

Reconocimiento de la prestación de cuidados: el caso del Programa Ampliado de Obras Públicas en Sudáfrica

Charlotte Bilo, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

Como respuesta al crecimiento incesante en cuanto al número de desempleados, el gobierno sudafricano introdujo en 2004 el "Programa Ampliado de Obras Públicas" (EPWP en inglés), ofertando trabajo a corto plazo, así como formación en el puesto de trabajo en cuatro distintos sectores: (1) infraestructura; (2) economía; (3) entorno y cultura; y (4) social. En 2015, el EPWP avanzó hasta la tercera etapa con el objetivo de crear 2 millones de oportunidades de empleo anualmente para el año 2020.

Así, el EPWP representa un caso único en cuanto a programas públicos de trabajo, ya que oferta trabajos temporales relacionados con la asistencia comunitaria y sobre cuidado del hogar (HCBC en inglés) junto con el componente del sector social. Los HCBC forman de esta forma un pilar esencial para la política sudafricana acerca de la epidemia de SIDA, incluyendo atención primaria de salud y servicios sociales ofrecidos por los trabajadores de la salud comunitaria. La mayoría de los trabajadores HCBC son mujeres, las cuales reciben frecuentemente unos salarios insuficientes.

A través del EPWP, las organizaciones de asistencia comunitaria sin ánimo de lucro reciben fondos para subcontratar trabajadores HCBC. Los objetivos son los siguientes: (1) ofrecer oportunidades de empleo a los trabajadores HCBC; (2) aumentar sus niveles de aptitudes a través de entrenamiento y aprendizaje; y (3) mejorar y expandir los servicios de prestación de cuidados existentes. Durante los cinco primeros años del programa, cerca de 113.000 oportunidades de trabajos HCBC fueron creadas, el 50 por ciento de los tutores recibieron el pertinente entrenamiento, y más de 4 millones de personas pudieron acceder a los servicios de HCBC (Departamento de Trabajos Públicos 2010).

El sector social EPWP puede ser entendido como "susceptible a las cuestiones de género", abordando las necesidades particulares de las mujeres en dos distintas vías. Por un lado, ofrece trabajos temporales en un área que ya es predominantemente ocupada por mujeres que no están siendo pagadas, o si lo están, con cantidades ínfimas. A través del programa, estas mujeres reciben unos ingresos temporales de forma regular, y además pueden acceder a entrenamientos de aprendizaje con tal de mejorar sus oportunidades a la hora de encontrar trabajo en el mercado laboral. Por otro lado, el EPWP aborda la necesidad ineludible de los cuidados primarios, los cuales —en un contexto de recursos limitados y roles de género fuertemente arraigados— son desproporcionalmente ofrecidos por mujeres.

Mientras que el EPWP resulta un ejemplo positivo de vinculación entre servicios de atención y protección social, el programa plantea un reto triple en cuanto al reconocimiento del trabajo de cuidados, tanto remunerado como no remunerado.

Primero, los subsidios en el sector social son significativamente más bajos que en otros sectores del programa. Durante los primeros años del programa, el número mínimo de subsidios pagados por día a trabajadores EPWP en el sector social eran menos de la mitad de los que la contraparte recibió en el sector de infraestructura. Mientras que la diferencia de pagos entre los sectores ha disminuido a lo largo de los años, los subsidios en el sector de las infraestructuras continúan siendo altos.

Segundo, se ofrecen menos oportunidades de aprendizaje de las que previamente habían sido planeadas. En la evaluación de la segunda fase del programa, el *Economic Policy Research Institute* (EPRI 2015) estimó que la mayoría de las provincias analizadas proporcionaron menos de la mitad del número previsto de oportunidades de formación. Esta postura no es solamente un reto hacia los objetivos del programa de



mejorar las aptitudes de los participantes, y, consecuentemente, sus oportunidades en el mercado laboral, sino que también puede conducir a una degradación del sector sanitario y los servicios de baja calidad.

Tercero, a través de este programa, los HCBC se han consolidado como un elemento permanente dentro del régimen de atención sudafricano. Mientras esta tutela ha sido siempre proporcionada por varias entidades, incluyendo los hogares, el mercado, el Estado y la comunidad (para más información, ver Ravazi 2007), el EPWP representa un cambio de tendencia en la provisión de asistencia fuera del Estado y basado en las organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro. El hecho de incrementar la responsabilidad está asignado a las organizaciones comunitarias, las cuales —aún con fondos de EPWP— suelen estar infra financiadas, menoscabando la responsabilidad del Estado a la hora de ofrecer servicios de asistencia universales y de calidad, así como salarios adecuados a los trabajadores de ese sector.

En suma, las ayudas de EPWP reconocen los trabajos de asistencia como un servicio y profesión que necesita ser reforzada. A pesar de ello, la inclusión de los HCBC en el EPWP ejemplifica un enfoque problemático a la asistencia: el trabajo de asistencia continúa estando mal pagado, y sigue siendo considerado como una profesión que no requiere demasiado aprendizaje, lo cual puede remontarse a unas normas sobre las cuestiones de género muy arraigadas. El trabajo de asistencia es inherente al desarrollo humano y debería, por tanto, ser considerado no solamente como un asunto comunitario o familiar, sino como un asunto integral a la condición de ciudadano y a las obligaciones civiles.

Referencias:¹

Department of Public Works. 2010. *Expanded Public Works Programme: five year report, 2004/05–2008/09: reaching the one million target*. Pretoria: Department of Public Works.

EPRI. 2015. *Implementation Evaluation of EPWP in the Social Sector: Phase Two (2009/10–2013/14). Final Summary Report*. Claremont: Economic Policy Research Institute.

Razavi, S. 2007. *The political and social economy of care in a development context: Conceptual issues, research questions and policy options*. Geneva: UNRISD.

Nota:

1. Todas las referencias utilizadas en este *One Pager* se encuentran minuciosamente referenciadas en: Bilo, C. 2016. "Public Works in the Care Sector. A Feminist Policy Analysis of South Africa's Expanded Public Works Programme." Master's dissertation. Brighton, UK: Institute of Development Studies. University of Sussex.