

Métodos de empleo intensivo para la construcción de infraestructuras

¿QUÉ SON LOS MÉTODOS DE EMPLEO INTENSIVO?

«Empleo intensivo» es el término que utiliza la Organización Mundial del Trabajo (OIT) para describir el uso óptimo del trabajo para lograr un efecto máximo sobre la reducción de la pobreza, al tiempo que se presta la debida atención a las cuestiones de coste y calidad. En general, para obtener productos de una calidad adecuada de forma rentable, es preciso combinar el trabajo y la maquinaria de manera adecuada.

¿CUÁLES SON LAS VENTAJAS DE UTILIZAR MÉTODOS DE EMPLEO INTENSIVO?

Es evidente que, *en determinadas circunstancias y para determinadas tareas*, los métodos de empleo intensivo pueden lograr resultados de una calidad adecuada, dentro de un marco y un presupuesto acordados. Además, estos métodos, si son gestionados y reciben un apoyo adecuado, pueden aportar *ventajas adicionales*, en la medida en que:

- Crean un número de empleos no cualificados o de escasa cualificación considerablemente mayor al que se crearían si se utilizaran métodos más basados en el uso de maquinaria; a estos empleos pueden acceder de forma inmediata personas con escasos niveles de educación o formación, incluidas mujeres; si se orientan de forma adecuada, los pobres pueden beneficiarse directamente de la obtención de un salario.
- Aumentan el impacto de la inversión sobre el desarrollo por el efecto multiplicador de los trabajadores empleados.
- Incrementan la apropiación local de activos y facilitan la transferencia de cualificaciones a las comunidades locales, conocimientos que serán útiles para el mantenimiento posterior.
- Suponen importantes ahorros de divisas.

NICARAGUA - DANIDA RECURRE AL EMPLEO PARA LA REHABILITACIÓN DE CARRETERAS RURALES

«Para la rehabilitación de carreteras rurales [en Nicaragua], el recurso a métodos basados en el trabajo en lugar de la maquinaria, genera 17 veces más empleo. Fuente: Estudio comparativo de la creación de empleo y los costes económicos y financieros entre los métodos basados en el trabajo y los métodos basados en el uso de maquinaria en Nicaragua («Comparative Study on Employment Creation and Financial and Economic Costs of Labour-based and Machine-based methods in Rural Roads in Nicaragua», IT Transport), mayo de 2009.

¿EN QUÉ SECTORES SE UTILIZAN LOS MÉTODOS DE EMPLEO INTENSIVO?

Un estudio sobre infraestructuras de empleo intensivo realizado por la Comisión Europea¹ demuestra que hasta la fecha las tecnologías de empleo intensivo se han utilizado sobre todo en el sector de obras públicas. Los métodos de empleo intensivo se adaptan especialmente bien a la construcción, la rehabilitación y el mantenimiento de carreteras terciarias y secundarias (tierra y gravilla), así como a la construcción de pequeños puentes y alcantarillas y otros trabajos relacionados. También se adaptan a la pavimentación y drenaje de vías urbanas. No obstante, casi todos los proyectos de construcción comprenden al menos algunos elementos (tipos de tareas) en

¹«Study on Employment-Intensive Methods in Infrastructure and other Non-Social Sector Programmes», 2009/220452/1, informe final, Octubre 2010 – encargado por DEVCO E3/ESIP.

los que se pueden utilizar métodos de empleo intensivo², incluidos proyectos en los sectores sociales, como salud y educación.

Queda margen para reproducir y aumentar los métodos de empleo intensivo en el sector de las obras públicas. Pero también existen limitaciones, ya que el control de la calidad es fundamental para producir activos duraderos y las especificaciones técnicas pueden exigir el empleo de maquinaria para lograr la calidad deseada. Otros sectores también ofrecen buenas posibilidades de aumentar el recurso a métodos de empleo intensivo. Entre los sectores que podrían ser adecuados figura la gestión del medio ambiente y de adaptación al cambio climático, así como proyectos multisectoriales que incluyan la agricultura y la silvicultura (véanse los ejemplos siguientes).

NEPAL: IRRIGACIÓN Y DESARROLLO DE CUENCA HIDROGRÁFICAS

- A partir de 2007-2010, el Gobierno neerlandés ha prestado apoyo al proyecto de la OIT *Employment Creation and Peace-Building based on Local Economic Development* (EmpLED) en Nepal, que incluye infraestructuras comunitarias de empleo intensivo. Entre los logros de los «empleos ecológicos» figuran:
- Canales de irrigación de campos y caminos agrícolas: 28 700 jornadas ecológicas, 500 trabajadores, 4km de vías agrícolas, canales para irrigar 210 ha
- Desarrollo de cuencas hidrográficas – cuencas fluviales, agrosilvicultura y sembrado de hierba en las márgenes de los ríos: 22 600 jornadas ecológicas, 600 trabajadores, restauración/mejora de 16 km² de cuencas hidrográficas.

¿CUÁL ES HASTA LA FECHA LA EXPERIENCIA DE LA CE CON LOS MÉTODOS DE EMPLEO INTENSIVO?

El estudio de la CE puso de manifiesto que la CE está financiando un importante número de programas que utilizan métodos de empleo intensivo, pero que la magnitud de dichos programas no suele ser muy importante. El estudio detectó métodos de empleo intensivo en 45 proyectos/programas de la CE en 27 países desde 2000. No obstante, la mayoría de los proyectos se realizaron en el África subsahariana y muchos de ellos respondían a situaciones de emergencia con cargo a ECHO en vez de a DEVCO.

¿CUÁLES SON LAS DIFICULTADES PARA LA CE DE LA ADOPCIÓN DE MÉTODOS DE EMPLEO INTENSIVO?

En su cooperación al desarrollo, la preferencia estratégica de la CE recae en contratos a mayor escala, mientras que los programas de infraestructuras con empleo intensivo requieren en general numerosos contratos con pequeñas empresas. El rápido desembolso de fondos en un entorno descentralizado es también importante y puede representar una dificultad para los procedimientos de la CE. Estas dificultades pueden resolverse mediante el recurso a intermediarios que gestionen la contratación y el seguimiento, o mediante un apoyo presupuestario sectorial como modalidad de ayuda, cuando sea posible.

² Lista detallada de las tareas que se prestan al empleo intensivo en «Study on Employment-Intensive Methods in Infrastructure and other Non-Social Sector Programmes».

Las acciones tienen que basarse en el mercado de trabajo local y en el contexto institucional. Esto supone que para el diseño de nuevas acciones, los equipos de infraestructuras tienen que trabajar en estrecho contacto con los especialistas del sector de desarrollo social.

En algunos casos, puede ser muy conveniente delegar la responsabilidad de la ejecución (en agencias intergubernamentales especiales como la OIT, otros donantes como DANIDA, o en entidades públicas).

¿ES PRECISO EL DESARROLLO DE CAPACIDADES?

Los métodos de empleo intensivo no pueden adoptarse sin planificación previa. El análisis del estudio de la CE sobre experiencias anteriores pone de manifiesto la importancia del desarrollo de capacidades de múltiples organismos (e.g. Gobierno, directivos, supervisores, PYMEs y sociedad civil) como condición previa para el éxito del proyecto. El desarrollo de capacidades para lograr la sostenibilidad del programa exige una perspectiva a largo plazo. Para lograr sostenibilidad es también imprescindible integrar este método en la programación y procedimientos del gobierno.

La instauración de un sistema de gestión y mantenimiento de caminos rurales y otras infraestructuras (tanto si se recurre al método de empleo intensivo o al del uso de maquinaria) puede llevar aún más tiempo. Pero existen modelos con éxito (como el GIME en el proyecto de Santo Tomé y Príncipe, véase más adelante) que pueden reproducirse. El mantenimiento de los activos es fundamental para conservar el flujo de beneficios procedentes de la inversión y las actividades de mantenimiento pueden crear oportunidades de empleo a largo plazo. Pero muchos gobiernos socios no tienen los fondos o la capacidad suficiente. Actualmente, los donantes (incluida la CE) financian mantenimiento, lo que debe seguir promoviéndose.

GIME – SANTO TOMÉ Y PRÍNCIPE

Un buen ejemplo de creación de empleo a largo plazo mediante obras de mantenimiento es el proyecto Sao Tome & Principe Community Road Maintenance Groups (GIME). Los GIME son grupos de la sociedad civil rural supervisados por el organismo público de carreteras (INAE) y financiados directamente por el Estado. Están formados por personas que viven en la zona y son responsables del mantenimiento de una sección de la carretera. 32 GIME dan trabajo a 1700 personas, el 3 % de la población total. Esta iniciativa ha tenido mucho éxito en cuanto al mantenimiento y rehabilitación de carreteras y la creación de oportunidades de empleo para los muy pobres. También ha resultado un modo muy económico de mantener las carreteras.

MÉTODOS DE EMPLEO INTENSIVO EN PROGRAMAS SECTORIALES Y APOYO PRESUPUESTARIO

La transición de la CE hacia una mayor autonomía de los socios reducirá el grado de influencia sobre los métodos de ejecución que utilizados en los proyectos. La mayor autonomía de los socios es un avance positivo y puede facilitar el apoyo de la CE a trabajos de empleo intensivo cuando estos hayan sido adoptados como estrategia de gobierno. Pero en el resto de los casos habrá que reforzar el diálogo en materia de estrategias para promover los métodos de empleo intensivo, prestando mayor atención a la creación de capacidades orientadas a la demanda.

¿CÓMO PUEDEN LOS MÉTODOS DE EMPLEO INTENSIVO CONTRIBUIR A UNA REDUCCIÓN PERMANENTE DE LA POBREZA?

El estudio de la CE demostró que los efectos positivos inmediatos de los programas de infraestructuras con empleo intensivo son reales y pueden ser profundos cuando se programan y ejecutan de la manera adecuada. No obstante, para lograr una contribución a más largo plazo para reducir la pobreza en situaciones de desempleo crónico o de subempleo, es preciso aplicar un método estructural más amplio. Los métodos de empleo intensivo tienen potencial para reducir la pobreza siempre que se den las condiciones siguientes:

- i. Formen parte de un programa de empleo continuado de construcción/rehabilitación de infraestructuras con empleo intensivo durante un período de varios años.
- ii. Hayan conseguido introducir y conservar un programa para mantener los activos creados mediante métodos de empleo intensivo.
- iii. Los activos creados sean de elevada calidad y presten servicios a las actividades productivas y a la obtención de bienes de subsistencia sostenibles para los pobres.
- iv. Si es necesario, la construcción de activos vaya acompañada de suministros complementarios (semillas, fertilizantes) y de prestación de servicios (extensión agraria, desarrollo empresarial) que puedan precisarse para el desarrollo sostenible de bienes de subsistencia.

¿CÓMO PUEDEN MEJORAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y LA NORMATIVA LABORAL?

El Programa de Trabajo Digno es importante para el conjunto de la programación de infraestructuras de la CE y no solo para los métodos de empleo intensivo. Las condiciones generales del FED³ contienen cláusulas de cumplimiento de las principales normativas laborales de la OIT (apartado 12.9) y de las normas laborales nacionales (apartado 14.2). Algunos contratos utilizados para trabajos de empleo intensivo contienen algunas cláusulas adicionales. Las cuestiones planteadas se refieren, sobre todo, a condiciones de trabajo como la salud y la seguridad, pero algunas también incluyen cláusulas sobre salarios mínimos, provisión de agua y períodos de descanso.

No obstante, el reto fundamental para una aplicación correcta de cualquier disposición contractual es establecer responsabilidades y un marco para el seguimiento y la presentación de informes. Esto podría proporcionarse con más eficacia por el equipo de proyecto. En los principales proyectos financiados por la UE, suele ser responsabilidad del supervisor del proyecto garantizar que el contratista cumple las obligaciones contractuales, pero la práctica no está aún consolidada (véase el instrumento orientativo: «*Addressing labour standards and working conditions in infrastructure*»).

³ Condiciones generales relativas a los contratos de obras financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) o por la Unión Europea.

Recomendaciones

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

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

2. Adoptar una perspectiva a largo plazo y prestar atención al apoyo para el mantenimiento rutinario

La participación a largo plazo es fundamental para crear la capacidad necesaria para la sostenibilidad. Por ello, es importante realizar una evaluación en profundidad de las necesidades de creación de capacidades y ajustar el programa, el presupuesto y el personal del proyecto en consecuencia. Deberá prestarse una atención especial a la financiación del mantenimiento de rutina para preservar el valor de los activos y generar oportunidades de empleo permanente durante un período de tiempo prolongado. Más importante incluso es la ayuda a la construcción y refuerzo de los sistemas de mantenimiento nacionales. Esto también exigirá ayuda técnica continuada durante un período prolongado.

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

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

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

4. Desarrollo de asociaciones con otras agencias en el sector de las infraestructuras de empleo intensivo.

La CE no tiene tradición de figurar en la vanguardia de los esfuerzos para promover la infraestructura de empleo intensivo. El personal de DEVCO y de las Delegaciones debe aspirar a desarrollar alianzas estratégicas con otros agentes internacionales fundamentales, como la OIT e intentar promover vínculos operativos a nivel nacional durante la realización de los proyectos.

5. Promover la coordinación y la cooperación en torno a la dimensión del empleo en DEVCO y en las Delegaciones de la CE.

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

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

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

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

OTROS RECURSOS

- «Employment concerns in infrastructure project design», Tools for practitioners, DEVCO E3/E7
- «Addressing labour standards and working conditions in infrastructure», Tools for practitioners, DEVCO E3/E7
- «Study on Employment-Intensive Methods in Infrastructure and other Non-Social Sector Programmes» 2009/220452/1, informe final, octubre de 2010 – encargado por DEVCO E3