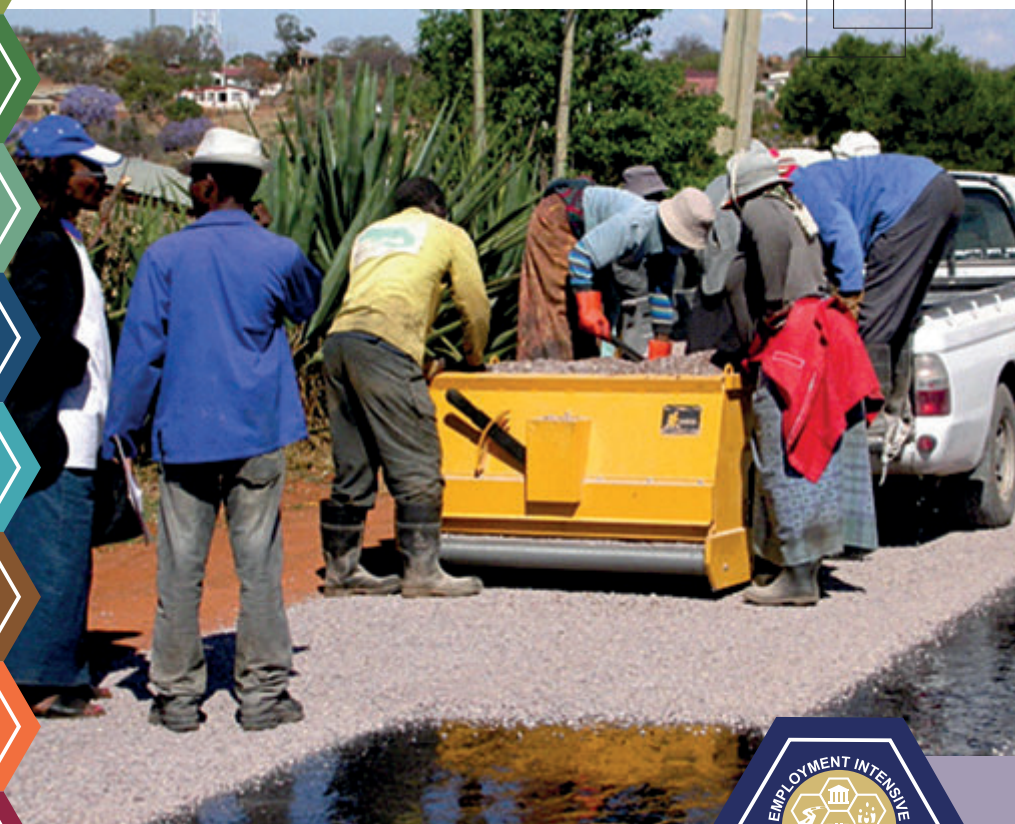
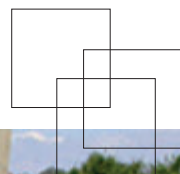




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

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



**Nota orientativa 15
El impacto de los PPE**

Agradecimientos

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

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

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

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

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

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 15

El impacto de los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

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

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

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

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

Datos de catalogación en publicación de la OIT

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

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

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

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

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

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

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

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

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

Nota orientativa 15

El impacto de los PPE

Objetivo

Esta nota tiene como objetivo ofrecer a los profesionales y encargados de formular políticas una sinopsis de los distintos aspectos que guardan relación con el posible impacto de los programas públicos de empleo (PPE), y ayudar a comprender la naturaleza y complejidad de un análisis de impacto global. En la nota se presenta también una selección de resultados procedentes de análisis de impacto previos y se describe el tipo de resultados que se han obtenido con miras a destacar algunas de las implicancias para el diseño de programas encaminados a optimizar los efectos deseados.

Introducción

El impacto de los programas públicos de empleo (PPE) puede de ser muy variada índole, habida cuenta de su naturaleza multidimensional y de los numerosos resultados que producen. Esta nota orientativa se propone analizar ese impacto, así como los productos y resultados de los proyectos – a diferencia de la nota orientativa 14, sobre el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación en los PPE, que subraya las distintas etapas que componen un marco general de monitoreo y evaluación –. Todos los PPE crean empleo, generan ingresos para los participantes y crean activos o prestan servicios, lo cual, a su vez, debería repercutir en las personas, los hogares y la comunidad y, dependiendo de la escala del programa, en los niveles local, regional o nacional.

Evaluar el alcance de ese impacto es, por tanto, una tarea difícil y compleja. Por esa razón, la mayoría de los PPE no consiguen llevar a cabo un análisis de impacto global, y tienden, por el contrario, a centrarse en algunos efectos principales relacionados con los objetivos primarios del programa. Además, algunos resultados, como el de la creación de empleo, repercuten simultáneamente en diversos ámbitos y dimensiones.

Debido a esta complejidad, y a la falta de programas que hayan evaluado todos sus efectos de manera global, se ha generado cierta controversia respecto del impacto de los PPE o la falta de datos para evaluarlo. Algunos académicos cuestionan, por ejemplo, que los gobiernos sigan aplicando PPE aun sabiendo que la base empírica de sus repercusiones sea limitada¹. Además, se reconoce que si no están bien diseñados y no se hace un buen seguimiento de ellos, estos programas también pueden tener efectos

¹ Véanse por ejemplo algunos de los trabajos de ODI y McCord (2013).

negativos, lo cual puede acarrear consecuencias indeseadas – algo que deberá tenerse en cuenta a la hora de analizar el impacto del programa – . Algunos argumentan que los PPE, y en especial los programas de obras públicas, son un tipo de medida de protección social que solo ofrece empleo temporal en épocas de crisis (entre otras, financieras, ocasionadas por desastres naturales o posteriores a los conflictos). Otros, en cambio, sostienen que los PPE pueden ser un mecanismo eficaz para ofrecer empleo productivo, por ejemplo, en inversiones públicas en infraestructura, aplicando tecnologías que optimicen el componente de empleo. Ambos aspectos pueden ser válidos en sus respectivos contextos.

Esta Nota orientativa comienza determinando, de la manera más general posible, el impacto que pueden tener los PPE. En una segunda parte se presenta una selección de resultados provenientes de análisis de impacto de programas públicos de empleo actuales y ya finalizados, que ofrecen una sinopsis del tipo de resultados que se han obtenido en la práctica, aunque no pretenden ser un examen exhaustivo. La tercera parte de la nota se basa en algunas conclusiones derivadas de resultados de evaluaciones, así como de la experiencia de la OIT, y destaca algunas consecuencias de interés para el diseño de programas que procuren optimizar sus efectos deseados.

Las diversas metodologías que pueden utilizarse para evaluar el impacto de los programas no son objeto de examen en esta nota. Algunas de ellas se analizan en la Nota orientativa 14 “Elaborar sistemas de monitoreo y evaluación”, pero muchas otras se utilizan desde hace tiempo, por lo que se anima a los lectores a consultar también otra bibliografía.

© TEMPO



Recuadro 1. Análisis de impacto anteriores sobre PPE

Dada la larga historia de los programas públicos de empleo, se han realizado numerosos estudios y análisis en el pasado con el fin de comprender el impacto de estos programas y la mejor manera de evaluarlo. Esta Nota orientativa complementa los trabajos existentes y se centra en los más recientes. Para aquellos interesados en profundizar en el tipo de impacto que los PPE pueden tener y la forma de analizarlo, así como en los desafíos que se plantean, se recomienda consultar las siguientes publicaciones:

Of Nets and Assets, *Effects and impacts of employment-intensive programmes – A review of ILO experience*, Willem Keddeman, OIT, Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/@invest/documents/meetingdocument/wcms_asist_6866.pdf.

Employment for Poverty Reduction and Food Security, editado por Joachim von Braun, IFPRI 1995, Washington D.C. Disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/oc32.pdf>


Análisis de impacto sobre un proyecto de construcción de viviendas intensivo en mano de obra en Nicaragua
(<http://www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/download/modelo.pdf>).

Un estudio de caso sobre el impacto de una selección de obras de acceso en dos distritos rurales de Zimbabwe
(<http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/bulletin/bulletin12.pdf>).

“L’Approche HIMO et les Investissements Routiers: Perspectives pour la Création d’Emplois et l’Economie de Devises à Madagascar”, SETP no. 3
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/@invest/documents/publication/wcms_asist_6847.pdf).



Determinar el impacto de los PPE



Esta tarea requiere definir una serie de “hipótesis” sobre las posibles trayectorias del impacto de los PPE en las personas, los hogares y las comunidades, en términos sociales, económicos y ambientales. Se trata de dinámicas complejas e interrelacionadas, sobre todo porque el desarrollo humano está en el centro del desarrollo económico y social, pero también repercute en gran medida en el medio ambiente. Como se muestra en el cuadro a continuación, el impacto puede determinarse a través de una matriz, que, aunque no pretende sugerir un “límite” claro entre uno u otro, sí procura explorar y valorar sus distintas dimensiones. Se anticipa que para reflejar este tipo de vínculos e interdependencias, los análisis de impacto también deberán actuar como puente entre esos límites, lo que en la práctica se traduce en repeticiones entre algunas de las tres columnas. El análisis del impacto suele requerir una combinación de evaluaciones cualitativas y cuantitativas; entre las primeras, las más frecuentes son las entrevistas, los grupos de discusión, y las evaluaciones cualitativas de los activos creados y los servicios prestados. Entre las evaluaciones cuantitativas cabe mencionar el análisis macro del gasto público en los PPE, las investigaciones de datos sectoriales, el análisis de la fuerza de trabajo, las encuestas de hogares, los estudios longitudinales y transversales, las pruebas de control aleatorio, o los estudios de grupos de homólogos.

Además, si bien estos ámbitos de impacto se expresan en términos positivos, también se reconoce que las repercusiones reales en cada esfera pueden, de hecho, ser neutrales o negativas. El propósito de los análisis de impacto es evaluar la eficacia de los programas ya concluidos a fin de mejorarlos en el futuro, pero también evaluar y comparar el posible impacto de los nuevos programas. El impacto se medirá en detalle, es decir, por grupos meta, y por diferentes tipos de efectos, ya sean directos, indirectos o inducidos, así como por la duración de dichos efectos – de corto o largo plazo –, teniendo en cuenta también las posibles consecuencias no buscadas y/o negativas. Muchas veces, se combinan los modelos macro con información de nivel micro proporcionada por PPE concretos.

En este sentido, determinar el impacto es una cuestión empírica que plantea algunas limitaciones en cuanto al grado en que un marco teórico puede utilizarse para prever las consecuencias de un PPE. Por esta razón, los resultados de los análisis de impacto deberían tratarse con cautela. Se deberán comprender claramente las hipótesis planteadas, y cuando los efectos pudieran ser negativos, deberán ensayarse varias de esas hipótesis para comprobar si el modelo es capaz de anticiparlos.

Por otra parte, dependiendo de los objetivos y el diseño del programa, así como del contexto socioeconómico local, puede esperarse que determinado impacto sea más amplio o tenga mayor importancia que otro. Podrá,

entonces, asignarse prioridad a determinado tipo de impacto a fin de que pueda estar sujeto a un monitoreo y una evaluación más intensos y rigurosos, mientras que para otros podrá hacerse un seguimiento en menor medida. No obstante, conviene vigilar, siempre que sea posible, una amplia gama de repercusiones, pues puede haber efectos imprevistos o no deseados que adquieran mayor protagonismo del esperado a medida que avanza el programa.

Por ejemplo, es posible que, sin proponérselo como objetivo, el PPE repercuta en el salario y las condiciones de trabajo locales, produciendo un mayor impacto del previsto al alcanzar a personas que no trabajan directamente en el programa (Ghose, 2011).

Los elementos capturados en la matriz que sigue provienen de la experiencia con diversos PPE y representan el conjunto actual de “hipótesis” posibles (y plausibles) sobre el tipo de impacto que un programa puede tener. Ahora bien, no se trata de elementos exhaustivos, pues podrán ser ampliados y/o adaptados según las características del diseño del programa o los resultados de sus procesos de monitoreo e investigación.

En la matriz se examina el impacto socioeconómico de los PPE, y se agrupa en tres esferas de resultados de los programas, así como en una cuarta esfera de impacto en las instituciones, a saber:

- El impacto de la participación en el trabajo
- El impacto de los ingresos percibidos
- El impacto de los activos creados y los servicios prestados
- El impacto institucional del programa.

Cuando se trata de activos creados y servicios prestados, existe una tercera dimensión del análisis de impacto: el impacto ambiental, que si bien se aborda en parte en esta nota, será también objeto de análisis por separado.

Por último, cuando se considera la cantidad y el alcance de las posibles repercusiones, se hace patente la dificultad de evaluar el impacto **total** de los PPE. Si bien en el pasado se promovió ese modo de proceder (Keddeman, 1998; Chipika, 2005), no se ha elaborado hasta el momento un mecanismo práctico para llevarlo a cabo.





Hacia un enfoque sostenible del crecimiento inclusivo: evaluar el impacto social, económico y ambiental de los PPE

	<p>A. Posible impacto social / en la pobreza</p>	<p>B. Posible impacto económico / en el desarrollo económico local / en los mercados de trabajo</p>	<p>C. Posible impacto ambiental</p>
<p>Posible impacto de la participación en el trabajo:</p>	<p>En la persona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de experiencia laboral • Efectos del empleo <ul style="list-style-type: none"> – La transferencia de competencias mejora la empleabilidad (tanto en la economía formal como en la informal) • La participación contribuye a crear estructuras, esperanza, sentido del propósito, planificar para el futuro, organizar el tiempo, etc. • Mayor acceso a las redes sociales: <ul style="list-style-type: none"> – Acceso mejorado a la información – Más capacidad para acceder a otros servicios públicos • Fortalecimiento de la dignidad, la autoeficacia - la autoestima • Efectos en materia de género: p. ej. <ul style="list-style-type: none"> – Mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo – Impacto en la masculinidad y afirmación del rol del hombre como proveedor 	<p>En la persona / el hogar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasas de desempleo y subempleo más bajas • Mayor acceso a los mercados <p>En la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la productividad • Más inversiones en tierras y activos • Reducción de la delincuencia 	<p>En la persona / el hogar / la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posibles efectos negativos si el diseño y el monitoreo del PPE no son adecuados • Posibles efectos positivos si los PPE crean infraestructura, activos y servicios resistentes al cambio climático
	<p>En el hogar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la dignidad del hogar y de la reciprocidad de las transacciones en las redes sociales. • Disminución del abuso de sustancias • Mayor acceso a las redes sociales: <ul style="list-style-type: none"> – Acceso mejorado a la información – Más capacidad para acceder a otros servicios públicos <p>En la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impacto en las condiciones de trabajo y los derechos en el ámbito laboral • Contribución a la cohesión social • Disminución de la delincuencia (frecuentemente un factor determinante que inhibe el autoempleo informal) 		

Impacto de los ingresos percibidos Desglosado por sexo y edad si procede / es posible.	<p>A. Posible impacto social / en la pobreza</p> <p>En la persona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor capacidad para buscar trabajo • Mayor capacidad de ahorro • Seguimiento de los gastos para determinar posibles repercusiones • Disminución del comportamiento antisocial (prostitución, delincuencia) • Resultados en materia de salud: p. ej. cumplimiento de los tratamientos <p>En el hogar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otros miembros del hogar se incorporan a la búsqueda de empleo • Cambios en la división del trabajo/recursos/tiempo • Nutrición de los niños (y los adultos) • Resiliencia del hogar • Asistencia a la escuela (matrícula escolar, uniformes) y resultados • Impacto en función del género y la edad - entre otras cosas, impacto de los conflictos y las dinámicas de poder (p. ej. en el interior del hogar) • Aspectos migratorios <p>En la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las relaciones de reciprocidad 	<p>B. Posible impacto económico / en el desarrollo económico local / en los mercados de trabajo</p> <p>En la persona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de los gastos para determinar posibles repercusiones. • Efectos en el empleo: <ul style="list-style-type: none"> – Se otorgan recursos para acceder al mercado de trabajo o migrar por razones de trabajo – Se facilita la adquisición de activos productivos para el empleo (formal o informal) – Se promueve la adquisición / mejora de activos reproducibles (vivienda, saneamiento) – Se proporciona capital para apoyar el autoempleo / las actividades económicas informales (capital inicial y de explotación) – Se proporcionan insumos para la producción de alimentos (agricultura de subsistencia) – Posible mejora de los resultados en materia de salud (y por ende de la productividad de la mano de obra) <p>En el hogar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efectos en el empleo: <ul style="list-style-type: none"> – Se confieren recursos a los miembros del hogar para acceder al mercado de trabajo o migrar por razones de trabajo – Se facilita la adquisición de activos productivos para el empleo (formal o informal) de los miembros del hogar 	<p>C. Posible impacto ambiental</p> <p>En la persona / el hogar / la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posibles efectos negativos si el diseño y el monitoreo del PPE no son adecuados • Posibles efectos positivos si los PPE crean infraestructura, activos y servicios resistentes al cambio climático
---	--	---	---





A. Posible impacto social / en la pobreza	B. Posible impacto económico / en el desarrollo económico local / en los mercados de trabajo	C. Posible impacto ambiental
	<ul style="list-style-type: none"> – Se promueve la adquisición / mejora de activos reproducibles (vivienda, saneamiento) – Se proporciona capital al hogar para apoyar el autoempleo / las actividades económicas informales (capital inicial y de explotación) – Se proporcionan insumos a los hogares para la producción de alimentos (agricultura de subsistencia) – Posible mejora de los resultados en materia de salud en el hogar (y por ende de la productividad de la mano de obra) – Impacto en la asignación de otras prestaciones percibidas por el hogar <p>En la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la demanda agregada en la economía local: – Impacto en los insumos para la producción local de alimentos – Impacto en la compra de alimentos – Impacto en los servicios minoristas locales – Impacto en la producción local – Impacto en la demanda de instrumentos de ahorro e inversión (formales e informales) • Impacto en el nivel de capital circulante • Impacto en el mercado de trabajo local: <ul style="list-style-type: none"> – En la oferta/demanda de mano de obra – En el nivel de los sueldos – En las diferencias salariales entre hombres y mujeres • Se favorece el establecimiento de cooperativas: de consumo, marketing, compras. 	



Impacto de los activos y servicios	<p>A. Posible impacto social / en la pobreza</p> <p>En la persona / el hogar / la comunidad: <i>Impacto de la construcción, rehabilitación o mantenimiento de infraestructura en:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El acceso a la educación y la atención de salud • Los servicios básicos: acceso al agua limpia, el saneamiento y la energía • Los servicios ambientales • La calidad de vida de la comunidad (recreación, seguridad) • La seguridad alimentaria <p>Impacto de los servicios en la mejora de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La prestación de cuidados a domicilio a los enfermos y ancianos • El cuidado de huérfanos y niños vulnerables • El desarrollo de la primera infancia • El apoyo escolar • Los servicios ambientales • Las actividades recreativas para jóvenes • La prevención de la delincuencia <p>Algunos ejemplos de resultados en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La salud • La prestación de cuidados • La nutrición • La asistencia y el rendimiento escolares • El acceso a servicios • El nivel de delincuencia, violencia doméstica • El abuso de sustancias 	<p>B. Posible impacto económico / en el desarrollo económico local / en los mercados de trabajo</p> <p>En la persona / el hogar / la comunidad: <i>Impacto de la construcción, rehabilitación o mantenimiento de infraestructura en la capacidad productiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso al agua para la agricultura • Productividad agrícola en general mediante la protección y/o recuperación de la capacidad productiva de las tierras (p. ej. disminución de la erosión del suelo) • Acceso a mercados y al empleo: reducción de los costos de transporte y viaje (incluido el tiempo) <p><i>Impacto de los activos y servicios en la economía local: mayor capacidad para producir y comerciar a nivel local gracias a la mejora de la infraestructura</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoras en la productividad; p. ej. agricultura • Impacto ambiental de los activos creados • Rehabilitación o protección de la biodiversidad • Valor de los servicios de los ecosistemas ambientales • Valor de la mitigación de los riesgos ambientales • Mejora de los vínculos económicos • Ampliación de la actividad económica • Se propicia el surgimiento de cooperativas y otros tipos de emprendimientos • Inversión en activos privados • Aumento de la actividad agrícola 	<p>C. Posible impacto ambiental</p> <p>En la persona / el hogar / la comunidad: <ul style="list-style-type: none"> • Posibles efectos negativos si el diseño y el monitoreo del PPE no son adecuados • Posibles efectos positivos si los PPE crean infraestructura, activos y servicios resistentes al cambio climático </p>
------------------------------------	--	---	---



Impacto institucional	<p>A. Posible impacto social / en la pobreza</p> <p>En la persona / el hogar / la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor participación del público en la adopción de decisiones y los procesos de gobierno local • Fortalecimiento continuado de la capacidad de ejecución a nivel local • La institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas limita el clientelismo y la corrupción • Mayor cohesión social • Aumento de las actividades y la participación de la sociedad civil • Riesgo de clientelismo o corrupción • Se propicia la prestación de otros servicios públicos 	<p>B. Posible impacto económico / en el desarrollo económico local / en los mercados de trabajo</p> <p>En la persona / el hogar / la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se fomenta la organización a nivel local; los mecanismos de planificación y contratación son un activo institucional para el desarrollo de la comunidad y del mercado, en particular en las comunidades debilitadas tras los conflictos o desastres • Se propicia la prestación de otros servicios públicos • Se promueven modalidades de cooperación económica, p. ej. clubes de ahorro, cooperativas de marketing y compras; cooperativas de consumo 	<p>C. Posible impacto ambiental</p> <p>En la persona / el hogar / la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se promueve la colaboración interministerial / interinstitucional (planificación, medio ambiente, obras públicas, trabajo, etc.)
-----------------------	--	--	--

El impacto de la participación en el trabajo

La participación en el trabajo es una de las razones más importantes para poner en marcha un PPE. Su impacto puede ser importante, especialmente cuando el desempleo o el subempleo son crónicos y hay muchas personas que jamás han trabajado o tenido algún tipo de trabajo, o que están desalentadas y ya no buscan empleo. En general, no obstante, es difícil evaluar y cuantificar la mayoría de estas repercusiones.

El impacto de la participación en el trabajo suele ser positivo, pues se vincula a la adquisición de experiencia laboral y competencias básicas, que permiten a los participantes contribuir de manera positiva a su entorno. Sin embargo, en los hogares con escasa oferta de mano de obra, ello puede dar lugar a un aumento del trabajo infantil, ya sea en el programa o dentro del hogar (véase el recuadro 3 a continuación). El impacto también puede ser negativo, en particular si el trabajo es abusivo o se realiza en condiciones de explotación, por ejemplo, si las tareas son demasiado exigentes, y los trabajadores se ven obligados a trabajar un número de horas excesivo para completarlas. También, si el sueldo se paga de manera parcial, con retraso o sencillamente no se paga, el impacto de la participación en el trabajo podrá verse afectado, pues se alimenta la percepción de que se trata de una relación abusiva entre el trabajador y el empleador.

En un nivel amplio (de la comunidad y más), la participación en el trabajo puede también repercutir en las condiciones y normas del trabajo como “efecto indirecto”. Si las condiciones de trabajo y los derechos en el ámbito laboral en el PPE son mejores que en otras formas de empleo, ello podrá propiciar que se adopten condiciones similares en otros trabajos. Por ejemplo, si el horario laboral se fija en el PPE o se establece en contratos, también podrían exigirse medidas similares en otros tipos de empleo.

El impacto de los ingresos percibidos

La posibilidad de ganar ingresos suele ser la motivación principal para participar en un PPE y para que el gobierno decida poner en marcha este tipo de programas. Ahora bien, los ingresos pueden utilizarse de diversas maneras, y la cantidad, la regularidad, la previsibilidad y la puntualidad con que se reciben son factores importantes a la hora de determinar la índole de su impacto.

Habitualmente, al evaluarse el impacto de los ingresos percibidos suele prestarse atención al modo en que se gasta el dinero. Los ingresos se destinan fundamentalmente al consumo (de alimentos y otros bienes), las inversiones en el hogar, el pago de deudas y facturas, las inversiones productivas, la educación y la salud, y el ahorro, y la manera en que se distribuyen puede variar y depender de muchos factores, como el monto del

sueldo que ofrece el programa, otros ingresos de que se disponga, el momento en que estos se reciben y la composición del hogar.

Los ingresos también tienen un impacto global pues son un estímulo para la demanda local. Si a nivel local el potencial de la oferta productiva es limitado, y el programa no se ocupa de ello, el aumento de la demanda puede llevar a un aumento de las importaciones en lugar de a una mayor producción local. No obstante, si el aumento de la demanda puede satisfacerse con servicios y productos locales, las repercusiones a nivel local serán mucho mayores y tendrán numerosos efectos multiplicadores. A su vez, este aumento podrá incrementar la demanda de mano de obra local y, como resultado, la oferta de empleo, en una espiral positiva de expansión del mercado interno tan necesaria hoy en día para satisfacer la demanda global.

El impacto de los activos creados y los servicios prestados

Los activos creados y servicios prestados por el programa suelen repercutir en el ámbito local, aunque puede que beneficien más a quienes participaron en el programa que a quienes no lo han hecho. En particular, las inversiones en la tierra y en el agua pueden afectar de manera desproporcionada a quienes no poseen tierras. Es interesante observar las repercusiones generales a nivel local, así como los efectos en los participantes de los programas, o en los miembros más pobres de la comunidad.

Cuando los programas se ocupan de la creación y el mantenimiento de infraestructura, el impacto puede medirse de la misma manera en que se evalúan los activos de infraestructura. El desafío con los PPE es que a menudo muchos de los activos de infraestructura en los que se invierte son de pequeña escala, por lo que no es viable emprender un análisis extenso del impacto de proyectos tan pequeños. Aun así, las inversiones en infraestructura rural y en pequeña escala – accesible y utilizable para los pobres – suelen tener un impacto positivo en los pobres, así como una gran rentabilidad. Por ende, la pregunta clave sobre el impacto de los activos creados por la mayoría de los PPE no es si este tipo de activos tienen un impacto positivo, pues está ampliamente demostrado que inversiones en este tipo de infraestructura son razonables desde el punto de vista económico. La cuestión principal es si los activos creados lograrán la calidad requerida de una manera eficaz en función de los costos².

² En términos de la relación costo-eficacia, también cabe señalar que en muchos PPE se justifica considerar el pago de los sueldos como una transferencia de ingresos a los pobres y no solo como un gasto para la creación de activos. Si se adopta este criterio, los programas serán un mecanismo muy eficaz en función de los costos, y capaz de crear activos o prestar servicios ambientales. Véase también Lieuw-Kie-Song, 2009, para un examen más en profundidad relacionado con programas que prestan servicios ambientales.

Si bien en general los PPE se han centrado en inversiones públicas, cada vez hay más programas que incluyen inversiones para la creación de activos privados para las personas muy pobres, lo cual abre una nueva vía a las inversiones capaces de repercutir directamente en ellas. Aunque puedan cometerse abusos, ello podrá limitarse si se establecen reglas claras para la participación, el monitoreo y las auditorías.

Hay también diversas maneras de evaluar el posible impacto de los PPE, por ejemplo a través de matrices de contabilidad social dinámicas. En un estudio reciente, se elaboró un modelo de los posibles efectos de la (re)forestación en Mozambique para que los encargados de formular políticas pudiesen comprender el alcance del impacto social, económico y ambiental que podía tener un programa, y evaluaran una intervención de ese tipo frente a otras opciones de política (Ernst e Iturriza, 2011).

El impacto institucional del programa

El impacto institucional no suele ser un objetivo específico del programa aunque sí puede ser una cuestión importante. Puede que se dote a las estructuras de gobierno locales – cuyos presupuestos y responsabilidades son muchas veces limitados – de responsabilidades específicas, así como de presupuestos y actividades.

Se produce impacto institucional cuando se crea capacidad para gestionar y poner en marcha el programa. Al mismo tiempo, la organización y el desarrollo de la capacidad también deberán reflejarse en una planificación y contratación participativas, en la promoción de prácticas transparentes que eviten la corrupción, en la gestión financiera, etc.

El impacto podrá variar según el grado de descentralización del programa, lo cual también dependerá de su tamaño y del país en donde se esté llevando a cabo – aunque cada vez se reconoce más la importancia de la descentralización como medio para responder mejor a las prioridades y circunstancias locales – .

La interacción con otros programas públicos también puede mejorar la coordinación y la integración dentro del propio gobierno. A su vez, esto puede ejercer presión para que se cumplan otros servicios afines – en particular cuando los participantes del PPE así lo esperan, pero los servicios se atrasan –, o generar resentimiento y pérdida de apoyo si el programa no es capaz de prestarlos.

Un aspecto negativo de estos programas es que también pueden dar lugar a la corrupción y al clientelismo, pues puede que se haga un uso indebido de los fondos o que se asigne trabajo a personas a cambio de favores políticos. En este sentido, el diseño del programa deberá procurar limitar el posible riesgo de corrupción (véase la Nota orientativa 10).

Recuadro 2. Metodologías para evaluar el impacto

Dada la amplia gama de posibles repercusiones que se han indicado anteriormente, no existe un único procedimiento para medir el impacto de los PPE. Las metodologías empleadas suelen ser similares a las utilizadas para el análisis de impacto de otras intervenciones, como las inversiones en infraestructura, las medidas de protección social, las políticas activas del mercado de trabajo, etc. En la Nota orientativa 14 se brindan ejemplos de cómo diseñar sistemas de evaluación y análisis de impacto.

El campo del análisis de impacto está en permanente evolución y en los últimos años han surgido nuevas metodologías (como las que se mencionan a continuación) encaminadas a evaluar las repercusiones de intervenciones como los PPE y a complementar otras ya en funcionamiento. Además, cabe mencionar que se está debatiendo el tipo de metodologías que deberían emplearse para estos programas, aunque todavía no hay consenso sobre la mejor forma de aplicarlas. Prácticamente todos los métodos tienen sus ventajas y desventajas, y pueden reflejar preferencias políticas. Para más información, se anima a los lectores a consultar, por ejemplo, a Keddemman (1998), que analiza la importancia de los estudios comparativos de métodos basados en equipos y en mano de obra para evaluar su eficacia en función de los costos, estudios del antes y del después, y estudios “con y sin”, y a Chipika (2005), que estudia el método Rapid Assessment of Poverty Impacts (RAPI), de evaluación rápida de las consecuencias en la pobreza, y propone distintos procedimientos para realizar evaluaciones de proyectos. Otras metodologías que han cobrado popularidad recientemente y que se están utilizando en los PPE, o en algunos aspectos relacionados con ellos, son las evaluaciones del uso óptimo de los recursos (Dfid 2011 y Dfid 2013), las Teorías del cambio y las pruebas de control aleatorio³.



© Aldil Azhari

³ Para más información y otras publicaciones sobre la Teoría del cambio, véase www.theoryofchange.org; para las pruebas de control aleatorio, visite: www.povertyactionlab.org y <http://www.poverty-action.org>

Algunos resultados seleccionados de análisis de impacto de PPE llevados a cabo desde 2000

Programa	Resumen de resultados	Notas
Jefes y Jefas de Hogar (Argentina)	<p>Reduce la pobreza y evita que los hogares caigan en la pobreza (Galasso, E. y Ravallion, M., 2003).</p> <p>Se ha informado de beneficios e impacto en las mujeres, como el trabajo en empleos más favorables a las madres, acceso a cursos de capacitación y educación necesarios, ayuda a la comunidad y fomento de la dignidad y el empoderamiento a través del trabajo (Tcherneva y Wray 2007).</p>	<p>Programa de gran escala (dos millones de hogares en 2002), en respuesta a la crisis financiera.</p> <p>Proporcionó empleo a tiempo parcial, de carácter permanente y a largo plazo. Incluye una amplia gama de actividades, entre otras, la prestación de servicios y la formación.</p>
Proyecto de Empleo Temporal de “Dinero por Trabajo” (Liberia)	<p>Los resultados mostraron una reducción del 21 por ciento en la brecha de pobreza respecto de los datos de referencia en una base anual (31 por ciento para la brecha de pobreza al cuadrado), lo que indica que, aunque los participantes seguían siendo pobres después del programa, eran bastante menos pobres que antes de ingresar a él (Andrews y otros, 2011).</p>	<p>Programa de pequeña escala que ofrece solamente 40 días de empleo por beneficiario una única vez (17.000 beneficiarios).</p>
Programa de redes de seguridad productivas (PRSP - Etiopía)	<p>Se presentaron algunos datos iniciales que indicaban que los programas públicos de empleo podían reducir el trabajo infantil, aunque se subrayaba que era un área en que convenía especialmente considerar los incentivos relacionados con el trabajo infantil en el diseño de los programas. (Informe mundial de la OIT sobre el trabajo infantil, 2013).</p> <p>En estudios y evaluaciones se ha indicado que el impacto general en los hogares ha sido positivo, pues ha contribuido a aumentar la seguridad alimentaria y a evitar la venta de activos por necesidad, cumpliendo de este modo su función de red de protección. También mejoró el acceso a la educación y a los servicios de salud, y pese al bajo nivel de los sueldos, algunos hogares han podido utilizar parte de sus ingresos para invertir y no solamente para el consumo (Gilligan y otros, 2009).</p> <p>También se concluyó que no se produjo un efecto disuasivo en los participantes respecto de la oferta de mano de obra y que probablemente la preocupación sobre la dependencia excesiva del programa sea exagerada – los participantes siguen manteniendo el interés por trabajar y aprovechar las oportunidades de mejorar su situación – (Gilligan y otros, 2009).</p> <p>Las evaluaciones también han concluido que particularmente las inversiones en la conservación del suelo y el agua tuvieron una muy elevada relación costo-beneficio de hasta 6,5 (Banco Mundial, 2009).</p>	<p>Programa de gran escala (1,5 millones de hogares) que proporciona ingresos regulares, previsibles y a largo plazo, así como transferencias de alimentos para mejorar la seguridad alimentaria. Los activos se relacionan con la rehabilitación de los recursos naturales.</p>






Programa	Resumen de resultados	Notas
Lugares de Trabajo y Estipendios (Letonia)	<p>El estipendio que proporcionaba el programa ayudó a mitigar el impacto de la pérdida del empleo y, a corto plazo, aumentó los ingresos de los hogares participantes en un 37 por ciento, en comparación con hogares similares que no se beneficiaron del programa (Azam y otros, 2012).</p>	<p>Programa de mediana escala que creó 110.000 puestos de trabajo en un período de dos años.</p>
Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural - LNMGGGER (India)	<p>Los datos preliminares de Etiopía y la India indican que los programas públicos de empleo pueden reducir el trabajo infantil, al menos entre algunos grupos de niños (Informe mundial de la OIT sobre el trabajo infantil, 2013).</p> <p>Los ingresos provenientes de la LNMGGGER representaron una contribución muy significativa al bienestar de los niños, pues ayudaron a reducir el hambre y a mejorar la salud y la educación. El estudio destacó que se observaron sólidos resultados en materia de trabajo infantil: se redujo en un 13,4 por ciento el trabajo de los niños y en un 8,9 por ciento el de las niñas (Dev, S. M., 2011).</p> <p>Tanto en Rajastán como en Kerala, el trabajo de campo mostró que por primera vez se había logrado que las mujeres salieran del ámbito doméstico para realizar un trabajo remunerado como resultado del programa LNMGGGER. Las principales razones para ello fueron la conveniencia de trabajar cerca del hogar, no tener que buscar trabajo y la confianza que generaba el gobierno como empleador (Sudarshan, 2011).</p> <p>Parecería que hasta el momento la LNMGGGER ha redistribuido los ingresos desde las personas que están en una mejor situación económica hacia los pobres, y ha facilitado un aumento bastante cuantioso de los ingresos en efectivo de los pobres de las zonas rurales, lo cual ha contribuido, de hecho, a la inflación del precio de los alimentos. Esta, a su vez, ha privado a la LNMGGGER de mucho de su potencial para reducir la pobreza (Ghose, 2011).</p>	<p>Sistema Nacional de Garantía del Empleo que proporciona 100 días de empleo anuales a cada hogar rural (55 millones de hogares). Los activos se enfocan en la rehabilitación de los recursos naturales.</p>

Programa	Resumen de resultados	Notas
Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP - Sudáfrica)	<p>El estudio indicó que la participación en ambos programas (Zimbabwe y Gundo Lashu) tuvo efectos positivos en todas las dimensiones de la pobreza analizadas, ya sea medidas según los ingresos, la propiedad de activos, el acceso a servicios, o las capacidades o aspectos psicosociales de la pobreza. Sin embargo, pese a que los sueldos eran más altos, en el programa Gundo Lashu algunos de los beneficios fueron marginales, pues el grado de pobreza de los participantes era menos grave que el de los participantes del programa Zimbabwe. Además, los beneficios para los participantes del Gundo Lashu también se vieron limitados por la corta duración del empleo (McCord, 2004).</p> <p>El estudio reveló que el Programa de Trabajo Comunitario amplió significativamente la capacidad de los participantes y, por ende, su funcionalidad. Además, los participantes del Programa de Trabajo Comunitario parecen haber experimentado un cambio de mentalidad; en particular, en cuanto a su percepción del trabajo, sus derechos socioeconómicos, su contribución al bienestar colectivo de la comunidad, y la importancia de llevar un estilo de vida positivo y saludable. La regularidad de los ingresos les permitió adoptar decisiones racionales sobre inversiones, entre otras, en bienes y productos de ahorro (Vawda y otros, 2013).</p>	<p>Zimbabwe es un programa de mantenimiento de caminos rurales que ofrece empleo permanente a tiempo parcial específicamente a los hogares más pobres. Gundo Lashu es un programa de construcción de caminos rurales que ofrece empleo temporal a tiempo completo para las personas desempleadas de las zonas rurales. El Programa de Trabajo Comunitario es un programa local que ofrece dos días de trabajo a la semana. Todos los programas, y otros, forman parte del PAOP, un programa multisectorial compuesto de diversos subprogramas, algunos de los cuales ofrecen empleo temporal y a corto plazo y otros ofrecen trabajo permanente a largo plazo. (Todos los programas en su conjunto crean aproximadamente 600.000 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (ETC) por año)</p>

Es importante reconocer que puede haber un sesgo a la hora de considerar los diferentes resultados de los distintos análisis de impacto. Puesto que son análisis costosos, generalmente se dispone de análisis detallados de programas grandes, y es más difícil contar con análisis pormenorizados de programas pequeños. Dada la diferencia de tamaño entre los programas, no puede presuponerse que su impacto sea similar.

Recuadro 3. Complejidad del impacto de los PPE: Programa de redes de seguridad productivas (PRSP y trabajo infantil en Etiopía)



El texto de Woldehanna (2009) que se transcribe a continuación subraya la interconexión y complejidad del impacto de los PPE. El estudio se centró en los efectos del PRSP y el bienestar infantil y elaboró un cuadro complejo del impacto positivo y negativo, concluyendo que, en suma, los resultados fueron positivos. Sin embargo, en un estudio que se centró en los efectos del PRSP en el trabajo infantil remunerado se llegó a conclusiones muy diferentes.

Aunque el componente de obras públicas del PRSP aumentó el tiempo de trabajo remunerado de los niños y las niñas en 0,13 horas por día, también redujo, en media hora diaria, el tiempo que las niñas dedicaban al cuidado de niños más pequeños y a las tareas del hogar. El efecto neto es un descenso en la cantidad total de horas de trabajo de los niños de ambos sexos. Además, el programa de obras públicas (POP) incrementó en 0,25 horas diarias el tiempo que las niñas dedicaban al estudio. En cuanto al bienestar infantil, los resultados del POP del PRSP fueron mucho mejores que los de su antecesor, el programa de generación de empleo (PGE). El impacto positivo del POP en el trabajo infantil remunerado (0,13 horas por día) fue la mitad que el del PGE (0,26 horas por día). Además, el PGE no redujo el tiempo dedicado por los niños de ambos sexos al cuidado de niños más pequeños y tareas domésticas, sino que redujo la cantidad de tiempo de escolarización de los niños varones (0,36 horas menos por día).

Enseñanzas pertinentes al diseño de los programas

En esta parte final de la nota orientativa se analizan algunas enseñanzas que han surgido en relación con el diseño de los programas, así como algunas innovaciones recientes en materia de diseño que pueden ampliar el impacto de los PPE. El contexto en que se adopten medidas específicas suele tener mucha incidencia en el impacto, por ende, deberán tomarse precauciones cuando se adopten dichas medidas en otros programas, pues lo que funciona en un contexto puede tener resultados no deseados o negativos en otro. Al mismo tiempo, adaptar y adoptar algunas de estas medidas satisfactoriamente puede contribuir a mejorar significativamente el impacto del programa.

Enseñanzas generales

Los programas que proporcionan empleo de corta duración tienden a tener un efecto a corto plazo en los ingresos de los participantes. Aunque pueda parecer algo obvio, conviene tenerlo presente como una de las mayores críticas que reciben estos programas de quienes los consideran fundamentalmente instrumentos de protección social. Por lo tanto, si los programas desean producir efectos directos a largo plazo en los ingresos de los participantes, deberán también ofrecer empleo de larga duración. No obstante, es preciso separar esta consideración del impacto a largo plazo

que las inversiones en activos o la prestación de servicios a través de PPE pueden tener en los ingresos de los participantes.

Si el programa se propone repercutir en la vida de los más pobres, deberá llegar a ellos proporcionándoles ingresos y/o bienes o servicios que les sean útiles. Y aunque los PPE puedan llegar fácilmente a los pobres, ello suele requerir esfuerzos deliberados que no solo incluyen medidas de focalización, sino también derribar obstáculos como la falta de información o la no asistencia a reuniones, que pueden dificultar la participación de los más pobres en el trabajo y la adopción de decisiones.

Muchas veces, lo que no se vigila o no se mide simplemente se ignora. Por ejemplo, en lo que respecta a la construcción de activos, la finalización de las obras y su calidad son indispensables para que los beneficios sean duraderos. Los programas que apuntan a optimizar los beneficios a corto plazo a menudo no logran efectuar un monitoreo de estas cuestiones y, como resultado, no se alcanza la calidad deseada o no se finalizan los proyectos.

Si bien los PPE suelen aplicarse en contextos caracterizados por un exceso de oferta de mano de obra en general, ello no se aplica automáticamente a los hogares en particular. Así, puede que, en realidad, los hogares de algunas de las personas más pobres y vulnerables tengan una capacidad de mano de obra limitada, lo cual dificulta enormemente su participación en el PPE, haciéndose necesaria su captación mediante otras medidas de apoyo a los ingresos. Los PPE pueden, no obstante, desempeñar un papel importante en este contexto: movilizar el exceso de mano de obra de algunos hogares para prestar apoyo a otros cuya capacidad de trabajo es más limitada. Algunos ejemplos de ello son los programas que prestan asistencia a hogares encabezados por huérfanos o que procuran mejorar las tierras cultivables de los hogares que sufren alguna limitación laboral.

Aunque muchos programas aspiren a lograr una participación efectiva de los más pobres y/o de las comunidades en diversos aspectos, puede ser un objetivo difícil de alcanzar en la práctica y muchas veces la participación deseada se reduce a consultas puramente simbólicas. Una manera de revertir la situación es mediante la intervención de facilitadores neutrales, cuyo papel es crear las condiciones para propiciar la participación y desarrollar la capacidad de los más vulnerables a fin de que puedan influir en los resultados.



Enseñanzas del impacto de la participación en el trabajo

Algunas de las medidas que pueden contribuir a optimizar el impacto del empleo son:

- Garantizar que las condiciones de trabajo y los derechos en el ámbito laboral refuercen la dignidad de los trabajadores.
- Observar y respetar el trabajo realizado para velar por el cumplimiento del principio de una remuneración justa por un trabajo justo, y por que el componente de empleo no se convierta en una cuestión meramente “asistencial”.
- Lograr que el programa fomente prácticas más formales, por ejemplo, expedir contratos, justificativos de empleo, recibos de sueldo, y realizar pagos en cuentas bancarias.
- Procurar que el programa no promueva la estigmatización de sus participantes y que no se vea solo como una salida para las personas completamente empobrecidas o incapaces de conseguir otro empleo. Ello puede limitar las posibilidades de algunos de graduarse del programa o de ingresar a él.
- Cuando los PPE se plantean entre sus objetivos promover la inserción en el mercado de trabajo, es importante diseñarlos de manera que:
 - el trabajo sea pertinente para el mercado de trabajo en general
 - se cultiven competencias laborales, ya sean técnicas, de comportamiento en el lugar de trabajo, o de preparación para la vida
- Tener en cuenta los vínculos con los servicios públicos de empleo y otras políticas activas del mercado de trabajo.

Enseñanzas del impacto de los ingresos percibidos

Algunas de las medidas que pueden contribuir a optimizar el impacto de los ingresos son:

- Asegurarse de que quienes han trabajado perciban y puedan ejercer control sobre sus sueldos e ingresos.
- Realizar los pagos de manera oportuna, y en el momento y el lugar convenidos.
- En particular para programas de más largo plazo, organizar los pagos de manera regular a fin de que los participantes pueden planificar sus gastos.
- Proporcionar unos ingresos previsibles, es decir, que la gente sepa cuándo tendrá trabajo y cuándo se le pagará por ese trabajo.

- ¿Por qué los ingresos beneficiarían más a las personas aptas para trabajar que a las que poseen alguna discapacidad?
- Si las oportunidades de trabajo son limitadas, aplicar medidas de focalización y seleccionar, entre quienes estén aptos para trabajar, a las personas más pobres y que más podrían beneficiarse
- Evaluar la promoción de la inclusión financiera, como el pago a través de cuentas bancarias y oficinas de correo, y facilitar el acceso al crédito
- Reducir al mínimo los costos de cobrar el sueldo: reducir el tiempo de viaje, limitar las esperas, evitar recargos y deducciones cuando los pagos los efectúa un tercero



Enseñanzas del impacto de los activos creados y los servicios prestados

Algunas de las medidas que pueden contribuir a optimizar el impacto de los activos creados y los servicios prestados son:

- Finalizar los proyectos respetando los estándares de calidad necesarios a fin de que sean funcionales y ofrezcan el producto deseado.
- Empoderar a las comunidades para que seleccionen los activos que mayor impacto tendrán: no solo ofrecer mecanismos y procesos para que la comunidad adopte esas decisiones, sino también conocimientos técnicos para que dichas decisiones sean sólidas y coherentes desde el punto de vista técnico.
- Poner en funcionamiento sistemas que aseguren el mantenimiento de los activos. Ello requiere capacidad a nivel local, así como la disponibilidad de recursos o incentivos. La premisa de que las comunidades se encargarán voluntariamente de mantener los activos ha demostrado ser demasiado ambiciosa, sobre todo cuando los beneficios del activo no se distribuyen de manera equitativa. Es poco frecuente que las comunidades sean capaces de mantener voluntariamente un sistema.
- Crear espacios en el programa para adoptar las nuevas ideas que propongan las comunidades respecto del trabajo y los proyectos. Ello puede requerir cierto grado de negociación sobre la tecnología que se empleará y, por ende, la proporción de materiales y mano de obra requeridos y las opciones que ofrecerá el programa, así como un alto grado de participación de la comunidad a fin de que estas ideas cuenten con un amplio respaldo.
- Habilitar las inversiones en tierras y viviendas privadas para los más pobres o los miembros del grupo meta. Si bien esto podría colocar al programa en una situación en que se beneficie a las personas con más

poder en la comunidad en lugar de a los más pobres, cuando estas inversiones sí llegan a las tierras en que viven los pobres, el programa puede potenciar su impacto al proporcionar dos tipos de beneficios directos a un grupo meta específico.

- Si bien los activos y los proyectos que benefician a los pobres suelen potenciar los efectos generales del programa en los pobres, se plantea la inquietud legítima de hasta qué punto los activos y los servicios deberían enfocarse exclusivamente en los pobres, y podría estudiarse que los programas amplíen los beneficios en pos de garantizar su sostenibilidad política⁴. Algunos han argumentado que conviene incluir otras consideraciones políticas en esta ecuación.

Enseñanzas del impacto y los multiplicadores generales y globales

- Seleccionar activos y servicios que fortalezcan la economía local y mejoren la productividad o la eficiencia.
- Considerar la rehabilitación y/o la protección del medio ambiente y los recursos naturales; valorar los activos que podrían mantenerse mejor o ser más resistentes al cambio climático si se producen desastres naturales en el futuro.
- Adquirir insumos locales para el programa siempre que sea posible, tales como materiales, herramientas, alimentos y servicios, a fin de estimular la economía local como resultado del aumento de la demanda propiciado por el programa.
- Fomentar la capacidad de organización a nivel local, las organizaciones comunitarias y los sistemas de planificación y contratación participativos.
- Crear vínculos con otros programas e intervenciones pertinentes, como los relacionados con el desarrollo de las pequeñas empresas, el microcrédito, los servicios de extensión agrícola, etc.

Observaciones finales

Es esencial llevar a cabo análisis de impacto de los PPE para hacerlos más pertinentes y eficaces a la hora de llegar a los grupos meta y mejorar sus medios de vida. Pueden utilizarse herramientas de análisis de impacto para evaluar programas ya finalizados o para mostrar el posible impacto de futuros programas y, por ende, mejorar la etapa de diseño de los PPE.

⁴ Dev (1995) sostiene, por ejemplo, que una de las razones por las que el Sistema de Garantía del Empleo de Maharashtra funcionó durante 30 años, y continúa funcionando como parte del sistema nacional de garantía del empleo LNMGGER, es que las personas ricas de las zonas rurales apoyaron el programa porque también se beneficiaban de los activos creados por este.

Puede que a veces no se recalque suficientemente el hecho de que el principal impacto de los programas se aprecia, en muchos casos, en los participantes y en sus hogares. Por esta razón, es importante fomentar su participación activa en los análisis de impacto. No solo será importante que procuren medir y comprender mejor el impacto, sino también recoger observaciones sobre cómo profundizar u optimizar dicho impacto a través de un diseño y una ejecución mejorados del programa.

Para que las herramientas de evaluación sean más pertinentes, conviene incluir microdatos recopilados en el ámbito de los proyectos para su calibración en el macromarco. Es fundamental comprender las interrelaciones entre las políticas macroeconómicas, sus consecuencias sectoriales y sus efectos a nivel micro en los grupos de trabajadores y de hogares.

Por último, tal como se mencionó anteriormente, una de las razones por las cuales no se dispone de suficientes análisis de impacto de carácter global y pormenorizados es su elevado costo y complejidad. Incluso si el costo es moderado en comparación con el costo total de un PPE de gran escala, sigue siendo significativo, pues requiere movilizar recursos y conocimientos técnicos necesarios. Además, como se mencionó anteriormente, estos análisis acarrearán cierta complejidad e incertidumbre, así como la necesidad de medir algunos aspectos durante un período de tiempo más prolongado, de incluso años. La combinación de estos factores dificulta la movilización de recursos suficientes para llevar a cabo un análisis de impacto global.

Las críticas más frecuentes a estos programas se han relacionado con la necesidad de aportar pruebas del impacto de los PPE, en particular de los programas de “obras públicas”. Dichos análisis probablemente requerirán la colaboración de los donantes y las instituciones de investigación a fin de movilizar los recursos financieros y técnicos necesarios para hacerlos posibles. También serán bienvenidos los esfuerzos concertados de los interesados en llevar a cabo esos análisis de carácter global.

Referencias

- 
- Andrews C., P. Backiny-Yetna, E. Garin, E. Weedon, Q. Wodon y G. Zampaglione. 2011. *Liberia's Cash For Work Temporary Employment Project: Responding to Crisis in Low Income, Fragile Countries*, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social núm. 1114, Banco Mundial, Washington, D.C. (Estados Unidos de América).
- Azam, M., C. Ferré y M. I. Ajwad. 2012. *Did Latvia's Public Works Program Mitigate the Impact of the 2008-2010 Crisis?* Discussion Paper No. 6772, IZA, Bonn (Alemania).
- Chipika, S. 2005. *A study to assess the Evidence Base and Methodologies for Poverty Reduction Impact Assessment in EIIP/ASIST- Africa Programme*, OIT/ PIIE Programa ASIST OIT/ PIIE, Harare (Zimbabwe).
- Dev, S. M. 1995. *India's (Maharashtra) Employment Guarantee Scheme: Lessons from Long experience*, capítulo 5, en von Braun, J. (Ed.), 1995, *Employment for Poverty Reduction and Food Security*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington D.C. (EE.UU.).
- Dev, S. M. 2011. *NREGS and Child Well Being*, Indira Gandhi Institute of Development Research (IGIDR) Mumbai (India).
- DFID. 2011. *DFID's Approach to Value for Money (VfM)*, Departamento de Desarrollo Internacional, Londres (Reino Unido).
- Ernst, C. y A. Iturriza. 2011. *Tackling deforestation in Mozambique: Reconciling the social, economic and environmental agenda*, 14 ILO Regional Seminar for Labour Based Practitioners, Accra, 5 al 9 de septiembre de 2011.
- Galasso, E. y M. Ravallion. 2003. *Protección Social en la Crisis: el Plan Jefas y Jefes de Hogar de Argentina*. Policy Working Paper No. 3165, noviembre de 2003. Banco Mundial, Washington D.C. (EE.UU.).
- Ghose, A. K. 2011. *Addressing the employment challenge: India's MGNREGA*. Sector del Empleo, documento de trabajo núm. 105, Unidad de Análisis e Investigación del Empleo, Departamento de Análisis Económico y del Mercado de Trabajo, OIT, Ginebra.
- Gilligan D., J. Hoddinott, N. Kumar y A. Taffesse. 2009. *An Impact Evaluation of Ethiopia's Productive Safety Nets Program*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C., 30 de junio.
- Keddeman, W. 1998. *Of Nets and Assets, Effects and impacts of employment-intensive programmes - A review of ILO experience*, Departamento de Políticas de Desarrollo, OIT Ginebra (Suiza).

Otras referencias

-  Banco Mundial y Gobierno de Etiopía. 2009. *Impact Assessment of the PSNP Public Works Programme*. Nairobi, elaborado por MA Consulting.
-  ESAU Working Paper 8, University of Cape Town (Sudáfrica) Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres (Reino Unido).
-  Lieuw-Kie-Song, M. 2009. *Green Jobs for the Poor: A public employment approach, Poverty Reduction*, Documento de Información 2009-02 (Nueva York, PNUD).
-  McCord, A. 2004. *Policy Expectations and Programme Reality: The Poverty Reduction and Labour Market Impact of Two Public Works Programmes in South Africa*, Economics and Statistics Analysis Unit (ESAU), Public Works Research Project, SALDRU, School of Economics, University of Cape Town.
-  McCord, A. 2013. *Public works and social protection in sub-Saharan Africa: Do public works work for the poor?*, UCT Press, Ciudad del Cabo.
-  Sudarshan, R. 2011. *India's National Rural Employment Guarantee Act: women's participation and impacts in Himachal Pradesh, Kerala and Rajasthan*, CSP Research Report 06, IDS Centre for Social Protection, Sussex (Reino Unido).
-  Tcherneva, P. R. y L. R. Wray. 2007. *Public Employment and Women: The Impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Poor Households*, Working Paper No. 519, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale on Hudson, NY (EE.UU.).
-  Vawda S., M. Prinsloo, A. Mostert y N. Mazibuko. 2013. *The South African Community Capability Study The Community Work Programme*, Centre for Democratising Information (CDI), www.cdi.org.za.
-  von Braun J. (Ed) 1995 *Employment for Poverty Reduction and Food Security*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington, D.C. (EE.UU.).
-  Woldehanna T. 2009. *Productive safety net programme and children's time use between work and schooling in Ethiopia*, Young Lives Working Paper No. 40, Department of International Development University of Oxford, Oxford: www.younglives.org.uk.

Lista de verificación

IMPACTO DE LOS PPE

Responder las siguientes preguntas



Muchos PPE tienen múltiples facetas, pero ¿cuál es su principal prioridad, segunda prioridad, etc.? (p. ej. aumentar el contenido de empleo, la cobertura de la protección social y la seguridad de los ingresos, crear activos o gastar el presupuesto)

¿Cuáles fueron las principales razones para elaborar el PPE (p. ej. ser parte de una estrategia a favor del empleo, una estrategia de protección social, complementar e intensificar el componente de empleo de los programas nacionales de inversión pública, responder mejor a las crisis recurrentes, al cambio climático y proteger el medio ambiente)?

¿Es el diseño del programa adecuado para repercutir en los más pobres, no solo a través de medidas de focalización, sino también derribando obstáculos como la falta de información o la incapacidad para asistir a reuniones, que pueden impedir que los más pobres participen en el empleo y la adopción de decisiones?

¿Qué impacto social, económico y ambiental espera tener (p. ej. aumentar la creación de empleo, la seguridad de los ingresos, la creación de activos, las obras comunitarias y sociales, la rehabilitación y la protección del medio ambiente, los medios de subsistencia)? Determinar el impacto del PPE.

Los PPE y el posible impacto de la participación en el trabajo en las personas / los hogares / la comunidad

Garantizar que las condiciones de trabajo y los derechos en el ámbito laboral refuercen la dignidad de los trabajadores.

Observar y respetar el trabajo realizado para velar por el cumplimiento del principio de una remuneración justa por un trabajo justo, y por que el componente de empleo no se convierta en una cuestión meramente "asistencial".

Lograr que el programa fomente prácticas más formales, por ejemplo, expedir contratos, justificativos de empleo, recibos de sueldo, y realizar pagos en cuentas bancarias.

Procurar que el programa no promueva la estigmatización de sus participantes y que no se vea solo como una salida para las personas completamente empobrecidas o incapaces de conseguir otro empleo. Ello puede limitar las posibilidades de algunos de graduarse del programa o de ingresar a él.

IMPACTO DE LOS PPE	
Responder las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
<p>Cuando los PPE se plantean entre sus objetivos promover la inserción en el mercado de trabajo, es importante diseñarlos de manera que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el trabajo sea pertinente para el mercado de trabajo en general • se cultiven competencias laborales, ya sean técnicas, de comportamiento en el lugar de trabajo, o de preparación para la vida 	
Los PPE y el posible impacto de los ingresos percibidos en las personas / los hogares / la comunidad	
Asegurarse de que quienes han trabajado perciban y puedan ejercer control sobre sus sueldos e ingresos.	
Realizar los pagos de manera oportuna, y en el momento y el lugar convenidos.	
En particular para programas de más largo plazo, organizar los pagos de manera regular a fin de que los participantes puedan planificar sus gastos.	
Proporcionar unos ingresos previsibles, es decir, que la gente sepa cuándo tendrá trabajo y cuándo se le pagará por ese trabajo.	
Si las oportunidades de trabajo son limitadas, aplicar medidas de focalización y seleccionar, entre quienes estén aptos para trabajar, a las personas más pobres y que más podrían beneficiarse	
Evaluar la promoción de la inclusión financiera, como el pago a través de cuentas bancarias y oficinas de correo, y facilitar el acceso al crédito	
Reducir al mínimo los costos de cobrar el sueldo: reducir el tiempo de viaje, limitar las esperas, evitar recargos y deducciones cuando los pagos los efectúa un tercero	
Los PPE y el posible impacto de los activos creados y los servicios prestados en las personas / los hogares / la comunidad	
En lo que respecta a la construcción de activos, la finalización de las obras y su calidad son indispensables para que los beneficios sean duraderos. Los programas que apuntan a optimizar los beneficios a corto plazo a menudo no logran efectuar el monitoreo de estas cuestiones y, como resultado, no se alcanza la calidad deseada o no se finalizan los proyectos.	
Finalizar los proyectos respetando los estándares de calidad necesarios a fin de que sean funcionales y ofrezcan el producto deseado.	



IMPACTO DE LOS PPE

Responder las siguientes preguntas



Empoderar a las comunidades para que seleccionen los activos que mayor impacto tendrán: no solo ofrecer mecanismos y procesos para que la comunidad adopte esas decisiones, sino también conocimientos técnicos para que dichas decisiones sean sólidas y coherentes desde el punto de vista técnico.

Poner en funcionamiento sistemas que aseguren el mantenimiento de los activos. Ello requiere capacidad a nivel local, así como la disponibilidad de recursos o incentivos. La premisa de que las comunidades se encargarán voluntariamente de mantener los activos ha demostrado ser demasiado ambiciosa, sobre todo cuando los beneficios del activo no se distribuyen de manera equitativa. Es poco frecuente que las comunidades sean capaces de mantener voluntariamente un sistema.

Crear espacios en el programa para adoptar las nuevas ideas que propongan las comunidades respecto del trabajo y los proyectos. Ello puede requerir cierto grado de negociación sobre la tecnología que se empleará y, por ende, la proporción de materiales y mano de obra requeridos y las opciones que ofrecerá el programa, así como un alto grado de participación de la comunidad a fin de que estas ideas cuenten con un amplio respaldo.

Habilitar las inversiones en tierras y viviendas privadas para los más pobres o los miembros del grupo meta. Si bien esto podría colocar al programa en una situación en que se beneficie a las personas con más poder en la comunidad en lugar de a los más pobres, cuando estas inversiones sí llegan a las tierras en que viven los pobres, el programa puede potenciar su impacto al proporcionar dos tipos de beneficios directos a un grupo meta específico.

Si bien los activos y los proyectos que benefician a los pobres suelen potenciar los efectos generales del programa en ellos, se plantea la inquietud legítima de hasta qué punto los activos y los servicios deberían enfocarse exclusivamente en las personas pobres, y podría estudiarse que los programas amplíen los beneficios en pos de garantizar su sostenibilidad política. Algunos han argumentado que conviene incluir otras consideraciones políticas en esta ecuación.

Los PPE y el posible impacto institucional del programa en las personas / los hogares / la comunidad

Seleccionar activos y servicios que apoyen la economía local y mejoren la productividad o la eficiencia.

Considerar la rehabilitación y/o la protección del medio ambiente y los recursos naturales, y los activos que podrían mantenerse mejor o ser más resistentes al cambio climático si se producen desastres naturales en el futuro.

IMPACTO DE LOS PPE	
Responder las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
Adquirir insumos locales para el programa siempre que sea posible, tales como materiales, herramientas, alimentos y servicios a fin de estimular la economía local mediante el aumento de la demanda del programa.	
Fomentar la capacidad de organización a nivel local, las organizaciones comunitarias y los sistemas de planificación, contratación, monitoreo y auditoría participativos.	
Crear vínculos con otros programas e intervenciones pertinentes, como los relacionados con el desarrollo de las pequeñas empresas, el microcrédito, los servicios de extensión agrícola, etc.	
¿Se produjeron efectos imprevistos o no deseados? Precisar las lecciones aprendidas de programas anteriores y las conclusiones que pudieran tenerse en cuenta en el diseño de nuevos programas.	
Dado que las posibles repercusiones son muy variadas, y que no existe un único método para medir el impacto de los PPE, evaluar si algún otro análisis de impacto, por ejemplo en materia de inversiones en infraestructuras, medidas de protección social, políticas activas del mercado de trabajo, etc. podría ser más pertinente.	
¿Se espera que el programa produzca únicamente un efecto a corto plazo en los ingresos de los participantes? ¿Se está utilizando el programa fundamentalmente como instrumento de protección social?	
O, ¿se espera que el programa tenga un impacto directo a largo plazo en los ingresos de los participantes? Si es así, el programa debería diseñarse de tal manera que proporcione empleo a más largo plazo.	
Los PPE también podrían repercutir en los ingresos de los participantes mediante el impacto a largo plazo de las inversiones en activos o servicios.	
¿Se han implicado los participantes en el diseño del análisis de impacto? Su participación no debería limitarse a medir y comprender mejor el impacto, sino que debería recoger observaciones sobre cómo profundizar u optimizar dicho impacto a través de un diseño y una ejecución mejorados del programa.	
¿Se han recogido microdatos en el plano del proyecto e incorporado al macromarco para su calibración? Es fundamental comprender las interrelaciones entre las políticas macroeconómicas, sus consecuencias sectoriales y sus efectos a nivel micro en los grupos de trabajadores y de hogares.	



Notas



A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning the width of the page.

9 789223 267711

ISBN: 978-92-2-326771-1

