



2003 • 2007

Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local

Documento del Programa de
Inversiones Intensivas en Empleo



Organización
Internacional
del Trabajo

Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local

Documento del Programa de
Inversiones Intensivas en Empleo



Organización
Internacional
del Trabajo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2004

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 Derecho 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, solicitudes que serán bien acogidas.

Programa global: Invertiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local. Documento de Programa del Servicio de Inversiones con Alto Coeficiente de Empleo – EMP/INVEST.

Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2004

ISBN 92-2-313671-7

Igualmente disponible en inglés:

"A global programme: Investing in employment for poverty reduction and local economic growth. A Programme Document of the Employment-Intensive Investment Branch"

(ISBN 92-2-113671-X, Geneva, 2003)

y en francés:

« Programme global: Créer des emplois pour réduire la pauvreté et développer la croissance économique locale. Document du Programme d'Investissement à Haute Intensité de Main-d'œuvre (HIMO) pour 2003 – 2007 »

(ISBN 92-2-213671-3, Genève, 2004)

Datos de catalogación da la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en la 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 respeto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas 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 de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías, en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-211 Ginebra 22, Suiza. Catálogos o lista de nuevas publicaciones están disponibles, libre de cargos, en la dirección antes referida, o por e-mail: .

Visita nuestra pagina WEB: www.ilo.org/publns y www.ilo.org/employment/eiip

Proyecto gráfico: Enzo Fortarezza, OIT Turín

Fotografías: Marc van Imschoot, Alessandra Molz, Wilma van Esch, Jean-Louis DeBie, Fabio Decorato

Foto página cobertura: Nicaragua Nicaragua, rehabilitación de caminos rurales. Programa bilateral de Danida (apoyo en capacitación de la OIT).

Impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia

CONTENIDO

Lista de Abreviaciones	ii
Programa de Inversiones Intensivas en Empleo - sus objetivos	2
1. Fondo y contexto	4
2. Creación de Empleo y Reducción de la Pobreza: Mandato y acción de la OIT	8
2.1 Programas de la OIT relacionados al empleo	8
2.2 La OIT, empleo e infraestructura	9
2.3 Programas de Inversiones Intensivas en Empleo: eficiencia social y económica	12
2.4 El enfoque del trabajo de la OIT sobre inversión en infraestructura . . .	14
3. Modalidades para un cambio duradero	16
4. Las Asociaciones o Alianzas	18
5. Componentes principales del Programa	20
5.1 Comunicación	20
5.2 Información	21
5.3 Asesoramiento en materia de políticas	22
5.4 Promoción de pequeñas empresas de construcción para implementar obras de infraestructura, usando los recursos locales	24
5.5 Reforma de sistemas de adquisición y documentación y procedimientos contractuales	25
5.6 Condiciones decentes de trabajo y respeto de las normas laborales.	27
5.7 Desarrollo de la comunidad y de las instituciones locales para la planificación y el acceso mejorado a los recursos sociales y productivos.	30
5.8 Creando capacidades a través de programas educativos	33
5.9 Igualdad de género	34
5.10 El medio ambiente	34
6. Niveles de intervención	36
Anexos	
Objetivos del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo	38
Objetivo de Desarrollo.	38
Objetivos Inmediatos	39
Objetivos del Programa, Resultados y Actividades.	40

LISTA DE ABREVIACIONES

AFRICATIP	Asociación Africana de AGETIPs
AGETIP	Agencia Ejecutora de Obras de Interés Público para el empleo
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional.
ASIST	Apoyo en Consultoría, Servicios de Información y Capacitación (Programa Regional del OIT/PIIE)
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DERP	Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
EMP/INVEST	Servicio de Inversiones con Alto Coeficiente de Empleo de la OIT
ETM	Equipo Técnico Multidisciplinario (OIT- hoy Oficinas Sub-regionales)
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
IFI	Institución Financiera Internacional
IFP / CRISIS	Programa InFocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción (OIT)
IFRTD	Foro Internacional para el Transporte Rural y el Desarrollo
ITC/OIT	Centro Internacional de Formación de la OIT / Turín
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo

ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIAR	Planificación Integral del Acceso Rural
PIARC	Federación Mundial de Caminos
PIIE	Programa de Inversiones Intensivas en Empleo
PIP	Programa de Inversión Pública
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME (HPIC)	Iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados
SADCC	Comité de Coordinación para el Desarrollo Sudafricano
SSATP	Programa de Políticas de Transporte del sub-Sahara Africano
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UPIE	Unidad de Promoción de Políticas Intensivas en Empleo

Programa de Inversiones Intensivas en Empleo

El objetivo de desarrollo (o Misión) del programa es promover y apoyar, en los países en vías de desarrollo, la generación de empleo productivo y decente en el sector de la infraestructura, a través del fomento de políticas y programas de inversiones basadas en el uso de mano de obra intensiva, para así contribuir a la reducción de la pobreza, al desarrollo económico y al progreso social.

“Más y mejores empleos, menos pobreza”

*Un estudio realizado por la Academia de Desarrollo de las **Filipinas** sobre el uso y **potencial de la tecnología basada en mano de obra** mostró que en 1998, en varios sectores de la infraestructura, podrían haberse creado entre 126,000 y 230,000 empleos adicionales, si se hubieran usado con mayor fuerza los métodos basados en mano de obra intensiva. El estudio también confirmó que la calidad y costos de las construcciones, para el tipo de infraestructura involucrada, habrían sido similares si se hubiesen producido con tecnología basada en equipos.*

*En **Madagascar**, la OIT apoyó al Gobierno en la preparación de un conjunto de proyectos de infraestructura basados en mano de obra en áreas rurales. Los fondos gastados en 1995 en los proyectos de construcción fueron de alrededor de USD 20 millones, creándose 35,000 puestos de trabajo adicionales, dos tercios de ellos indirectos debido al efecto multiplicador de la inyección de dinero en la economía local. Los empleos creados eran equivalentes al 30% del empleo no agrícola generado en los sectores formales secundarios y terciarios. Gracias a esta experiencia, el Gobierno de Madagascar ha adoptado el **enfoque basado en mano de obra como parte de su estrategia de desarrollo.***



Construcción de caminos rurales. Proyecto apoyado por la OIT haciendo uso de tecnologías apropiadas. Provincia de Siem Reap. Camboya

Los Objetivos Inmediatos del PIIE son:

- Promover el desarrollo y la aplicación de políticas favorables al empleo en la inversión pública en infraestructura, a nivel nacional, regional e internacional.
- Promover, en el sector de la construcción, la pequeña empresa (contratistas basados en el uso intensivo de mano de obra) y la ejecución de obras públicas por parte del sector privado, empleando de manera óptima los recursos localmente disponibles, combinando la creación de empleo en el sector de infraestructura con mejores condiciones y trabajo decente.
- Promover la organización y negociación colectiva a niveles de la pequeña empresa y la comunidad en obras basadas en mano de obra en sectores urbanos y rurales y mejorar el acceso de las comunidades a los recursos productivos y servicios sociales.
- Proporcionar apoyo a redes de protección social y al desarrollo de tecnologías intensivas en mano de obra para la creación directa de empleos y bienes en los programas de reconstrucción después de desastres naturales o hechos por el hombre.

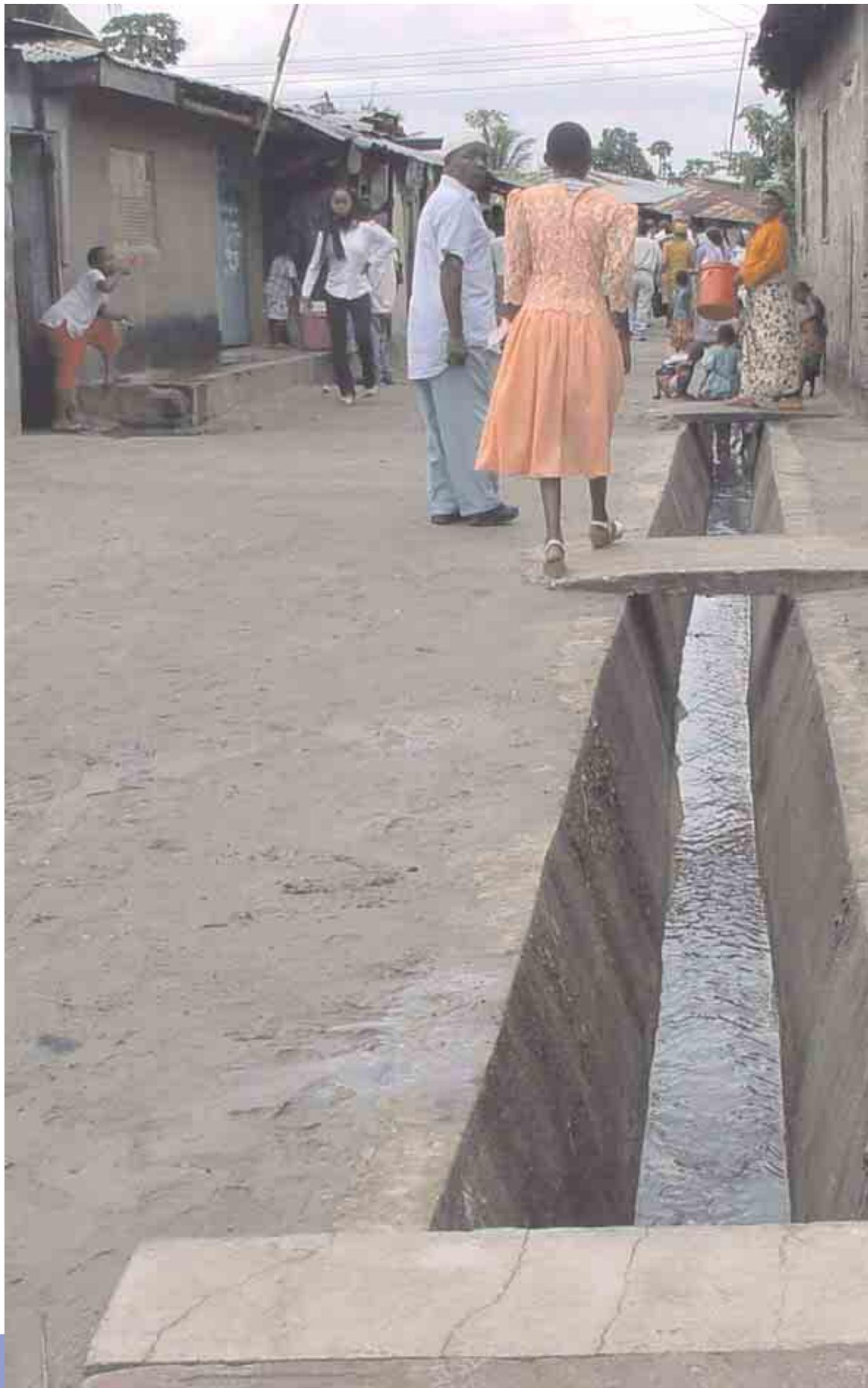
1

Fondo y Contexto

Desde la década de 1980, la economía mundial ha pasado por cambios radicales. En los países en vías de desarrollo se han introducido programas de ajuste estructural, enfatizando la desregulación de precios y los movimientos de capital extranjero, reducción del déficit del presupuesto estatal, a través de cortes en los subsidios, devaluación monetaria y privatización de empresas públicas ineficientes. El principal objetivo de estas políticas e instrumentos ha sido generar mejoras en el mercado para los productos y servicios, quitando barreras comerciales y rigideces. Sin embargo, muchos países en vías de desarrollo han estado mal equipados al tomar parte en y beneficiarse de la liberalización y globalización económica. Las consecuencias se han reflejado en el incremento del desempleo, de la pobreza, y de las tensiones sociales, además de la escasez de recursos.

El Banco Mundial¹ estima que el número de personas que viven en pobreza extrema (viven con menos de USD 1.00 por día) está por encima de 1,200 millones (1998), aproximadamente 20% de la población mundial. Mientras que el número total de personas pobres ha estado relativamente estable en la última década, el panorama regional es variado. Con excepción de Asia Oriental y el Pacífico, el número de pobres ha aumentado: Asia del Sur se elevó de 495 millones a 522 millones, y África Sub-sahariana de 242 millones a 291 millones. En muchos países poco y menos desarrollados, la pobreza está creciendo a niveles peligrosos. Las desigualdades experimentadas por una gran cantidad de personas han conducido a situaciones de crisis social y a la violencia. Las mujeres y niños son los más severamente afectados. Hemos alcanzado ahora la fase dónde la inacción creará situaciones explosivas, y estas ocurrirán cada vez con mayor frecuencia. Para direccionar esta situación, los Gobiernos y la comunidad de donantes, a su vez, tendrán que mostrar un compromiso genuino para un cambio duradero, conjuntamente con una fuerte determinación de intervenir para que los millones de personas que viven ahora en la pobreza tengan una perspectiva real de un buen sustento para ellos y las próximas generaciones.

*Hanna Nassif programa de mejoramiento
basado en la comunidad apoyado por la
OIT Dar-es Salaam, Tanzania*



Un programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local

La falta de ingreso a través del empleo productivo es la causa principal de la pobreza. Las personas que viven en condiciones de pobreza, en el mundo en vías de desarrollo, están casi completamente apoyados por las ganancias de 500 millones de obreros entre ellos - los "trabajadores pobres". Si aquellas personas que trabajan menos de una jornada diaria, pero desean trabajar más, están incluidas, entonces un tercio de la fuerza laboral global de aproximadamente 3,000 millones está desempleado, subempleado o gana menos de lo necesario para mantener a sus familias fuera de la pobreza. De acuerdo con información reciente de la OIT², el desempleo abierto era aproximadamente de 160 millones a fines de 2000, 20 millones más que en el máximo momento de la crisis asiática en 1998. Los empleos de baja calidad, baja paga, trabajo excesivo, condiciones inseguras e insalubres, inseguridad de ingresos y empleo están más generalizados.

"Es más plausible juzgar al progreso por la reducción de la indigencia que por el mayor enriquecimiento de la opulencia"

Amartya Sen, Premio Nóbel en Ciencias Económicas en 1998

Años de esfuerzos en el desarrollo han proporcionado valiosas lecciones. Una de éstas es que la reducción de la pobreza tiene que ser parte de un plan de crecimiento económico global. Esto quiere decir la integración de políticas sociales dentro de las principales políticas económicas, financieras y de inversión. Para la OIT, la herramienta más importante para luchar contra la pobreza es la creación de empleo decente, productivo y sustentable para los pobres. Para este propósito, se requieren políticas y estrategias para hacer que el proceso de crecimiento sea más favorable al empleo. Estas políticas y estrategias deben poner particular atención en estimular el crecimiento en industrias que pueden emplear recursos localmente disponibles y hacer un uso eficaz de la tecnología y las habilidades locales. El empleo local debe ser el enfoque principal de atención. El volumen de capital y la dependencia de insumos importados, ya sea humano o material, debe, en consecuencia, ser reducido.



Programa de vivienda popular en Nicaragua, apoyado por el proyecto ProEmpleo de OIT

¿Qué puede hacerse y cómo? Para tener un impacto verdaderamente significativo, las intervenciones para crear empleo deben ser de gran escala y sostenibles. ¿Cómo ir a gran escala? Si se requiere generar los millones de empleos necesarios, las iniciativas intensivas en empleo deben convertirse en un componente integral de las principales inversiones en los diferentes sectores de una economía.

¿Cómo asegurar la sostenibilidad? Para lograr esto, los enfoques intensivos en empleo deben: (i) convertirse en un aspecto normal de los programas de inversión y de desarrollo públicos, (ii) ser financiados con recursos generados por impuestos así como con préstamos de los bancos de desarrollo (a tasa preferencial), (iii) llevarse a cabo con la participación plena de los beneficiarios, ambos en la fase de planificación y de ejecución, y (iv) ser enseñados en instituciones nacionales de capacitación y educación.

¿Puede resultar duradera la reducción de la pobreza? Sólo si se crean vastas cantidades de empleos, en particular para trabajadores poco calificados y vulnerables. Por consiguiente, las inversiones en empleo para la reducción de la pobreza deben hacerse en aquellas áreas y sectores donde el flujo de capitales - privado y público - es grande, y donde es factible aplicar tecnologías alternativas que generan empleo. Las tres áreas de la inversión que tienen estas características son la manufactura, agricultura (incluso la silvicultura) e infraestructura. Todos ofrecen un gran potencial para el crecimiento intensivo en empleo mientras que posibilitan la satisfacción de o el acceso a las necesidades básicas.

2

Creación de Empleo y Reducción de la Pobreza:

Mandato y Acción de la OIT

Un artículo crucial de la Declaración de Filadelfia de 1944 de la OIT (la cual es un Anexo a la constitución de la Organización) afirma que la pobreza en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos.

La interpretación actual de esta preocupación esta enunciada en el informe del Director General para la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999 sobre "Trabajo Decente". El informe declara que "Hoy, la finalidad primordial de la OIT es promover las oportunidades para que las mujeres y hombres puedan conseguir un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana". Este objetivo, visto en el contexto actual de bajos ingresos y desempleo y subempleo alto en los países en vías de desarrollo, conduce a la OIT a colocar recursos importantes y crecientes, orientados a la ayuda de los países miembros, para crear las oportunidades de trabajo decentes, tanto en los sectores formales como informales.

2.1

Programas de la OIT relacionados al empleo

Un esfuerzo importante está siendo efectuado por la Organización al proporcionar ayuda a los Gobiernos de los países en vías de desarrollo, así como a las agencias donantes, diseñando y llevando a cabo estrategias y programas para la creación de empleo y reducción de la pobreza. La incorporación de empleo y género alcanza particular importancia en los programas de OIT. En el marco del Programa Global de Empleo, aprobado por el Foro Global del Empleo en el 2001, la OIT se centra en crear el ambiente para el crecimiento del empleo en el contexto de una economía global integrada. En este esfuerzo, sus socios son los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores.

La OIT tiene un compromiso duradero y la experiencia suficiente para la promoción de empleo sostenible y decente en los países en vías de desarrollo. Una ventaja importante al proporcionar asesoría de políticas a los Estados Miembros es que la OIT, como Agencia Especializada de la ONU, está basada en políticas y valores, desprovistas de cualquier interés comercial. Su rol de dirección en diversos campos es reconocida por las Instituciones de Financiación Internacionales, tales como los bancos de desarrollo y las agencias donantes, así como por los Gobiernos asociados.

Mozambique:
Programa de vías
secundarias intensivo
en empleo, apoyado
por la OIT



Los programas de la OIT, que tratan del Desarrollo de la Pequeña Empresa, Desarrollo de Habilidades, Finanzas Sociales, Estrategias y Herramientas contra la Exclusión Social y la Pobreza, Desarrollo Económico Local, Cooperativas e Inversiones Intensivas en Empleo, están bien establecidos como piedra angular de su trabajo en este campo. Dada su estructura tripartita, con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores así como de los Gobiernos, la OIT no es sólo el foro principal para las discusiones y negociaciones con relación a la creación de empleo, si no también en las normas laborales y condiciones de trabajo - instrumentos para mejorar la "decencia" del empleo.

2.2

La OIT, empleo e infraestructura³

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) es uno de los programas más antiguos de la OIT. Trata de la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo, a través de la generación del empleo en las inversiones en infraestructura. Unos 40 países, la mayoría en África y Asia, tienen experiencia con programas basados en la mano de obra, los cuales fueron establecidos en las décadas de 1980 y 1990. La OIT, a través del PIIE, ha sido un instrumento fundamental en la iniciación y apoyo de muchos de éstos programas y ha proporcionado, a través de las reuniones regionales y sub-regionales, oportunidades a sus ejecutores para intercambiar experiencias.

La inversión en infraestructura, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, representa entre 50% a 70% de la inversión pública nacional. También, una gran parte de las inversiones privadas y de la comunidad se orienta a todo tipo de infraestructura, como vías de acceso, agua, diques, desagües, irrigación, viviendas y escuelas. Aparte de su importancia debido al nivel de inversiones, la infraestructura contribuye también directamente al bienestar de los usuarios. Crea el acceso a los servicios sociales básicos como la educación y salud, así como - a través de la construcción de medios productivos - al empleo de largo plazo, en otros sectores como agricultura o manufactura. En otras áreas, por ejemplo conservación de suelos y agua, la infraestructura contribuye salvaguardar los recursos naturales productivos básicos.

³ OIT - *Inversiones Intensivas en Empleo en Infraestructura, Empleos para construir la sociedad* - Ginebra, 2000.

¿Gente o máquinas?

Aunque la infraestructura a gran escala es, por definición, intensiva en capital, debe considerarse que existen también muchos tipos de obras de este tipo en las que las tecnologías basadas en mano de obra y recursos locales, ofrecen una alternativa más sólida en términos de creación de empleo, sostenibilidad de las obras y ahorro en los requerimientos de divisas. Estas obras incluyen caminos secundarios, recuperación de tierras, diques menores, pozos y sistemas de irrigación, canales de drenaje y alcantarillado, e infraestructura social, incluyendo las escuelas y centros de salud.

El sector de caminos secundarios está bien documentado y proporciona una elocuente ilustración de las implicaciones de la selección de tecnología. El costo de equipamiento para tecnologías "intensivas en equipamiento" representan cerca del 80 por ciento de la inversión total, mientras el costo de mano de obra sólo está alrededor de 10 por ciento, y se limita principalmente a la mano de obra calificada y semi-calificada. En el caso de tecnología basada en mano de obra, con un resultado de calidad equivalente y para el mismo nivel de inversión, entre 30 a 40 por ciento del costo es para equipo ligero, mientras entre el 40 y 60 por ciento es gastado en mano de obra. Además, el costo de la inversión anual directa para la creación de un

año de empleo usando las tecnologías basadas en mano de obra, se estima dentro del rango de US\$ 500 a 1,750 / año, comparado favorablemente con los mayores costos bajo las tecnologías basadas en equipamiento. El costo exacto de creación de empleo depende obviamente del tipo de infraestructura construida, y si se incluye o no el costo de la asistencia técnica. Tomando en cuenta factores tales como la creación de empleo indirecto y el efecto multiplicador, estas cifras bajarían aún más y resaltarían la ventaja comparativa de las tecnologías basadas en mano de obra.

Estudios comparativos realizados por la OIT en países como Burkina Faso, Camboya, Ghana, República Democrática Popular de Lao, Lesotho, Madagascar, Rwanda, Thailandia y Zimbabwe, muestran que, sin comprometer la calidad de la infraestructura, la opción basada en la mano de obra:

- es entre 10 y 30 por ciento menos costosa que las opciones intensivas en equipo;
- reduce el requerimiento de divisas por aproximadamente 50 a 60 por ciento;
- para la misma inversión crea entre dos y cuatro veces más empleo.



Una razón importante por la que la infraestructura se identificó como un sector con alto potencial para la generación de empleo, tiene que ver con la selección de tecnología. El PIIIE de la OIT, a través de sus iniciativas de política y proyectos, ha promovido el enfoque intensivo en empleo de forma consistente para la creación y el mantenimiento de infraestructura, no sólo debido a los beneficios sociales (generación de empleo, distribución salarial), si no también porque este enfoque resulta hoy técnica y financieramente competitivo, en la situación económica vigente de la mayoría de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, la mayoría de las obras en el sector público - y una gran parte de aquellas financiadas privadamente - son todavía manejadas de una manera muy intensiva en capital y generan muy poco empleo.

Esto significa que con sólo pocos cambios en los grandes flujos de inversiones en este sector, se tendría un gran impacto en la creación de empleo, tanto en la construcción como en el mantenimiento de proyectos de infraestructura. Para lograr tales cambios, es esencial el compromiso político para la creación del empleo y el desarrollo económico local. Así, allí donde exista tal compromiso, será posible crear un ambiente propicio para que las pequeñas empresas y comunidades puedan llevar a cabo obras de infraestructura que usan recursos humanos y materiales localmente disponibles. De esta manera, las inversiones en infraestructura son, en principio, una herramienta importante de política que puede ser usada por los Gobiernos para promover un desarrollo económico socialmente más equilibrado.

2.3

Programas de Inversiones Intensivas en Empleo: eficiencia social y económica

Desde un punto de vista puramente **económico**, estos programas tienen dos funciones principales:

a

Estimulan la adecuada asignación de los factores de producción en el sector de la construcción, conforme con la disponibilidad y precio de esos factores; en los países de bajo nivel de ingresos, con escaso capital (incluyendo capital importado) y abundante mano de obra no calificada. Esto implica la aplicación de técnicas de la construcción basadas en mano de obra.

b

Hacen mejor uso de los escasos factores de producción (capital y mano de obra calificada); mejorando las capacidades técnicas y de gestión de aquellos que despliegan estos recursos escasos, es decir los pequeños contratistas y las agencias gubernamentales centralizadas y descentralizadas a cargo de las obras. Los programas de PIIE contribuyen a mejorar la productividad de ambos factores: "mano de obra calificada" y "capital".

Los países de bajos ingresos están caracterizados por la abundancia de mano de obra no calificada y sueldos relativamente bajos. Bajo circunstancias económicamente óptimas - es decir bajo condiciones de mercado perfecto que reflejan la disponibilidad de factores de producción -, esto favorecería la aplicación de tecnologías basadas en mano de obra que generan más empleo con la misma inversión. Sin embargo, en la práctica, muchos factores distorsionan la realización de este "óptimo" económico⁴. La eliminación gradual de éstas "distorsiones", y el desarrollo de estrategias para direccionar las preocupaciones reales o percibidas sobre las tecnologías basadas en mano de obra - de hecho una de las metas principales del programa PIIE -, favorecerán la creación de un número de empleos aún más considerable en los programas de inversiones en infraestructura.

⁴ Las distorsiones pueden ser causadas por políticas económicas, factores legales / administrativos, prejuicios inducidos por los donantes, y resistencia al cambio. Por ejemplo, las tasas de interés pueden no reflejar la escasez de capital cuando estas han sido impuestas por razones políticas, la sobre-valoración de la moneda da una ventaja injusta a los insumos importados,, incluyendo equipamiento; las regulaciones para la adquisición pueden excluir de facto a los pequeños contratistas locales de participar en cualquier obra pública; los impuestos, y otras regulaciones legales / administrativas, tienden a favorecer a los grandes contratos y a las grandes empresas (a menudo extranjeras), que usan tecnologías intensivas en capital. Algunas de las distorsiones son inducidas por los donantes, por ejemplo la insistencia en importar equipos libres de impuestos, la limitación del financiamiento a la cobertura de costos extranjeros; adquisiciones atadas al país donante; o la insistencia en licitaciones internacionales competitivas. Otros obstáculos tienen que ver con "la percepción": los ingenieros prefieren a menudo "altas tecnologías", debido a su falta de conocimiento sobre tecnologías basadas en la mano de obra; o porque esto es asociado al "desarrollo". Finalmente, sobre todo los grandes empresarios de la construcción, pueden preferir el uso del capital debido a la inquietud percibida (o real) sobre el costo de la administración de la mano de obra y la amortización del equipo que poseen.



India, programa de empleo local

Las ventajas **sociales** de los programas intensivos en empleo son, evidentemente y por encima de todo, los sueldos e ingresos distribuidos a una amplia fuerza laboral principalmente no calificada y pobre. Pero hay más ventajas sociales: Primero, la distribución de sueldos crea un efecto multiplicador, al estimular el consumo, la inversión y el ahorro, impulsando la economía local (esto, por encima de los beneficios derivados de la propia infraestructura). El empleo indirecto generado por los métodos basados en mano de obra ha sido estimado en el rango entre 1.5 a 3 veces la cantidad de puestos de trabajo generados directamente. Segundo, la promoción de pequeños contratistas en los programas intensivos en empleo (por ejemplo a través de la capacitación, o introduciendo modificaciones al sistema de licitaciones), ayuda a expandir la industria nacional de la construcción, haciéndola más dinámica, al desarrollar los eslabonamientos productivos y de servicios, hacia atrás y hacia delante; y así, crear más empleos sostenibles en este sector. En resumen, mientras los programas intensivos en empleo crean directamente puestos de trabajo de corto plazo,⁵ estos crean indirectamente empleo a largo plazo, generalmente de buena calidad.

Sin embargo, el objetivo del programa PIIE no sólo es crear más empleos, si no también, mejores empleos. En este contexto es importante desarrollar estrategias y actividades para asegurar que en los proyectos de infraestructura basados en mano de obra, las normas y condiciones de trabajo sean aplicadas de conformidad con la legislación laboral nacional y las normas internacionales pertinentes⁶.

⁵ Los métodos basados en mano de obra han sido criticados en el pasado por crear sólo puestos de trabajo de corto plazo. Sin embargo, dado que el problema en muchos países en vías de desarrollo es el subempleo más que el desempleo, los proyectos bajo enfoque PIIE, corresponden bien a la necesidad de generar empleos de corto plazo. Si los métodos basados en mano de obra están bien adoptados por los programas regulares de inversión en infraestructura, se podrá lograr una sustantiva creación de empleo agregado para trabajadores no calificados.

⁶ La OIT ha publicado una guía sobre políticas y prácticas laborales en la que los temas laborales son abordados en relación a programas de infraestructura intensivos en empleo, y brinda orientación a los gobiernos para adoptar políticas referidas al tema: "Políticas y Prácticas Laborales". David Tajgman y Jan de Veen - Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo: Políticas y Prácticas Laborales. OIT, Ginebra, 2000.

2.4

El enfoque de las actividades de la OIT en materia de inversiones en infraestructura

Hay varias razones para proponer la alternativa de inversiones en infraestructura, como un punto de entrada estratégica y catalizador del crecimiento intensivo en empleo. Éstas incluyen:

- El impacto generado por la infraestructura sobre el crecimiento económico y la generación de oportunidades de empleo productivo,
- El peso del sector de la infraestructura en la economía;
- El amplio espectro de tecnologías que pueden aplicarse en ciertos tipos de infraestructura, yendo desde las intensivas en equipo hasta las basadas en la mano de obra, y la oportunidad así ofrecida para cambiar las tecnologías a favor de la generación del empleo en particular, y del uso de recursos locales en general;
- Estas inversiones son en gran medida controladas por el Estado y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs); así, estando planificadas y consolidadas bajo los Programas de Inversión Pública, pueden y deben usarse como herramienta de política de gobierno, para presentar, implementar y/o mejorar políticas sociales y económicas en el país involucrado.

Una amplia gama de temas sociales y económicos pueden ser influenciados a través de las políticas y programas de inversiones en infraestructura, incluyendo:

- La incorporación de las consideraciones de empleo y de pobreza en las políticas generales de inversión;
- La promoción de pequeñas empresas en el sector de la construcción (la ejecución de obras públicas por el sector privado);
- El uso óptimo de recursos locales (humanos, materiales, financieros, intelectuales);
- La Licitación Pública como elemento de aliento a la transparencia, en la asignación de recursos públicos;
- El desarrollo de alianzas público - privadas, a través de sistemas y procedimientos contractuales apropiados;
- Condiciones decentes de trabajo;
- Los asuntos de Género;

- Descentralización y las reformas institucionales vinculadas;
- Contratación comunitaria y presentación de los principios de organización y negociación en los sectores rurales y urbanos informales.

El PIIE apunta a desarrollar un conjunto completo de herramientas para la planificación, apreciación, implementación y evaluación de todos los tipos de obras de infraestructura intensivas en empleo, en las áreas rurales y urbanas; realizadas tanto por el sector formal como el informal. El programa tiene un rico conocimiento interno y experiencia, así como una gran cantidad de materiales guía que están siendo usados en muchos países.

En países con limitada experiencia en obras de infraestructura intensivas en empleo, los proyectos piloto demostrativos sirven para desarrollar y probar procedimientos y sistemas que, en sus versiones aprobadas y finales, se integran a la administración Gubernamental como el modelo para los programas que debe desarrollar a nivel nacional. Los programas enfocados a la construcción y mantenimiento de infraestructura pública intensivos en empleo, deben desarrollarse de manera tal que sean competitivos en términos de calidad, costo y velocidad de implementación; que permitan la participación activa de los usuarios y del sector privado local.

Los programas intensivos en empleo estimulan las economías locales, desarrollan capacidades profesionales, promueven la organización de la comunidad y la confianza en sí mismos. La inyección del dinero en efectivo (los sueldos) en las economías locales, en combinación con el uso productivo de la propia infraestructura, tienen muchos efectos multiplicadores importantes que conducirán al desarrollo sostenido. Los programas de infraestructura intensivos en empleo crean riqueza en varias formas, como por ejemplo recursos productivos (parcelas irrigadas y forestadas, sistemas de suministro de agua, caminos), recursos sociales (escuelas, centros de salud), habilidades (de gestión, de supervisión, manuales), ingresos (directos e indirectos), y cohesión de la comunidad (la responsabilidad conjunta para la creación y sostenimiento de las obras). Además, los programas de este tipo facilitan la reforma legal y administrativa y el desarrollo empresarial, afectando directa y positivamente el crecimiento económico local, el progreso social y la mejora de los niveles de vida. Por consiguiente, las iniciativas de la OIT en este campo apuntan a demostrar que los enfoques intensivos en empleo pueden contribuir considerablemente al objetivo final de reducir la pobreza y fomentar el desarrollo local.

3

Modalidades para el cambio duradero

¿Cómo puede ser promocionado el buen uso de esta herramienta de inversión? Un primer paso es la aplicación de un sistema que permita monitorear los niveles de empleo en los diferentes sectores, sobre una base regular; así como indicar el potencial de cada uno de ellos para el crecimiento del empleo. Los "Perfiles de Países" desarrollados por el PIIÉ indican el progreso hecho por un país dado, en un momento dado. La introducción de políticas y programas de infraestructura intensivos en empleo puede refinarse al incluir el "mapa de empleo", mostrando los niveles actuales, el potencial de generación, y el progreso en el empleo en diferentes sectores. Al respecto, la colaboración debe desarrollarse con los sistemas nacionales de información sobre el mercado de trabajo, preparados en muchos países, a menudo con la ayuda de OIT.

Un segundo paso debe ser el desarrollo de políticas coherentes, donde el empleo tenga un lugar central. Esto significa la identificación de áreas donde la inversión puede cambiarse hacia la generación de empleo y el establecimiento de metas realistas para este propósito.

Un tercer paso, puede orientarse a definir estrategias para la aplicación práctica y puesta en marcha de estas políticas. Aquí es importante identificar los cuellos de botella al uso de los enfoques intensivos en empleo y aplicar medidas para superarlos. Un buen ejemplo sería la creación de un ambiente propicio para el desarrollo de los empresarios locales o la implementación de proyectos de apoyo a la creación de capacidades.

Filipinas: construcción de pavimentos con mano de obra local



El Programa PIIÉ es un punto de entrada concreto para la definición de políticas en diversos aspectos que van desde la creación de empleo hasta las políticas del empleo, desde la infraestructura hasta las políticas de inversiones públicas, desde la reducción de la pobreza hasta la promoción de la pequeña empresa, y desde el desarrollo económico local hasta la buena gobernabilidad. Sin embargo, hasta ahora el programa había logrado sólo un éxito limitado "llevándolo a escala" e integrando sus políticas probadas en los debates mayores sobre la política económica y social, al nivel nacional e internacional.

Por consiguiente, se necesita más trabajo para desarrollar y defender los enfoques intensivos en empleo como una herramienta de política tomando en consideración los aspectos de desarrollo siguientes:

- Hacer que el crecimiento económico sea más intensivo en empleo y en pro de los pobres, lo cual requeriría que las consideraciones del empleo sean integradas a las políticas económicas y sociales globales, nacionales e internacionales, y que las inversiones intensivas en empleo y en pro de los pobres se conviertan en la pieza central de iniciativas a gran escala como PPME (Iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados), DERP (Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza), y UNDAF (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Usar las inversiones y los mercados locales, incluyendo los mercados de trabajo, para hacer frente a los riesgos asociados con la liberalización económica. Esto significa renovar la prioridad que se le dará al desarrollo del mercado doméstico, como un fundamento para el desarrollo económico local y para contrapesar la tendencia hacia las actitudes laissez-faire / laissez-aller en el contexto de la globalización.
- Colocar la política social al centro de la política económica, incluyendo el papel crucial de los programas de inversión pública, no simplemente como un mecanismo financiero-técnico que entrega resultados físicos, si no como una herramienta de política para alcanzar los objetivos económicos y sociales; y, como instrumento para emprender democráticamente políticas y reformas institucionales, por ejemplo en materia de descentralización, de asociación pública - privada de desarrollo participativo y de creación de capacidades.
- Reafirmar el rol del Estado, a través de políticas de inversión pública, para impulsar las inversiones privadas, promover las condiciones decentes de trabajo y asegurar la entrega equitativa de servicios sociales básicos.

4

Las Asociaciones o Alianzas

En años recientes, los países y donantes han renovado su compromiso al alivio de la pobreza y al empoderamiento de los pobres. La Institución Financiera Internacional (IFI) más importante, el Banco Mundial, declara en su Informe de Desarrollo Mundial 2000 que: (i) la situación de los pobres no ha mejorado durante la última década; (ii) el crecimiento económico nacional no es una garantía para la reducción de la pobreza; (iii) el grado de desigualdad en la sociedad tiene importancia; y (iv) las sociedades más iguales pueden crecer más rápido. El Banco Mundial fortalecerá por consiguiente sus programas que beneficien directamente a los pobres y que sean gestionados por la comunidad. Similarmente, en este mismo sentido, la mayoría de los donantes bilaterales está comprometida con el alivio de la pobreza, y dirigen sus esfuerzos de diferentes maneras, tal como ocurre con el enfoque "Medios de Vida Sostenibles" que está centrado en las personas, e intenta construir sobre los intereses y fortalezas de los pobres, para ayudarlos a escapar de la pobreza. Los Gobiernos de los países en vías de desarrollo también toman esta ruta a través de una descentralización hacia niveles menores de gobierno, incrementando responsabilidades, autoridad y recursos. Así la mayoría de las funciones de gobierno ha sido descentralizada al nivel local, donde la planificación, el diseño y la implementación de obras de infraestructura es importante. En este ámbito de políticas, los programas de infraestructura intensivos en empleo pueden hacer una contribución significativa a varios objetivos de desarrollo.

En general, los Gobiernos de los países en vías de desarrollo, las IFI y los donantes que implementan proyectos de infraestructura, están interesados en el bono adicional que representa la creación de empleo, a condición de que esto pueda ser adecuadamente organizado. Éstos serán los principales socios del PIIE a nivel de la definición de políticas y de la identificación / diseño de programas. Al nivel de donantes, el PIIE trabaja ya estrechamente con la comunidad Nórdica de donantes (ASDI, NORAD, DANIDA), el Gobierno holandés, el Reino Unido (DFID), Luxemburgo, Irish Aid y más recientemente Australia (Aus-Aid), así como con el Banco Asiático de Desarrollo (BASD). Nuevas sociedades se están desarrollando con el Banco Africano de Desarrollo BAD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La intención es acelerar la implementación de inversiones intensivas en empleo en Asia, África, América Latina y el Caribe.

El trabajo del PIIE está totalmente contenido en el DERP e iniciativas de PPME. De hecho, las inversiones públicas son el mayor componente y el principal medio de acción de estos programas de política global. Es más, se considera crucial unir las políticas que resaltan el enfoque de la inversión intensiva en empleo y en pro de los pobres a debates de políticas globales actuales y emergentes. Además, el progreso

efectivo en la erradicación de la pobreza dependerá de la capacidad y el compromiso político de los gobiernos y la comunidad internacional para, por un lado, articular mejor el empleo a la política de inversión; y, por otro, la política a la acción.

Las asociaciones y alianzas existentes, incluyendo aquellas con redes tales como el Foro Internacional para el Transporte Rural y el Desarrollo (IFRTD), el Programa de Políticas de Transporte del Sub-Sahara Africano (SSATP); y AFRICATIP (qué sirve como un mecanismo de intercambio de varios programas de infraestructura a gran escala, apoyados por los Fondos Sociales del África) continuarán y serán fortalecidas. El trabajo en redes con instituciones nacionales y regionales, organizaciones y programas involucrados en cualquiera de las áreas de trabajo del PIIE, será desarrollado aún más. También se intensificarán las asociaciones y alianzas con Agencias Especializadas de la ONU y otras agencias ajenas a la ONU comprometidas en los proyectos de infraestructura, en particular HABITAT, PMA, FIDA, FNUDC y PNUD, así como con organizaciones específicas sectoriales, como la Federación Mundial de Caminos (PIARC) y organizaciones regionales como el Comité de Coordinación para el Desarrollo Sudafricano (SADCC), de acuerdo con los objetivos e intereses del PIIE, tal como se indica en este documento.

OIT/PIIE acoge la colaboración de todos los socios interesados, para discusiones sobre política o sobre cualquier otra forma de colaboración que permita fortalecer sus esfuerzos.

Los principales socios implementadores del programa continuarán siendo los departamentos técnicos gubernamentales, ONG, organizaciones federativas, contrapartes sociales, y administraciones distritales / locales. El propósito de estas asociaciones o alianzas será, principalmente, contribuir - a través de la producción de infraestructura social y económica - a la creación de empleo, en el ámbito de medios de vida sostenibles para los pobres.

Internamente en la OIT, los socios importantes incluyen los programas de la OIT que tratan del desarrollo de la empresa, la creación de capacidades y provisión de crédito, la coordinación con las organizaciones de empleadores y trabajadores, el desarrollo económico local y normas laborales. El enfoque en la creación de empleo y las condiciones de trabajo decente, proporciona un excelente punto de entrada para lograr una estrecha asociación con el Grupo de Trabajadores. Debido a los fuertes vínculos del programa con el desarrollo de la empresa, se dará también atención particular al fortalecimiento y mayor desarrollo de vínculos con el Grupo de Empleadores. Los argumentos importantes para esta unión de iniciativas son: (i) que los programas de infraestructura intensivos en empleo crean nuevos mercados para las empresas locales; (ii) refuerzan capacidades; (iii) incrementan el producto nacional e ingresos; y, (iv) expanden las inversiones locales.

Un importante vínculo se mantiene con el Centro Internacional de Formación de la OIT (ITC/OIT) en Turín Italia, en particular con el Programa de Empleo y Desarrollo de las Calificaciones que ofrece, entre otros, cursos regulares y personalizados sobre políticas y prácticas del PIIE.

5

Componentes principales del Programa (2003 – 2007)

5.1

Comunicación

Uno de los desafíos persistentes de los programas intensivos en empleo es superar la percepción que ellos son atrasados e improductivos. La imagen de resultados de baja calidad y trabajadores explotados permanece en la mente de mucha gente. El hecho que esta imagen ha sido probada ser errónea en muchos lugares de construcción bien administrados, en dónde los trabajadores eran productivos, bien pagados y trabajaban en condiciones decentes, ha hecho poco para cambiar la percepción. La comunicación efectiva será esencial para ganar el apoyo sin reservas de donantes, bancos e implementadores, así como un amplio apoyo de los diferentes mandantes de OIT. En particular, será necesario trazar una línea clara entre los programas de creación de empleo exclusivamente sociales o compensatorios, justificados a menudo en contextos de emergencia o apoyo, en los que la productividad y la calidad no son necesariamente el objetivo inmediato, y los programas de inversión intensivos en empleo que deban ser productivos y rentables.

Por consiguiente, se harán los esfuerzos, en estrecha colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT (ITC/OIT) en Turín, para ganar un alto nivel de apoyo tanto internamente dentro de la OIT como externamente a la Organización. Dentro de la OIT, los grupos de los Trabajadores y de los Empleadores deberían familiarizarse con y favorecer al programa. Externamente, se necesitarán hacer esfuerzos orientados a convencer a los diferentes socios - inclusive Departamentos Gubernamentales, políticos y los tomadores de decisiones, Instituciones Financieras y Agencias de Desarrollo, ONG, instituciones educativas y de capacitación, y Asociaciones Profesionales - de los beneficios técnicos, de desarrollo y socio-económicos de los enfoques intensivos en empleo bien administrados para la creación y mantenimiento de infraestructura.

Una estrategia de comunicación efectiva comprenderá elementos de movilización. Los seminarios y reuniones globales, regionales y nacionales proporcionarán la oportunidad para discutir y promover tecnologías basadas en mano de obra rentables y "decentes" con audiencias selectas. La información será orientada a diferentes niveles,



Acceso al mercado de Nukafu, Lomé, Togo, construido por el proyecto PRICUR con el apoyo de la OIT

indicando e ilustrando el potencial, méritos y logros de tecnologías intensivas en empleo modernas.

Una estrategia de comunicación de gran alcance tendrá que ser aplicada con insumos y financiamiento destinados para este propósito. Como parte de esta estrategia, tendrán que lograrse una intensiva cooperación y comunicación entre todas las partes interesadas del programa PIIE.

Información detallada sobre el programa PIIE en inglés, francés y español está disponible en el website de la OIT (www.oit.org) bajo: www.oit.org/employment/eiip. Este trata extensivamente de la creación de empleo y alivio de la pobreza a través de las inversiones en infraestructura pública y comunitaria.

5.2

Información

Una nueva base de conocimiento innovadora debe ser desarrollada, permitiendo a los practicantes de las tecnologías intensivas de mano de obra de conocer las "mejores prácticas" de las diferentes regiones del mundo en este campo y de utilizar estas para el desarrollo de otros programas. Esta base de conocimiento debe incluir un inventario global de experiencias de proyectos, estudios de impacto, programas de capacitación relacionados al desarrollo de contratistas, la contratación comunitaria y la planificación del acceso a los servicios básicos. Un sistema de recolección, clasificación, almacenamiento y recuperación de información así como de fotografías, imágenes de obras

de infraestructura basadas en mano de obra, diseños y bosquejos serán desarrollados. Para proporcionar a las autoridades responsables para las políticas los datos sobre el impacto de los diferentes enfoques tecnológicos en la creación y mantenimiento de infraestructura, se producirán, para cada país específico, un análisis comparativo del impacto en empleo, así como de la contribución a la reducción de la pobreza. Este “mapa del empleo” será una herramienta sencilla para influir (en) las decisiones sobre las inversiones de tal manera que incremente la participación de, y el empleo para los pobres.

Además, se preparará un website completo y detallada que se integrará y se vinculará con sitios relevantes de la OIT y externos. Se desarrollará además un banco de datos con información sobre las personas con competencia profesional y recursos de asesoría disponibles.

5.3

Asesoramiento en materia de políticas

Mucho del excelente trabajo de desarrollo (al nivel nacional pero también al nivel provincial y distrital / municipal) no puede sostenerse debido, principalmente, a la falta de políticas nacionales apropiadas y coherentes. Los diferentes programas de desarrollo pueden seguir diferentes estrategias si no se desarrollan y cumplen con las políticas nacionales. El desarrollo de políticas adecuadas es por consiguiente un prerrequisito para la incorporación, en la planificación general, de programas de desarrollo intensivos en empleo en un ámbito descentralizado. Varias guías han sido desarrolladas en este campo sobre las políticas y el ambiente operacional requeridos para obras a ser ejecutadas por el sector privado y por las comunidades. La OIT ha ganado, mucha experiencia particularmente en programas de caminos e infraestructura rural. En obras de infraestructura urbana intensivas en empleo, se encontrarán una problemática similar, pero en estas obras se debe tratar también diferentes aspectos de política y temas específicamente relacionados al ámbito urbano.

El PIIE continuará proporcionando asesoría política para la incorporación de los enfoques intensivos en empleo en los programas y políticas de inversión generales. Naturalmente, los servicios de asesoramiento proporcionados en materia de políticas deben ser neutrales y libres de cualquier interés político y/o comercial. El carácter normativo y no comercial de la OIT son elementos esenciales que le permiten, como una agencia de la ONU, entregar exitosamente este tipo de servicio.

Para asegurar que los enfoques intensivos en empleo sean considerados como una opción seria en las fases muy iniciales de elaboración de políticas y de diseño de programas en países en vías de desarrollo, el PIIE se enfocará en la promoción de Unidades de Políticas de Empleo e Inversión (UPEI). Siendo parte de la entidad Gubernamental con la responsabilidad global del Programa de Inversión Pública

(PIP), la función primaria de estas Unidades será coordinar e integrar, en el proceso de la planificación nacional, los enfoques favorables al empleo para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura. Para lograr esto, evaluarán el impacto de las alternativas tecnológicas y dirigirán estudios con el propósito de incrementar conocimientos de las autoridades políticas y el público general sobre las ventajas potenciales de una aplicación más amplia de tecnologías basadas en mano de obra. Promoverán también la institucionalización de directivas de política que reafirmen las inversiones intensivas en empleo a través de instrumentos tales como los Libros Verdes o Blancos.

Al nivel de aplicación estas unidades iniciarán actividades para fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los distritos y del sector privado para planificar programas de creación de empleo con obras basadas en mano de obra. También proporcionarán asesoría y apoyo en la gestión de tales programas. Finalmente facilitarán la mayor investigación en el uso de técnicas basadas en la mano de obra y el uso de recursos locales en las universidades y otras instituciones terciarias.

La ubicación de tales unidades es crucial. Ellas deben imponer el respeto por el enfoque profesional y la asesoría ofrecidos, y al mismo tiempo ser vistos como agentes influyentes en el desarrollo y la implementación de políticas gubernamentales. Como tal deberán contribuir materialmente a influir en la adquisición pública hacia los objetivos de empleo, transparencia y democratización. Los Comités Directivos de los UPEI deberían incluir a representantes del sector privado, de los ministerios correspondientes, de interlocutores sociales y donantes. Los Comités orientarán las unidades de políticas en su trabajo en los sectores y temas estratégicos, de acuerdo a las condiciones nacionales y al programa de la inversión pública.

Una unidad de referencia de esta naturaleza ha sido establecida con el apoyo de OIT en Uganda, mientras que en Namibia se ha establecido el "Foro basado en mano de obra" como estipulado en el "Libro Blanco sobre Políticas de Obras basadas en la mano de obra" adoptada por el Parlamento en 1999. Unidades similares han sido preparadas para Guinea, Malí y Senegal.

Un otro aspecto del asesoramiento en materia de políticas está relacionado a los programas de obras públicas intensivas en mano de obra en países afectados por e desastres naturales o hechos por el hombre. La OIT ha establecido el Programa InFocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción (IFP/CRISIS) el cual se orienta a proporcionar asistencia a tales países, El objetivo principal del programa es generar empleo a gran escala, mientras se atienden las necesidades de rehabilitación de infraestructura más urgentes. El rol principal del PIIE es apoyar a la unidad de IFP/CRISIS y facilitar la transición de los programas intensivos en mano de obra desde la crisis, hacia un proceso de desarrollo, a través de procesos de rehabilitación.

5.4

La promoción de pequeñas empresas de construcción para implementar obras de infraestructura, usando recursos locales

El reciente impulso hacia la privatización y descentralización de funciones gubernamentales seleccionadas, significa que están surgiendo nuevas oportunidades para el sector privado y para la tecnología basada en mano de obra. El PIIE ayudará a los gobiernos hacer la doble transición (1) desde obras ejecutadas por administración directa, hacia la ejecución de las mismas por el sector privado; y (2) desde obras basadas en el uso de equipamiento, hacia obras basadas en mano de obra, empleando contratistas locales. Esto requiere asistencia a dos niveles: primero a nivel del gobierno (local), para implementar hábilmente sus nuevas funciones de entidad contratante ("cliente") y supervisora de las obras, así como para adoptar los procedimientos apropiados para un sistema contractual; segundo, apoyando al desarrollo y fortalecimiento de una reserva de contratistas y consultores locales que usen los métodos basados en mano de obra (debe tomarse en cuenta que la mayoría de ellos todavía no está familiarizada con las tecnologías basadas en mano de obra). También se promocionarán asociaciones de contratistas basados en mano de obra, para ayudarlos a defender sus intereses y a negociar un mejor acceso a los mercados, al crédito y equipamiento. Se promoverán, asimismo, oportunidades para los contratos de obras intensivas en mano de obra en las siguientes áreas de trabajo: (i) programas de desarrollo de irrigaciones focalizados en los pequeños agricultores; (ii) programas de conservación de suelos y agua; (iii) administración de desagües y residuos sólidos en áreas urbanas y rurales; (iv) saneamiento en áreas urbanas y rurales; (v) sistemas de suministro de agua; (vi) infraestructura de acceso rural; (vii) construcción y rehabilitación de edificios públicos, como escuelas y centros de salud; y (viii) el desarrollo y producción de materiales de construcción locales. La estrategia del Programa será buscar asociaciones y alianzas con socios que en la actualidad se encuentren activos en las áreas arriba mencionadas, y concentrarse en promover el uso de métodos basados en recursos locales en estas nuevas áreas sectoriales.

El objetivo de este componente es ayudar a los Gobiernos, Trabajadores y Empleadores, a crear un ambiente propicio para que las pequeñas empresas puedan desenvolverse eficientemente en el sector de la construcción, usando recursos humanos y materiales localmente disponibles, bajo condiciones decentes de empleo. Las principales modalidades para lograr esto están descritas en una Guía de la OIT titulada "**Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo, Desarrollo de Capacidades para la Contratación en el Sector de la Construcción.**"⁷.

⁷ Peter Bentall, Andreas Beusch y Jan de Veen: *Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo: Desarrollo de Capacidades para la Contratación en el Sector de la Construcción*, OIT, Ginebra, 2000.



Proyecto apoyado por
OIT en Laos:
Capacitación para
obras de infraestructura
local

Además del fortalecimiento de capacidades, esta Guía trata de los diferentes aspectos de políticas, como las políticas de inversión y financiamiento, las políticas de adquisición y el rol de la industria nacional de la construcción; políticas de creación de empleo, laborales, de capacitación, de descentralización (de agencias), etc. También contempla las numerosas restricciones operacionales y procesales que enfrentan las pequeñas y microempresas locales, en los países en vías de desarrollo. Las áreas en las que el PIIE proporcionará apoyo incluyen la identificación y el desarrollo de contratistas y consultores, documentación y administración de contratos, acceso al crédito y a recursos materiales, creación de capacidades, y aspectos laborales.

5.5

Reforma de sistemas de adquisición, documentación y procedimientos contractuales

En los ámbitos urbanos y rurales, la creación, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura puede proporcionar trabajo sustancial para micro y pequeñas empresas locales de contratistas y consultores. Sus costos y habilidades son más competitivos que los de las grandes empresas, siempre que se tomen medidas apropiadas respecto a la creación de capacidades y al desarrollo de un ambiente propicio en el cual las empresas puedan florecer.

El objetivo de este componente del programa es:

promover “Inversiones Socialmente Responsables en la Construcción”, es decir, influir en los gobiernos para que la participación local en las inversiones que se realicen en el sector de la construcción, se oriente hacia la creación de más empleo y de mejor calidad. En colaboración con los Gobiernos y las agencias de financiamiento, el programa apunta a reformar los sistemas públicos de adquisición, para que éstos también puedan volverse un instrumento para promover las prioridades socio-económicas del país (empleo productivo, condiciones decentes de trabajo, cumplimiento con las normas laborales, alivio de la pobreza).

Las Iniciativas serán emprendidas para lograr mayor transparencia en los procedimientos de licitación pública, en los sistemas de pago, y en el cumplimiento de las cláusulas del contrato, referidas a la intensidad de la mano de obra y mejores condiciones laborales. Los resultados de este trabajo contribuirán a: (i) hacer accesibles los contratos públicos a las pequeñas empresas locales, que usan los recursos locales, (ii) mejorar la gestión de los procesos de contratación a nivel nacional, descentralizado y de la comunidad; y (iii) incluir en la documentación contractual cláusulas adecuadas que involucren las más importantes normas laborales y condiciones de trabajo.

En muchos países, las normas y reglas institucionales sobre los procesos de licitación pública, excluyen virtualmente la participación de micro y pequeñas empresas locales que aplican tecnologías que hacen un uso óptimo de habilidades y recursos humanos y materiales disponibles localmente. Los estrictos requerimientos para las empresas elegibles para participar en la licitación, los intereses creados en las agencias Gubernamentales que otorgan los contratos y la competencia, a veces injusta, de los grandes contratistas establecidos, hacen sumamente difícil sino imposible involucrar a pequeñas empresas basadas en mano de obra. Esto implica que en el nivel nacional, la documentación y procedimientos contractuales deban ser analizados y adaptados, para que las pequeñas empresas puedan entrar a una parte específica del mercado, y así, expandir y extender sus negocios en un ámbito competitivo más justo. Desafortunadamente, también a nivel de las normas internacionales de adquisición existen restricciones en la participación del pequeño contratista en licitaciones públicas, tal como aquellos prescritos en los proyectos nacionales por las IFI y los Bancos de Desarrollo.

Microempresas locales contratadas para el mantenimiento de caminos. Programa de Caminos Rurales financiado por el Banco Mundial y el BID en el Perú el cual tiene apoyo en capacitación de la OIT

En lo concerniente a la alternativa tecnológica, los países en vías de desarrollo están cada vez más interesados en realizar sus inversiones públicas de manera que sean favorables al empleo, participativas y con un uso óptimo de las habilidades y los recursos humanos disponibles localmente. Por esta razón, la ligazón con objetivos socio-económicos, llamada en inglés "targeted procurement", introduce incentivos para que los contratistas desarrollen y usen recursos locales. Esta manera de adquisición se analizará, y, si es considerada apropiada, será promovida en los países donde exista un ambiente político conveniente y algún grado de compromiso.

Naturalmente, si el PIIE es pedido para dar asistencia en los sistemas nacionales de licitación y contratación, la intervención se hará junto con las contrapartes, es decir el Gobierno y las Organizaciones de Empleadores y Trabajadores en los países involucrados. El trabajo se enfocará en la asociación de estas organizaciones nacionales al proceso de contratación, para que pueda alcanzarse la mayor transparencia y eficiencia en este campo, de una manera tripartita.



5.6

Condiciones decentes de trabajo y respeto de las normas laborales

El rápido incremento de empresas basadas en la mano de obra en el ámbito de un sector privado cada vez más competitivo y débilmente regulado, trae consigo el serio riesgo de aumentar la explotación y abuso al trabajador. Para evitar esto el PIIE tendrá que influir en los sistemas nacionales de contratación para que éstos no sólo incluyan especificaciones sobre la intensidad del empleo en las obras,

sino también cláusulas sobre condiciones decentes de trabajo, cuidando los intereses de la gran cantidad de trabajadores temporales y sin calificaciones que serán empleados en estos programas por las pequeñas empresas locales. Cláusulas laborales específicas para proteger a los trabajadores y promover sus condiciones de trabajo garantizan así que una política activa de creación de empleo sea combinada con el cumplimiento de las normas laborales. Empresas que violan estas cláusulas pueden ser penalizadas a través de, por ejemplo, su (temporal) exclusión de licitar para los nuevos contratos. El hecho de que los pequeños contratistas basados en la mano de obra empiecen a operar en un mercado más formal, facilitará la mejora de condiciones de trabajo y la aplicación y cumplimiento de las cláusulas laborales en los contratos. Al mismo tiempo el PIIE apuntará a lograr una mayor transparencia en los procedimientos de licitación y contratación, así como a introducir sistemas de pago eficientes y justos; el pago a tiempo y en la cantidad correcta a los pequeños contratistas les facilitará a su vez pagar correctamente a sus trabajadores. El apoyo de las organizaciones de empleadores y trabajadores, y su involucramiento en el proceso de contratación, es un requisito previo para lograr una amplia adopción de este enfoque de "creación de empleo en condiciones decentes de trabajo".

Para facilitar la aplicación del enfoque, el Programa ha emitido una Guía, titulada "**Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo, Políticas y Prácticas Laborales**"⁸, que orienta a los ministerios responsables de las obras públicas, del trabajo y del empleo, así como a los interlocutores sociales, en cómo poner en práctica una política de "creación de empleo con progreso social". Define además el posible rol de los varios actores que actúan como contrapartes, incluyendo las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

En vista de la escala creciente de los programas basados en la mano de obra y el involucramiento del sector privado en los mismos, la guía sobre las políticas y prácticas laborales es cada día más importante. Esto es más evidente aún porque el sector privado estará representado principalmente por organizaciones de pequeñas empresas recientemente establecidas, poco familiarizadas o indiferentes con las condiciones de trabajo. Este trabajo de asesoramiento en materia de políticas se llevará a cabo en estrecha cooperación con las Organizaciones de Trabajadores y Empleadores y sus afiliaciones pertinentes en el sector de la construcción, a nivel nacional e internacional, tal como con la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y de la Madera (FITCM).

La remuneración en las obras basadas en mano de obra y la necesidad de las consultas tripartitas

La experiencia ha mostrado que el nivel de los sueldos en las obras basadas en la mano de obra tiene implicaciones para los objetivos perseguidos. Si el objetivo es la reducción de pobreza, los sueldos pueden ponerse a un nivel relativamente bajo para que ellos automáticamente seleccionen a los pobres. Si, por otro lado, el salario mínimo oficial está más alto que el nivel de la línea de pobreza, y más alto que los sueldos normalmente practicados en los sectores "informal" y/o agrícola, se presenta un dilema acerca de cuáles deben ser los niveles del sueldo. Este dilema no existe por supuesto en países donde el salario mínimo oficial está debajo de los niveles del sueldo normalmente practicados. En ese caso las obras basadas en la mano de obra pueden pagar sueldos más altos que el mínimo oficial y, si las obras tienen suficientemente gran escala, crear una presión ascendente sobre los sueldos del sector informal / agrícola.

Idealmente, los sueldos en las obras basadas en la mano de obra deben ponerse al nivel por medio del cual:

- (1) auto-seleccionan a los pobres;
- (2) sean considerados como

"decentes" en el ámbito local; (3) incentiven la productividad; (4) la tecnología basada en mano de obra permanece competitiva con la basada en equipamiento; (5) ningún puesto de trabajo es extraído de otros sectores cruciales (por ejemplo de la agricultura durante la época de siembra o cosecha). Al final, sería deseable armonizar las condiciones de trabajo en las obras basadas en la mano de obra con aquellas que están siendo aplicadas en las secciones formales de la industria de la construcción. Como la situación de cada país es diferente, las consultas y los acuerdos tripartitos sobre estos temas son la mejor manera a seguir para definir una política salarial para las obras basadas en la mano de obra.

La situación es diferente para las inversiones comunitarias, por medio de las cuales los miembros de la comunidad se benefician directamente de las obras emprendidas y acuerdan libremente, a través de un contrato comunitario negociado con por ejemplo, el Gobierno local, para contribuir con recursos, los cuales pueden incluir la contribución de mano de obra.

Con referencia específica a las normas laborales, la prioridad específica del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT es de asegurar que trabajadores y empleadores sean conscientes de sus derechos y obligaciones. Las Normas Laborales que pueden ser promocionadas dentro del marco de los programas de la construcción (basados en la mano de obra) comprenden: (1) la libertad de asociación, (2) igualdad de trato (la no discriminación), (3) remuneración decente, en correspondencia con los mínimos legales, y pagada a tiempo, (4) las horas de trabajo, (5) salud y seguridad, (6) compensación de trabajadores por accidentes de trabajo, (7) seguro social, (8) edad mínima (prohibición de trabajo infantil) (9) prohibición de trabajo forzoso, (10) acción positiva para trabajadores femeninos (ver abajo). Combinando la creación de empleo con condiciones de trabajo decente, el programa PIIE proporciona una herramienta de política importante a los gobiernos comprometidos con el progreso social.

5.7

Desarrollo de la comunidad y de las instituciones locales para la planificación y un mejor acceso a los recursos sociales y productivos

El objetivo a largo plazo de este componente del programa es lograr un impacto duradero en la reducción de la pobreza y, a través de sus intervenciones, lograr el empoderamiento de los pobres y de los grupos marginados de la población, su inclusión social, así como la mejora de las condiciones de trabajo y de vida en general.

En los recientes años los Gobiernos están dando más responsabilidad para el desarrollo a las autoridades y organizaciones locales y a la gente local como beneficiarios; simultáneamente se está dando un énfasis creciente a la "participación comunitaria" en las estrategias de desarrollo. Esto reconoce el hecho que los programas de desarrollo probablemente tendrán poco éxito si las partes interesadas y los futuros beneficiarios no están involucrados en todo el proceso. Muchos de los esfuerzos de desarrollo a nivel local deben canalizarse a través de las recientemente establecidas o fortalecidas autoridades locales, agencias o asociaciones, incluyendo las comunidades. La descentralización de responsabilidades - y de autoridad - está ganando rápidamente importancia en muchos países, permitiendo así una mayor participación comunitaria e involucramiento de los grupos interesados. Es importante que la descentralización no sólo se limite a la transferencia de responsabilidades, sino también a la necesaria asignación de recursos y al esfuerzo de crear capacidades. Para que la descentralización tenga un impacto positivo en la situación socio-económica de las poblaciones, se necesitan más capacidades a nivel local para planificar, implementar y lo más importante, operar y mantener la nueva infraestructura.



Tanzania: suministro de agua en el programa de obras mejoras de la infraestructura urbana en Hanna Nassif, basado en la comunidad que ha sido apoyado por la OIT

En el ámbito urbano, los enfoques favorables al empleo pueden y deben usarse en las mejoras de la infraestructura en las áreas de bajo ingreso (principalmente asentamientos humanos no planificados o informales). Muchas agencias están ahora interesadas en apoyar el desarrollo en tales áreas para reducir los problemas de acceso y los riesgos de salud y medioambiente. El rasgo principal de los programas de obras urbanas es que ellos no se centran solamente en el enfoque basado en la mano de obra, sino que incluyen grandes esfuerzos de gestión comunitaria y actividades complementarias para mejorar los medios de vida sostenibles⁹. Esto hace necesario el desarrollo o fortalecimiento de acuerdos asociativos entre autoridades, comunidades y el sector privado. La formalización de tales asociaciones o alianzas es crucial para el éxito de cualquier desarrollo que involucre a la comunidad y sus recursos en el desarrollo del asentamiento humano.

La OIT y sus interlocutores asociados, desarrollan ahora la contratación comunitaria - ambos en las áreas urbanas y rurales - como parte del proceso de involucramiento de los interesados; desde la fase de la planificación de un proyecto, hasta el mantenimiento de la infraestructura. Los mecanismos de la contratación comunitaria son una herramienta para promover los principios de organización y negociación en los sectores informal y urbano.

⁹ Vea por ejemplo Jane Tournee y Wilma van Esch – “Contratación Comunitaria para la ejecución de obras y servicios locales”. OIT, Lima, 2004.

Discusión entre sindicalistas en una empresa de Venezuela



El enfoque está basado en una definición clara de los derechos y responsabilidades de las partes involucradas. Para las obras de interés directo de la comunidad, el aporte de mano de obra directa de la comunidad ha probado ser más eficaz que cualquiera de los sistemas salariales convencionales o esquemas de autoayuda. También proporciona un punto de entrada para otras actividades colectivas basadas en la comunidad incluyendo micro-finanzas, la adquisición de insumos, la negociación colectiva sobre otros asuntos y el establecimiento de fondos mutuos para la protección social de los trabajadores del sector rural e informal.

El PIIIE ha estado promoviendo estrategias que fortalecen la capacidad local para una planificación apropiada de los escasos recursos y la implementación de intervenciones sostenibles. El enfoque de estos esfuerzos está en el empoderamiento de las comunidades y de las organizaciones locales para mejorar su acceso a los recursos básicos sociales y productivos. Esto requiere a su vez procedimientos adecuados de planificación y un gobierno local sensible.

En particular, la OIT ha desarrollado y probado, para sus programas intensivos en empleo, una metodología de planificación y priorización titulada "Planificación Integral del Acceso Rural (PIAR)". La metodología usa la palabra "acceso" en términos de proporcionar a las personas que habitan en las comunidades rurales, acceso a los recursos productivos y a los servicios sociales básicos. Los problemas de acceso a nivel local sólo pueden identificarse con un involucramiento activo de las comunidades. La identificación de inversiones debe incluir sectores básicos sociales y económicos como salud, educación, recursos productivos (como molinos de granos), energía (forestación), agua, mercados, etc. Las mejoras del acceso pueden comprender por consiguiente a las inversiones en infraestructura, al mejoramiento de la ubicación de los servicios de "necesidades básicas", y / o intervenciones en transporte. Para llevar a cabo la planificación a nivel local, el procedimiento de la PIAR involucra a las comunidades y autoridades locales en una asociación público - privada, que contribuye al desarrollo de la institucionalidad local.

Creando capacidades a través de programas educativos

Formación (Capacitación)

La tarea de formación se basará en la experiencia acumulada del PIIE así como en los resultados de las actividades en curso a niveles de política general (nivel macro), intermedio (nivel mezo) y de proyecto (nivel micro). Utilizará una vasta documentación (documentos técnicos, guías y paquetes de capacitación, etc.) disponible en los tres idiomas de trabajo del programa. Los programas de formación y capacitación serán estructurados en torno a seminarios y talleres cuya duración y contenido variará de acuerdo a las necesidades de los participantes a quienes se orienta.

En cuanto posible, las actividades de capacitación harán uso de la experiencia local existente involucrando también a proveedores de capacitación nacionales.

En estrecha colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, el PIIE está desarrollando e implementando una estrategia coherente de creación de capacidades orientada a necesidades específicas de asociados públicos y corporativos y otros clientes.

Educación

En los últimos años de la década de 1990 la OIT comenzó su apoyo a Redes Universitarias en África y Asia. Las actividades iniciales de estas redes han sido introducir, probar y desarrollar aún más los módulos en tecnología basada en la mano de obra proporcionada por OIT en sus cursos regulares de ingeniería en los niveles de pre-grado y post-grado. El objetivo de este trabajo ha sido modificar los planes de estudios para satisfacer de mejor manera las obras de ingeniería en los países en vías de desarrollo, llevadas a cabo con un uso óptimo de recursos localmente disponibles. Además, se han integrado cursos introductorios sobre la planificación del acceso rural dentro de los cursos sobre planificación rural y urbana. En el 2000 las Redes incluyeron unas dieciséis universidades en la misma cantidad de países anglófonos. El PIIE continuará proporcionando apoyo y desarrollará aún más las redes, también en otras regiones e idiomas, seleccionando entre otros, un enfoque orientado por la demanda, estimulando el intercambio activo de conocimiento e investigación entre las universidades regionales, y facilitando la red universitaria.

5.9

Igualdad de género

Dos componentes del PIIE: "Desarrollo de la empresa local para la ejecución de infraestructura pública y obras de construcción por parte del sector privado" y "Obras comunales y de interés de la comunidad" requieren de iniciativas dirigidas específicamente al género:

Respecto al componente empresarial local, los objetivos relacionados al género serán:

- igual remuneración por trabajo de igual valor;
- igual acceso al empleo y a las actividades de trabajo individual;
- igual acceso a la capacitación, particularmente para las funciones técnicas y de supervisión de mayor nivel que, cuando se dota de personal femenino, facilita la contratación de la mano de obra femenina no calificada.

5.10

Acerca de las obras comunales y de interés de la comunidad, los objetivos de género serán:

- introducir criterios especiales para la selección de proyectos de inversión que son de preocupación prioritaria de las mujeres (el acceso a los recursos productivos, desarrollo de la tierra, agua, leña, rehabilitación de centros de salud y escuelas);
- asegurar que las mujeres estén adecuadamente representadas en los comités, tales como las organizaciones comunales representativas, comités de desarrollo popular y grupos de interés económico.

Los medios principales de acción al respecto serán la formulación de políticas y estrategias pertinentes y su aplicación en los programas de inversiones públicas que tratan con la infraestructura y construcción.

*El medio ambiente*¹⁰

Los programas de infraestructura pueden tener un impacto directo e indirecto en el medio ambiente, y este impacto puede ser positivo o negativo. La experiencia ha mostrado que los enfoques basados en la mano de obra son generalmente más favorables al medio ambiente que los métodos de la construcción basados en equipamiento.

Las obras pueden llevarse a cabo más cuidadosamente, conservando lugares particulares, o ciertos tipos de vegetación. Los enfoques basados en la mano de obra también son particularmente convenientes para obras que son directamente relevantes para la mejora medioambiental, como la conservación de tierras y agua, silvicultura e irrigación en pequeña escala. En el ámbito urbano, muchas de las obras de infraestructura mejoran directamente el nivel de vida y el ambiente de trabajo y, a través de obras en los campos de desagüe, alcantarillado, retiro de residuos sólidos y reciclaje, reducen los riesgos de salud asociados con inundaciones.

¹⁰ Ver la serie de Guías del PIE sobre el medioambiente. Per Mogstad, Terje Tessem, et al. OIT, 1999 (4 Guías)

6

Niveles de intervención

El programa actuará simultáneamente en los niveles siguientes:

(i) A nivel Nacional

- (i.a) A nivel Político (macro):* El programa contribuirá a la creación de la legislación y de las capacidades institucionales necesarias para facilitar la adopción del enfoque intensivo en empleo, orientado a la creación y mantenimiento de infraestructura en un ambiente de condiciones decentes de trabajo. Para este propósito se proporcionará asesoría en materia de políticas a los Gobiernos y agencias financieras y se tomarán iniciativas para sensibilizar a políticos. Se animará y apoyará el establecimiento de "Unidades de Políticas de Empleo e Inversión" (ver sección anterior sobre "Asesoramiento en materia de Políticas").
- (i.b) A nivel del Proyecto (micro):* El programa desarrollará y apoyará actividades de demostración y de creación de capacidades a nivel nacional en países seleccionados. Las experiencias de estos proyectos "de punta" servirán para actualizar el conocimiento del programa y la recolección de datos como una base para una difusión más amplia.
- (i.c) A nivel intermedio (mezo):* El programa contribuirá a la formación de cuadros técnicos locales y de funcionarios, calificados para conducir adecuadamente los procesos de implementación de proyectos que hacen uso de tecnologías intensivas en empleo. Estos niveles operativos (sobretudo de los niveles de gobierno descentralizados) deberán conocer las tecnologías intensivas en mano de obra, deberán adquirir capacidades para promover la contratación comunitaria, deberán adquirir conocimientos para manejar licitaciones y la administración (incluyendo organización) de este tipo de programas.

- (ii) A nivel Internacional y Regional:** El programa colaborará con y apoyará a redes internacionales y regionales u organizaciones que tratan con el desarrollo de infraestructura (como, por ejemplo, la Unión Europea, el Banco Mundial, el Programa Mundial de Alimentos, AFRICATIP o la Federación Mundial de Caminos) y a la planificación del acceso a las necesidades básicas mediante la infraestructura (como el Foro Internacional para el



Nicaragua: camino
pavimentado con
adoquines

Transporte Rural y Desarrollo). Constituirá una plataforma para el intercambio de experiencias, conocimiento, fertilización cruzada y difusión en los campos de creación y mantenimiento de infraestructura intensiva en empleo, así como en la planificación del acceso rural. El programa preparará guías y materiales de mejores prácticas, manuales y paquetes didácticos para el uso internacional.

- (iii) **A nivel Regional:** Desde inicios de la década de 1990, el PIIE ha sido capaz de proporcionar apoyo en asesoría, servicios de información y capacitación para los proyectos de infraestructura basados en la mano de obra a través de un programa regional africano llamado ASIST. En 1998 un programa similar de ASIST se instaló en Asia y los esfuerzos continuarán para establecer programas de apoyo tipo ASIST para América Latina y África francófona. Los programas de ASIST son apoyados por las Oficinas Sub-regionales de la OIT con especialización en políticas de empleo, desarrollo y capacitación empresarial. Otra especialización importante de estas Oficinas está disponible en materia de las normas laborales, y de relaciones con organizaciones de trabajadores y empleadores. El PIIE ofrecerá coordinación y servicios de asesoría a estos niveles de apoyo regional que a su vez proporcionarán asistencia a niveles sub-regionales y nacionales con trabajo demostrativo y el desarrollo de paquetes y proyectos de empleo en este campo específicos para el país.
- (iv) **A todos los niveles:** El programa apoyará programas e instituciones nacionales, regionales e internacionales de capacitación y educación con la adaptación de su currículo y silabus de ingeniería y desarrollo, a las tecnologías intensivas en empleo; y con la introducción de este tema en sus materiales de instrucción relevantes. Para alcanzar a grupos objetivos más amplios, el programa apoyará y colaborará también con una variedad de socios e interlocutores, incluyendo ONG, consultores e instituciones u organizaciones que tratan con el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura en los países en vías de desarrollo.

Objetivos del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo

Objetivo de Desarrollo (Misión)

Promover y apoyar la generación de empleo productivo y decente en los países en vías de desarrollo a través de políticas y programas de inversión basada en mano de obra, en el sector de la infraestructura, para así contribuir a la reducción de la pobreza, al desarrollo económico y al progreso social.

“Más y mejores empleos, menos pobreza”

Un estudio realizado por la Academia de Desarrollo de las Filipinas sobre el uso y potencial de la tecnología basada en mano de obra mostró que entre 126,000 y 230,000 empleos adicionales podrían haberse creado en 1998 en varios sectores de la infraestructura, si se hubieran usado con mayor intensidad los métodos basados en mano de obra. El estudio también confirmó que, para el tipo de infraestructura involucrada, la calidad y costos de las construcciones habrían sido similares si se hubiesen producido con tecnología basada en equipos.

En Madagascar, la OIT apoyó al Gobierno preparando un conjunto de proyectos de infraestructura basados en mano de obra en áreas rurales. La cantidad gastada en los proyectos de construcción de infraestructura basados en mano de obra en 1995 fue de alrededor de USD 20 millones, creándose 35,000 puestos de trabajo adicionales, dos tercios indirectamente debido al efecto multiplicador de la inyección de dinero en la economía local. Los trabajos creados eran equivalentes al 30% del empleo no agrícola generado en los sectores formales secundarios y terciarios. El Gobierno de Madagascar ha adoptado el enfoque basado en mano de obra como parte de su estrategia de desarrollo.

Objetivos Inmediatos:

- 1.** Promover el desarrollo y la aplicación de políticas favorables al empleo en la inversión pública en infraestructura, a nivel nacional, regional e internacional.
- 2.** Promover la pequeña empresa en el sector de la construcción (contratistas basados en mano de obra) y la ejecución de obras públicas por parte del sector privado, empleando los recursos localmente disponibles de una manera óptima, combinando la creación de empleo en el sector de la infraestructura con condiciones de trabajo decente y mejoradas.
- 3.** Promover la organización y negociación colectiva a niveles de la pequeña empresa y la comunidad en trabajos basados en mano de obra en sectores urbanos y rurales, y mejorar el acceso de las comunidades a los recursos productivos y servicios sociales.
- 4.** Proporcionar apoyo a las redes de seguridad social y a los sistemas de empleo intensivos en mano de obra para (la creación directa de empleo y de bienes), en los programas de reconstrucción después de desastres naturales o hechos por el hombre.

Objetivos, Resultados y Actividades del Programa.

Objetivo 1

Promover el desarrollo y la aplicación de políticas favorables al empleo para la inversión pública en infraestructura a nivel nacional, regional e internacional.

Resultado 1.1

El enfoque basado en la mano de obra para el desarrollo de infraestructura es adoptado cada vez más por los gobiernos. Los tomadores de decisiones desarrollan un ambiente de políticas y generan legislación favorable a las alternativas tecnológicas, e inversiones intensivas en empleo, políticas laborales, y empleo de empresas locales de pequeña escala.

Actividad 1.1.1

Defensa y comunicación - a través de la organización de seminarios internacionales o talleres nacionales y a través del desarrollo de información (folletos, documentos de información, materiales audio-visuales, web-site).

Actividad 1.1.2

Emprender estudios y análisis de empleos creados (la intensidad de empleo en gastos del gobierno) y los costos y beneficios relativos de diferentes opciones tecnológicas, incluyendo aspectos como los efectos multiplicadores. En particular, emprender análisis comparativos de alternativas de inversión basada en la mano de obra y basada en equipamiento y el impacto macroeconómico y potencial en países seleccionados.

Actividad 1.1.3

Establecer bases de datos sobre: (i) empleo real y potencial en países seleccionados; (ii) mejores prácticas de planificación, diseño e implementación de obras basadas en la mano de obra; (iii) principales resultados de investigación que tratan por ejemplo con el impacto en la pobreza, el uso de materiales locales para los diferentes tipos de obras de construcción, los sistemas de remuneración, aspectos laborales.

Actividad 1.1.4

Promover la adopción formal por los Gobiernos de políticas intensivas en empleo a través de la asistencia en la formulación de políticas y asistencia a los aspectos institucionales y legales e implicaciones (legislación laboral, creación de capacidades para asociaciones públicas-privadas, colaboración tripartita, colaboración del Ministerio de Empleo con los ministerios técnicos etc.)

Actividad 1.1.5

Fortalecer las capacidades del gobierno central y local, agencias de línea e instituciones, para planificar, implementar y evaluar los programas de construcción y mantenimiento de infraestructura basado en la mano de obra.

Resultado 1.2

Los Gobiernos han instalado Unidades de Políticas de Empleo e Inversión (UPEI) en los ministerios encargados de los Programas de Inversión Pública, así como los comités directivos con representación tripartita, para promover los enfoques intensivos en empleo en la inversión pública.

Actividad 1.2.1

Establecer la colaboración con y entre los Ministerios de Finanzas y/o Planificación, Ministerios de Empleo y Ministerios a cargo de las inversiones en infraestructura (obras públicas, caminos, desarrollo rural y urbano, agua etc.), con la intención de estar de acuerdo con el establecimiento, composición y términos de referencia de las Unidades de Políticas de Empleo e Inversión, y sus comités directivos.

Actividad 1.2.2

Organizar seminarios y talleres a nivel del país, regionales o sub-regionales para promover el establecimiento de unidades UPEI.

Actividad 1.2.3

Proporcionar asistencia a las unidades UPEI (apoyo de asesoría, guías, materiales de capacitación, estudios etc.).

<p>Resultado 1.3</p> <p>El enfoque basado en la mano de obra es reconocido más ampliamente a nivel internacional y aplicado en construcción de obras, financiadas por organizaciones internacionales y agencias donantes.</p>	<p>Actividades 1.3.1 En base a las evaluaciones, los estudios socio-económicos y comparativos, producir artículos y publicaciones promoviendo los objetivos del programa a nivel internacional</p> <p>Actividad 1.3.2 Organizar talleres, reuniones, o participar en tales eventos a nivel regional o internacional, para explicar los objetivos, razón y justificación de los objetivos del programa.</p> <p>Actividad 1.3.3 Colaborar con las organizaciones internacionales y agencias donantes para influir en las tecnologías usadas y la forma como los programas de infraestructura son implementados.</p> <p>Actividad 1.3.4 Desarrollar un amplio website para proporcionar información sobre el trabajo del programa PIIE, como un foro para la discusión sobre problemas clave relacionados al programa, y para proporcionar un vínculo con otras instituciones que trabajan en el mismo campo (haciendo una red de asociados).</p>
<p>Resultado 1.4</p> <p>Capacidades incrementadas de instituciones de aprendizaje seleccionadas, para llevar a cabo actividades de investigación y capacitación relacionadas a las tecnologías intensivas en empleo.</p>	<p>Actividad 1.4.1 Colaborar con y apoyar universidades africanas y asiáticas seleccionadas para fortalecer sus capacidades de investigación y enseñanza relacionadas a las tecnologías intensivas en empleo (proyecto interregional).</p> <p>Actividad 1.4.2 Desarrollar y fortalecer una red que vincule a todas las instituciones de aprendizaje involucradas en tecnologías intensivas en empleo.</p>
<p>Resultado 1.5</p> <p>Lecciones aprendidas de las experiencias prácticas de campo. La cooperación técnica debe reflejar un enfoque equilibrado en el cual un número limitado de proyectos directamente apoyados por la OIT es parte de una estrategia global, y son necesarios para probar nuevos enfoques y aprender de las experiencias prácticas.</p>	<p>Actividad 1.5.1 Participar en proyectos y programas nacionales y sub-regionales para construir una fundación para la asesoría creíble de políticas (proyectos de demostración o capacitación, talleres técnicos / de capacitación, etc.).</p>

Objetivo 2

Promover la micro y pequeña empresa en el sector de la construcción (contratistas basados en mano de obra) y la ejecución de obras públicas por parte del sector privado, empleando de una manera óptima los recursos localmente disponibles, combinando la creación del empleo en el sector de la infraestructura con condiciones de trabajo mejoradas y decentes.

Resultado 2.1

Una gran parte de fondos de desarrollo de infraestructura, a nivel central y descentralizado, y en una variedad creciente de sectores de la infraestructura, va a los contratistas y consultores locales.

Actividad 2.1.1

Iniciar discusiones sobre una revisión / reorientación de los regímenes de adquisición con las partes internacionales y nacionales interesadas para beneficiar una amplia y sostenida promoción del enfoque de inversiones intensivas en empleo.

Actividad 2.1.2

Asesorar para el desarrollo de normas apropiadas, reformas tecnológicas, procesales y contractuales, para lograr mayor transparencia en los procedimientos de licitaciones y ofertas, para incluir cláusulas sobre el uso de recursos locales en general y mano de obra en particular, y para permitir la competencia justa de las pequeñas empresas locales.

Actividad 2.1.3

Desarrollo de iniciativas y materiales de capacitación para un público designado de personal de las agencias sectoriales y de ingenieros consultores con respecto a la tecnología y gestión basada en la mano de obra, la preparación y supervisión de contratos, la mejora del sistema de contratos y el establecimiento al nivel descentralizado de un transparente y eficiente sistema de licitaciones y ofertas para obras públicas y comunales.

Resultado 2.2

Los contratistas y consultores locales basados en la mano de obra tienen cada vez más éxito y mayor competitividad: sus empresas crecen en tamaño, y se convierten cada vez más parte del sector "formal", ganan las licitaciones para las obras de infraestructura pública, usan más los recursos locales, y entregan un trabajo de buena calidad.

Actividad 2.2.1

Asistencia para la creación de un ambiente propicio para el uso de métodos basados en la mano de obra a través de empresas locales, incluyendo el acceso a los mercados, acceso al equipamiento apropiado, acceso al crédito.

Actividad 2.2.2

El desarrollo de iniciativas y materiales de capacitación acerca de la aplicación costo-efectiva de tecnologías basadas en la mano de obra por pequeñas y medianas empresas en diferentes campos técnicos.

<p>Resultado 2.3</p> <p>Junto con los asociados en los países, han sido desarrollados los códigos de buena práctica para las normas laborales en programas de obras públicas y obras basadas en la mano de obra.</p>	<p>Actividad 2.3.1 Organizar reuniones tripartitas a nivel internacional, (sub)-regional, y nacional para (i) crear conocimiento sobre los problemas, (ii) identificar los obstáculos a la aplicación de normas laborales pertinentes y la introducción de condiciones justas de trabajo, y (iii) formular planes de acción para superar tales obstáculos.</p> <p>Actividad 2.3.2 Con los socios tripartitos y otros en un número seleccionado de países, desarrollar códigos de buena práctica para las normas laborales en obras de infraestructura basadas en la mano de obra.</p> <p>Actividad 2.3.3 Documentar las experiencias para el uso en otros países.</p>
<p>Resultado 2.4</p> <p>Los códigos de buena práctica están incluidos como cláusulas laborales en los contratos de obras públicas con el sector privado, en obras de infraestructura basadas en la mano de obra; y, mecanismos adecuados han sido instalados para asegurar su aplicación y cumplimiento</p>	<p>Actividad 2.4.1 Cooperar con el ministerio de trabajo, ministerios técnicos y asociados tripartitos para asegurar la inclusión sistemática de cláusulas laborales y favorables al empleo, en los contratos de obras públicas con el sector privado.</p> <p>Actividad 2.4.2 Cooperar con el ministerio de trabajo, ministerios técnicos y asociados tripartitos para preparar mecanismos que aseguren la aplicación y cumplimiento de las cláusulas laborales (multas, exclusión de la lista corta, el rol de la inspección laboral etc.).</p>
<p>Resultado 2.5</p> <p>Igualdad de género promovida activamente</p>	<p>Actividad 2.5.1 Asegurar que las cláusulas laborales introducidas en los documentos de los contratos tengan cláusulas específicas sobre objetivos relativos a género.</p> <p>Actividad 2.5.2 Asegurar que las cláusulas laborales introducidas en los documentos de los contratos tengan cláusulas específicas sobre objetivos relativos a género.</p>

Objetivo 3

Promover la organización y negociación colectiva, a niveles de la pequeña empresa y la comunidad, en inversiones basadas en mano de obra, en sectores urbanos y rurales; y mejorar el acceso de comunidades necesitadas a los recursos productivos y servicios sociales.

Resultado 3.1

Están establecidas las asociaciones de contratistas y consultores basados en la mano de obra y han adquirido el poder de negociar.

Actividad 3.1.1

Dentro del marco de los programas de infraestructura basados en la mano de obra, proporcionar asistencia a la creación de asociaciones de contratistas y consultores basados en la mano de obra (identificación de intereses comunes, por ejemplo acceso a los mercados públicos, acceso al equipamiento, al crédito, diseño de planes de acción etc.).

Actividad 3.1.2

Proporcionar capacitación, crear capacidades y apoyar a estas asociaciones, para que ellas adquieran las habilidades de contratación necesarias y el poder de negociación.

Resultado 3.2

Grupos comunitarios están organizados, identifican y priorizan las necesidades locales de infraestructura, y están en posición de negociar con las autoridades locales sobre el uso de los recursos de inversión.

Actividad 3.2.1

En un número seleccionado de programas nacionales, desarrollar procedimientos de contratación comunitaria como un medio para empoderar y organizar grupos comunitarios, para desarrollar asociaciones con las autoridades locales y lograr mayor transparencia y participación en el uso de fondos locales de inversión.

Actividad 3.2.2

Documentar las experiencias y desarrollar guías que traten con los acuerdos contractuales típicos y el nivel apropiado de participación comunitaria para obras de infraestructura (basadas en la mano de obra) y los arreglos asociativos.

Resultado 3.3

Las autoridades locales son capaces y deseosas tratar de una manera eficiente y transparente con asociaciones comunitarias y pequeños contratistas bajo acuerdos contractuales.

Actividad 3.3.1

Promover la adopción de los sistemas desarrollados por los gobiernos nacionales y locales en las localidades rurales y urbanas

Resultado 3.4

La planificación del acceso está ampliamente adoptada como un método participativo para planear y asignar los recursos de la inversión pública a nivel de la comunidad local.

Actividad 3.4.1

En estrecha colaboración con los Fondos Sociales y los ministerios gubernamentales sectoriales, el mayor refinamiento, introducción y adopción de sistemas y procedimientos de planificación de abajo hacia arriba para proyectos de infraestructura basados en la comunidad.

Actividad 3.4.2

La integración de los resultados de la planificación en el proceso de toma de decisiones de la planificación de la inversión pública a nivel local, distrital, provincial y nacional en coordinación con las partes interesadas.

Actividad 3.4.3

La incorporación de sistemas de planificación apropiados en las estrategias, plan de cursos y seminarios de instituciones de aprendizaje regionales, nacionales e internacionales.

Objetivo 4

Proporcionar ayuda a las redes de seguridad social y a los programas de empleo intensivos en mano de obra para la creación directa de trabajo y bienes en los programas de reconstrucción, después de desastres naturales o hechos por el hombre.

Resultado 6.1

Asesoría proporcionada para la identificación, formulación y aplicación de programas de reconstrucción inducidos por crisis.

Actividad 6.1.1

Tomar parte en las misiones y proporcionar asesoría a IFP/CRISIS y a los programas de reconstrucción de post-crisis.

Resultado 6.2

Asistencia proporcionada a los países y a los programas intensivos en mano de obra con vista a hacer la transición a la rehabilitación y el desarrollo.

Actividad 6.2.1

Desarrollar y adaptar guías y materiales de capacitación con respecto a esta transición al desarrollo.

Actividad 6.2.2

Proporcionar asesoría a los países y programas involucrados por esta transición.



Camerún: Construcción de un badén



Programa apoyado por OIT en Madagascar: construcción de un canal de irrigación

Programa de Inversiones Intensivas en Empleo

Organización Internacional del Trabajo
4, Rue des Morillons • CH-1211 Ginebra 22 • Suiza
TEL. 41.22 799 8630 • Facsímile 41.22 799 8422
E-mail: EIIP@ilo.org • Website: www.oit.org
Empleo, Inversiones Intensivas en Empleo