, Nota de Orientación, Serie del PNUD sobre igualdad de género y reducción de la pobreza, Número 1, Diciembre de 2009. Banco Mundial. 2008. *Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations*. Washington, DC: Banco Mundial, Human Development Network. Poverty Reduction and Economic Management Network. Este informe afirma que diversas estimaciones coinciden en que el aumento global del número de personas que viven en la pobreza a causa de la crisis alimentaria ronda los 100 millones; El Banco Mundial calcula que, debido a la crisis financiera, entre 53 y 79 millones de personas se encuentran por debajo del umbral de pobreza de 1.25 y 2.00 dólares al día, respectivamente. Véase Ravallion, M. 2009. "Bailing Out the World's Poorest", *Challenge* 52(2): 55-80, y www.voxeu.org/index.php?q=node/3520; véase igualmente Banco Mundial. 2008. *Global Economic Prospects*. Washington, DC: Banco Mundial.
- ¹² Buvinic, M. 2009. "The Global Financial Crisis: Assessing Vulnerability for Women and Children, Identifying Policy Responses." Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 53º período de sesiones, 2 a 13 de marzo, Nueva York.
- ¹³ Statistics South Africa, Quarterly Labour Force Survey (QLFS), varios números 1998-2009. Véanse las estadísticas en línea en: www.statssa.gov.za/keyindicators/keyindicators.asp.
- ¹⁴ Para más información sobre el trabajo de cuidados no remunerado, véase: Falth, A., y M. Blackden. 2009. "Trabajo de cuidados no remunerado, Nota Política Serie del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Igualdad de Género y Reducción de la Pobreza, Número 01, Octubre de 2009, Nueva York. Publicado en: <http://www.undp.org/spanish/temas/mujer.shtml>; Antonopoulos, Rania. 2008. "The Unpaid Care Work- Paid Work Connection." Documento de trabajo núm. 86, Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, abril; *Unpaid work and the economy: poverty, time use and gender in developing countries*, R. Antonopoulos y I. Hirway (encargados de la edición.) Palgrave-McMillan, diciembre de 2009.
- ¹⁵ Tcherneva y Wray (2007), op. cit.
- ¹⁶ El EPWP de Sudáfrica, influido por las normas laborales nacionales contempladas en los objetivos del Código de Buenas Prácticas, establece igualmente que al menos un 40 por ciento de las personas empleadas sean jóvenes y un 3 por ciento personas con discapacidad (estos porcentajes se incrementarán con el tiempo).
- ¹⁷ Devereux, S., y C. Solomon. 2006. "Employment Creation Programmes: The International Experience." Cuestiones de empleo y pobreza, documento de debate 24. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Análisis de los Mercados Económicos y Laborales.
- ¹⁸ Tepepa, M. 2009. "Community Development and ELR: A Gender Perspective on the Jefes y Jefas de Hogar." Conferencia PNUD-LEVY sobre "Employment Guarantee Policies: Responding to the Current Crisis, Promoting Long-Term Development Goals," Junio 22 y 23, Annandale-on-Hudson, NY: Instituto de Economía Levy del Bard College.
- ¹⁹ Gutiérrez, María T., Relaciones de género en un proyecto de infraestructura vial: Medidas afirmativas en pro de la inclusión de la mujer en el espacio laboral, Perú: (Provias RuralIMTC. 2005 Perú).
- ²⁰ Las normas laborales internacionales Organización Internacional del Trabajo (OIT) ofrecen orientaciones sobre las cuestiones relacionadas con la igualdad salarial. Tres Convenios de la OIT a los que debe prestarse especial atención son: el Convenio nº 100 relativo a la igualdad de remuneración de 1951, el Convenio nº 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958 y el Convenio nº 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares de 1958.
- ²¹ Véase Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago. Publicado en: www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf.
- ²² La OIT defiende desde hace decenios el uso de técnicas de construcción con gran intensidad de mano de obra. Con la asistencia técnica de personal especializado en ingeniería, un proyecto de construcción puede diseñarse de tal forma que se utilice más mano de obra y menos máquinas, maximizando así el contenido de mano de obra de la producción. Véase: www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/about/index.htm.
- ²³ Antonopoulos, R. 2007. "The Right to a Job, the Right Types of Projects: Employment Guarantee Policies from a Gender Perspective." Documento de trabajo 516. Annandale-on-Hudson, NY: Instituto de Economía Levy del Bard College.

²⁴ Los resultados empíricos figuran en el Proyecto del equipo sobre cuestiones de género del PNUD y el Instituto Levy 2008, publicado en: www.levy.org/pubs/UNDP-Levy/EGS.html. Véase igualmente: Antonopoulos, R. 2010. "Why President Obama Should Care About 'Care': An Effective and Equitable Investment Strategy for Job Creation." con K. Kim, T. Masterson, y A. Zacharias. Informe sobre políticas públicas 108. Annandale-on-Hudson, NY: Instituto de Economía Levy del Bard College; Simonazzi, A. 2009. "Care Regimes and National Employment Models." *Cambridge Journal of Economics* 33(2): 211-232; y Warner, M.E., y Z. Liu. 2006. "The Importance of Child Care in Economic Development: A Comparative Analysis of Regional Economic Linkage." 20(1): 97-103.

Si desea realizar consultas o recibir información adicional, puede contactar a Anna Fälth, del equipo de género del PNUD, anna.falth@undp.org.

Esta Nota fue elaborado por Rania Antonopoulos, Anna Falth, Jeffrey Stern y Mette Bloch Hansen con comentarios y sugerencias de Diana Alarcón, Carmen de la Cruz, Indira Hirway y Koh Miyaoi.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
304 East 45th Street
Nueva York, NY 10017

www.undp.org/spanish/temas/mujer.shtml o www.undp.org/spanish/temas/pobreza.shtml

Las opiniones expresadas en esta Nota de Políticas no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, o de sus Estados miembros.

Editor: Jeffrey Stern, Suazion, Inc.
Diseño: Kimberly Koserowski, First Kiss Creative LLC
Traducción: Comunicación Multilingüe, S.L.
Impresión: A.K. Office Supplies