



© 2008, National Rural Employment Guarantee Scheme, Rajasthan

## Obras públicas: ¿una red de seguridad eficaz para los pobres?

Los informes EQ (enduring questions o preguntas permanentes) analizan avances y problemáticas de política actuales, con el objetivo de ayudar a que los formuladores de políticas y profesionales de desarrollo aumenten su impacto a través de evidencia de calidad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha advertido sobre la inquietud social que se incuba en Asia debido al aumento de la tasa de desempleo. Se calcula que 23 millones de personas perderán sus fuentes laborales solo en la región del Asia-Pacífico este año, en contraste con los 50 millones de desempleados a nivel mundial registrados en el período 2007-2009 (Reuters, 18 de febrero). El organismo prevé que la actual crisis económica mundial conducirá a un dramático aumento del número de cesantes, de trabajadores pobres y de trabajadores con empleos precarios (OIT, 2009). En los países de ingresos medios y bajos, donde pocos tienen acceso a bonos y planes de seguro por cesantía, los programas de obras públicas pueden desempeñar una importante función en términos de protección social ante la situación de desempleo y subempleo imperante.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha advertido sobre la inquietud social que se incuba en Asia debido al aumento de la tasa de desempleo. Se calcula que 23 millones de personas perderán sus fuentes laborales solo en la región del Asia-Pacífico este año, en contraste con los 50 millones de desempleados a nivel mundial registrados en el período 2007-2009.

Los planes de empleo en obras públicas, también llamados “proyectos de tipo asistencial”, subsidian el ingreso -en dinero o en alimentos- de las personas pobres a cambio de su trabajo, a menudo en tiempos

### Síntesis

La mayoría de las evaluaciones ha descubierto que los programas de obras públicas producen un impacto significativo en términos de creación de empleos temporales y de incremento de los ingresos de los involucrados. Sin embargo, aún no ha sido demostrado cuánto inciden en el aumento de la empleabilidad, en mejoras sostenibles de los ingresos y en beneficios para los pobres obtenidos de los bienes tangibles producidos.

**Palabras claves: obras públicas, protección social.**

de crisis. Habitualmente ofrecen empleos de corto plazo por un pago mínimo en proyectos que requieren mano de obra intensiva, como la construcción de carreteras. El hecho que se pague un muy bajo salario por tales prestaciones significa que estos programas suelen atraer básicamente a desempleados de escasos recursos, resultando atractivos por su propia índole para dicho segmento de la población.

En muchos casos, los planes de empleo en obras públicas tienen como objetivo generar activos -tanto tangibles como de recursos humanos- para promover el crecimiento, beneficiando así a los pobres en el largo plazo. Entre tales activos pueden incluirse obras claves de infraestructura, como caminos o programas de suministro

de agua, pero también habilidades y ahorros de carácter personal. Devereux (2002) establece una distinción entre los programas que enfatizan la creación de empleo a corto plazo, a menudo en tiempos de crisis, y los que -además de ello- se ocupan de generar activos.

## Lecciones aprendidas

Existen escasas evaluaciones del impacto producido por los planes de empleo en obras públicas en países de ingresos medios y bajos. Dichos planes pueden tener éxito en términos de dirigirse específicamente a los pobres, además de generar empleo a corto plazo y aportes al ingreso promedio de sus participantes. Sin embargo, la evidencia es menor en cuanto a la generación de ingresos sostenibles y a los beneficios que obtienen los pobres de los activos producidos (Subbarao, 2003; Lipton, 1996).

Los planes de empleo en obras públicas han dado trabajo a millones de personas en países en desarrollo, especialmente en África y Asia meridional (Devereux, 2002). Bangladesh, Botsuana, Ghana, India, Kenia, Madagascar y Sudáfrica son algunos de los países que han desarrollado este tipo de planes a gran escala desde los años setenta. Uno de los más importantes, perdurables y estudiados es el *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* (EGS) de India. El EGS fue implementado para proporcionar empleo garantizado a los más pobres del país cuando las lluvias son escasas y para ayudar a construir proyectos de infraestructura; la evidencia indica que el plan ha reducido el desempleo rural entre un 10 y un 35% (Lipton, 1996).

En 1997 se lanzó el plan Trabajar II en Argentina como respuesta a la crisis económica y buscando lograr dos objetivos: proporcionar trabajo a corto plazo a cambio de salarios bajos y reparar la infraestructura local. Las ganancias obtenidas por los participantes han sido considerables, llegando a comprender prácticamente la mitad del salario bruto (Jalan y Ravallion, 2003).

Han surgido críticas que indican que estos planes de empleo buscan únicamente satisfacer necesidades puntuales y contingentes, en lugar de aspirar a reducir la pobreza a largo plazo. Sin embargo, el plan Alimentos por Trabajo (APT) de Bangladesh, que funciona desde el año 1975, ha demostrado lo contrario al beneficiar de manera sostenible la producción agrícola del país y mejorar el ingreso regular de los hogares de las regiones rurales (BID/ IFPRI, 1985).

El Banco Mundial (2008) sugiere que los planes de empleo en obras públicas deben incorporar estrategias de salida, como capacitación en habilidades, planes de emprendimiento y subsidios salariales que ayuden a las personas en su transición hacia una situación laboral más estable. Pero la evidencia disponible demuestra que tales estrategias han tenido escaso éxito. Por ejemplo, en el caso del experimento argentino denominado PROEMPLO (Galasso y otros, 2001), a una muestra de trabajadores seleccionados de manera aleatoria se le otorgó un subsidio salarial considerable, un segundo grupo fue capacitado en habilidades específicas y el

tercer grupo actuó a modo de grupo control. Quienes recibieron el subsidio salarial tuvieron una probabilidad significativamente mayor que los otros dos grupos de encontrar empleo en el sector privado, pero la capacitación provocó un impacto apenas marginal. Los mayores beneficios observados se concentraron principalmente en trabajadores jóvenes y mujeres.

En un segundo caso, se ha descubierto que el *South Africa's Expanded Public Works Programme* (EPWP) no produce ningún impacto significativo en el desempleo o el desarrollo de habilidades (McCord, 2007) en el país africano. Dicha influencia marginal se debe, principalmente, a la escasa demanda de mano de obra poco calificada y no calificada que existe en Sudáfrica y al hecho de que la capacitación ofrecida en el contexto del plan es inadecuada para preparar a sus participantes en habilidades que el mercado exige.

También existe poca evidencia sobre los beneficios que conllevan para el segmento más pobre de la población los activos tangibles generados por los planes de empleo en obras públicas (Haddad y Adato, 2001:9). De hecho, estos planes han sido ampliamente criticados por producir infraestructura de mala calidad y que además beneficia de manera desproporcionada a quienes no son pobres. "Ya que ciertas inversiones en infraestructura no han producido el impacto esperado en el desarrollo, resulta clave mejorar la eficacia de tales inversiones y la eficiencia de la respectiva provisión de servicios. Innovar en los diversos medios de prestación de servicios de infraestructura, junto con las nuevas tecnologías, apunta a soluciones que pueden mejorar el rendimiento" (Banco Mundial, 1994).

Hasta la fecha no existe evidencia del grado en que las obras públicas afectan los índices de pobreza y cuán eficaces son en función de costos. Excepcionalmente, un estudio en curso financiado por el *Spanish Impact Evaluation Fund* (SIEF) del Banco Mundial se encuentra evaluando el impacto producido por el *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS) de la India, el que garantiza hasta 100 días de trabajo local por año a cada familia rural del país. La evaluación financiada por el SIEF examinará el impacto de dicho plan en la reducción de la pobreza, en el empleo y en los ingresos, además de la forma en que afecta diferenciadamente a hombres y mujeres.

## Cerrar la brecha de la evaluación

Es preciso continuar investigando el impacto producido por los planes de empleo en obras públicas y su efectividad en función de costos, examinando específicamente los canales a través de los cuales el impacto se produce: a) impacto directo en términos de creación de empleo y obtención de ingresos por parte de los involucrados; (b) impacto indirecto en términos de (i) mejor tasa de empleabilidad mediante el desarrollo de competencias; ii) mejor tarifa salarial en el mercado laboral local; (iii) multiplicadores de ingresos (por medio del establecimiento de vínculos con la economía local); e (iv) influencia de la creación de infraestructura e instalaciones comunitarias en los índices de pobreza.

## Bibliografía

Devereux S (2002), From Workfare to Fair Work: The Contribution of Public Works and other Labour-Based Infrastructure Programmes to Poverty Alleviation (Geneva: ILO) <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/poverty/download/disc5.pdf>

Galasso E, Ravallion M and Salvia A (2001), Assisting the Transition from Workfare to Work: Argentina's Proempleo Experiment (Washington DC: The World Bank) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTISPMA/0,,contentMDK:21534261~menuPK:384336~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384329,00.html>

Haddad L and Adato M (2001) How Efficiently do Public Works Programs Transfer Benefits to the Poor? Evidence from South Africa, Food Consumption and Nutrition Division (FCND) Discussion Paper no 108 (Washington DC: International Food Policy Research Institute) <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp108.pdf>

International Labour Organization (2009), Global Employment Trends (Geneva: ILO) [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms\\_101461.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf)

Jalan J and Ravallion M (2003), 'Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity Score Matching', Journal of Business and Economic Statistics 21(1): 19-30 [http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/2719\\_matching\\_JBES.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/2719_matching_JBES.pdf)

Lipton M (1996), Successes in Anti-Poverty, Issues in Development Discussion Paper 8 (Geneva: ILO) <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/iddp8.htm#5>

McCord A (2007), 'Training within the South African National Public Works Programme', in Kraak A and Press K (eds) Human Resources Development Review 2008: Education, Employment and Skills in South Africa (Cape Town: HSRC Press) <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2218&freedownload=1>

Ravallion M, Galasso E, Lazo T, Philipp E (2001), Do Workfare Participants Recover Quickly from Retrenchment?, Policy Research Working Paper 2672 (Washington DC: World Bank) [http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1153333441931/11239\\_Martin-Leavers\\_stayers.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1153333441931/11239_Martin-Leavers_stayers.pdf)

Subbarao K (2003), Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs, Social Protection Discussion Paper Series (Washington DC: World Bank) <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0302.pdf>

Von Braun J (ed) (1995), Employment for Poverty Reduction and Food Security (Washington DC: International Food Policy Research Institute). See chapter 3, 'Bangladesh's Food-for-Work Program and Alternatives to Improve Food Security' by Ahmed A, Zohir S, Kumar S and Chowdhury O <http://www.ifpri.org/pubs/books/vonBraun95/vonBraun95ch03.pdf>

World Bank (1994), World Development Report 1994: Infrastructure for Development (Washington DC: World Bank) [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000011823\\_20071010172019](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000011823_20071010172019)

World Bank (2008), Labor Market Programs that Make a Difference in Times of Crisis, a note prepared by the labor markets team of the Human Development Network – Social Protection and Labor (HDNSP) of the World Bank (Washington DC: World Bank) [http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/NoteLM\\_Response\\_to\\_Crisis\\_Dec16.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/NoteLM_Response_to_Crisis_Dec16.pdf)

Reuters (February 18, 2009), ILO warns of unrest in Asia as unemployment rises <http://in.reuters.com/article/asiaCompanyAndMarkets/idINMAN25306620090218>



International Initiative for Impact Evaluation (3ie) es una ONG internacional que brinda subvenciones para la promoción de programas y políticas de desarrollo basadas en evidencias. Somos líderes mundiales en financiamiento y producción de evidencia de alta calidad sobre aquellas iniciativas que sí funcionan, cómo funcionan, por qué funcionan y a qué costo. Creemos que contar con evidencia mejorada y pertinente a cada política hará que el desarrollo sea más eficaz y mejorará la vida de las personas.



Este resumen ha sido traducido del inglés al español por cortesía de CAF – banco de desarrollo de América Latina, un importante miembro de 3ie. CAF y 3ie se disculpan de antemano por cualquier posible discrepancia en el texto.

## Reconocimientos

Este informe fue elaborado por Radhika Menon -con aportes de Zulfiqar Bhutta y Howard White- y editado por Christelle Chapoy.

© 3ie, 2010: los informes EQ son publicados por International Initiative for Impact Evaluation 3ie y se trata de trabajos en curso. Agradecemos sus comentarios y sugerencias para futuros informes y estudios adicionales a incluir en nuevos EQ.

[www.3ieimpact.org](http://www.3ieimpact.org)

Para obtener más información y actualizaciones, escriba a [3ie@3ieimpact.org](mailto:3ie@3ieimpact.org)

@3ieNews

/3ieimpact

/3ievideos

international-initiative-for-impact-evaluation