



Asamblea General

Distr. general
18 de abril de 2023
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

53^{er} período de sesiones

19 de junio a 14 de julio de 2023

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

El empleo garantizado como instrumento en la lucha contra la pobreza

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter

Resumen

El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos explica de qué manera el empleo garantizado y la actuación del Estado como empleador de última instancia pueden contribuir a la plena realización del derecho al trabajo y hacer que este pase de ser un objetivo político a constituir un derecho legal exigible. El empleo garantizado permite afrontar la paradoja que supone la coexistencia del desempleo y del subempleo estructurales con unas importantes necesidades sociales insatisfechas, lo que se debe a que ni el Estado ni el mercado suministran los bienes públicos necesarios para ecologizar la economía y lograr una economía del cuidado próspera. El Relator Especial describe los beneficios del empleo garantizado para el individuo y la comunidad, y expone algunos argumentos en contra. A su juicio, el empleo garantizado es un componente esencial de la “transición justa” y resulta fundamental para establecer el nuevo contrato ecosocial necesario en el contexto de la recuperación tras la crisis.



I. Introducción

1. El derecho al trabajo es un derecho humano. En su artículo 6, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que “para lograr la plena efectividad de este derecho” los Estados partes deben adoptar medidas para conseguir “la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”. Dichas palabras se inspiran en el texto del Convenio sobre la Política del Empleo, 1964 (núm. 122), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que impone a los Estados el deber de adoptar una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido (art. 1). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible también propugnan el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (Objetivo 8).

2. Los textos citados sugieren que los Estados tienen una obligación de medios: básicamente, deben hacer lo que puedan para crear empleo. En el presente informe se explora la posibilidad de que el empleo deje de ser un mero objetivo político y se convierta en un derecho exigible, lo que conllevaría una obligación de resultado para los Estados, esto es, la obligación de proporcionar trabajo decente a todas las personas que deseen trabajar y estén en condiciones de hacerlo. Esa es la idea del empleo garantizado.

3. La idea no es nueva. En los Estados Unidos, la Works Progress Administration formó parte de la respuesta del New Deal a la depresión de la década de 1930. Los planes de empleo público han sido una respuesta frecuente al desempleo estructural en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), si bien se han venido utilizando menos en los últimos decenios¹. También han sido una estrategia muy utilizada en los países de ingreso bajo y mediano², a menudo como una reacción a corto plazo ante el desempleo generalizado. Entre los ejemplos más famosos están el Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía, que benefició a cerca del 10 % de la población en 2018³; la Ley Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi de la India, que contó con 76 millones de hogares beneficiarios en el ejercicio 2020-2021⁴; y el Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica, que creó 1 millón de oportunidades de empleo en 2021-2022⁵. Aunque a menudo esos planes han dado prioridad a la creación de infraestructuras, como carreteras, presas o pozos, cada vez son más frecuentes los programas de empleo público en los sectores del cuidado, la educación y la cultura: estos son intensivos en mano de obra, por lo que permiten crear un máximo de empleo con presupuestos limitados y dedican una mayor parte de los fondos a los salarios. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) reavivó el interés por estos planes como medio para suavizar los efectos de la crisis en el empleo: los ejemplos van desde las infraestructuras de Kazajistán hasta la educación y los cuidados en Sudáfrica y la reforestación en Nigeria⁶.

II. La paradoja de la escasez de empleo y la existencia de necesidades sociales insatisfechas

4. El empleo garantizado responde a una paradoja. Por un lado, muchas personas están desempleadas o solo pueden trabajar a tiempo parcial. En todo el mundo, hay 473 millones

¹ Melvin Brodsky, “Public-service employment programs in selected OECD countries”, *Monthly Labor Review* (octubre de 2000).

² Anna McCord, “Public works and social protection in sub-Saharan Africa: do public works work for the poor?” (Tokio, Dependencia de publicaciones de la Universidad de las Naciones Unidas, 2013).

³ Esther Gehrke y Renate Hartwig, “Productive effects of public works programs: what do we know? What should we know?”, *World Development*, vol. 107 (2018), págs. 111 a 124, cuadro A.1.

⁴ Swati Narayan, “Fifteen years of India’s NREGA: employer of the last resort?”, *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 65 (2022), págs. 779 a 799, en la página 780.

⁵ Gobierno de Sudáfrica, “Public works and infrastructure on work opportunities created by expanded public works programme”, 15 de junio de 2022.

⁶ OIT, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis. A Compendium of Infrastructure Stimulus, Public Employment Programs (PEP), Public Works Programs Case Studies* (Ginebra, 2021).

de personas en busca de empleo⁷. Las cifras oficiales del desempleo no incluyen a todos aquellos que han abandonado la búsqueda ante la falta de oportunidades o porque, por ejemplo, la insuficiente oferta de servicios de guardería y la falta de asistencia a las personas dependientes les impiden conciliar el trabajo remunerado fuera de casa con el trabajo dentro del hogar, que a menudo no se halla remunerado. En la Unión Europea y en los Estados Unidos de América, por ejemplo, solo alrededor de la mitad de las personas en busca de empleo están en situación legal de desempleo⁸. Además, en los países de ingreso bajo y mediano resulta especialmente difícil realizar censos, debido a la importancia del trabajo informal y a la prevalencia del subempleo, que adopta la forma del trabajo a tiempo parcial o estacional involuntario o de empleos mal remunerados en los que se infrutilizan las competencias⁹.

5. En el futuro habrá que crear más puestos de trabajo. En los países en desarrollo, la población en edad de trabajar aumentará en 470 millones de personas entre 2019 y 2035¹⁰, con un crecimiento especialmente rápido en África Subsahariana¹¹. Por eso, la creación de 400 millones de puestos de trabajo decente es un componente tan importante del Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para una Transición Justa anunciado en septiembre de 2021 por el Secretario General y por el Director General de la OIT. El crecimiento por sí solo no será suficiente. No todo crecimiento genera empleo¹²: de hecho, la automatización puede dar lugar a un fuerte crecimiento (gracias al aumento de la productividad) en paralelo a una pérdida neta de empleo¹³; y en situaciones en las que el crecimiento se debe principalmente a la explotación de los recursos naturales, como sucede en África, no hay sino un débil vínculo entre el producto interno bruto (PIB) y el empleo¹⁴ (esta es una de las razones que subyacen a los llamamientos a favor de introducir el empleo garantizado en la región)¹⁵.

6. El desempleo y el subempleo aumentan considerablemente el riesgo de pobreza, ya que la protección social contra ese riesgo vital sigue siendo muy desigual. En todo el mundo, solo una de cada cinco personas desempleadas recibe prestaciones en efectivo: las demás quedan excluidas porque no existen planes de ayuda o porque no pueden acogerse a los planes existentes. Incluso en los países de ingreso alto, solo el 52,2 % de los desempleados reciben prestaciones monetarias, y las cifras son aún más bajas en las regiones menos desarrolladas: el 17,5 % en los países de ingreso mediano-alto, el 5,5 % en los países de ingreso mediano-bajo y solo un 0,8 % en los países de ingreso bajo¹⁶. Además, aunque existan, las prestaciones de desempleo suelen ser insuficientes.

7. Como instrumento de la política de empleo, los programas de empleo público permiten dar trabajo a quienes no lo tienen. Pueden reincorporar a la población activa a personas consideradas “inactivas”: la mitad de los beneficiarios del programa argentino Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, creado para ofrecer efectivo a cambio de trabajo durante la crisis económica de 2002, se consideraban previamente inactivos¹⁷. También pueden

⁷ OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023* (Ginebra, 2023), pág. 138, anexo C.

⁸ Pavlina R. Tcherneva y Aurore Lalucq, “A job guarantee for Europe” (Bruselas, Foundation for European Progressive Studies, septiembre de 2022); y Pavlina R. Tcherneva, “The federal job guarantee: prevention, not just a cure”, *Challenge*, vol. 62, núm. 4 (2019), pág. 5.

⁹ Sabina Dewan y Peter Peek, “Beyond the employment/unemployment dichotomy: measuring the quality of employment in low income countries”, Working Paper núm. 83 (Ginebra, OIT, 2007).

¹⁰ Banco Mundial, “Protección social”, actualizado el 3 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview>.

¹¹ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2022* (Ginebra, 2022), pág. 47.

¹² Sangheon Lee y otros, “Does economic growth deliver jobs? Revisiting Okun's Law” (Ginebra, OIT, 2020).

¹³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2019), págs. 20 y 24.

¹⁴ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2022*, pág. 48.

¹⁵ Ndongo Samba Sylla, *For a Full and Decent Employment in Africa: The Role of a Job Guarantee*, Open Society University Network, Economic Democracy Initiative, Policy Report 2023/01 (2023).

¹⁶ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*, pág. 170, gráfico 4.29.

¹⁷ Emanuela Galasso y Martin Ravallion, “Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas”, *World Bank Economic Review*, vol. 18, núm. 3 (2004).

proporcionar empleo a quienes trabajan involuntariamente a tiempo parcial o dependen del trabajo estacional.

8. Se trata pues de una poderosa herramienta contra la pobreza. El empleo fue el factor que más contribuyó a la reducción de la pobreza en un conjunto de 16 países de ingreso bajo y mediano que registraron una reducción sustancial de la pobreza en el período 2000-2010: en 14 de esos 16 países, la renta del trabajo generó más del 40 % del cambio en la “pobreza” (y en 10 países, más del 50 %)¹⁸. Asimismo, los programas de mantenimiento del empleo desempeñaron un papel crucial durante la crisis económica desatada por la COVID-19¹⁹.

9. Hay un gran déficit de empleo, pero numerosas necesidades sociales siguen inatendidas y queda mucho por hacer para satisfacerlas. La ecologización de la economía y el creciente reconocimiento de la importancia de la economía del cuidado —la atención a personas mayores o dependientes, la atención y educación de la primera infancia y la asistencia sanitaria— son oportunidades en ese sentido. El Relator Especial destacó en un informe anterior el potencial de creación de empleo de la transformación ecológica²⁰, y las simulaciones realizadas por la OIT sobre un grupo de 45 países que representan el 60 % de la población mundial muestran que, para contar con la capacidad sanitaria, educativa y de cuidados necesaria para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, serán necesarios 117 millones de nuevos empleos adicionales por encima del escenario del *statu quo*²¹.

10. He ahí la paradoja. Puede que escaseen los empleos decentes, pero no así el trabajo: el problema reside en que los mercados no suministran de manera suficiente los bienes públicos necesarios para ecologizar la economía y desarrollar una economía del cuidado próspera, y que los Gobiernos disponen de muy pocos ingresos públicos para invertir en la creación de los empleos que hacen falta para llevar a cabo esas transiciones. La introducción del empleo garantizado se propone en ese contexto.

III. Beneficios del empleo garantizado

A. Apoyo a la inclusión social

11. El acceso al trabajo decente no solo proporciona ingresos y reduce la pobreza²², sino que además permite que las personas ganen confianza en sí mismas y adquieran un sentido del propósito²³. Las mujeres que habían tomado parte en el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados encontraron que entre los principales beneficios del programa estaban la participación en la vida social y el aprendizaje de competencias útiles, más que los ingresos obtenidos²⁴. Los desempleados de larga duración que habían participado en el proyecto piloto de Marienthal (Austria) observaron mejoras en su bienestar subjetivo, un menor nivel de

¹⁸ Joao Pedro Azevedo y otros, “Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach”, Policy Research Working Paper, núm. 6414 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2013), pág. 13.

¹⁹ OCDE, “Riding the waves: adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis” (París, 2022).

²⁰ A/75/181/Rev.1.

²¹ OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente* (Ginebra, 2019), pág. 275, gráfico 5.11.

²² Verónica Escudero y otros, “Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: evidence from a meta analysis”, IZA, Discussion Paper núm. 11.039 (Bonn, septiembre de 2017), pág. 18; y Kathleen Beegle, Emanuela Galasso y Jessica Goldberg, “Direct and indirect effects of Malawi’s public works program on food security”, *Journal of Development Economics*, vol. 128 (2017), págs. 1 a 23, en la pág. 22.

²³ Kate Philip, “Public employment programmes and their interface with social protection”, en *Handbook of Social Protection and Social Development in the Global South*, Leila Patel, Sophie Plagerson e Isaac Chinyoka, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, de próxima publicación).

²⁴ Pavlina R. Tcherneva y L. Randall Wray, “Public employment and women: the impact of Argentina’s *Jefes* program on female heads of poor households”, Working Paper núm. 519 (Annandale-on-Hudson, Nueva York, Levy Economics Institute of Bard College, 2007).

estrés y otros beneficios, como un mayor reconocimiento social²⁵. También se registraron resultados similares en el programa Kinofelis creado en Grecia como parte de la respuesta a la crisis de la deuda de 2011, que hasta 2017 ofreció ocho meses de empleo a 45.000 participantes con el objetivo de crear trabajo útil y mejorar las competencias de los desempleados para favorecer su reinserción en el mercado de trabajo²⁶. En un contexto muy distinto, se constató una elevada demanda de trabajo entre los refugiados rohinyá de los campamentos del Bangladesh, incluso en situaciones en que el trabajo no ofrecía realmente mayores ingresos que otras opciones. La comparación entre los grupos que recibían un sueldo a cambio de trabajo y los que recibían efectivo sin más no hizo sino evidenciar la mejora de la salud mental asociada al hecho de tener una ocupación²⁷.

B. Mejora del nivel en lo tocante a las normas del trabajo

12. Aunque la creación de empleo ha sido un poderoso instrumento para reducir la pobreza, no siempre proporciona una salvaguardia contra dicho fenómeno: si bien la mitad de las mujeres (47 %) y tres cuartas partes de los hombres (74 %) en edad de trabajar realizan algún tipo de trabajo que genera ingresos²⁸, no todos los salarios son salarios de subsistencia ni todo el empleo es empleo decente²⁹. Las condiciones de trabajo precarias y la falta de una remuneración decente son elementos que caracterizan la experiencia laboral de muchas personas. La economía del empleo ocasional, esto es, la contratación de una mano de obra caracterizada por la transitoriedad a través de las plataformas digitales, se ha convertido rápidamente en una importante modalidad de empleo, aunque también con menos protección social y menos margen para la negociación colectiva que las formas de empleo más tradicionales: los países ricos se están enfrentando ahora a formas de precariedad que existen desde hace tiempo en los países de ingreso bajo y mediano³⁰, y se está haciendo lo posible por poner al día los regímenes regulatorios. La precariedad también está especialmente extendida entre los 2.000 millones de trabajadores informales, que constituyen el 60 % de la fuerza de trabajo mundial³¹.

13. La precariedad y la informalidad son los elementos que caracterizan al nuevo precariado mundial³². Para esos trabajadores, el empleo garantizado podría constituir una opción alternativa que les permitiría reforzar su capacidad de negociación, reivindicar su derecho al trabajo decente y buscar la formalización (en caso de hallarse en una situación de trabajo informal porque el empleador prefiere no declararlos para así eludir la legislación de carácter protector o para evitar pagar las cotizaciones sociales). Cuando el trabajo al que se accede mediante el empleo garantizado incluye vacaciones pagadas, aportaciones a la pensión, un seguro médico y ayudas para el cuidado de los hijos, o cuando se remunera con un salario superior al salario mínimo, se eleva el nivel en toda la economía³³. En Andhra Pradesh, por ejemplo, si bien los ingresos medios de los hogares inscritos en el marco de las disposiciones de la Ley Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi aumentaron un 13,9 %, los ingresos procedentes del propio programa solo representaron el

²⁵ Maximilian Kasy y Lukas Lehner, "Employing the unemployed of Marienthal: evaluation of a guaranteed job program", Institute for New Economic Thinking, Oxford Martin School, Working Paper núm. 2022-29 (21 de diciembre de 2022), pág. 20.

²⁶ OIT, "The right to work now lessons from Kinofelis: the Greek public employment programme" (19 de marzo de 2018), pág. 2.

²⁷ Reshmaan Hussam y otros, "The psychosocial value of employment: evidence from a refugee camp", Policy Research, Working Paper núm. 10138 (Washington, D.C., Banco Mundial, agosto de 2022), pág. 3.

²⁸ OIT, Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022, pág. 113

²⁹ OIT, "Working out of poverty: views from Africa – Tenth African Regional Meeting, Addis Ababa, December 2003" (Ginebra, 2003); Ramón Peña-Casas y otros, *In-Work Poverty in Europe. A Study of National Policies* (Bruselas, Comisión Europea, 2019); y Sri Mulyani Indrawati, "Jobs: the fastest road out of poverty", World Bank Blogs (13 de junio de 2016).

³⁰ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2021* (Ginebra, 2021).

³¹ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022* (publicación de las Naciones Unidas, 2022), pág. 43.

³² Guy Standing, *El Precariado: una nueva clase social* (Pasado y Presente, 2014).

³³ Pavlina R. Tcherneva, *En favor del trabajo garantizado* (Lola Books, 2020).

14 % de esa mejora: el 80 % del incremento vino dado por el aumento de los ingresos procedentes del mercado de trabajo privado³⁴.

C. Desarrollo de competencias y formación

14. Mientras que las políticas activas del mercado de trabajo convencionales buscan integrar a las personas en el empleo regular tras su participación en el programa, los planes de empleo garantizado tienen como objetivo el empleo a través de la participación en el programa, mejorando así la situación económica y social de los participantes. Los planes de empleo garantizado permiten dotar a los participantes de nuevas competencias, en particular de las competencias informales derivadas de la experiencia laboral, lo que sirve para mejorar sus posibilidades de encontrar empleo o crear un negocio próspero tras salir del programa³⁵. Un metaanálisis de 200 estudios sobre distintas políticas activas del mercado de trabajo (que en su mayoría correspondían a países de la OCDE) no constató ningún impacto de los programas públicos de empleo en las tasas de empleo, pero confirmó los efectos positivos de los programas de formación en el aula y en el empleo: la probabilidad de encontrar empleo aumenta un 6,7 % al cabo de dos años³⁶. Asimismo, un estudio sobre las políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe concluyó que la formación fomentaba la formalización y mejoraba las perspectivas de empleo, aunque los programas de formación de corta duración (cuatro meses o menos) tenían menos resultados positivos que los que se planteaban de otra manera³⁷. En la Argentina, el plan Potenciar Trabajo tenía como objetivo generar empleo equivalente al 2 % de la población activa y abarcaba elementos como el apoyo a las personas para que completaran sus estudios y su capacitación mientras trabajaban³⁸. El empleo garantizado incluye oportunidades de formación, por lo que podría mejorar notablemente las perspectivas de empleo de los participantes, aunque quizá resulte más difícil lograrlo si la participación es por períodos cortos de tiempo³⁹.

15. Por lo tanto, los planes de empleo garantizado deberían favorecer una experiencia laboral de calidad, además de la formación. Tanto la experiencia de trabajo como el desarrollo de competencias deben ser pertinentes: la participación de los empleadores en el diseño del programa puede ser útil en ese sentido⁴⁰.

D. Integración de los más desfavorecidos en el mercado de trabajo

16. Un plan de empleo garantizado en el que al menos se pague un salario de subsistencia y que esté abierto a todos los que deseen trabajar resultaría sumamente beneficioso para quienes corren mayor riesgo de encontrarse en una situación de subempleo o de tener que aceptar empleos de mala calidad. Por tanto, puede contribuir a una “transición justa” en la medida en que ofrece soluciones a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de la descarbonización de la economía⁴¹. Aparte de esos trabajadores, hay tres grupos que merecen especial atención.

17. El primero son los jóvenes. En todo el mundo, más de uno de cada cinco jóvenes de entre 15 y 24 años de edad no tiene estudios, trabajo ni formación, y en esa situación se

³⁴ Karthik Muralidharan, Paul Niehaus y Sandip Sukhtankar, “General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India”, National Bureau of Economic Research, Working Paper núm. 23838 (2021), pág. 2.

³⁵ Kate Philip y otros, “Employment matters too much to leave to markets alone”, *Professionalità Studi*, 1 (2020), págs. 152 a 176, en la pág. 157.

³⁶ David Card, Jochen Kluge y Andrea Weber, “What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations”, National Bureau of Economic Research, Working Paper núm. 21431 (2015), cuadro 3a.

³⁷ Escudero y otros, “Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe”, pág. 37.

³⁸ OIT, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, pág. 14.

³⁹ Gehrke y Hartwig, “Productive effects of public works programs”, págs. 118 y 119.

⁴⁰ Dani Rodrik y Stefanie Stantcheva, “Fixing capitalism’s good jobs problem”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 37, núm. 4 (2021), págs. 824 a 837, en la pág. 828.

⁴¹ Kate Philip, Anda David y Kwena Mabye, “Getting the just transition to work for everyone isn’t easy but it can be done”, *Daily Maverick*, 20 de febrero de 2023.

encuentran el doble de mujeres que de hombres (31,5 % frente a 15,7 %). La pandemia aumentó en cerca de 20 millones el número de personas que no tienen estudios, trabajo ni formación, que pasó del 21,8 % (2015-2019) al 23,3 % en 2020. El desempleo juvenil aumenta más rápidamente en las recesiones. En los países de la OCDE, por cada aumento del 1 % en las tasas de los adultos, el desempleo juvenil aumenta un 1,79 %⁴². La pandemia de COVID-19 ilustró de manera contundente esa vulnerabilidad en todo el mundo: los jóvenes representaban el 13 % del empleo total antes de que estallara la pandemia, y sin embargo les correspondió una tercera parte (34,2 %) del descenso del empleo en 2020⁴³.

18. El elevado número de personas sin estudios, trabajo ni formación llevó a la Unión Europea a introducir en 2013 la Garantía Juvenil, que ofrece a los menores de 30 años opciones de formación o empleo en un plazo de cuatro meses tras salir del sistema educativo o quedar desempleados⁴⁴. Sin embargo, las evaluaciones de esa iniciativa son dispares y su aplicación desigual⁴⁵.

19. El segundo grupo son las mujeres. En todo el mundo, en 2022, el 43,8 % de las mujeres tenían un empleo remunerado, frente al 67,9 % de los hombres⁴⁶. Las mujeres también están desproporcionadamente representadas en el trabajo informal y ganan de media un 16 % menos que los hombres (y un 35 % menos en algunos países)⁴⁷. Por ello, muchos programas de empleo público apoyan específicamente la participación de las mujeres y, puesto que ofrecen los mismos salarios a mujeres y hombres, pueden contribuir a abordar la discriminación salarial⁴⁸. En la India, muchas mujeres de las zonas rurales tienen un acceso limitado al empleo remunerado, por lo que en 2022-2023 representaron el 58 % de los beneficiarios de la Ley Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi⁴⁹. Además, la Ley exige que los empleadores reserven un tercio de los puestos a las mujeres, que ambos sexos reciban los mismos salarios y que se ofrezcan servicios de guardería⁵⁰. En Nepal, donde las opciones laborales de las mujeres suelen hallarse limitadas al trabajo agrícola informal⁵¹, se ha puesto en marcha un programa para mejorar las infraestructuras de transporte con el fin de hacer frente a la segregación laboral. Se trata del programa de Refuerzo del Transporte Rural Nacional, el cual ofrece puestos de trabajo con cuotas para las mujeres y una garantía de igual salario por trabajo igual, vinculada al suministro de transporte gratuito y seguro. El objetivo también consiste en evitar que a las mujeres se les asignen únicamente funciones no cualificadas dentro del programa y desafiar los roles de género: el 70 % de las personas que forman parte de los grupos de mantenimiento de carreteras son mujeres⁵². En general, los planes de empleo público abiertos a las mujeres que ofrecen igualdad salarial, lugares de trabajo cercanos al domicilio y un transporte seguro, así como la posibilidad de trabajar a tiempo parcial en aras de la conciliación del trabajo con las responsabilidades de cuidado,

⁴² David N. F. Bell y David G. Blanchflower, “Young people and the Great Recession”, IZA, Discussion Paper núm. 5674 (Bonn, abril de 2011), pág. 6.

⁴³ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022*, pág. 43.

⁴⁴ Comisión Europea, “La Garantía Juvenil reforzada”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=es>.

⁴⁵ Verónica Escudero y Elva López Mourelo, “The European Youth Guarantee: a systematic review of its implementation across countries”, Departamento de Investigaciones de la OIT, Working Paper núm. 21 (2017); y Werner Eichhorst y Ulf Rinne, “The European Youth Guarantee: a preliminary assessment and broader conceptual implications”, IZA, Policy Paper núm. 128 (2017).

⁴⁶ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2022*, pág. 26, cuadro 1.1.

⁴⁷ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “Gender equality: women’s rights in review 25 years after Beijing” (2020), pág. 7.

⁴⁸ OIT, *Directrices Ilustrativas para Programas de Inversiones Intensivas en Empleo con Perspectiva de Género* (Ginebra, 2022).

⁴⁹ Sobhana K. Nair, “Women break new ground in Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme”, *The Hindu*, 31 de diciembre de 2022.

⁵⁰ Deepa Chopra, “Gendering the design and implementation of MGNREGA”, Centro de Investigaciones Innocenti, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 6 de noviembre de 2019.

⁵¹ Oficina de País de la OIT para Nepal, “Nepal labour market update2 (enero de 2017).

⁵² OIT, “Nepal: road maintenance as a vehicle for social inclusion and decent work for women” (2019), pág. 3.

pueden ampliar las opciones de las mujeres y cuestionar el carácter patriarcal de muchos mercados de trabajo⁵³.

20. El tercer grupo son los desempleados de larga duración. Cuanto más tiempo pasa una persona sin trabajo, más difícil le resulta acceder a un empleo: la probabilidad de encontrar trabajo es de 0,3 la semana siguiente a la desocupación, de 0,08 al cabo de ocho semanas y de apenas 0,02 al año siguiente⁵⁴. Parte del problema es la actitud discriminatoria de los empleadores hacia los desempleados de larga duración, una cuestión que el Relator Especial ya ha tratado en otras ocasiones⁵⁵. Sin embargo, esas actitudes pueden cambiar cuando el empleador observa cómo trabaja el posible asalariado durante un período de tiempo⁵⁶. Por lo tanto, la participación de los desempleados de larga duración en un plan de empleo público puede ayudarles a superar los grandes obstáculos que tienen ante sí. Esta es también una conclusión a la que han llegado los experimentos del programa Territoires zéro chômage de longue durée en Francia, que se puso en marcha en 2016 y ahora abarca 53 municipios, y del proyecto piloto llevado a cabo en Marienthal (Austria).

E. Un estabilizador automático de la economía

21. Al crear puestos de trabajo en tiempos de recesión económica y apoyar la transición a otros empleos en tiempos de crecimiento, un plan de empleo garantizado puede actuar de forma anticíclica, manteniendo los niveles de ingresos y demanda durante las recesiones y reduciendo las consecuencias más amplias del desempleo⁵⁷. En la India, por ejemplo, los días de trabajo generados por el Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi aumentaron un 94 % con respecto al año anterior después de que la economía se viera afectada por la pandemia de COVID-19 y alcanzaron su mayor nivel en junio-julio de 2020⁵⁸. Una encuesta realizada en 2021 para evaluar el funcionamiento del plan en varias comunidades de Bihar, Karnataka, Maharashtra y Madhya Pradesh reveló que algunas necesidades habían quedado desatendidas y que se habían producido retrasos en los pagos, pero también constató la importante seguridad que había aportado el plan. En el caso de los hogares que habían experimentado una pérdida de ingresos al margen del plan durante la pandemia, los ingresos adicionales percibidos gracias al plan compensaron entre el 20 % y el 80% de esa pérdida⁵⁹. Otros países en desarrollo trataron de recurrir a los programas de empleo público para hacer frente a las repercusiones de la crisis en el empleo, pero un margen fiscal más limitado hizo que les resultara más difícil actuar a gran escala⁶⁰.

⁵³ Entre otros ejemplos de planes de obras públicas diseñados para cuestionar los roles de género y contribuir al empoderamiento económico de las mujeres, véase Olivier De Schutter, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (Manila, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Banco Asiático de Desarrollo, 2013), págs. 55 a 59.

⁵⁴ Antoni Calvo-Armengol, citado por Jon Wisman y Nicholas Reksten, "Rising job complexity and the need for government guaranteed work and training", en *The Job Guarantee: Toward True Full Employment*, Michael Murray y Mathew Forstater, eds. (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013), pág. 24.

⁵⁵ A/77/157, párr. 13.

⁵⁶ Giuliano Bolini, "Employers' attitudes towards long-term unemployed people and the role of activation in Switzerland", *International Journal of Social Welfare*, vol. 23 (2014), págs. 421 a 430, en la pág. 427.

⁵⁷ Tcherneva, *En favor del Trabajo Garantizado*, págs. 53 y 54.

⁵⁸ Farzana Afridi, Kanika Mahajan y Nikita Sangwan, "Did MNREGA cushion job losses during the COVID-19 crisis? The Wire, 11 de febrero de 2021.

⁵⁹ Universidad Azim Premji, *Employment Guarantee during COVID-19: Role of MGNREGA in the Year after the 2020 Lockdown* (Bengaluru, Centre for Sustainable Employment de la Universidad Azim Premji y Consorcio Nacional sobre la Ley Nacional de empleo garantizado Rural, 2022), pág. 60.

⁶⁰ OIT, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, pág. 3.

F. Creación de activos y suministro de bienes y servicios

22. Los planes de empleo garantizado también pueden servir para suministrar bienes y servicios insuficientemente abastecidos por los mercados, ya sea porque se trata de bienes públicos, como las obras de infraestructura, o por la limitada capacidad de pago de los posibles beneficiarios, como puede suceder en el caso de las personas necesitadas de servicios de cuidados.

23. Antiguamente, los programas de obras públicas solían centrarse en las obras de infraestructura de envergadura (y relativamente intensivas en mano de obra), como la construcción de carreteras o la mejora de la ordenación de las aguas. En cambio, en los últimos años ha surgido una tendencia a una mayor diversificación que se ha visto acelerada por la pandemia de COVID-19. El Plan Presidencial de Estímulo del Empleo que vino a añadirse al Programa de Ampliación de las Obras Públicas de Sudáfrica creó 795.151 puestos de trabajo entre octubre de 2020 y diciembre de 2022, dos tercios de ellos (596.109) en el sector de la educación básica, para surtir de auxiliares docentes y personal de apoyo a las escuelas. A través de su Fondo de Empleo Social, el Plan Presidencial de Estímulo del Empleo también financia iniciativas impulsadas por la comunidad para crear “trabajo por el bien común”, apoyando iniciativas comunitarias (por ejemplo, en el ámbito del desarrollo de espacios públicos, la lucha contra la violencia de género, la seguridad alimentaria, la mejora de los asentamientos informales y el desarrollo temprano) y el empleo en el sector cultural. En el Pakistán, el proyecto Tsunami de los 10.000 millones de árboles emplea a 65.000 trabajadores al día con el objetivo de plantar 10.000 millones de árboles como medida de adaptación frente al cambio climático⁶¹.

24. Los activos creados a través de los planes de empleo público pueden tener efectos importantes y duraderos. En Indonesia, los canales de riego construidos gracias al Program Nasional Pemberdayaan Mandiri (Programa Nacional de Empoderamiento Comunitario) hicieron que el año agrícola se prolongara hasta bien entrada la estación seca, lo que se tradujo en un aumento del 50 % de la producción de arroz sin descascarillar; el programa de empleo de Karnali, en Nepal, sirvió para mejorar las carreteras, lo que permitió acortar los desplazamientos⁶²; y en el marco del Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi, se han construido pozos. Estos son solo algunos de los múltiples ejemplos que cabría citar⁶³.

G. Fortalecimiento de la resiliencia local

25. El empleo garantizado puede mejorar la resiliencia a las crisis y contribuir a la estabilidad social. El empleo público mejora la resiliencia local, ya que protege la seguridad de los ingresos de los hogares y mantiene la demanda económica, evitando así los daños en cascada que la propagación del desempleo produciría si no. Además, cuando estos planes sirven para invertir en una mejor gestión medioambiental (por ejemplo, del suelo y del agua), también pueden mejorar la productividad y reducir el efecto de los trastornos climáticos y la pérdida de biodiversidad en la seguridad alimentaria. En Etiopía, por ejemplo, las mejoras en el riego generadas por el Programa de Redes de Seguridad Productivas se tradujeron en un aumento del rendimiento de los cultivos de hortalizas del 12 %⁶⁴. Asimismo, mientras que el número de hogares que declararon hallarse en una situación de inseguridad alimentaria aumentó en 11,7 puntos porcentuales en 2020 como consecuencia de la pandemia de COVID-19, dicho aumento no superó 2,4 puntos porcentuales en el caso de los hogares que participaban en el Programa de Redes de Seguridad Productivas; esos hogares también resultaron ser menos propensos a reducir su gasto en sanidad y educación (7,7 puntos

⁶¹ *Ibid.*, pág. 63.

⁶² Gehrke y Hartwig, “Productive effects of public works programs”, pág. 120 (examen de 15 planes de empleo en países de ingreso bajo y mediano).

⁶³ Anjor Bhaskar, Sunil Gupta y Pankaj Yadav, “Well worth the effort: value of MGNREGA wells in Jharkhand”, *Economic and Political Weekly*, vol. 51, núm. 19 (2016), págs. 40 a 48.

⁶⁴ Mateusz Filipiński y otros, *General Equilibrium Impact Assessment of the Productive Safety Net Programme in Ethiopia* (Nueva Delhi, International Initiative for Impact Evaluation, 2017), pág. 37.

porcentuales) y en insumos agrícolas (13 puntos porcentuales)⁶⁵. Por último, al ofrecer oportunidades de empleo a los jóvenes, el empleo garantizado puede contribuir a evitar su resentimiento y una posible radicalización.

H. Fomento de la democracia local y la participación ciudadana

26. Siempre y cuando existan procesos de toma de decisiones inclusivos que garanticen la participación efectiva de las mujeres⁶⁶ y los grupos socialmente marginados, el empleo garantizado puede brindar una oportunidad de participación a nivel local en la medida en que las comunidades de usuarios pueden decidir qué proyectos conviene apoyar a través del empleo público⁶⁷. La participación efectiva también sirve para garantizar la eficaz contribución de los proyectos al desarrollo local: en general, las políticas activas del mercado de trabajo solo son eficaces cuando se diseñan con la participación de los interlocutores sociales⁶⁸. Por ejemplo, el programa francés Territoires zéro chômage de longue durée facilita la participación de los diversos interlocutores de las comunidades locales en los procesos de decisión y creación de los puestos de trabajo junto a los demandantes de empleo. Esta es la mejor manera de responder a quienes critican los programas de obras públicas diciendo que sirven para crear “trabajos de maquillaje” en vez de para crear puestos de trabajo valiosos y justificados y resultados útiles.

27. La participación también es importante porque el diseño del empleo garantizado debe tener en cuenta que algunos de sus objetivos pueden ser contradictorios. Por ejemplo, la función anticíclica del empleo garantizado conlleva la ocupación de un determinado número de trabajadores por breves períodos de tiempo mientras la economía se contrae y luego crece. Ahora bien, puede que la necesidad de desarrollar competencias a largo plazo, por ejemplo, para adaptar edificios al medio, esté reñida con la necesidad de poder devolver a los trabajadores al mercado privado una vez vuelva a crecer el empleo⁶⁹. También puede existir una tensión entre la creación de nuevas formas de trabajo en sectores que el mercado no abastece de forma suficiente y las actividades de fomento de competencias y formación que pueden llevar a los participantes a salir del plan. La mejor forma de resolver esas tensiones y lograr el delicado equilibrio necesario entre objetivos contrapuestos consiste en poner los medios para que las prioridades se definan a nivel local a través de procesos participativos.

IV. Tipos de planes de empleo garantizado

28. Existe una amplia gama de planes de empleo garantizado. No hay un único modelo idóneo: cada plan debería adecuarse a las circunstancias locales y ser fruto de la colaboración de los interlocutores sociales, la sociedad civil y las autoridades públicas. El Relator Especial señala varias cuestiones que conviene abordar en esos procesos de creación conjunta.

A. El enfoque universal frente a los enfoques focalizados

29. Los planes de empleo garantizado pueden diseñarse de modo que estén abiertos a todos los adultos que puedan y quieran trabajar, es decir que los participantes se filtran a sí mismos conforme a un principio de autofocalización. Ese es por ejemplo el enfoque del Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi en la India, si bien su garantía de

⁶⁵ Kibrom A. Abay y otros, “COVID-19 and food security in Ethiopia: do social protection programs protect?”, Policy Research, Working Paper núm. 9475 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2020), pág. 3.

⁶⁶ Rebecca Holmes y Nicola Jones, “Public works programmes in developing countries: reducing gendered disparities in economic opportunities?”, documento preparado para la Conferencia Internacional sobre Cohesión Social y Desarrollo, 20 y 21 de enero de 2011, París (2011), pág. 5.

⁶⁷ Colin Andrews y Adea Kryeziu, “Public works and the jobs agenda: pathways for social cohesion?”, documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleos* (2012).

⁶⁸ Rodrik y Stantcheva, “Fixing capitalism’s good jobs problem”, pág. 828.

⁶⁹ Adam King, “Critical reflections on the job guarantee proposal”, *Studies in Political Economy*, vol. 101, núm. 3 (2020), págs. 230 a 244, en la pág. 236.

100 días de trabajo va dirigida a hogares y no a individuos. Aunque puede que la autofocalización no llegue a todas las personas más pobres (sobre todo las más necesitadas), sirve para minimizar los errores de inclusión cuando se prescinde de una evaluación de la pobreza⁷⁰. Según un estudio realizado en Bihar (India), “la tasa de participación [en el Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi] disminuye de manera constante desde el 35 % de la población en el caso de los percentiles más pobres hasta casi cero en el caso de los más ricos”⁷¹. Cuando hay una buena coincidencia entre los participantes y las personas en situación de pobreza, ello se debe en gran medida a que el plan ofrece salarios muy bajos y equivalentes o próximos al salario mínimo: en los planes basados en esa idea de la autofocalización, en los contextos en que los fondos destinados al plan son limitados, existe la dificultad de conciliar una cobertura adecuada (no excesivamente inclusiva) con el pago de salarios decentes.

30. Como alternativa, los planes de empleo garantizado pueden centrarse en categorías o ámbitos específicos. La comprobación de medios de vida resulta atractiva si lo que se pretende es ampliar las oportunidades de los grupos más pobres. Sin embargo, seleccionar a los beneficiarios es algo muy distinto a llegar a ellos: los errores de exclusión e inclusión están muy extendidos en los planes sujetos a la evaluación de medios en todos los contextos. Además, la comprobación de los medios de vida requiere datos precisos y actualizados sobre las circunstancias individuales y familiares que los países de ingreso bajo rara vez pueden recabar⁷²; a ello se añade que las comprobaciones sustitutivas de medios de vida utilizadas en ausencia de datos más precisos solo pueden asociarse débilmente con la pobreza (especialmente a corto plazo)⁷³. En uno de sus anteriores informes, el Relator Especial señaló los límites de esas formas de focalización, sobre todo debido a que los registros sociales podían excluir a las personas más pobres⁷⁴. La focalización excesivamente restringida en circunstancias de pobreza generalizada se traducirá de manera inevitable en la exclusión precisamente de los hogares más pobres, que son aquellos a los que es más difícil llegar y que podrían experimentar más dificultades para demostrar que se encuentran por debajo de un determinado nivel de ingresos o quizás tengan más miedo del estigma ligado a tener que aportar evidencias que justifiquen su situación.

31. La focalización geográfica se ha utilizado ampliamente en los programas de empleo público: el Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi está específicamente enfocado en las zonas rurales; en Etiopía, el Programa de Redes de Seguridad Productivas se dirige a las comunidades propensas a la sequía (y, por tanto, a la inseguridad alimentaria)⁷⁵; y en México, el Programa de Empleo Temporal se centra en las comunidades pequeñas (con menos de 5.000 habitantes)⁷⁶. Esos enfoques son más fáciles de administrar que la focalización en los hogares de bajos ingresos mediante la comprobación de medios de vida. Sin embargo, pasarán por alto a muchas personas necesitadas, ya que no todos los pobres viven en los lugares más pobres. La elección de las zonas también puede exacerbar el resentimiento existente entre las comunidades beneficiarias y las excluidas.

32. La focalización comunitaria consiste en incluir a los miembros de la comunidad en los procesos de toma de decisiones sobre los beneficiarios de los programas sociales. Dicho sistema se ha utilizado en el Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía junto

⁷⁰ Esther Gehrke y Renate Hartwig, “How can public works programmes create sustainable employment?”, documento de debate (Bonn, Instituto Alemán de Desarrollo, 2015), pág. 9.

⁷¹ Rinku Murgai, Martin Ravallion y Dominique van de Walle, “Is workfare cost-effective against poverty in a poor labor-surplus economy?”, Policy Research, Working Paper núm. 6673 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2013), pág. 2.

⁷² David Coady, Margaret Grosh and John Hoddinott, “Targeting outcomes redux”, *World Bank Research Observer*, vol. 19, núm. 1 (2004), págs. 61 a 85, en la página 81.

⁷³ Stephen Kidd, Bjorn Gelders y Diloá Bailey-Athias, “Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism”, Extension of Social Security, Working Paper núm. 56 (Ginebra, OIT, 2017), pág. 5.

⁷⁴ A/HRC/50/38, párr. 30.

⁷⁵ Kibrom Abay y otros, “Social protection and resilience: the case of the Productive Safety Net Program in Ethiopia”, *Food Policy*, vol. 112 (2022), pág. 2.

⁷⁶ Maikel Lieuw-Kie-Song, Susana Puerto y Mito Tsukamoto, “Boosting youth employment through public works”, Employment, Working Paper núm. 203 (Ginebra, OIT, 2016), pág. 52.

con la focalización geográfica: las reuniones comunitarias se emplean para identificar a las personas más necesitadas⁷⁷. El enfoque aprovecha los conocimientos locales y refuerza la legitimidad⁷⁸. Sin embargo, abundan los errores de exclusión. Se calcula que el Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía excluye al 81 % de los beneficiarios previstos. Cuando el programa Vision 2020 Umurenge de Rwanda utilizó la focalización comunitaria, excluyó al 97 % de los beneficiarios previstos (desde entonces, los criterios de focalización se han cambiado por una comprobación sustitutiva de medios de vida)⁷⁹. También resultó que el mecanismo de focalización comunitaria utilizado en un proyecto del Programa Mundial de Alimentos en Somalia había prestado muy poca atención al papel de los clanes, lo que había llevado a la omisión de muchas personas marginadas⁸⁰. Permitir que los miembros de la comunidad decidan sobre los beneficiarios puede generar cierta aceptabilidad, pero no se debe dar por sentado que las comunidades evalúan las necesidades de forma eficaz y que no habrá casos de discriminación. Los riesgos de acaparamiento por parte de las élites, nepotismo y fomento de la exclusión social son reales⁸¹.

33. La focalización categórica implica determinar la elegibilidad en función de criterios demográficos o sociales claramente observables y comprensibles. La principal ventaja de la focalización categórica es que no conlleva grandes requisitos de información y puede utilizarse para dar prioridad a las personas que suelen ser vulnerables en el mercado de trabajo, como las mujeres, los jóvenes o los desempleados de larga duración. Por ejemplo, el programa francés Territoires zéro chômage de longue durée o el programa austríaco de Marienthal se centran en los desempleados de larga duración; en cambio, la Garantía Juvenil europea se centra en la juventud. Naturalmente, que este enfoque sirva o no para que el empleo garantizado contribuya a la erradicación de la pobreza dependerá de lo estrecha que sea la relación entre la pobreza y la categoría empleada en la focalización: si la asociación es débil, la contribución será más bien mínima.

34. Sea cual sea el método utilizado para determinar la elegibilidad, es esencial asegurarse de que el plan de empleo garantizado llegue a las personas en situación de pobreza: aunque pueden ser las que más se beneficien de un plan de ese tipo, también pueden encontrar más obstáculos para acceder a él⁸². En ese sentido, el Relator Especial reitera la utilidad que pueden tener las medidas de acción afirmativa y difusión para lograr que los hogares de bajos ingresos reciban información y puedan aprovechar las oportunidades que ofrece el plan⁸³.

B. Fijar la remuneración

35. En los países de ingreso alto, los planes suelen proporcionar prestaciones en efectivo: en los casos en que se han utilizado cupones de alimentos, los beneficiarios a menudo han sentido que se trataba de una forma de paternalismo y que se estaban fomentando los estereotipos sobre la incapacidad de las personas en situación de pobreza para tomar las decisiones correctas. El uso de los alimentos y otras ayudas en especie (como los insumos agrícolas u otros bienes de producción), en paralelo o no a prestaciones en efectivo, ha sido más habitual en los países de ingreso bajo y mediano. Sin embargo, incluso en esos países, ahora se considera preferible el uso del efectivo (y a veces de bonos) en lugar de las ayudas

⁷⁷ Abay y otros, “Social protection and resilience”, pág. 2.

⁷⁸ Anna McCord, “Community-based targeting in the social protection sector” (Londres, Overseas Development Institute, 2017).

⁷⁹ Stephen Kidd y Diloá Athias, “Hit and miss: an assessment of targeting effectiveness in social protection”, Development Pathways, Working Paper (marzo de 2019), pág. 48.

⁸⁰ Nick Maunder y otros, *Somalia: An Evaluation of WFP’s Portfolio (2012-2017) – Evaluation Report: Volume I* (Roma, Programa Mundial de Alimentos, 2018), párr. 109.

⁸¹ Kia Howson, “Three reasons community-based targeting is a threat to social stability”, Development Pathways, 5 de enero de 2023.

⁸² Joseph Hanlon, Armando Barrientos y David Hulme, *Just Give Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South* (Sterling, Virginia, Kumarian Press, 2010), pág. 116.

⁸³ A/HRC/50/38 (sobre los riesgos de la no percepción); y A/77/157 (párrs. 37 a 40) (sobre la acción positiva basada en la clase social).

en especie⁸⁴. El efectivo da capacidad de elección a las personas y les otorga el control. Estimula los mercados locales con efectos multiplicadores. Suministrarlo es más barato, ya que no conlleva el transporte de mercancías⁸⁵. Además, conduce a mejores resultados nutricionales⁸⁶.

36. No obstante, las ayudas en especie pueden ser aconsejables en determinadas circunstancias. Por ejemplo, el Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía proporciona una combinación de efectivo y cereales. Durante la elevada inflación de 2008, recibir alimentos directamente era una opción más segura que recibir efectivo para comprarlos en el mercado: los partidarios del efectivo pasaron del 74 % en 2005 al 48 % en 2008 (la inflación de los precios de los alimentos en Etiopía en aquel momento era del 350 %) ⁸⁷.

37. Los planes de empleo público suelen pagar el salario mínimo legal, garantizando que ese salario mínimo se mantenga en toda la economía. Solo en contadas ocasiones se pagan salarios más elevados⁸⁸: es una forma de asegurarse de que los costos seguirán siendo limitados y de animar a los participantes a salir del programa. Además, así se logra una forma de autofocalización, ya que el programa atrae principalmente a personas en situación de pobreza, cuando su diseño es de carácter universal. Por esa misma razón, algunos planes se basan en un pago fijo⁸⁹. En cambio, una remuneración más graduada en función de la formación y la experiencia⁹⁰ puede reducir el riesgo de que el plan se utilice para depreciar los sectores profesionales mejor remunerados, y puede hacer que el plan resulte más atractivo para los trabajadores más cualificados, haciéndolo más popular entre la clase media precaria.

C. Duración de la participación en el plan

38. La participación en los planes de empleo público suele estar acotada en el tiempo, si los días de trabajo no están limitados, como sucede en el caso del Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi⁹¹. Por ejemplo, el plan Travaux à haute intensité de main d'œuvre de Côte d'Ivoire permite una participación de seis meses como máximo, y muchos planes limitan la participación a un año. Sin embargo, para posibilitar la acumulación de activos, hacen falta períodos de participación relativamente prolongados; por ejemplo, en la mayor parte de los casos en el Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía se necesitarán cinco años para observar mejoras en el ganado⁹². En los países de ingreso alto por lo general ha prevalecido el temor al efecto encerramiento, lo que quizá fuera el motivo por el que la OCDE recomendó a esos países que redujeran los planes de empleo público introducidos para contrarrestar la pandemia de COVID-19⁹³.

⁸⁴ Benjamin Schwab, "Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting: evidence from a randomized experiment in Yemen", Centro de Investigaciones Innocenti, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Working Paper núm. WP-2018-09 (junio de 2018), pág. 3.

⁸⁵ Ugo Gentilini, "Revisiting the 'cash versus food' debate: new evidence for an old puzzle?", *World Bank Research Observer*, vol. 31, núm. 1 (2016), pág. 148.

⁸⁶ Schwab, "Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting", págs. 3 y 4.

⁸⁷ Narayan, "Fifteen years of India's NREGA", pág. 787.

⁸⁸ Gehrke y Hartwig, "Productive effects of public works programs", cuadro 1.

⁸⁹ L. Randall Wray y otros, *Public Service Employment a Path to Full Employment* (Annandale-on-Hudson, Nueva York, Levy Economics Institute of Bard College, 2018), pág. 3.

⁹⁰ Mark Paul, William Darity, Jr. y Darrick Hamilton "The federal job guarantee – a policy to achieve permanent full employment" (Washington, D.C., Center on Budget and Policy Priorities, 2018), pág. 11.

⁹¹ Gehrke y Hartwig, "Productive effects of public works programs", pág. 116.

⁹² *Ibid.*

⁹³ OCDE, "Designing active labour market policies for the recovery", 15 de julio de 2021, pág. 3.

V. Argumentos en contra del empleo garantizado

A. Asequibilidad

39. Uno de los argumentos en contra de los planes de empleo garantizado es que son caros. El Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi costó cerca del 0,3 % del PIB en el ejercicio 2019-2020, por debajo del 0,6 % alcanzado en 2009-2010⁹⁴; el gasto en el plan argentino Jefes y Jefas durante la crisis financiera de 2001-2002 fue del 1 % del PIB⁹⁵; y la introducción del empleo garantizado en los Estados Unidos representaría el 1,33 % del PIB⁹⁶.

40. Esas inversiones deberían cotejarse con los enormes costos del desempleo, que son mucho más cuantiosos de lo que pueden representar la pérdida de ingresos tributarios y la protección social que el Estado brinda a los solicitantes de empleo en los países en los que existen prestaciones de desempleo⁹⁷. En 2021, los países de la OCDE gastaron una media del 0,58 % del PIB en medidas de asistencia frente al desempleo⁹⁸. El desempleo conlleva una peor salud, una vida más corta, angustia psicológica y una disminución de la empleabilidad y los ingresos en el futuro. Los desempleados de larga duración pierden sus redes sociales, presentan niveles más bajos de satisfacción vital e integración social⁹⁹, y se los estigmatiza como personas que no contribuyen a la sociedad¹⁰⁰. Los efectos del desempleo en la salud, sobre todo en la salud mental (que son especialmente graves en el caso de los hombres), se producen incluso tras breves períodos de desempleo¹⁰¹. Las personas desocupadas tienen aproximadamente el doble de probabilidades de experimentar problemas psicológicos que las que están ocupadas¹⁰². En los Estados Unidos, los trabajadores varones que habían sido despedidos entre principios y mediados de la década de 1980 presentaron una mayor probabilidad de morir en los años inmediatamente posteriores al desempleo¹⁰³. En Nueva Zelanda, se ha constatado que el desempleo multiplica por dos o por tres las posibilidades de morir por suicidio¹⁰⁴. El desempleo también está relacionado con una mayor delincuencia¹⁰⁵, y sobre todo el desempleo juvenil puede aumentar el riesgo de conflicto¹⁰⁶.

⁹⁴ Narayan, "Fifteen years of India's NREGA", pág. 787, cuadro 2.

⁹⁵ Daniel Kostzer, "Argentina: a case study on the *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, or the employment road to economic recovery", Working Paper núm. 534 (Annandale-on-Hudson, Nueva York, Levy Economics Institute of Bard College, 2008), pág. 18.

⁹⁶ Tcherneva, *En favor del Trabajo Garantizado*, págs. 76 a 79.

⁹⁷ L. Randall Wray, "The employer of last resort programme: could it work for developing countries?", *Economic and Labour Market Papers*, núm. 2007/5 (Ginebra, OIT, 2007).

⁹⁸ OCDE, "Public unemployment spending" (indicador). Disponible en: <https://doi.org/10.1787/55557fd4-en>.

⁹⁹ Laura Pohlan, "Unemployment and social exclusion", *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 164 (2019), págs. 273 a 299, en la página 283.

¹⁰⁰ Robert Walker, *The Shame of Poverty* (Oxford, Oxford University Press, 2014), pág. 45.

¹⁰¹ Matteo Picchio y Michele Ubaldi, "Unemployment and health: a meta-analysis", IZA Discussion Paper, núm. 15433 (Bonn, 2022).

¹⁰² Karsten I. Paul y Klaus Moser, "Unemployment impairs mental health: meta-analyses", *Journal of Vocational Behavior*, vol. 74, núm. 3 (2009), págs. 264 a 282.

¹⁰³ Daniel Sullivan y Till von Wachter, "Job displacement and mortality: an analysis using administrative data", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, núm. 3 (2009), págs. 1265 a 1306, en la página 1266.

¹⁰⁴ T. A. Blakely, S. C. D. Collings y J. Atkinson, "Unemployment and suicide. Evidence for a causal association?", *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 57, núm. 8 (2003), págs. 594 a 600, en la página 596.

¹⁰⁵ Steven P. Raphael y Rudolf Winter-Ebmer, "Identifying the effect of unemployment on crime", Universidad de California, San Diego, Economics Discussion Paper, núm. 98-19 (1999), pág. 23.

¹⁰⁶ Banco Mundial, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, D.C., 2011), pág. 80. Por supuesto, hay muchos otros factores que influyen en la violencia política: Kari Paasonen, "Does unemployment drive political violence and protest? Focusing on the case of the Middle Eastern and North African youth", *Conflict Trends*, 1 (2022).

41. El desempleo también resulta destructivo dentro de la familia. No solo aumenta la violencia doméstica¹⁰⁷, sino que además reduce las posibilidades de que los hijos accedan a la educación terciaria¹⁰⁸: en Alemania, el desempleo de larga duración de los padres reduce en 17 puntos porcentuales la posibilidad de que los hijos sigan estudiando¹⁰⁹. Además, el desempleo juvenil reduce las oportunidades y la remuneración en la edad adulta: en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, una experiencia temprana de desempleo juvenil supone una penalización de entre el 12 % y el 15 % del salario a los 42 años¹¹⁰; en los Estados Unidos, un período de seis meses de desempleo cuando se es joven equivale por término medio a una pérdida de 22.000 dólares de ingresos durante los diez años siguientes¹¹¹.

42. En cambio, las medidas encaminadas a garantizar el pleno empleo se traducen en una disminución de los costos médicos de la población en edad de trabajar, una mayor recaudación de impuestos derivados del pleno empleo y de una mayor formalización de la mano de obra, así como en los efectos multiplicadores de la inversión en las economías locales y del valor de las obras públicas. Las evaluaciones de los beneficios del empleo garantizado deberían reflejar igualmente la productividad de una mano de obra más calificada y más sana, que sería de esperar que creciera con el paso del tiempo. Cabría utilizar el enfoque del “valor marginal de los fondos públicos”, o metodologías comparables, para evaluar la totalidad de los beneficios del plan de empleo garantizado, no solo para los participantes, sino también para el bienestar público en un sentido más amplio¹¹².

43. Teniendo en cuenta los importantes beneficios que reportan a la sociedad la lucha contra el desempleo y el suministro de bienes y servicios insuficientemente abastecidos por el mercado, la financiación con cargo a los impuestos generales estaría plenamente justificada. Además, algunos planes pueden financiarse de manera autónoma con los fondos de disponibilidad limitada del seguro de desempleo¹¹³. En ocasiones, la asistencia oficial para el desarrollo ha financiado planes de empleo público, como en el caso del Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía¹¹⁴. Asimismo, existen otras opciones de financiación más innovadoras: Trinidad y Tabago financia su plan de empleo público con los ingresos del petróleo y Colombia está estudiando la posibilidad de utilizar los bienes decomisados a narcotraficantes para financiar los planes de empleo público¹¹⁵.

B. Efectos en el mercado de trabajo

44. Es preciso estudiar detenidamente las repercusiones de la introducción de un plan de empleo garantizado en el mercado de trabajo. Se han planteado dos cuestiones distintas, aunque paralelas. Por un lado, el empleo garantizado puede dar lugar a una forma de competencia desleal con los agentes económicos existentes si se pagan salarios inferiores a los del mercado. También podría llevar a las administraciones públicas a reducir ciertos servicios para externalizarlos al plan de empleo garantizado. Ello podría amenazar a los titulares de los puestos de trabajo y llevarlos a perder su empleo, lo que iría en contra de los

¹⁰⁷ Sonia Bhalotra y otros, “Job displacement, unemployment benefits and domestic violence”, CAGE (Centre for Competitive Advantage in the Global Economy), Working Paper núm. 573 (2021), pág. 3.

¹⁰⁸ Michael Coelli, “Parental job loss and the education enrolment of youth”, *Labour Economics*, vol. 18, núm. 1 (2011), págs. 25 a 35, en la página 29.

¹⁰⁹ Kristina Lindemann y Markus Gangl, “The intergenerational effects of unemployment: how parental unemployment affects educational transitions in Germany”, *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 62 (2019), pág. 8.

¹¹⁰ Paul Gregg y Emma Tominey, “The wage scar from youth unemployment”, CMPO Working Paper Series, núm. 04/097 (2004).

¹¹¹ Sarah Ayres Steinberg, “The high cost of youth unemployment” (Center for American Progress, 2013).

¹¹² Nathaniel Hendren y Ben Sprung-Keyser, “A unified welfare analysis of government policies”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, núm. 3 (2020), págs. 1209 a 1318.

¹¹³ OIT, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, págs. 27 a 32.

¹¹⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Etiopía, “Budget brief: social protection - updated with national data for 2017/18” (2018).

¹¹⁵ “Professor Pavlina Tcherneva helps chart a path for job guarantee program in Colombia”, Bard College, 13 de diciembre de 2022.

propios objetivos del empleo garantizado¹¹⁶. Los planes de empleo garantizado pueden diseñarse para evitar tales repercusiones: en el programa francés Territoires zéro chômeur de longue durée, las empresas creadas para dar trabajo a los desempleados de larga duración se han configurado de manera que queda excluida toda competencia con el sector privado.

45. Por otro lado, la competencia con los agentes económicos existentes puede resultar beneficiosa cuando el sistema de empleo garantizado proporciona mejores salarios y condiciones de trabajo, elevando así el nivel en todo el mercado de trabajo y reforzando el poder de negociación de los trabajadores en la totalidad de la economía¹¹⁷. Ese efecto se ha observado en la India con el Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi¹¹⁸ y en Etiopía con el Programa de Redes de Seguridad Productivas¹¹⁹.

C. De la asistencia social a las prestaciones sociales condicionales

46. Hay quienes han expresado el temor de que las actuales políticas de protección social puedan peligrar con la introducción de un plan de empleo garantizado. ¿No podría utilizarse un plan de empleo garantizado como adecuado pretexto para condicionar la protección social a la aceptación de un empleo, siempre que este se considere “apropiado”? Se trata de una preocupación legítima. Existe una fuerte presión política para aumentar las exigencias de tipo laboral como condición de acceso a las prestaciones de protección social existentes, una tendencia que algunos han dado en llamar la “activación” de la protección social¹²⁰. En los países en los que la protección social es débil y el margen fiscal limitado, también puede ser políticamente más fácil proporcionar seguridad de los ingresos mediante la creación o la ampliación de programas de empleo público, en lugar de aumentar otras formas de protección social (incondicional).

47. Esa instrumentalización de los planes de empleo garantizado resultaría especialmente problemática, ya que la tasa de éxito de los programas de prestaciones sociales condicionales en el mejor de los casos es exigua. Esos programas se basan en suposiciones paternalistas sobre la motivación y los defectos morales de los seres humanos¹²¹: crean un “suplicio” asistencial para garantizar que solo los más desesperados soliciten protección social, ya que únicamente las personas que se enfrentan a la indigencia aceptarán fuertes exigencias en el terreno laboral como precio a pagar por la ayuda¹²². Aunque los programas de prestaciones sociales condicionales pueden reducir el número de solicitantes de asistencia social¹²³, hay pocas pruebas de que realmente aumenten el empleo (de hecho, el efecto encerramiento

¹¹⁶ Sustainable Prosperity Action Group, “The case for a job guarantee” (agosto de 2022), pág. 24; y Guy Standing, “Why a job guarantee is a bad joke for the precariat – and for freedom”, Open Democracy, 7 de septiembre de 2018. Véase también Max Gulker, “The job guarantee: a critical analysis” (American Institute for Economic Research, 2018), pág. 4.

¹¹⁷ Anthony B. Atkinson, *Desigualdad: ¿qué podemos hacer?* (Fondo de Cultura Económica, 2016).

¹¹⁸ Clément Imbert y John Papp, “Labor market effects of social programs: evidence from India’s employment guarantee”, Centre for the Study of Africa Economies, Working Paper núm. 2013-03 (2013); y Karthik Muralidharan, Paul Niehaus y Sandip Sukhtankar, “General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India”, National Bureau of Economic Research, Working Paper núm. 23838 (2021).

¹¹⁹ Simon Franklin y otros, “Urban public works in spatial equilibrium: experimental evidence from Ethiopia”, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper núm. DP16691 (2021).

¹²⁰ OCDE, “Activating jobseekers: lessons from seven OECD countries”, en *OECD Employment Outlook 2013* (París, 2013); y Olivier De Schutter, “Welfare state reform and social rights”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33, núm. 2 (2015), págs. 123 a 162.

¹²¹ Del Roy Fletcher, “Workfare – a blast from the past? Contemporary work conditionality for the unemployed in historical perspective”, *Social Policy and Society*, vol. 14, núm. 3 (2015), págs. 329 a 339.

¹²² Tomer Blumkin, Yoram Margalioth y Efraim Sadka, “The desirability of workfare as a welfare ordeal: revisited”, IZA, Discussion Paper núm. 5130 (Bonn, 2010).

¹²³ Julia Griggs y Martin Evans, *Sanctions Within Conditional Benefit Systems: A Review of Evidence* (York, Joseph Rowntree Foundation, 2010).

puede incidir en las posibilidades de los beneficiarios de conseguir otro trabajo), y funcionan peor para quienes tienen mayores obstáculos para trabajar¹²⁴.

48. Con todo, la transición de la asistencia social a las prestaciones sociales condicionales no es inevitable. La participación en los planes debería ser estrictamente voluntaria, no una condición para recibir otro tipo de ayudas. La introducción de un plan de empleo garantizado podría ir acompañada de la condición de no retroceder en la protección social incondicional, para evitar caer en las prestaciones sociales condicionales. Asimismo, podría combinarse con iniciativas para valorar mejor el trabajo de cuidados, que se realiza en los hogares y las comunidades, y que a menudo no está remunerado ni formalmente reconocido.

D. Inflación

49. Hay quienes sostienen que el desempleo (en cierta medida) frena las demandas salariales y, por tanto, la inflación. De ello se deduce que, en vez de tratar de lograr el pleno empleo, los Gobiernos deberían procurar mantener una tasa de desempleo baja, pero lo bastante elevada como para controlar la inflación. Dicha opinión se sustenta en la curva de Phillips, según la cual existe una correlación entre el desempleo (bajo) y la inflación (alta)¹²⁵. Más recientemente, los estudiosos han postulado el concepto de la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación, esto es, el nivel más bajo que podría alcanzar el desempleo sin desencadenar la inflación.

50. Se trata de un argumento fallido por varios motivos. En primer lugar, atribuye en gran medida la inflación de los precios a las demandas salariales de los trabajadores, si bien otras causas, como la crisis de oferta provocada por la subida de los precios de los productos básicos (primera causa de la inflación que desembocó en la actual crisis mundial del costo de la vida), pueden ser un factor explicativo igual o más importante¹²⁶. En segundo lugar, la curva de Phillips está anticuada, ya que se basa en un mercado de trabajo muy diferente al actual. No explica los períodos de estanflación, en los que coexisten una inflación y un desempleo elevados, ni los períodos en los que un alto nivel de empleo no se tradujo en un crecimiento notable de los salarios¹²⁷. Por ejemplo, entre 2000 y 2019, hubo “una gran desconexión” entre la inflación y el desempleo en los países con mayores ingresos¹²⁸. Asimismo, los supuestos que subyacen al cálculo de la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación no tienen en cuenta la importancia del subempleo (empleo a tiempo parcial involuntario) como factor del bajo crecimiento salarial¹²⁹. En los casos en que se han introducido planes de empleo público en países de ingreso bajo y mediano, ello no ha provocado un aumento de la inflación¹³⁰. En tercer lugar, la inflación adicional que pudiera derivarse de la introducción de un plan de empleo garantizado sería limitada y supondría un ajuste puntual debido a la sustitución del desempleo por empleo remunerado con el salario mínimo y al aumento del precio de la mano de obra¹³¹. El poder de compra de los grupos de

¹²⁴ Richard Crisp y Del Roy Fletcher, “A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia”, Department for Work and Pensions Research, Report núm. 533 (2008).

¹²⁵ A. W. Phillips, “The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861–1957”, *Economica New Series*, vol. 25, núm. 100 (noviembre de 1958), págs. 283 a 299.

¹²⁶ Ben Broadbent, “The inflationary consequences of real shocks”, discurso pronunciado por un vicegobernador del Banco de Inglaterra en el Imperial College, Londres, 20 de octubre de 2022.

¹²⁷ Lukas Lehner, Paul Ramskogler y Aleksandra Riedl, “Begging thy coworker – labor market dualization and the slow-down of wage growth in Europe”, Institute for New Economic Thinking de Oxford, Working Paper núm. 2022-04 (Oxford, 2022).

¹²⁸ Weicheng Lian y Andreas Freitag, “Inflation dynamics in advanced economies: a decomposition into cyclical and non-cyclical factors”, Fondo Monetario Internacional, Working Paper núm. WP/22/91 (Washington, D.C., mayo de 2022).

¹²⁹ David N. F. Bell y David G. Blanchflower, *The Lack of Wage Growth and the Falling NAIRU*, National Bureau of Economic Research, Working Paper núm. 24502 (Cambridge, Massachusetts, abril de 2018).

¹³⁰ Kate Orkin y otros, “Designing social protection to improve employment, earnings and productivity in lower- and middle-income countries” (Oxford, Universidad de Oxford, 2021), pág. 38.

¹³¹ Pavlina R. Tcherneva, “The job guarantee and the economics of fear” (Levy Economics Institute of Bard College, 2018).

bajos ingresos de la sociedad puede y debería protegerse indexando los niveles de las prestaciones y los salarios al costo de la vida¹³². Asimismo, el empleo garantizado funciona como un estabilizador, ya que cuando la economía despega, impulsada por el aumento de la demanda, los trabajadores abandonan el plan por empleos mejor remunerados. Por último, los planes de empleo garantizado pueden ayudar a resolver los cuellos de botella del mercado de trabajo en la medida en que forman a personas para colmar los déficits de mano de obra cualificada en determinadas profesiones, de modo que, en realidad, reducen los riesgos de inflación en lugar de aumentarlos.

E. Efectos en los hogares

51. Algunos estudios sugieren que, cuando los adultos se incorporan a un plan de empleo garantizado, los niños pueden pasar a trabajar en su lugar en el hogar o la empresa familiar¹³³. Para evitar ese tipo de riesgos, los Gobiernos deberían combinar la introducción de planes de empleo garantizado con una inversión en educación y en servicios de cuidados (especialmente en las zonas rurales), y garantizar que la participación en esos planes pueda conciliarse con las responsabilidades de cuidado de los participantes¹³⁴.

52. La respuesta puede residir en los propios planes de empleo garantizado. En todas las sociedades se infravalora sistemáticamente la prestación de cuidados a ancianos, niños y enfermos. El mercado no ofrece esos servicios en cantidad suficiente y, cuando su prestación es voluntaria (sobre todo a cargo de las mujeres), dicha actividad no suele estar reconocida. En ese contexto, hay quienes temen que el empleo garantizado pueda comprometer la autoprestación de servicios para satisfacer esas necesidades de cuidados a nivel comunitario al otorgar prioridad al trabajo remunerado en lugar de reconocer y apoyar el trabajo no remunerado realizado en apoyo a las comunidades¹³⁵.

53. Sin embargo, el empleo garantizado puede servir precisamente para apoyar la desmercantilización del trabajo y el reconocimiento de que incluso el trabajo más esencial para la salud de las comunidades puede no verse recompensado por el mercado debido a su naturaleza de bien público o al limitado poder de compra de quienes más se benefician de él¹³⁶. El hecho es que los planes de empleo garantizado y otras formas de protección social pueden apoyar la economía asistencial, a menudo con especiales beneficios para las mujeres. De entrada, pueden constituir una forma de remunerar los cuidados: el Programa Ampliado de Obras Públicas y el Plan Presidencial de Estímulo del Empleo de Sudáfrica tienen los cuidados como elemento central (por ejemplo, en los sectores del desarrollo temprano y la educación básica). Además, pueden aliviar la carga de las responsabilidades domésticas —una carga que soportan sobre todo las mujeres, lo que agrava su pobreza de tiempo—, ya que por ejemplo permiten invertir en la gestión del agua o en el suministro de energía limpia (reduciendo así el tiempo necesario para ir a buscar agua o leña)¹³⁷.

54. Un plan de empleo garantizado puede contribuir a abordar la crisis de los cuidados y su falta de reconocimiento recompensando algunas formas de cuidados y reduciendo otros trabajos no remunerados. No por ello es menos necesario que las sociedades apoyen la economía reproductiva mediante planes de ingreso básico u otras transferencias de efectivo.

¹³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19 (2007), párr. 22; y observación general núm. 23 (2016), párr. 20.

¹³³ Tianshu Li y Sheetal Sekhri, “The spillovers of employment guarantee programs on child labor and education”, *World Bank Economic Review*, vol. 34, núm. 1 (2020), págs. 164 a 178.

¹³⁴ La participación de las mujeres en el Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi mejoró la asistencia escolar: Farzana Afridi, Abhiroop Mukhopadhyay y Soham Sahoo, “Female labour-force participation and child education in India: the effect of the National Rural Employment Guarantee Scheme”, *Young Lives, Working Paper* núm. 95 (Oxford, 2013).

¹³⁵ Adam D. K. King, “Critical reflections on the job guarantee proposal”, *Studies in Political Economy*, vol. 101, núm. 3 (2020), págs. 230 a 244, en la página 239.

¹³⁶ Pavlina Tcherneva, “Decommodifying work: the power of a job guarantee”, en *Democratize Work: The Case for Reorganizing the Economy*, Isabelle Ferreras, Julie Battilana y Dominique Méda, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 2022), págs. 85 a 90.

¹³⁷ Gehrke y Hartwig, “Productive effects of public works programs”, pág. 120.

F. Corrupción y mala administración

55. Varios obstáculos dificultan la introducción de planes de empleo garantizado. Puede existir un desajuste entre la oferta y la demanda de empleo, sobre todo cuando la necesidad es mayor: aunque el Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi crea un derecho exigible al trabajo, ha habido ocasiones en que el 44 % de quienes deseaban trabajar en el marco del plan no pudieron hacerlo¹³⁸. Los retrasos en los pagos también son frecuentes en los planes de empleo público¹³⁹: según una encuesta realizada en varias comunidades de distintos estados de la India, solo el 36 % de los hogares habían cobrado en el plazo estipulado de 15 días, con grandes variaciones en función del lugar¹⁴⁰. El Relator Especial también había oído testimonios de clientelismo y corrupción, especialmente en situaciones en las que la demanda superaba a la oferta: se excluía a determinados solicitantes (o se favorecía a otros) en beneficio de aliados, amigos y parientes. Según un estudio sobre el Programa de Redes de Seguridad, la corrupción, la política de clanes y el establecimiento de cuotas daban lugar a la inclusión de algunas personas más acomodadas y a la exclusión de algunas de las más afectadas por la inseguridad alimentaria¹⁴¹. El fenómeno de los trabajadores fantasma (que figuran en nómina, pero no participan en la práctica, y cuya paga es sustraída por un tercero) ha sido motivo de preocupación en el Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica, y algunos funcionarios municipales han sido procesados por la provisión de puestos con trabajadores fantasma en beneficio propio¹⁴².

56. Adoptar un enfoque basado en los derechos humanos es un primer paso para reducir los riesgos de corrupción y discriminación. Ello significa definir el acceso al plan como un derecho legal y permitir el acceso a mecanismos de recurso en caso de exclusión. Las auditorías sociales a nivel comunitario también pueden ayudar a detectar el fraude: en el marco del Plan Nacional de Empleo Garantizado Rural Mahatma Gandhi, esas auditorías sirven para que las comunidades locales puedan examinar la información sobre las personas registradas como trabajadores del plan, las nóminas y las labores realizadas¹⁴³. La tecnología también puede resultar útil. La utilización de sistemas biométricos de autenticación de la identidad en los lugares de trabajo basados en el reconocimiento facial o las huellas dactilares hace más improbable que se den casos de trabajadores fantasma: ese sistema se emplea cada vez más en Sudáfrica para evitar que se utilicen los documentos de identidad de personas fallecidas. Los sistemas de pago electrónico que transfieren directamente el dinero a los trabajadores minimizan el riesgo de corrupción y sustracción de los salarios a manos de los intermediarios. Sin embargo, también existen importantes dificultades vinculadas a la introducción de tecnologías inmaduras en determinados contextos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

57. Concebidos como elementos permanentes de la política de empleo que contribuye a la protección social, los planes de empleo garantizado pueden contribuir a la seguridad de los ingresos, la experiencia laboral y el desarrollo de las competencias de los participantes, reforzando al mismo tiempo la capacidad de negociación de los trabajadores en el conjunto de la economía.

58. También pueden apoyar una transición justa hacia una economía verde y prestar servicios a la población que no se estén suministrando en cantidad suficiente. Pueden hacer del derecho al trabajo un derecho humano exigible y una vía para salir de la

¹³⁸ Martin Ravallion, “Is a decentralized right-to-work policy feasible?”, National Bureau of Economic Research, Working Paper núm. 25687 (Cambridge, Massachusetts, 2019), págs. 6 y 15.

¹³⁹ Hanlon, Barrientos y Hulme, *Just Give Money to the Poor*, pág. 116.

¹⁴⁰ Universidad Azim Premji, *Employment Guarantee during COVID-19*, pág. 14.

¹⁴¹ Diriba Welteji, Kerime Mohammed y Kedir Hussein, “The contribution of Productive Safety Net Program for food security of the rural households in the case of Bale Zone, Southeast Ethiopia”, *Agriculture & Food Security*, vol. 6 (2017), pág. 9.

¹⁴² Samkelo Mtshali, “Crackdown on ‘ghost workers’, EPWP fraud”, *Cape Argus*, 8 de febrero de 2019.

¹⁴³ Ellen Ehmke, “India’s Mahatma Gandhi National Rural Employment Act: assessing the quality of access and adequacy of benefits in MGNREGs public works”, *International Social Security Review*, vol. 69, núm. 2 (2016), págs. 3 a 27, en la página 13.

pobreza. Además, son asequibles, teniendo en cuenta no solo los costos directos e indirectos del desempleo, sino también las contribuciones positivas que pueden aportar las labores realizadas.

59. Sin embargo, los planes de empleo garantizado solo cumplirán esas promesas si proporcionan trabajo decente, como derecho legal de aquellas personas dispuestas a participar en ellos, y siempre que no se desvirtúen y se conviertan en una condición ligada a otros planes de protección social ya existentes. Lo ideal sería que las labores que vayan a llevarse a cabo se eligieran a nivel local, de acuerdo con la situación en cada lugar, dando prioridad a la transformación ecológica y a las necesidades sociales no satisfechas. Los planes deberían diseñarse con miras a minimizar los riesgos de corrupción y discriminación. Si se cumplen estas condiciones, los planes de empleo garantizado pueden ser un instrumento importante para establecer un nuevo contrato ecosocial y para conseguir sociedades más resilientes y sostenibles, bajo el signo de una mayor cohesión social.
