



Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

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



Nota orientativa 8
Interlocutores sociales y
procesos sociales en los PPE

Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otobe, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 8

Interlocutores sociales y procesos sociales en los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos
04.03.7

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

Nota orientativa 8

Interlocutores sociales y procesos sociales en los PPE



Objetivo

Esta nota tiene como objetivo explorar la economía política de los programas públicos de empleo (PPE)¹ y los sistemas de garantía del empleo (SGE), y analizar el modo en que los procesos sociales influyen en el alcance de las políticas para dichos sistemas y programas, las distintas formas en que las comunidades y los beneficiarios pueden participar en su diseño y ejecución, y las fortalezas y los riesgos de dichos procesos.

Introducción

En contextos de crisis, en que se reconoce ampliamente la necesidad de realizar intervenciones para crear empleo, el consenso sobre la importancia de emprender programas públicos de empleo (PPE) suele institucionalizarse en pactos sociales que unen a diversos interlocutores sociales. Ello quedó de manifiesto en el reciente Pacto Mundial para el Empleo y las estrategias de respuesta a la crisis de muchos países, que reflejan la importancia que tienen estos programas para los principales interlocutores sociales.

En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa se reconoce que:

La OIT tiene la obligación solemne de fomentar entre las naciones del mundo programas que permitan lograr los objetivos del pleno empleo y la elevación del nivel de vida, un salario mínimo vital y la extensión de las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten, junto con todos los demás objetivos establecidos en la Declaración de Filadelfia. (OIT, 2008)

Una cuestión que cabe plantearse es en qué medida los PPE y las garantías del empleo contribuyen al objetivo de garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten, así como a los objetivos más amplios del pleno empleo y el trabajo decente, con los que se han comprometido los interlocutores sociales en virtud de los convenios fundamentales de la OIT.

¹ Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

Si bien los PPE a menudo han sido políticas de respuesta iniciadas desde el centro – y utilizadas como políticas de empleo tanto por los regímenes totalitarios como por las democracias –, también hay ejemplos de programas que han surgido como resultado de la movilización social de grupos locales en reclamo de empleo y del derecho al trabajo, como ha sido el caso en la Argentina y la India.

La cuestión de cómo y por qué las políticas públicas de fomento del empleo pasan al primer lugar de la agenda política influye en la forma de institucionalizar las consultas y la participación: en la asignación de prioridades a los programas y el diseño a nivel nacional; en el papel que desempeñan las comunidades y los participantes en la ejecución local de los proyectos y su evaluación; y en la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Los PPE son una poderosa herramienta de política, pero también pueden ser utilizados de manera indebida, ya sea por un diseño inadecuado o simplemente como resultado del oportunismo o la mala gestión. Hay casos en que se han puesto en marcha PPE para obtener votos, utilizándose como instrumentos de clientelismo para asegurar o consolidar el poder, o para apaciguar a los pobres y compensar las demandas de más derechos o cambios en las políticas. Estos efectos pueden darse a nivel nacional, o pueden ser una característica de la ejecución a nivel local – o algunas veces solo de determinadas zonas en particular –. Cuando los PPE se aplican de manera vertical, y el margen de control y rendición de cuentas público es limitado, también puede darse lugar a la corrupción. Las experiencias negativas en este sentido han dañado la imagen de los PPE en algunos contextos, y pueden alimentar la oposición a su puesta en funcionamiento. La experiencia muestra que los riesgos son reales.

En la presente nota se explora el papel de los procesos políticos, los pactos sociales y las asociaciones en la creación de consenso político y el establecimiento de marcos nacionales, así como el modo en que han sido institucionalizados los enfoques consultivos y participativos en los PPE para profundizar su impacto en el desarrollo de la comunidad y mejorar su transparencia y capacidad de rendición de cuentas. De este modo, se basará fundamentalmente en estudios de casos de países, organizados según los siguientes títulos:



© OIT/Marcel Crozet

- Los pactos sociales y la política de los PPE.
- Movilización social en torno a la demanda de empleo y el derecho al trabajo.
- Auditorías sociales, rendición de cuentas y transparencia.
- Liberar las iniciativas comunitarias y fortalecer los procesos de planificación del desarrollo local.
- Participación en la focalización y la planificación de los programas.



Los pactos sociales y la política de los PPE

En el Pacto Mundial para el Empleo, las iniciativas públicas de fomento del empleo forman parte de las políticas de empleo en las que concuerdan los interlocutores sociales. Sin embargo, dicho consenso no se refleja o adopta necesariamente a nivel nacional, y las políticas pertinentes admiten interpretaciones amplias que abarcan todo el espectro de PPE y SGE.


Si bien los PPE suelen tener un amplio apoyo como medida de respuesta a la crisis a corto plazo, puede que el consenso comience a debilitarse a medida que el programa extiende su duración y amplía su escala. A continuación se presentan las posiciones que tradicionalmente adoptan los interlocutores sociales mandantes de la OIT – aunque deberán tomarse como tendencias sujetas a variaciones en la práctica –.

Cuadro 1. Actitudes políticas frente a los PPE y los SGE – gobierno, empresas y trabajadores

Principales actitudes políticas frente a los PPE/SGE	Gobierno	Empresas	Trabajadores
Los PPE como respuesta a crisis, o situaciones de fuerza mayor	En un contexto de crisis nacional, como un tsunami o una sequía, los PPE son un instrumento de apoyo vital que también puede utilizarse para reconstruir/regenerar los activos destruidos.		
Como respuesta a deficiencias o fallos del mercado	Los PPE pueden crear oportunidades de empleo cuando los mercados fallan.	<i>A veces</i> los mercados fallan, en cuyo caso los PPE pueden crear oportunidades de empleo.	<i>A menudo</i> los mercados fallan, por ello los PPE deberían ofrecer empleo cuando puedan.
Como estímulo económico	Los PPE pueden estimular la demanda agregada en épocas de recesión. Para los programas de infraestructura, también se reconoce que el desarrollo de la infraestructura local puede también tener un importante efecto multiplicador del empleo.		
Como mecanismo flexible para abordar múltiples desafíos	Todos los interlocutores sociales reconocen que un PPE es una herramienta adaptable para abordar múltiples prioridades, entre otras, los retrasos en las infraestructuras, los problemas ambientales, la mejora de los ingresos de los pobres. Puede que difieran en cuanto a dónde centrar la atención, y respecto de si el empleo es su propósito principal o secundario.		
Consecuencias sociales	Los PPE reducen la pobreza mediante la transferencia de ingresos, la promoción de la inclusión social, el desarrollo del capital humano, la mejora de empleabilidad, y pueden contribuir a reducir la delincuencia.		
Efectos en los mercados de trabajo	Son importantes para establecer un piso salarial y normativo. PERO preocupa el hecho de que puedan distorsionar el mercado de trabajo. Dependiendo del gobierno, el grado de preocupación tenderá a alinearse con el sector empresarial o con los trabajadores.	Preocupa el hecho de que puedan distorsionar el mercado de trabajo. En particular, preocupa que los salarios sean más altos que los del mercado, que se cree una presión alcista en los salarios, y que se desplace a los trabajadores de los puestos de trabajo existentes.	Es importante apoyar los PPE/SGE cuando ayudan a establecer un piso normativo y promover el trabajo decente. PERO preocupa el hecho de que los salarios sean más bajos que el salario mínimo, se socaven los logros alcanzados en el lugar de trabajo, se sustituyan los empleos existentes por otros con peores condiciones y se erosionen los avances en materia de trabajo decente.

Asequibilidad	Existen preocupaciones respecto de la sostenibilidad fiscal, los riesgos de inflación, los posibles sacrificios de otros gastos importantes.	Sostenibilidad fiscal; riesgo de inflación; aumento de impuestos en el sector privado.	No suele suscitar preocupación, a menos que deba sacrificarse explícitamente otro gasto social.
Uso de métodos intensivos en empleo en obras de infraestructura	Tiene ventajas para la balanza de pagos; permite crear infraestructura Y empleos. PERO Puede que se entelezca la prestación de servicios básicos y creación de infraestructura económica, en cuyo caso el gobierno deberá rendir cuentas; preocupa la baja calidad de los activos; los métodos intensivos en mano de obra requieren calificaciones especiales.	Tiene un impacto positivo en la provisión de bienes y servicios; genera oportunidades para el sector privado, incluidos los pequeños contratistas; promueve el desarrollo del sector de la construcción local; el aumento en el gasto de consumo es bueno para las empresas locales. Preocupa que pueda demorarse el cumplimiento de los proyectos de creación de infraestructura económica necesarios para el crecimiento; la posible baja calidad de los activos y lo onerosos que puedan ser los mecanismos contractuales.	Preocupa que los trabajos sean de carácter temporal y paguen por debajo del salario mínimo. PERO Ayuda a la creación de empleo, la reducción de la pobreza y el desarrollo de infraestructuras a favor de los pobres.
Impacto político	Puede aumentar el apoyo al gobierno por parte de los pobres, aunque ello puede volverse en su contra si la ejecución del programa es deficiente.	Puede aumentar el apoyo al gobierno; si ello se considera positivo o negativo dependerá de las características del gobierno de turno.	Puede aumentar el apoyo al gobierno; si ello se considera positivo o negativo dependerá de la naturaleza del gobierno de turno.
Corrupción y clientelismo	Por lo general es una preocupación compartida, aunque es posible que exista desconfianza entre los interlocutores acerca de las motivaciones que lleven a cada uno a proponer o apoyar un PPE/SGE.		

En un contexto en que existe un consenso bastante amplio sobre el potencial positivo de los PPE, ninguna de las preocupaciones planteadas son insuperables para ninguno de los interlocutores sociales, y por esa razón los programas han sido un componente de la política de empleo capaz de resistir las situaciones de crisis. En particular, dichas preocupaciones son bastante menos graves que las consecuencias políticas, sociales y económicas de **no** aplicar un programa público de empleo.



En Sudáfrica, por ejemplo, la necesidad de establecer un programa ampliado de obras públicas fue una de las únicas políticas en las que se pudo llegar a un acuerdo en una Cumbre sobre Crecimiento y Desarrollo, de carácter tripartito, celebrada en 2002. Se negoció una concesión importante en cuanto a la tasa salarial: los trabajadores acordaron percibir un salario inferior al salario mínimo, fundamentalmente a cambio de que se institucionalizaran instancias de capacitación en el programa y poder así mejorar sus posibilidades de acceder a un trabajo decente tras “dejar” el programa. A partir de 2010, se estableció un salario mínimo para el Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP) que equivalía al salario mínimo más alto de la economía.

El sector empresarial de Sudáfrica ha apoyado sistemáticamente al PAOP, y ha creado un Fondo Fiduciario Empresarial para financiar un programa de apoyo técnico que asiste en su puesta en marcha.

Recuadro 1. El sector privado apoya el programa de obras públicas en Sudáfrica

Como parte de su programa para el desarrollo empresarial, la rehabilitación comunitaria y las obras públicas, el Fondo Fiduciario Empresarial firmó un memorando de entendimiento con el Ministerio de Obras Públicas e inyectó 100 millones de rand al PAOP, según afirmó el martes Brian Whittaker, Oficial Principal de Operaciones del Fondo.

El PAOP es el programa gubernamental a gran escala encargado de prestar servicios y crear infraestructura utilizando métodos intensivos en mano de obra. Emplea presupuestos existentes del sector público en el marco del programa de reducción de la pobreza.

Reconociendo la amenaza que plantea la falta de empleo y la inestabilidad socioeconómica que ello acarrea, el Fondo se ha comprometido a trabajar con el gobierno para reducir a la mitad la tasa de desempleo.

“El desempleo es un problema acuciante. A menos que trabajemos juntos el sector privado y el público para abordarlo, seguirá siendo un reto de difícil solución. Tenemos ocho millones de personas desempleadas que necesitan que tomemos medidas urgentes”, dijo Whittaker.

Fuente: S. Mzolo: “R100m boost for public works programme”, *Mail and Guardian* (Johannesburgo, 2005), 10 de marzo.

Un factor clave de la negociación de acuerdos tripartitos nacionales tiene que ver, no obstante, con quienes no están sentados a la mesa de negociación. Las personas desempleadas difícilmente están organizadas, y aunque los sindicatos tienen la función de representar sus intereses, lo hacen como representantes indirectos y con distintos grados de éxito. A aquellos que se desenvuelven en el sector informal – ya sean trabajadores,

las personas más pobres entre los pobres, empleadores o trabajadores por cuenta propia – les afecta directamente el debate en torno a las tasas salariales, aunque rara vez estén representados por las empresas o los trabajadores. La tarea de representarlos recae en el gobierno, que puede o no ser eficaz a la hora de actuar en nombre de quienes no están presentes.

Como resultado, el modelo tripartito clásico no representa a aquellos interesados a quienes más concierne el PPE, ni es siempre la forma que deben adoptar las consultas y el diálogo. Si bien el PAOP de Sudáfrica surgió directamente a partir de negociaciones tripartitas, que también incluían un mecanismo para incorporar las opiniones de la comunidad en los procesos de consulta, en Etiopía y la India la participación y/o la movilización populares adoptaron formas muy diferentes, y ni las empresas ni los trabajadores del sector formal participaron en ninguno de ellos.

Por lo tanto, ¿qué importancia tiene el diálogo social en el proceso de establecer un PPE y determinar la forma que debería adoptar?

En lo que respecta al diálogo social, el principio fundamental es que quienes estén más directamente involucrados también estén representados en los procesos de diálogo social para que estos les resulten efectivos. Pero aunque puedan preferirse los procesos representativos, es decir, procesos que creen estructuras que representen efectivamente a distintos tipos de interesados, estos pueden tener una naturaleza desigual, y muchas veces quienes menos poder tienen son quienes peor representados están en los procesos de diálogo social.



© OIT/Marcel Crozet

Recuadro 2. ¿En qué condiciones funciona mejor el diálogo social?

En Etiopía, el proceso de diseño del Programa de redes de seguridad productivas (PRSP) no contó con la participación de los tradicionales interlocutores tripartitos, pero sí con la de interesados en los resultados reales del programa. Entre ellos figuraban el Gobierno de Etiopía, donantes internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) con un largo historial de prestación de ayuda alimentaria. Pese a las claras limitaciones en términos de representación, el proceso alcanzó un consenso suficiente para permitir que la aplicación del PRSP alcanzara a ocho millones de personas. Estas son algunas de las razones por las cuales el proceso de negociación de los términos del programa resultó efectivo:

- Había muchas cuestiones en juego – literalmente, millones de vidas –. Todas las partes eran conscientes de ello, por lo tanto no podían permitirse que el programa fracasase.
- A nivel institucional, se apostó fuerte: todas las partes en el PRSP también se jugaban mucho, habida cuenta de su largo historial de apoyo y compromiso para evitar que vuelvan a producirse hambrunas.
- Hubo consenso sobre la necesidad de modificar el *statu quo* de las respuestas impulsadas por situaciones de emergencia.
- Todos los participantes tenían claro que se necesitaban unos a otros y que no podían solucionar el problema por sí solos.
- Ninguna de las partes tenía el poder de adoptar una decisión ejecutiva sobre los temas principales.
- Se disponía de conocimientos y experiencias colectivas sobre la complejidad del problema que el PRSP trataba de resolver.
- Se establecieron estructuras de diálogo y negociación, que facilitaron la formulación de un conjunto acordado de principios y el diseño pormenorizado del programa.

¿Podría considerarse este proceso como una forma de diálogo social?

¿Cuáles son los criterios de un diálogo social efectivo? ¿En qué se diferencian de lo expuesto anteriormente?

¿Es el diálogo social una condición necesaria para que un programa público de empleo sea efectivo?

Fuente: M. Lieuw Kie Song: *Integrating public works and cash transfer in Ethiopia: Implications for social protection, employment and decent work*, Documento de trabajo núm. 84 (Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

Movilización social en torno a la demanda de empleo y el derecho al trabajo

En la India, los logros alcanzados en la institucionalización de una garantía del empleo se originaron gracias a la movilización social y a la labor de organizaciones locales, y posteriormente se tradujeron en un cambio de gobierno fundado en una alianza política electoral.

El aumento de la desigualdad en la India durante los años noventa ha sido descrito como “el hambre en medio de la abundancia”, una situación en que el crecimiento significaba más ingresos para las ciudades, mientras que en las zonas rurales las fuertes sequías provocaban inanición, muerte y una ola de suicidios entre los agricultores. Parte de la respuesta del gobierno fue emprender obras públicas para aliviar los problemas de la sequía. En el Estado de Rajastán, una organización local denominada Mazdoor Kisan Shakti Sanghthana (MKSS) destapó un fraude masivo en estos programas de obras públicas, y pidió información a las autoridades locales:

Pronto los aldeanos se dieron cuenta de que habían sido engañados y que trabajos que representaban millones de rupias figuraban como realizados cuando, en realidad, nunca se habían llevado a cabo. Obras públicas antiguas se hacían pasar por nuevas. Los contratistas y las élites locales habían recibido pagos por estructuras inexistentes. Supuestamente, se habían pagado salarios a personas de cuya existencia no se tenía constancia en la aldea².

La corrupción en las obras públicas precipitó una campaña masiva que exigía el derecho a la información y la rendición de cuentas pública. A ello se sumó una petición para conseguir una garantía del empleo. Como doble resultado de este proceso de movilización social, se promulgaron la Ley del Derecho a la Información (LDI) y la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGGER): dos medidas del gobierno de coalición electo en 2004 a favor de una plataforma para el desarrollo y el empleo rurales.

El vínculo con la Ley del Derecho a la Información se ha institucionalizado en la LNMGGGER, en particular en su obligatorio e importante compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas pública. La movilización y el activismo social que lograron estos resultados se han canalizado, en gran medida, en el funcionamiento de la LDI a través de la LNMGGGER, y se han encauzado en el proceso de las auditorías sociales. Así, los principales defensores de la LNMGGGER son también sus críticos más severos, lo cual

² N. Burra: *Transparency and accountability in employment programmes: the case of NREGA in Andhra Pradesh*. Occasional paper (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2008), <http://www.levyinstitute.org/pubs/EFE> (consultado el 18 de octubre de 2010).

ayuda a mantener el alto listón de la transparencia, la rendición de cuentas y cumplimiento con los pobres.

En la Argentina, parte de la respuesta a una seria crisis política en 2001 estuvo dada por una movilización social en torno a la demanda de empleo. A ello siguió, en 2002, la introducción de un PPE de gran escala. Sin embargo, a diferencia de la India, ello no se institucionalizó como programa a largo plazo ni como garantía del empleo.

Sin el apoyo de los sindicatos tradicionales, ni lugares de trabajo donde hacer huelga, los desempleados de la Argentina tuvieron que buscar otras vías para expresar su descontento. Reconociendo el poder que tenía la interrupción del comercio para llamar la atención de los funcionarios del gobierno, quienes clamaban por un cambio tomaron las calles utilizando una táctica de “corte de ruta” o “piquete”; así, los manifestantes impedían el movimiento del tráfico y mercancías por rutas provinciales, nacionales o internacionales cortando el acceso a las vías públicas... Su capacidad para obstruir importantes rutas de transporte y de comercio ha dado a los “piqueteros” el poder de interrumpir el comercio y las funciones de gobierno, lo que dio a estos activistas un amplio poder político y demostró que el “corte de ruta” puede ser un arma para perturbar el comercio tan poderosa como la huelga laboral de los trabajadores industriales³.

El movimiento piquetero ya había comenzado a cobrar impulso en el momento del colapso económico del país en 2001, que dejó a más del 50 por ciento de los habitantes del Gran Buenos Aires por debajo del umbral de la pobreza y a más de dos tercios de la fuerza de trabajo urbana sin trabajo⁴. “Nos dimos cuenta de que estábamos hambrientos y abatidos. Fue en ese momento cuando pusimos la dignidad en el centro de nuestra lucha contra la humillación y el conformismo⁵.”

Siguiendo la recomendación del Fondo Monetario Internacional sobre cómo solucionar la crisis financiera, el gobierno se propuso estabilizar la economía y reducir el gasto social para eliminar el déficit. No obstante, las divisiones en el gobierno de coalición del Presidente de la Rúa, entre quienes abogaban por un diálogo con los piqueteros (y políticas para dar respuesta a sus reclamos, incluido el del empleo), y quienes proponían un

³ M. Birss: “The *Piquetero* Movement: Organizing for democracy and social change in Argentina’s informal sector”, en *Journal of the International Institute* (Ann Arbor, MI, University of Michigan, 2005), Vol. 12, núm. 2.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Dinerstein, A. C. *The politics of unemployment: Employment policy, the unemployed workers organizations and the State in Argentina (1991-2005)*, Non-Governmental Public Action Programme Working Paper Series (Londres, London School of Economics, 2008).”

mayor uso de la fuerza para controlar las perturbaciones, llevó al colapso del gobierno⁶.

En enero de 2002 se declaró una Emergencia Ocupacional Nacional y se celebraron consultas con una amplia gama de grupos de la sociedad civil, entre otros, grupos religiosos, sindicatos y el sector privado, en el marco de una Mesa Redonda para el Diálogo en la Argentina. Uno de los resultados de estos procesos fue el lanzamiento del programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que ofrecía una transferencia monetaria mensual a las dos millones de personas que se registraron, a condición de que desempeñasen una labor productiva de cuatro horas al día y/o asistieran a un curso de capacitación, y enviaran a sus hijos a la escuela⁷.

El programa estuvo vigente hasta 2005, y fue sustituido por mayores medidas de protección social, así como por un programa de desarrollo empresarial, que prevé también el apoyo a los emprendimientos comunitarios iniciados en el programa Jefes, aunque este ya no cuenta con la dimensión de empleo financiado por el gobierno.

Lo que resulta interesante en el contexto de esta nota es la medida en que la respuesta popular a la supresión del programa no ha sido suficiente para revertir el proceso.

Como siempre, deben tenerse en cuenta muchos factores y análisis diversos. Por ejemplo, se insinuó que el gobierno buscó alcanzar sus objetivos utilizando una estrategia concertada de “divide, controla y vencerás” en relación con las organizaciones de trabajadores desempleados. A su vez, se cree que estas organizaciones desarrollaron una forma de clientelismo respecto de la asignación de los puestos de trabajo y los beneficios del programa que llevó a una mayor pérdida de apoyo, inclusive entre los pobres, y que el uso continuado de las tácticas de perturbación económica también contribuyeron a que el programa perdiera apoyo entre la clase media. Además:

Mientras que el gobierno sostenía que el programa proporcionaría ayuda económica de manera rápida a las familias en situación de vulnerabilidad y mejoraría la gestión del mercado de trabajo, el plan estimuló la informalidad, la ilegalidad y la desigualdad. Por un lado, hubo un aumento sustancial de la cantidad de beneficiarios (casi dos millones) y familias enteras comenzaron a beneficiarse de las políticas como resultado de dirigir las ayudas a los jefes de hogar. Por otro, el plan fomentó inadvertidamente unas condiciones de trabajo precarias y el deterioro de las relaciones laborales, pues los trabajadores oficialmente desempleados en el sector formal con hijos menores de 18 años se registraron para acceder a los beneficios mientras seguían trabajando en la economía informal.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*



Frecuentemente, estos trabajadores estaban más al tanto de cómo acceder al plan que los desempleados... Así, un círculo vicioso de informalidad e ineficacia política contradecía los dos objetivos primordiales del gobierno: ayudar a los sectores más vulnerables de la sociedad y poner fin al empleo sumergido⁸.

Tanto en la Argentina como en la India, la movilización social centrada en la demanda de empleo cambió el panorama político; lo disímil de los resultados a más largo plazo pone de manifiesto las grandes diferencias en la economía política en esos dos contextos. Por ejemplo, hay diferencias en la forma en que se crearon – o no crearon – y mantuvieron las alianzas, y en las distintas relaciones forjadas entre el Estado y los principales actores sociales una vez satisfecha la demanda de empleo en sus respectivas formas. La viabilidad política de los PPE se basa en un conjunto de cuestiones de esa naturaleza, en todos los contextos.

Auditorías sociales, rendición de cuentas y transparencia

En la India, una característica fundamental de la LNMGGGER es la institucionalización de la participación pública y el papel de las organizaciones de la sociedad civil para asegurar la transparencia y la

⁸ *Ibíd.*

rendición de cuentas pública. En particular, la Sección 17 de la Ley exige que se lleven a cabo auditorías sociales cada seis meses.

Las preocupaciones relacionadas con la corrupción, el clientelismo y el fraude afectan el apoyo que pueda recibir un PPE en muchos contextos, y el concepto de las auditorías sociales, y su puesta en marcha en la India, se está observando de cerca y adaptándose a PPE en otros países.

En la India, el concepto de auditoría social surgió a partir de los procesos y movilizaciones sociales que dieron lugar a las leyes LDI y LNMGGGER: el derecho a obtener información de las autoridades locales se utilizó como mecanismo para exigir responsabilidades al gobierno por la puesta en marcha de la LNMGGGER. En la práctica, la metodología para llevar a cabo auditorías sociales, el fomento de la capacidad para su realización y la claridad con que se definen las funciones y relaciones entre los funcionarios del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en dicho proceso han propiciado un enfoque de “aprendizaje en la práctica”, elaborado paralelamente a la puesta en funcionamiento de la LNMGGGER – lo cual ha planteado una serie de complejos desafíos metodológicos y de ejecución –.

Recuadro 3. Auditorías sociales en la LNMGGGER

El establecimiento de un protocolo de auditorías sociales para la LNMGGGER requiere la definición de distintas etapas (o conjuntos de derechos). Estas son:

- A. Registro y expedición de tarjetas de trabajo.
- B. Solicitud de trabajo y acceso a un empleo oportunamente; de lo contrario, recibir un subsidio de desempleo.
- C. Participación en la determinación de los proyectos y su ubicación, y expedición de una orden de trabajo.
- D. Participación en la supervisión y la medición/evaluación del trabajo.
- E. Desembolso del pago de los salarios, de manera oportuna.

Para cada una de estas etapas (o derechos) deberán determinarse las vulnerabilidades y peligros, y será preciso determinar y elaborar el método de auditoría social más adecuado y ajustar las responsabilidades y los plazos institucionales.

Fuente: Centre for Equity Studies (2005). *Social audit and the MGNREGA users manual* (Hyderabad, National Institute of Rural Development).

El proceso de las auditorías sociales varía considerablemente de un estado a otro, pero un estudio de caso en Andhra Pradesh ilustra algunas de sus principales dificultades y enseñanzas. En 2006, poco tiempo después de iniciar la LNMGGGER, el Gobierno de Andhra Pradesh decidió emprender una auditoría social en una zona en que el proceso formal de auditoría del Gobierno había dado un “cheque en blanco” al anterior Programa Nacional

de Alimentos por Trabajo. En el proceso se encontraron enormes anomalías, por lo que el estado propició la introducción concertada de las auditorías sociales:

En este caso, la iniciativa provino del gobierno estadual que invitó a 31 redes de ONG y organizaciones de la sociedad civil, 1.000 voluntarios de ONG y organizaciones de la sociedad civil locales, 25 escritores del Foro de Escritores de Anantapur, estudiantes, capacitadores, funcionarios y auditores del gobierno a llevar a cabo una evaluación independiente de la aplicación de la LNMGGGER en el distrito de Anantapur – uno de los más pobres y propensos a las sequías del país –. [...] Fue quizás la primera vez que un gobierno estadual pedía a una organización de la sociedad civil que asumiera el liderazgo de la detección de casos de corrupción y mala gestión apelando a la LDI. Basándose en la experiencia de la auditoría social en Dungarpur, se iniciaron “padyatras”, o caminatas, bajo el lema “Grameena Upadhi Hami Yatra”, durante 10 días. Las organizaciones de la sociedad civil impartieron programas de capacitación para funcionarios del gobierno con el fin de explicar el proceso de las auditorías sociales, que aún no se había comprendido plenamente. Posteriormente, grupos de ciudadanos integrados por diez personas cada uno visitaron 600 pueblos en 38 *mandals* (unidades administrativas) donde se estaban llevando a cabo procesos de auditoría social⁹.

Recuadro 4. Desafíos en la institucionalización del papel de la sociedad civil en las auditorías sociales

El grado de participación de la sociedad civil en la evaluación de la LNMGGGER descrito anteriormente es notable. No obstante, se plantean algunos desafíos que le son propios:

- ¿Hasta qué punto estas formas de organización de la sociedad civil representan siempre los intereses de los participantes a nivel local?
- ¿En qué medida debe institucionalizarse su papel como parte del proceso de auditoría social?
- Con el transcurso del tiempo, ¿cómo se adapta el papel de los diversos tipos de organizaciones de la sociedad civil en el proceso?
- ¿En qué medida estas formas de organización pueden “dejar de lado” otras voces menos organizadas del ámbito local?

⁹ N. Burra: *Transparency and accountability in employment programmes: the case of NREGA in Andhra Pradesh*. Occasional paper (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2008), <http://www.levyinstitute.org/pubs/EFE> (consultado el 18 de octubre de 2010).

Burra (2008) destaca algunos de los problemas de institucionalizar un método para efectuar auditorías sociales que dependa del activismo social:

Teniendo en cuenta el tamaño de un país y su población, y el hecho de que hay muy pocos expertos disponibles para llevar a cabo las auditorías sociales, ¿se puede abarcar todo el país, incluso durante un año? La respuesta es no. Y depender de activistas sociales externos, capacitados y bien informados es difícilmente un método fiable, reproducible e institucionalizable, habida cuenta de la escasez de personas con experiencia directa en la esfera de las auditorías sociales¹⁰.

El proceso también ha tenido algunas consecuencias no buscadas en cuanto a la respuesta de los funcionarios del gobierno:

Para ser honesta, en las zonas en que la capacidad es débil, es posible que los funcionarios locales se sientan tan amenazados por el proceso de auditoría social que prefieran no poner en marcha el programa y así evitar pasar por ese trance. Y en muchas zonas, pueden cometerse errores ante programas nuevos. ¿Cómo se institucionaliza una auditoría social de tal modo que saque a la luz y desestime la corrupción, pero sin que se convierta en una “caza de brujas” y al mismo tiempo ofrezca un incentivo a los funcionarios para actuar de la mejor manera posible?¹¹


Un punto clave que se cuestiona a las auditorías sociales es el relacionado con quiénes tienen derecho a participar, y en particular el papel que en ellas desempeñan las ONG.

Según la Ley, los procesos de auditoría social son acordados por el *Gram Panchayat* responsable de la ejecución del programa, y adoptan la forma de una asamblea local de ciudadanos en el territorio de su jurisdicción. Uno de los resultados de esta formulación ha sido la exclusión de los representantes de organizaciones de la sociedad civil que no eran residentes en la zona. Al reclamar su derecho, las organizaciones han puesto de manifiesto las relaciones desiguales de poder existentes entre el *Gram Panchayat* y los residentes locales. Si bien en el pasado el problema era la falta de acceso a la información, hoy en día se podría decir que hay demasiada información de dominio público y los habitantes de los pueblos requieren apoyo para poder analizarla y detectar anomalías y abusos. Además, pese a los logros significativos en el acceso a la información a través de Internet, las personas más pobres y las zonas y los grupos más marginales todavía enfrentan grandes dificultades de acceso.

Dado que la Ley exige que se lleven a cabo auditorías sociales, estas se siguen institucionalizando, aunque con enfoques muy dispares. En el

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Entrevista con Amita Sharma, Secretaria Adjunta, LNMGGGER, mayo de 2010.



estado de Andrah Pradesh, las auditorías sociales han supuesto la elaboración de herramientas y módulos de capacitación, así como procedimientos de aplicación gradual aprobados por el gobierno estadual. Se ha formado un grupo de especialistas a nivel estadual y de distrito, y se aprobaron directrices financieras que asignan a las auditorías sociales fondos del 0,5 por ciento del total de la LNMGGGER. Las etapas del proceso que se describen a continuación son las aplicadas en este estado, y fueron las adoptadas posteriormente por la LNMGGGER de manera más general.

Recuadro 5. El proceso de auditoría social en Andrah Pradesh

- El *mandal* es la unidad administrativa en que se lleva a cabo la auditoría social, y comprende un promedio de 21 *gram panchayats*.
- La auditoría social comienza con la presentación de una solicitud, de conformidad con la Ley del Derecho a la Información, para los registros pertinentes de los sistemas de garantía del empleo.
- Especialistas estaduales y de distrito recorren las aldeas y buscan a jóvenes alfabetizados entre las familias de trabajadores.
- Tras la selección de 100 personas, se les imparte capacitación como Auditores Sociales de Aldeas y se les agrupa en 9 o 10 equipos. Hasta el momento se ha capacitado a más de 50.000 Auditores Sociales de Aldeas.
- Cada equipo lleva a cabo una auditoría social en 2 o 3 *gram panchayats*.
- Se verifican las cifras que figuran en los registros con los hechos sobre el terreno.
- Se crea conciencia sobre los derechos de las personas que buscan percibir un salario.
- Se adoptan las medidas correctivas necesarias de manera inmediata.
- En una fecha notificada con antelación, se celebra una reunión pública sobre la auditoría social.

Fuente: Rajsekhar, R. 2009. *Scaling up and institutionalization of social audits in Andhra Pradesh*, Presentation, Society for Social Audit, Accountability and Transparency (SSAAT), Gobierno de Andhra Pradesh, 17 de diciembre de 2009 (Hyderabad).

Liberar las iniciativas comunitarias y fortalecer los procesos de planificación del desarrollo local

El Programa de Trabajo Comunitario (PTC) ha vuelto muy dinámica a la comunidad... Todo el mundo está ocupado... De pronto, la gente tiene un propósito, y somos la envidia de las comunidades vecinas. Además, todo está muy limpio, hay nuevos parques, muchas huertas y patrullas callejeras diarias que han ayudado a reducir

significativamente la delincuencia. Ahora vemos a muchos jóvenes asistir a autoescuelas porque pueden costearlo. Cada fin de semana se ve llegar un camión de entrega de muebles para alguna familia. En verdad, es un lugar diferente¹².

Los procesos sociales pueden promover la iniciativa local y fortalecer la democracia y las estructuras de gobierno en el ámbito local, lo cual reviste particular importancia para las zonas y comunidades que históricamente han estado marginadas. Los anteriores gobiernos autoritarios, que apenas daban lugar – si es que lo daban – a la participación pública, han perjudicado gravemente a las comunidades locales y su modo de funcionar. Los procesos sociales en los PPE pueden crear espacios para una nueva participación de la comunidad, y también para reforzar en las personas el sentido de la función política y económica que pueden desempeñar, así como su habilidad para cambiar su propia situación.

En la mayoría de los PPE, el gobierno establece los parámetros de los trabajos que se llevarán a cabo, a menudo sobre la base de los sectores afines al mandato del ministerio en que se gestiona el programa, con el objeto de reunir el apoyo técnico necesario y atenuar la complejidad de las obras que atraviesan los ámbitos de actuación de distintas dependencias gubernamentales.

En Sudáfrica, el PTC, que es un nuevo componente del PAOP, opera de acuerdo a un modelo diferente. Como respuesta al profundo desempleo estructural, con apenas alguna o ninguna característica de estacional, el programa busca ofrecer un nivel mínimo de empleo regular y previsible en el ámbito local. En la práctica, son dos días de trabajo a la semana (o su equivalente mensual), que representan 100 días al año en total.


Para ello, el programa debe institucionalizarse como elemento permanente del ámbito local. Pese a que deberían ser los gobiernos locales quienes estuviesen a cargo de la ejecución del programa, en Sudáfrica recién se contó con administraciones locales electas a partir del fin del apartheid. En las zonas más pobres, estas estructuras son débiles y carecen de la capacidad necesaria, por lo que cada



© OTI/Marcel Crozet

¹² Concejal Dan Nkosi, Tjakastad, Mpumalanga, 2009.

vez hay más protestas sobre la calidad de los servicios como consecuencia de profundas fallas en términos de resultados.



Frente a ello, y sujeto al apoyo formal de los gobiernos locales, el PTC designa a organismos de ejecución sin fines de lucro a nivel nacional para que pongan en funcionamiento el programa y desarrollen la capacidad en el ámbito local. Una característica fundamental del programa es que, siempre que sea posible, las comunidades determinan el “trabajo” que ha de realizarse mediante “comisiones vecinales”. De este modo, el mecanismo de ejecución no gubernamental está en concordancia con la planificación a una escala más general.

Se establecieron comisiones vecinales como parte de las nuevas estructuras de gobierno locales, en particular para participar en el proceso anual de elaboración de Planes Integrales de Desarrollo para el distrito. Si bien se esperaba que facilitarían la participación local en la planificación del desarrollo, y fortalecieran la rendición de cuentas democrática del gobierno local, frecuentemente han carecido de dinamismo, sobre todo porque la elaboración de los Planes era un proceso anual, y porque no había una relación directa entre la participación y los cambios a nivel local. El Programa de Trabajo Comunitario tuvo el efecto imprevisto de energizar estas estructuras: la mayor celeridad en la adopción de decisiones hizo que, en algunos contextos, la puesta en marcha del PTC fuera solo cuestión de semanas.

Al incluir el proceso de adopción de decisiones en los trabajos que las comunidades han de realizar, el PTC les ofrece una vía para liberar su propio poder de trabajo y así mejorar su calidad de vida, procurando que el trabajo sea “útil” y contribuya a crear activos y servicios para la comunidad. Para ello, se han utilizado diversas metodologías de desarrollo comunitario.

Kwanda y el PTC: hacer que las comunidades “se vean mejor, se sientan mejor y trabajen mejor”

El organismo de ejecución del Programa de Trabajo Comunitario, el Seriti Institute, ha sido el primero en adaptar una metodología de desarrollo de la comunidad denominada Taller de Organización. Ideada en un principio por de Morais, en el Brasil, fue diseñada para enseñar habilidades de organización del trabajo a grandes grupos de gente en un proceso de aprendizaje intensivo, de un mes de duración, y enfocado en la acción. El Seriti Institute utiliza esta metodología en la fase inicial de las obras del PTC, con la finalidad de acelerar el desarrollo de la capacidad.

Cuando el Ministerio de Desarrollo Social y una ONG llamada Soul City – encargada de impartir educación en materia de VIH/SIDA – propusieron utilizar la metodología en un programa innovador denominado Kwanda, el PTC se convirtió en un asociado en el proceso.


El programa Kwanda se aplicó en cinco comunidades a través de un Taller de Organización conjunto, tras el cual los participantes volvieron a sus hogares con la tarea de hacer que sus comunidades “se vieran mejor, se sintieran mejor y trabajaran mejor”, en relación con cuatro áreas de interés: el cuidado de niños en situación de vulnerabilidad; la reducción del abuso del alcohol y la violencia que este provoca; la prevención de nuevas infecciones por VIH; y el fortalecimiento de los medios de subsistencia. Sus esfuerzos fueron televisados durante 12 semanas como un *reality show*, que alcanzó una audiencia de 1,6 millones de espectadores, quienes votaron por la comunidad que logró los mejores resultados. Posteriormente, todas las obras continuaron funcionando en el marco del PTC.

La celebración de consultas y la realización de ejercicios de mapeo comunitarios en cada lugar han sido herramientas importantes para lograr el compromiso de una gran variedad de actores locales en el proceso. En cada obra hay un Grupo de Referencia para el PTC, que reúne a concejales, funcionarios municipales y de los ministerios del gobierno pertinentes, representantes de comisiones vecinales, y otros dirigentes de la comunidad. Es preciso contar con grupos de referencia activos para que el PTC se ajuste y contribuya al Plan Integral de Desarrollo en cada localidad, y aproveche las ideas y la experiencia de los miembros de los grupos de referencia¹³.

En este sentido, el PTC tiene el potencial de contribuir a profundizar la participación y la apropiación de los procesos de planificación del desarrollo local: liberar la contribución productiva de las personas desempleadas para mejorar la calidad de vida de las comunidades, y crear cohesión e inclusión social en el proceso.

¹³ Seriti Institute: *Report to the Community Work Programme, December 2009* (Mumbai, 2009), documento no publicado.

Recuadro 6. Crear cohesión social en tiempos de xenofobia



Nos hemos enterado a través del Taller de Organización que Bokfontein se compone de mucha gente proveniente de sitios muy diversos, y hemos encontrado entre nosotros a personas excepcionales con cualidades de liderazgo y que no habríamos sido capaces de reconocer antes¹⁴.

En 2008, Sudáfrica experimentó un estallido de violencia xenófoba en muchos asentamientos informales.

La ceremonia de clausura del Taller de Organización de Bokfontein tuvo lugar dos semanas después del primer estallido de violencia xenófoba en el municipio de Alexandra en 2008, el mismo día en que se desató la violencia en el cercano asentamiento informal de Diepsloot. Con ese telón de fondo, fue sorprendente el modo integrador en que la comunidad de Bokfontein se definió a sí misma. Durante la ceremonia de clausura, los participantes cantaron canciones de cinco países distintos del sur de África; aprenderlas había sido parte de un proceso activo de creación de cohesión social.

Cuando vendedores ambulantes zimbabwenses fueron atacados por estudiantes, los líderes de Bokfontein actuaron rápidamente. Tras convocar una asamblea escolar especial para debatir los hechos, los estudiantes volvieron a marchar – esta vez para protestar contra la xenofobia – por la nueva calle que había sido construida en Bokfontein en el marco del Taller de Organización.

Se formaron patrullas callejeras, integradas por sudafricanos, zimbabwenses y mozambiqueños, para proteger a la comunidad frente a nuevos incidentes. Bokfontein fue una de las pocas comunidades de la zona que prácticamente no se vio afectada por las olas de violencia en las comunidades vecinas.

Fuente: Philip, K. 2009. *The Community Work Programme in South Africa: Making access to regular work a part of social protection*. Conferencia del PNUD y Levy Economics Institute of Bard College: Employment Guarantee Policies, junio de 2009, Nueva York, NY.

Otro instrumento importante para fortalecer el desarrollo local participativo es el “contrato comunitario”. En este proceso participativo un grupo de la comunidad negocia con el gobierno local o un programa de desarrollo y firma un contrato en el que se compromete a realizar una actividad conducente a producir una mejora en sus medios de subsistencia. La principal diferencia con las actividades convencionales de un proyecto comunitario es que el procedimiento contractual se basa en una relación de asociación, más que en una relación de “proveedor-destinatario”. Es imprescindible entablar un proceso de negociación para arribar a un acuerdo, o contrato, que sea satisfactorio y viable para todas las partes. Estas negociaciones entre las administraciones públicas, por un lado, y los

¹⁴ Patrick Ledikwa, Presidente del Foro para el Desarrollo de Bokfontein, 2008.

grupos comunitarios, por otro, fortalecen la posición social de los grupos meta en los sectores no organizados y, en consecuencia, sientan las bases de una modalidad de asociación más democrática e igualitaria. Si está bien concebido, es probable que el procedimiento contractual fortalezca las capacidades colectivas de los pobres para actuar como socios en el desarrollo, y para reforzar la rendición de cuentas de las administraciones públicas¹⁵.

Participación en la focalización y la planificación de los programas

Existe amplio margen para que los PPE y SGE integren procesos locales consultivos y participativos en la adopción de decisiones sobre la ejecución de las obras y sus productos, y contribuyan a fomentar la participación y la asignación de prioridades en materia de planificación del desarrollo local.

La forma de participación más habitual se vincula a la focalización y selección de beneficiarios a nivel local. En condiciones adecuadas, se utilizan los conocimientos locales para seleccionar a los beneficiarios, en un proceso participativo más efectivo y económico en comparación con otras formas de verificación de recursos. Sin embargo, estos procedimientos no carecen de riesgos. Parten de la base de que existe una cultura local de participación, y puede que no tengan suficientemente en cuenta la proliferación de estructuras de poder y redes de clientelismo locales, así como otros prejuicios por razones de sexo, etnia u otros sesgos locales que hacen que algunos hogares sean menos “visibles” que otros, incluso dentro de sus propias comunidades.

Estos riesgos pueden abordarse, al menos en parte, mediante la introducción de procesos de apelación, que las personas que sienten que han sido excluidas injustamente pueden utilizar para recurrir las decisiones. Este proceso de apelación fue introducido por el PRSP en Etiopía con buenos resultados, ya que no solo se provee una solución para quienes quedan excluidos, sino también una función de supervisión. Es más probable que las estructuras que efectúan su focalización de manera injusta queden expuestas si existe un mecanismo de apelación.

En un contexto en que la creación de infraestructura es el tipo de trabajo más habitual de las obras públicas, se han elaborado metodologías extensivas para integrar los procesos de consulta con las comunidades y determinar las infraestructuras que más influirán en su vida y sus medios de subsistencia. De manera similar, también se han concebido enfoques consultivos para la organización del trabajo. En algunos casos, los propios trabajadores se han organizado en sindicatos en el marco de los programas públicos de empleo a fin de negociar estas condiciones de manera más formal.

¹⁵ J. Tournee y Van W. Esch: *Community contracts in urban infrastructure works: Practical lessons from experience* (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998).

Recuadro 7. ¿Deberían los trabajadores de los PPE tener derecho a organizarse en sindicatos?





En cierto nivel, la respuesta a esta pregunta es obvia: sí, como cualquier otro trabajador, los trabajadores del programa público de empleo tienen derecho a organizarse. Pero en la práctica, en ocasiones se ha excluido a estos trabajadores del derecho a organizarse o participar en procesos de negociación sobre las condiciones de trabajo. Ello muchas veces se asocia a que el trabajo en el marco de los PPE no se considera “trabajo real”, y que los salarios percibidos son estipendios u otra definición de pago distinta al salario. Obviamente, esto influye en cómo se percibe el grado de contribución de los PPE al trabajo decente.



© OIT/K. Cassidy

Referencias bibliográficas

-  Birss, M. 2005. "The *Piquetero* Movement: Organizing for democracy and social change in Argentina's informal sector", en *Journal of the International Institute* (Ann Arbor, MI, University of Michigan, 2005), Vol. 12, núm. 2.
-  Burra, Neera. 2008. *Transparency and accountability in employment programmes: the case of NREGA in Andhra Pradesh*. Occasional paper (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, Nueva York). Disponible en: http://www.levyinstitute.org/pubs/EFFE/Transparency_and_accountability_in_employment_programme_Final_version.pdf.
-  Centre for Equity Studies. 2005. *Social audit and the NREGA users manual* (Hyderabad, National Institute of Rural Development).
-  Dinerstein, A. C. 2008. *The politics of unemployment: Employment policy, the unemployed workers organizations and the State in Argentina (1991-2005)*. Non-Governmental Public Action Programme Working Paper Series (Londres, London School of Economics).
-  Lieuw-Kie-Song, M. 2011. *Integrating public works and cash transfer in Ethiopia: Implications for social protection, employment and decent work*, Documento de trabajo núm. 84 (Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
-  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot. 2011. *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*. OIT, Sector del Empleo. Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Mzolo, S. 2005. "R100m boost for public works programme", en *Mail and Guardian* (Johannesburgo), 10 de marzo.
-  Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1998. *Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo: políticas y prácticas laborales*.
-  Philip, K. 2009. *The Community Work Programme in South Africa: Making access to regular work a part of social protection*. Conferencia del PNUD y Levy Economics Institute of Bard College: Employment Guarantee Policies, junio de 2009, Nueva York, NY.
-  Rajsekhar, R. 2009. *Scaling up and institutionalization of social audits in Andhra Pradesh*. Presentación. Society for Social Audit, Accountability and Transparency (SSAAT), Gobierno de Andhra Pradesh. 17 de diciembre de 2009 (Hyderabad).

- 
-  Sangathan Collective. 2006. *Transparency, accountability- using the people's right to information for proper implementation of the NREGA*. Documento no publicado.
 -  Seriti Institute. 2009. *Report to the Community Work Programme, December 2009* (Mumbai, 2009). Documento no publicado.
 -  Tournee, J. y W. Van Esch. 1998. *Community contracts in urban infrastructure works. Practical lessons from experience* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

Lista de verificación

INTERLOCUTORES SOCIALES Y PROCESOS SOCIALES EN LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO (PPE)	
Responder las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Existe suficiente apoyo normativo y/o político para el PPE o todavía debe justificarse su razón de ser?	
En ese caso, ¿dónde y cómo debe justificarse?	
¿Existen foros institucionalizados para el diálogo social en su sociedad? ¿Pueden estos propiciar un consenso social sobre la necesidad de establecer un PPE? Determinar las posturas de los principales grupos interesados en materia de políticas.	
Definir los principales interesados en la elaboración del PPE. ¿Están todos representados en los foros para el diálogo social existentes?	
De no estarlo, ¿qué mecanismos podrían facilitar su participación? Si esto es difícil de conseguir (p. ej. puede que no estén organizados), ¿existe un consenso social suficiente para que representantes adecuados participen en las consultas en su nombre?	
Una vez que se ha llegado a un acuerdo respecto de la aplicación del PPE, ¿qué proporción del diseño debe realizarse mediante consultas y cuánto debe delegarse a los responsables de las decisiones técnicas?	
En el diseño del programa, ¿qué oportunidades existen para institucionalizar las consultas y la participación?	



ISBN: 978-92-2-326771-1



Foto de la portada: © OIT/Marcel Crozet



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