



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Informe de evaluación temática:
inversiones con alto coeficiente
de empleo y mitigación de la pobreza****Introducción**

1. El tema del presente documento fue seleccionado por la Mesa de la Comisión de Cooperación Técnica. Con objeto de aportar los antecedentes y el contexto general, figura en primer lugar una breve visión de conjunto de las actividades, objetivos y estrategia de la OIT en materia de promoción de las inversiones con alto coeficiente de empleo como un instrumento para la reducción de la pobreza y la creación de trabajo decente. A continuación se examinan las evaluaciones del programa y del proyecto que valoraron la medida en que se habían alcanzado los objetivos relacionados con el tema objeto de estudio, y algunas de las enseñanzas extraídas. Los anexos contienen una visión general de la participación de la OIT en los programas de inversiones intensivas en empleo; una lista de los informes de evaluación y una lista de los programas y proyectos evaluados y que se han tomado en consideración para la evaluación temática. Se proponen también algunas ideas y enfoques para la labor futura en este área.
2. La evaluación temática se basa principalmente en las conclusiones de las evaluaciones efectivas que se realizaron de los programas y proyectos e incluye 13 evaluaciones exteriores llevadas a cabo por asesores independientes y/o donantes y cuatro evaluaciones internas realizadas por asesores técnicos o funcionarios de la OIT. En general, las evaluaciones proporcionaron una valiosa información en cuanto a la pertinencia, eficiencia y eficacia, si bien fueron deficientes en lo que respecta a los efectos generales. Las evaluaciones se realizaron casi siempre al final del período de actividad de los proyectos, si bien los efectos normalmente deberían evaluarse entre cinco y diez años después de que haya concluido el apoyo exterior. Con miras a proporcionar documentación justificativa o extraer conclusiones más generales, este examen también se ha basado en estudios que se refieren a proyectos y programas no incluidos inicialmente en la evaluación¹.

¹ Véase: Keddeman, W.: «Of >Nets and Assets: Effects and impacts of employment-intensive programmes-A review of ILO experience». SAETP 1, OIT 1998, y Devereux, S. 2001: «From Workfare to Fair Work: The Contribution of Public Works and Other Labour. Based Infrastructure

La estrategia²

3. Al apoyar los programas y políticas de inversión con alto coeficiente de mano de obra en el sector de la infraestructura, la OIT pretende reducir la pobreza y promover el desarrollo económico y el avance social en los países en desarrollo mediante la creación de empleo decente y productivo.
4. La estrategia adoptada a este respecto se basa en la oportunidad que brinda la enorme importancia del sector de la infraestructura en las economías nacionales. Según datos del Banco Mundial, se estima que la infraestructura representa aproximadamente el 20 por ciento de la inversión total en los países en desarrollo y entre el 40 y el 60 por ciento de la inversión pública. Las aportaciones de las instituciones financieras internacionales y de los organismos donantes en estos países representan por lo general más del 50 por ciento de la inversión pública y, con frecuencia, hasta el 80 ó 90 por ciento en los países menos adelantados. Alrededor del 40 por ciento de los préstamos de las agencias de desarrollo financiero van destinados al sector de la infraestructura.
5. Muchas de estas inversiones se concentran en proyectos que requieren tecnología con alto coeficiente de capital, como grandes puentes, autopistas y pantanos. Aunque es evidente que estas inversiones promueven el desarrollo nacional, tienen una escasa repercusión inmediata en el empleo y en los ingresos de las personas más pobres de la sociedad. Además, existen áreas de la infraestructura, sobre todo los caminos secundarios, sistemas de abastecimiento de agua, de drenaje y alcantarillado, ingeniería forestal, conservación del suelo y el agua, desarrollo de la tierra, construcciones y regadío a pequeña escala, en las que si bien la utilización de los materiales disponibles en el país y una mayor participación de la mano de obra local casi no es viable, ofrecen, sin embargo, una serie de claras ventajas. Por ejemplo, las conclusiones extraídas de los programas a gran escala y piloto llevados a cabo en países tan diversos como Camboya, Ghana, Laos, Lesotho, Madagascar, Rwanda, Tailandia y Zimbabwe muestran que los enfoques basados en un alto coeficiente de mano de obra:
 - son entre un 10 y un 30 por ciento menos costosos, desde el punto de vista financiero, que dispone de más técnicas basadas en un alto coeficiente de bienes de equipo;
 - reducen las necesidades de cambio de moneda extranjera entre un 50 y un 60 por ciento, y
 - crean entre tres y cinco veces más empleo con la misma inversión.
6. Las comparaciones entre las tecnologías que requieren un alto coeficiente de bienes de equipo y las que requieren un alto coeficiente de mano de obra en el sector de las carreteras, las cuales han sido debidamente documentadas, muestran que el coste de los bienes de equipo para los proyectos con alto coeficiente de capital representa alrededor del 80 por ciento de la inversión total y aproximadamente sólo el 10 por ciento corresponde a la mano de obra. Cuando se opta por el alto coeficiente de mano de obra, los bienes de equipo suelen representar entre el 30 y el 40 por ciento del coste, mientras que la mano de obra representa entre el 50 y el 60 por ciento. Aunque menos documentadas que en el caso del sector de las carreteras, existen también alternativas viables con alto coeficiente de

Programmes to Poverty Alleviation.», Issues in Employment and Poverty, documento para la discusión núm. 5, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT, 2002.

² La estrategia de la OIT de lucha contra la pobreza y promoción del trabajo decente mediante inversiones con alto coeficiente de empleo se describe con mayor detalle en otros documentos: véase, por ejemplo, el documento GB.273/ESP/4/1, que es aún de una gran pertinencia.

mano de obra a las tecnologías convencionales en otros sectores, como se describe en el párrafo anterior.

7. Basándose en la demostrada viabilidad de los enfoques basados en un alto coeficiente de empleo en circunstancias adecuadas, la OIT ha desarrollado dos métodos principales de ejecución diseñados para optimizar sus efectos sociales. El primero consiste en la aplicación por parte de las pequeñas empresas y el segundo en un enfoque basado en la comunidad. En los últimos años se ha vuelto a hacer hincapié en la adopción de métodos basados en un alto coeficiente de empleo para épocas de crisis, por ejemplo para los casos de catástrofes naturales como el huracán Mitch y para los países afectados por conflictos, con el fin de proporcionar redes de seguridad y ayudar a los excombatientes a reintegrarse mediante programas de reconstrucción.
8. En el caso de la aplicación por parte del sector privado, los elementos básicos del enfoque de la OIT, que han sido desarrollados a lo largo de varias décadas y cuentan actualmente con la aceptación generalizada de muchos donantes y gobiernos, son los siguientes:
 - el desarrollo de un sistema de licitación y contratación que favorece a las pequeñas empresas locales mediante técnicas basadas en un alto coeficiente de empleo, que permiten a estas empresas acceder a los contratos públicos, les ofrecen ciertas garantías (incluido el pago a tiempo de sus tasas) e introducen condiciones mínimas de trabajo para el empleo de los trabajadores (como salarios mínimos garantizados, no discriminación, prohibición del trabajo forzoso e infantil, garantía de la libertad sindical, condiciones de salud y seguridad y seguro de enfermedad en el empleo), para asegurar así que el empleo generado es «decente», con arreglo a la definición de la OIT;
 - la creación de capacidad necesaria en los gobiernos, basada en el sistema de contratación y licitación a que se hace referencia *supra*, para una aplicación más amplia de los programas de infraestructura con alto coeficiente de empleo que incluya, en los casos más avanzados, la institucionalización del enfoque mediante la creación de unidades de política en materia de inversión y empleo en el ámbito interministerial y comités directivos en los que participen los interlocutores sociales (como en el caso de Namibia y Uganda y, en breve, Malí y Senegal);
 - impartir formación a los funcionarios del gobierno interesados, a los ingenieros y asesores, a las pequeñas empresas que quieran licitar para obtener contratos y a los trabajadores, así como organizar cursos en universidades y colegios sobre las técnicas basadas en un alto coeficiente de mano de obra pertinentes;
 - ofrecer los bienes de equipo necesarios a las empresas interesadas (normalmente mediante préstamos, que deberán ser reembolsados a lo largo de la relación contractual), y
 - la organización de los participantes, incluidas las empresas, los trabajadores y los asesores interesados.
9. Este sistema, que ha sido diseñado para que continúe una vez que los proyectos piloto iniciales hayan concluido, garantiza la creación de oportunidades de trabajo decente basadas en la observancia de una serie de normas mínimas del trabajo. Estas oportunidades están orientadas a los segmentos de la población que hasta ahora han estado excluidos y que, con frecuencia, no pertenecen al empleo formal, incluido un alto porcentaje de mujeres y trabajadores rurales y son, por tanto, un medio para luchar contra la pobreza de los grupos sociales vulnerables. El sistema está igualmente orientado a la creación y desarrollo de pequeñas empresas especializadas en el ámbito de la economía formal que,

antes de la intervención de la OIT, operaban en su mayor parte en el límite entre la economía informal y la formal.

10. En el caso de los enfoques basados en la comunidad para obras de infraestructura — un aspecto más reciente de las actividades de la OIT en este área — se ha hecho hincapié en el desarrollo de capacidades de negociación y organización de las comunidades locales, de los productores y de los proveedores de servicios. La inversión se destina a bienes de equipo y asistencia, como planes, asesoramiento técnico y estructuras que promueven el sentido colectivo de propiedad. Por lo general en estos casos, la reducción de la pobreza no se garantiza mediante la creación de empleo remunerado sino mediante los beneficios de la infraestructura creada y del sentido colectivo de propiedad. La capacidad desarrollada en el ámbito municipal y gubernamental pretende utilizarse para lograr una mayor repetición de los proyectos iniciales. Las organizaciones de la comunidad creadas con el objetivo de llevar a cabo proyectos de infraestructura continúan con sus actividades de gestión y mantenimiento y han demostrado su utilidad para introducir otras iniciativas colectivas, como el seguro de salud.
11. La promoción de los intereses de las mujeres es prioritaria en todos los niveles de estas intervenciones y está basada en los objetivos de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; igual acceso a los empleos y a las operaciones individuales; igual acceso a la formación, sobre todo para las funciones de supervisión y de mayor dificultad técnica que, cuando sean realizadas por las mujeres, promuevan la contratación de trabajadoras sin cualificación. Se utilizan criterios especiales para seleccionar planes de inversión de especial interés para las mujeres, como el acceso a los recursos productivos, el desarrollo de la tierra, el agua, la leña y la rehabilitación de los centros de salud y de los colegios. En este sentido, se ha hecho también hincapié en la necesidad de que las mujeres participen en comités, como los de las organizaciones basadas en la comunidad, comités de desarrollo del pueblo y grupos de interés económico.

Objetivos del programa

12. Basándose en la estrategia expuesta anteriormente, las actividades de la OIT en el ámbito de los programas de inversión basados en un alto coeficiente de empleo se centran en cuatro objetivos principales, a saber:
 - I. *Promover el desarrollo y aplicación de políticas que tengan en cuenta el empleo para la inversión pública en infraestructura en el ámbito internacional, regional y nacional.*
 - II. *Promover las pequeñas empresas en el sector de la construcción (contratistas que recurren a una utilización intensiva de mano de obra) y la ejecución de obras públicas por parte del sector privado utilizando los recursos locales disponibles de una manera óptima y combinando la creación de puestos de trabajo en el sector de la infraestructura con unas mejoradas y decentes condiciones de trabajo.*
 - III. *Promover la organización y la negociación colectiva en el ámbito de la comunidad y de las pequeñas empresas en obras basadas en un alto coeficiente de empleo de los sectores urbano y rural y mejorar el acceso de las comunidades desfavorecidas a los recursos productivos y a los servicios sociales.*
 - IV. *Proporcionar asistencia a redes de seguridad social y a programas de empleo basados en un alto porcentaje de mano de obra con miras a la creación directa de activos y de puestos de trabajo en los programas de reconstrucción tras los desastres naturales o causados por el hombre.*

Resultados de la evaluación

13. En esta sección se examinan las actividades de evaluación que se han tomado en consideración en el presente informe. Como se indicó anteriormente, también se toman en cuenta las conclusiones de otros exámenes y estudios relacionados. Se examina el alcance logrado en cada uno de los objetivos del programa destacados anteriormente.

I. Promover el desarrollo y aplicación de políticas que tomen en cuenta el empleo para la inversión pública en infraestructura en el ámbito internacional, regional y nacional

14. Este objetivo abarca la adopción de políticas de inversión basadas en un alto coeficiente de empleo en el ámbito nacional y, naturalmente, la aplicación de los correspondientes programas por parte de las organizaciones nacionales. En el ámbito de las políticas, resulta por tanto alentador destacar la reciente adopción de enfoques basados en un alto coeficiente de mano de obra como políticas oficiales del gobierno en los casos de Filipinas, Namibia y Sudáfrica. Estas políticas se recogen en el decreto-ley núm. 94, de abril de 1999, del Presidente de Filipinas, en las medidas de orientación política y marco institucional para aplicar un programa de infraestructura con alto coeficiente de mano de obra y que cuente con el apoyo de bienes de equipo, en el libro verde sobre políticas de obras públicas basadas en un alto coeficiente de mano de obra, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicación de Namibia (abril de 1999) y en el posterior libro blanco refrendado por el Parlamento de Namibia en 2000. El Gobierno sudafricano está actualmente introduciendo la utilización de adquisiciones selectivas para obras públicas como instrumento para promover la política socioeconómica y el empleo.
15. Además, otros gobiernos en Africa y Asia están incorporando cada vez más la creación de empleo mediante obras públicas basadas en un alto coeficiente de empleo como un instrumento para abordar la pobreza en sus documentos de política, incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)³. Varios gobiernos de Africa Occidental, como Guinea, Senegal, Malí, Mauritania y Togo, han solicitado apoyo para la elaboración de unidades de política en materia de inversión y empleo en el ámbito de sus ministerios de finanzas, economía y planificación. Se han recibido similares solicitudes de apoyo por parte de gobiernos de Latinoamérica, como Ecuador y El Salvador. Aunque los gobiernos interesados han elaborado y respaldado propuestas de política detalladas y líneas generales de los planes de acción, no ha sido posible movilizar todos los recursos necesarios para continuar prestando apoyo consolidado debido a la reducción de los fondos del PNUD para la asistencia técnica de la OIT.
16. Haciendo especial referencia a la aplicación del enfoque basado en un alto coeficiente de mano de obra en los programas nacionales con el fin de garantizar la reducción de la pobreza a gran escala, cabría señalar que este objetivo es muy ambicioso en países con poca capacidad y requiere una continua participación durante un largo período, como queda ilustrado en el ejemplo de Mozambique (véase el recuadro).

³ Véase ASIST Africa: *Self-Evaluation Report*, julio de 2001 – junio de 2002, ASIST Africa, OIT, Harare, 2002 y el ASIST Asia-Pacific: *Annual Progress Report*, OIT, Bangkok, 2002.

Mozambique

Los métodos basados en un alto coeficiente de mano de obra se establecieron por primera vez en Mozambique a principios de los años ochenta mediante un proyecto piloto. Tras el acuerdo de paz en 1992, estos métodos se aplicaron en un programa nacional diseñado para mejorar las carreteras en prácticamente todo el país. En este proceso, el Programa de Carreteras Secundarias (FRP) pasó de ser un programa independiente a integrarse en la Dirección de Carreteras Regionales de la Administración Nacional de Carreteras.

La utilización de métodos basados en un alto coeficiente de mano de obra en el FRP ha generado aproximadamente ocho millones de jornadas de trabajo en Mozambique. Más de 40.000 personas de las áreas rurales participaron en el programa. La media de participación de las mujeres es actualmente del 19 por ciento.

El FRP ha creado un programa de formación basado en un alto coeficiente de mano de obra. Se han puesto en marcha cursos para una amplia gama de trabajadores, incluidos bomberos, supervisores, tenderos y mecánicos. Desde 1993 se han impartido casi 5.000 horas semanales de formación.

Fuente: Reopening Mozambique: Enseñanzas extraídas del Programa de Carreteras Secundarias, PNUD, 2002.

- 17.** Además, no es corriente que los informes de evaluación abarquen un período lo suficientemente prolongado que permita evaluar los efectos a largo plazo de las intervenciones de la OIT en los países. En este sentido, la evaluación independiente llevada a cabo en 1998⁴ informó que «aunque se han logrado avances, la escasa competencia y motivación del personal de muchos Estados Miembros (especialmente en África subsahariana y Sudáfrica) y la opinión todavía generalizada de que las técnicas basadas en un alto coeficiente de mano de obra son, en cierta medida, desfavorables, complica la labor de creación de capacidad. Por otra parte, Estados como Camboya, Laos, Lesotho y Sudáfrica han llevado a cabo una incorporación decidida del diseño y aplicación de los programas intensivos en empleo en la estructura del gobierno, como lo han hecho parcialmente Kenya y Ghana mediante sus programas de carreteras rurales».
- 18.** ASIST Africa, el programa de apoyo regional del PIIE (Programa de Inversiones Intensivas en Empleo), fundado por un consorcio de donantes, informa además que existe mayor capacidad en los gobiernos locales para planificar y llevar a cabo obras basadas en un alto coeficiente de mano de obra en países como Zambia y Zimbabwe⁵. El Departamento de Carreteras Rurales en Lesotho adoptó métodos basados en un alto coeficiente de mano de obra para la construcción y mantenimiento de las carreteras. Malawi ha introducido con éxito planes integrados de acceso rural en los sistemas locales de planificación y se están aplicando intervenciones de acceso en dos distritos rurales en Zimbabwe. Diversos departamentos en Botswana, Lesotho, Mozambique y la República Unida de Tanzania utilizan cada vez más técnicas basadas en un alto coeficiente de mano de obra para aumentar la prestación de servicios. En Asia⁶, hay muestras de que las capacidades en países como Camboya, Laos, Nepal y Filipinas han sido potenciadas mediante la institucionalización de este enfoque. La creación de capacidad se inicia con frecuencia mediante las solicitudes de asesoramiento por parte de los Estados Miembros. En consecuencia, la OIT ha estudiado las leyes y prácticas de trabajo en materia de obras públicas en Botswana y Sudáfrica. En los países de África de habla francesa, existe una estrecha colaboración con la AGETIPs (fondos sociales de apoyo del Banco Mundial, que lleva ahora a cabo sus actividades en 18 países de habla francesa y portuguesa).

⁴ Véase Hopkins, M.: *An Independent Thematic Evaluation: ILO's Employment-Intensive Programme*. OIT, 1998.

⁵ Véase ASIST Africa: *Self-Evaluation Report* julio de 2001 – junio de 2002, ASIST Africa, OIT, Harare, 2002.

⁶ Véase ASIST Asia-Pacific: *Annual Progress Report*, OIT, Bangkok, 2002.

19. No obstante, el objetivo a largo plazo de incorporar el enfoque basado en un alto coeficiente de empleo en los programas y políticas de inversión nacionales es sin duda el más difícil de lograr. La introducción de contratistas que recurren a una utilización intensiva de mano de obra y de pequeños contratistas choca con frecuencia con los intereses de los contratistas que recurren a una utilización intensiva de bienes de equipo. También resulta difícil convencer a los políticos: el hecho de que el trabajo manual forzoso en obras públicas fuese un aspecto característico de las épocas coloniales ensombrece aún este enfoque. El caso de Uganda, donde la OIT ha llevado a cabo durante muchos años una labor activa de promoción del enfoque basado en un alto coeficiente de empleo, inicialmente mediante un programa de reconstrucción y después mediante un proyecto de asesoramiento en materia de políticas⁷, constituye un ejemplo de los problemas que conlleva esta labor. A pesar de que el enfoque ha recibido el apoyo de los interlocutores sociales y de los principales técnicos, el informe final de evaluación concluyó que «los objetivos consistían en hacer cambiar de opinión a los encargados de elaborar las políticas y que ello es siempre un proceso largo». No obstante, a pesar de estos problemas, Uganda cuenta en la actualidad con un programa nacional para llevar a cabo el mantenimiento de las carreteras utilizando métodos basados en un alto coeficiente de empleo, lo cual redundará en la creación de miles de puesto de trabajo⁸.
20. En el ámbito internacional, una serie de estudios globales han demostrado la validez del enfoque basado en un alto coeficiente de empleo⁹ y que, probablemente el resultado más significativo de las actividades de la OIT en este ámbito durante años es que dicho enfoque haya sido adoptado por un gran número de organismos de desarrollo internacional, incluido el DANIDA, el Banco Mundial, SIDA, NORAD, Cooperación Suiza para el Desarrollo y el DFID del Reino Unido (los principales donantes conjuntos de ASIST), que cuentan con sus propias obras de infraestructura basadas en un alto coeficiente de mano de obra. Todos ellos se benefician, directa o indirectamente, de la política y la labor conceptual llevada a cabo por la OIT, cuyo resultado ha sido que los enfoques basados en un alto coeficiente de mano de obra se integran cada vez más en los esfuerzos de desarrollo de estos organismos.
21. En este contexto, cabría añadir que uno de los instrumentos básicos utilizados para promover la adopción del enfoque basado en un alto coeficiente de empleo es la difusión de directivas. Muchas de ellas han sido elaboradas a lo largo de los años, de las que destacan una serie de recientes publicaciones como la *guía del PIIE relativa a las políticas y prácticas del trabajo* y la *guía de la PIIE sobre creación de capacidad para los contratistas del sector de la construcción*. Ambas publicaciones están disponibles en inglés, francés y español y actualmente se están traduciendo al ruso y al chino. Las *directrices sobre empleo urbano* fueron publicadas en 1998, y la *comunidad de contratistas en las obras de infraestructura urbana* y las *obras de reconstrucción basadas en un alto coeficiente de empleo en países que salen de conflictos armados* fueron publicadas en 2001. En 2003 está prevista la publicación de una guía, elaborada en

⁷ Véase GoU/ILO: Uganda: *Terminal Evaluation Mission: Support to the Labour-Based Policy Promotion Committee*. UGA/97/M02/DAN. OIT, 2001.

⁸ Puede consultarse una evaluación especial sobre los trabajos en el sector de las carreteras en Uganda en el SETP 6: Gary Taylor y Moses Bekakye: *An opportunity for employment creation: Labour-based technology in roadworks – The macro-economic dimension*, Uganda, 1999.

⁹ Incluido von Braun, J., et al.: *Employment for Poverty Reduction and Food Security*, IFPRI 1995. Stock, E. & de Veen, J.: *Expanding labour-based Methods for Road Works in Africa*. Documento técnico del Banco Mundial núm. 347, 1996 y Banco Mundial: *World Development Report on Infrastructure for Development 1994*.

colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), titulada *la alimentación como incentivo para ayudar a las familias y comunidades vulnerables a garantizar y mejorar sus activos*. Un ejemplo interesante de la promoción mediante la divulgación de directrices es la traducción en chino de dos directrices fundamentales, que serán difundidas, a petición de las autoridades nacionales, en los distritos de China Occidental.

II. Promover las pequeñas empresas en el sector de la construcción (contratistas que recurren a una utilización intensiva de mano de obra) y la ejecución de obras públicas por parte del sector privado utilizando los recursos locales disponibles de una manera óptima y combinando la creación de puestos de trabajo en el sector de la infraestructura con unas mejoradas y decentes condiciones de trabajo

22. La primera etapa de la promoción de la ejecución de programas de inversión por parte de las pequeñas empresas es crear el entorno propicio. Esto guarda relación naturalmente con la labor de política mencionada anteriormente, aunque también afecta a actividades más específicas, como es el caso de la adaptación del sistema de contratación. Tanto los sistemas de contratación internacionales como nacionales suelen ser un obstáculo para las técnicas basadas en un alto coeficiente de empleo y para los pequeños contratistas locales, ya que establecen rigurosos criterios de precalificación, que suelen excluir a las empresas más pequeñas. Por tanto, los cambios realizados en el sistema de contratación incluyen reducir el tamaño de los licitantes con el fin de permitir la participación de los pequeños contratistas e introducir cláusulas relativas a las normas del trabajo para garantizar la creación de trabajo decente. Así se ha llevado a cabo en países como Botswana, Camboya, Ghana, Kenya, Madagascar, Mozambique, Nicaragua, Sudáfrica, Togo y Zambia¹⁰. Se ha logrado un éxito particular en la introducción de la utilización generalizada de los contratistas que recurren a una utilización intensiva de mano de obra en los trabajos de mantenimiento. Se ha dado también un primer paso mediante proyectos piloto que han introducido un pequeño sistema de contratación para el mantenimiento rutinario de las carreteras en Ecuador y en Bolivia¹¹.
23. La OIT también ha realizado actividades para influir en los procedimientos de contratación de los donantes. En Laos y Camboya se prepararon documentos de licitación normalizados para amplios programas del Banco Asiático de Desarrollo destinados a la construcción de carreteras rurales basados en la utilización de un alto coeficiente de mano de obra. En función de la experiencia obtenida y de las enseñanzas extraídas de las evaluaciones de los proyectos de cada país, el programa está iniciando ahora una acción global entre organismos para revisar y modificar los procedimientos de contratación de los organismos que se ocupan del desarrollo, entre ellos, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID) y la Unión Europea. La formación de pequeños contratistas y la creación de servicios de crédito para la adquisición de instalaciones y de equipo forma parte integrante de los programas aplicados en determinados países, por ejemplo, Mozambique y Zambia, pero también se han incorporado a proyectos de menor envergadura ejecutados en zonas urbanas. Este enfoque ha obtenido resultados satisfactorios. En Mozambique, entre 1995 y 2000, se establecieron 20 contratistas y volvieron a abrirse 2.000 km de carretera mediante la formación en el

¹⁰ ASIST Africa, *op. cit.*, y ASIST Asia-Pacific, *op. cit.*

¹¹ Véase OIT: *Promotion of employment-intensive technologies in public investment in Bolivia, Ecuador and Peru*. Progress Report for 2001. Ginebra, 2002.

empleo. La viabilidad a largo plazo de esos contratistas depende considerablemente del compromiso del Gobierno respecto de la integración del enfoque basado en un alto coeficiente de empleo en su programa ordinario de inversiones en obras públicas. Por ejemplo, algunos años después de concluir la asistencia técnica de la OIT, en Ghana se había duplicado con creces el número de contratistas en activo que aplicaban dicho enfoque, porque se había adoptado a alto nivel la decisión de utilizar enfoques basados en un alto coeficiente de mano de obra en importantes elementos del programa ordinario de rehabilitación y de mantenimiento de las carreteras rurales, hecho que subraya que es preciso establecer un estrecho vínculo entre la aplicación del programa (por ejemplo, el establecimiento de pequeños contratistas) y la formulación de políticas.

III. Promover la organización y la negociación colectiva, en el ámbito de la comunidad y de la pequeña empresa, en obras basadas en un alto coeficiente de empleo de los sectores urbano y rural, y mejorar el acceso de las comunidades desfavorecidas a los recursos productivos y los servicios sociales

24. Además de la participación de los interlocutores sociales en el plano nacional e internacional con miras a desarrollar y mejorar las técnicas utilizadas por la OIT para promover los programas de inversiones intensivas en empleo, éste es uno de los principales objetivos de las actividades que lleva a cabo la Organización en esta esfera con el propósito de consolidar la capacidad local de organización y negociación. Esto es aplicable tanto a los programas ejecutados por las pequeñas empresas como a los proyectos de base comunitaria. La OIT defiende asimismo la creación de comités tripartitos de coordinación para las dependencias de promoción de políticas basadas en un alto coeficiente de empleo en los ministerios encargados de adoptar las decisiones en materia de inversiones. Una de esas dependencias, el Comité de Promoción de Políticas basadas en un alto coeficiente de mano de obra, se estableció en Uganda en 1997 y, al parecer, ha sido particularmente útil para integrar la política de empleo en la estrategia del Gobierno para la reducción de la pobreza.
25. En programas ejecutados por el sector privado se han promovido las organizaciones locales de trabajadores, empresas e ingenieros consultores. En particular, se han constituido asociaciones de contratistas que recurren a la utilización intensiva de mano de obra en varios países, entre ellos, Camboya, Ghana, Lesotho, Madagascar y Zambia. Esas asociaciones tratan activamente de asegurar el acceso a la contratación pública, de negociar sistemas de pago efectivos y de iniciar el diálogo social sobre las cuestiones laborales.
26. En los países donde los proyectos locales adoptan un enfoque basado en la comunidad, por ejemplo, Lesotho, Malí, Nepal, Nicaragua, República Unida de Tanzania, Togo y Uganda, se mantiene el principio general de que las obras que se realicen deben ofrecer beneficios económicos y sociales obvios a los usuarios. Sólo es posible identificar los problemas de accesibilidad y las necesidades locales a través de la plena participación de las comunidades interesadas. Por consiguiente, las obras de base comunitaria tienen que realizarse en función de la demanda o, en otras palabras, tienen que responder a las solicitudes de ayuda de los beneficiarios. Esas obras requirieron inversiones productivas en zonas rurales, por ejemplo, instalaciones de riego en la República Unida de Tanzania (Pemba) y actividades de silvicultura en Malí, o inversiones comunitarias en zonas urbanas, como mercados, carreteras, redes de alcantarillado y servicios sanitarios en la República Unida de Tanzania y Togo.
27. Además, la experiencia ha demostrado que emplear a miembros de la comunidad como trabajadores no basta para garantizar el sentido colectivo de propiedad. Se ha probado que

resulta más eficaz la participación de las comunidades en las disposiciones contractuales y en la definición de los derechos y responsabilidades de todas las partes interesadas. Esta premisa está en armonía con las conclusiones de la evaluación independiente del proyecto de mejora del asentamiento de base comunitaria de Hanna Nassif (Dar es-Salaam)¹² «En entornos urbanos que no han sido planificados, la promoción y el uso de contratos de base comunitaria y de métodos basados en la utilización de un alto coeficiente de mano de obra garantizan un impacto y unos efectos positivos para la comunidad local». En el caso de Pemba (República Unida de Tanzania)¹³ también se determinó que, para asegurar un verdadero sentido colectivo de propiedad, lo más importante era la organización y la participación de los beneficiarios. Una vez logrado ese objetivo, resulta fácil completar la obra de construcción física.

28. En el marco de su experiencia anterior, la OIT ha elaborado un enfoque contractual para las obras de construcción de infraestructura de base comunitaria¹⁴, y un instrumento para planificar y fijar prioridades respecto de la infraestructura denominado «planificación integrada de la accesibilidad»¹⁵. Este enfoque, que promueve la creación de capacidad y la organización local, se ha difundido en seminarios y cursos de formación impartidos en Camboya, India, Laos, Malawi, Filipinas, Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe. Se están llevando a cabo actividades de demostración, en las que el instrumento de planificación se complementa con obras reales, en Camboya, Indonesia, Laos y Zimbabwe, con resultados prometedores. El Gobierno de Malawi también desea utilizar el instrumento de planificación a escala nacional y el PNUD está ejecutando un proyecto gubernamental local para respaldar su aplicación.

IV. Proporcionar asistencia a redes de seguridad social y a programas de empleo basados en un alto coeficiente de mano de obra con miras a la creación directa de activos y de puestos de trabajo en los programas de reconstrucción tras los desastres naturales o causados por el hombre

29. Durante muchos años, la OIT ha atendido un número creciente de solicitudes de asistencia para reconstruir infraestructura deteriorada y ofrecer redes de seguridad a la población damnificada en los Estados Miembros afectados por conflictos o desastres naturales. Durante el decenio de 1990, la OIT participó en amplios programas de reconstrucción en Camboya, Mozambique y Uganda y, en fecha más reciente, en el proyecto ejecutado en Nicaragua tras el paso del huracán Mitch. Desde la creación del Programa InFocus sobre respuestas a las crisis y reconstrucción, se ha mantenido una estrecha colaboración en la OIT entre las actividades de los programas relativos a las infraestructuras y las intervenciones tras las crisis.

¹² IT Transport, *et al.*: *Independent Evaluation: Hanna Nassif Community Based Settlement Upgrading Phase II. Kinondoni District, Dar-es-Salaam, Tanzania*. OIT, 2001.

¹³ GoZ/EU/ILO: *Tanzania: Evaluation Report. Pemba Small Scale Irrigation Project. Consolidation Phase*. OIT, 2001.

¹⁴ OIT: *Community Contracts in Urban Infrastructure Works*. Ginebra, 2001.

¹⁵ OIT: *Rural Transport and Accessibility. A Synthesis Paper. RATP No. 1*. Ginebra, 1998 y OIT: *Accessibility Planning and Local Development. RATP No. 2*. Ginebra, 1998.

30. Las actividades del proyecto se han centrado en los siguientes aspectos: carreteras rurales, sistemas de riego, escuelas, redes de alcantarillado urbano y agrosilvicultura. Entre los principales elementos de esas intervenciones cabe citar la creación de capacidad para los encargados de tomar decisiones y los técnicos, y la formación técnica para los trabajadores. Esas actividades han obtenido resultados sumamente satisfactorios y han permitido que la población pobre de los países interesados alcance un nivel considerable de empleo y de ingresos. Las infraestructuras creadas han atendido las necesidades existentes y son de buena calidad. En todos esos países, la OIT ha mantenido su presencia una vez finalizada la etapa de reconstrucción y, por consiguiente, está en excelentes condiciones para prestar asesoramiento en materia de política e influir en las decisiones relativas a las inversiones. En fecha más reciente, el proyecto ejecutado en Nicaragua tras el paso del huracán Mitch ha obtenido resultados satisfactorios, aunque en menor escala, en el contexto de la reconstrucción urbana.

La experiencia de Camboya, 1992-1997

Desde 1992, la OIT ha venido prestando apoyo a programas de creación de empleo en Camboya. Entre los grupos destinatarios cabe citar las mujeres, los pobres de zonas rurales, los soldados desmovilizados y los desplazados internos. A continuación se indican los principales logros:

- creación de 2,7 millones de días de trabajo de empleo directo, de los cuales el 43 por ciento correspondía a mujeres;
- rehabilitación de seis sistemas de riego, y organización de grupos de usuarios del agua;
- rehabilitación y mantenimiento de 475 y 565 km de carretera respectivamente;
- rehabilitación de Angkor, lugar considerado patrimonio mundial;
- adopción por el Gobierno del enfoque basado en un alto coeficiente de mano de obra, y
- enseñanza de cursos sobre tecnología que requiere un alto coeficiente de mano de obra, en el Instituto de Tecnología.

Nota: From destruction to reconstruction: The Cambodia experience (1992-1997) using employment-intensive technology, Mike Shone, OIT, 2001.

Conclusiones

Impacto a escala global

31. Se ha demostrado y aceptado ampliamente que el enfoque basado en un alto coeficiente de mano de obra puede ser rentable en función del costo y, al mismo tiempo, generar empleo y reducir la pobreza. La aplicación de métodos basados en dicho enfoque, ha permitido crear más empleo y construir más infraestructuras en beneficio de los pobres. No obstante, el verdadero éxito del enfoque radica en su aplicación a gran escala. En un principio, la OIT se inspiró en el Programa de empleo para las zonas rurales de la India. Ese Programa, iniciado en el decenio de 1950, todavía obtiene resultados satisfactorios a escala nacional y ofrece redes de seguridad a millones de personas¹⁶. En determinados países, como Ghana y Kenya, donde la OIT inició actividades en el decenio de 1970, existen eficientes organizaciones nacionales que están llevando a cabo en el país, sin la participación de la OIT, obras que requieren la utilización de un alto coeficiente de mano de obra. Además,

¹⁶ Nayvar, R., 2002: *The Contribution of Public Works and other Labour-based Infrastructure to Poverty Alleviation: The Indian Experience*. Issues in Employment and Poverty. Documento de discusión núm. 3, Departamento de Empleo y Reconstrucción, OIT, 2002.

otros países y donantes están en condiciones de ejecutar obras en gran escala porque disponen de políticas, instituciones, recursos humanos capacitados y fondos apropiados. Por tanto, en general, se considera que las actividades de la OIT destinadas a fomentar la construcción de infraestructuras con un alto coeficiente de mano de obra tienen consecuencias positivas.

32. No obstante, en algunos casos la inestabilidad política ha obligado a poner término a la participación de la OIT en programas basados en la utilización de un alto coeficiente de mano de obra. Por ejemplo, el Sudán, donde en el decenio de 1980 se llevaba a cabo un amplio programa que finalizó debido a la inestabilidad existente a principios del decenio de 1990 y a la consiguiente pérdida de apoyo de los donantes. Por tanto, el impacto de ese programa probablemente se circunscribe a la capacitación técnica recibida por los directivos, técnicos y trabajadores interesados¹⁷. En Burundi, Rwanda, Sierra Leona y la República Democrática del Congo existe una situación similar y, según parece, se está planteando otro caso en Zimbabwe, tras la retirada de los donantes internacionales. Esta situación está teniendo un considerable efecto negativo, ya que la mayor parte de las actividades que requieren un alto coeficiente de mano de obra en el país se financian con fondos exteriores.

Efecto en los ingresos y grupos destinatarios

33. A fin de beneficiar a los pobres, los subempleados y los desempleados, el nivel de los salarios en las obras que requieren un alto coeficiente de empleo se ajusta por regla general al salario mínimo nacional establecido. Fue posible llegar a esos grupos en algunos países, pues las comparaciones de los ingresos de los hogares demostraron que los trabajadores empleados en esos programas procedían de los segmentos más pobres de la población¹⁸. En casos de gran escasez de productos alimenticios, en zonas afectadas por desastres naturales o causados por el hombre, se complementó un salario reducido en efectivo con una ración de alimentos, normalmente en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos y en el marco del plan denominado «Alimentos por trabajo». En esos casos no cabe duda de que los trabajadores empleados pueden considerarse pobres.
34. En las zonas rurales se suele ofrecer empleo a corto plazo con el propósito de transferir ingresos durante la época del año en que escasea la oferta de trabajo agrícola y la mayoría de la población trabajadora está subempleada. En los países tropicales, ese período suele coincidir con la estación seca, durante la cual los pobres padecen más porque los alimentos son escasos y caros. El período medio de empleo suele ser de unos 100 días. Con un sueldo medio diario estimado en 1,5 dólares, esto supone una transferencia de 150 dólares por participante. En las zonas rurales de los países en desarrollo se trata de una transferencia considerable de ingresos que permite a muchos hogares superar el umbral de la pobreza¹⁹. La participación de las mujeres es variable. En Madagascar, por ejemplo, su índice de

¹⁷ No obstante, la OIT ha regresado recientemente al Sudán para llevar a cabo actividades de asistencia técnica, con un programa por valor de 5 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que reitera el interés de los encargados de formular las políticas por seguir aplicando ese enfoque; todavía era posible observar el impacto de programas anteriores.

¹⁸ Véase Keddeman, *op. cit.*, pág. 26.

¹⁹ Véase Devereux, *op. cit.*, donde se citan ejemplos de efectos en los ingresos y en el empleo de grupos destinatarios en otros países que no se han analizado en la presente evaluación (Bangladesh, Botswana, Cabo Verde e India).

participación fue del 25 por ciento en proyectos de carreteras rurales, pero alcanzó el 70 por ciento en actividades de mantenimiento y rehabilitación.

Efectos indirectos

35. Se han documentado considerables efectos indirectos respecto del empleo y los ingresos. En algunos informes de evaluación se ha señalado que tanto la compra de materiales locales como el gasto en el ámbito local de los salarios de los trabajadores son sumamente importantes para generar ingresos adicionales mediante un efecto multiplicador²⁰.
36. En cambio, el costo de oportunidad, o de los ingresos que se habrían obtenido en otras actividades y no se han percibido a raíz de la participación en obras que requieren la utilización de un alto coeficiente de empleo, se consideran efectos negativos. Es posible reducir el costo de oportunidad mediante la ubicación de las obras en las zonas más pobres y una correcta programación de las intervenciones. Se han realizado estudios que han permitido obtener una amplia gama de estimaciones de ingresos no percibidos debido a la exclusión de otras opciones, que abarcan desde un reducido 10 por ciento, en el caso de mujeres en un pueblo aislado y sumamente pobre de la India, a cerca del 100 por ciento en Tailandia²¹. En el último caso, el beneficio para los participantes era conseguir empleo cerca de sus hogares en lugar de tener que realizar migraciones estacionales.

Beneficios y beneficiarios de las infraestructuras

37. Los beneficios dependen del tipo de infraestructura que se construya y de su ubicación. En el caso del sector de la construcción de carreteras, que requiere las mayores inversiones, entre los beneficios económicos cabe citar los ahorros en relación con el tiempo y el coste del transporte, y se reflejan en un mayor volumen de tráfico. Los efectos positivos para la erradicación de la pobreza están relacionados en general con un mayor desarrollo de la economía y del acceso a los servicios sociales, elementos favorables para todos los miembros de la sociedad. Los programas de inversiones intensivas en empleo suelen llevarse a cabo en zonas relativamente pobres donde hay un excedente considerable de mano de obra y, por consiguiente, queda implícito que uno de los objetivos es mitigar la pobreza. En cambio, las carreteras, las escuelas y los servicios sanitarios son bienes públicos de los que se benefician todos los residentes de una zona determinada.
38. En las zonas urbanas, la OIT participa principalmente en el desarrollo de infraestructuras en asentamientos informales, que suelen caracterizarse por ser sumamente pobres. Una amplia evaluación de las consecuencias de la mejora del alcantarillado determinó que la construcción de un canal principal, además de generar empleo e ingresos, conllevó una reducción de las enfermedades transmitidas por el agua, una mejora del alojamiento y de las letrinas y un importante aumento del valor inmobiliario y de la tierra²².

²⁰ Véase Keddeman, *op. cit.*, págs. 16-17.

²¹ Véase Keddeman, *op. cit.*, págs. 14-15.

²² PNUD/OIT: *In-depth Evaluation Report: Kalerwe Community-based Drainage Upgrading Project*, Uganda, UGA/92/006, OIT, 1994.

Evaluación global

39. A este respecto, es interesante señalar la conclusión de la evaluación externa respecto del elemento de promoción del empleo de la financiación del programa del Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) que se puso a disposición de la OIT:

El concepto del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) se está aplicando desde hace más de 25 años. Durante ese período ha ganado en precisión y detalle y ha mejorado en diseño. En su estado actual, el PIIE puede aportar un diseño minucioso de los proyectos, que se completa con una opción de parámetros de tecnología, especificaciones de equipo, módulos para pequeños contratistas y para la participación comunitaria, la aplicación de normas de trabajo, la descripción de los empleos, material de formación, instrumentos de planificación, supervisión y evaluación y un equipo de directivos, técnicos y consultores de proyectos con experiencia. Se trata de una situación excepcional en el mundo del desarrollo y de la asistencia para el desarrollo, donde en general los paradigmas han evolucionado de forma rápida y notable en otros sectores del desarrollo²³.

40. Los empleadores, los gobiernos y los trabajadores se suelen interesar por la labor de la OIT en la esfera de los programas de inversiones intensivas en empleo y en su objetivo de reducción de la pobreza. Ese enfoque responde a las necesidades de los desempleados y subempleados, ayuda a consolidar la capacidad de la industria nacional de la construcción — de forma directa mediante la ayuda prestada a contratistas y consultores que promueven la utilización intensiva de mano de obra y de forma indirecta mediante la compra en el ámbito local — y mediante su apoyo a la organización de las empresas, los trabajadores y los consultores interesados. Ofrece a los ministerios de trabajo un instrumento práctico para convencer a los ministros de asuntos financieros, técnicos y de planificación, así como a los gobiernos locales, de la importancia que revisten las políticas encaminadas a la creación de empleo, de condiciones de trabajo decente y de protección social.
41. Ese enfoque brinda asimismo una oportunidad excepcional para integrar una serie de normas, incluidas las fundamentales, de la OIT en programas y proyectos nacionales mediante la inclusión en los contratos de las cláusulas pertinentes sobre salarios mínimos, edad mínima, no discriminación, erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso, seguridad y salud, y seguros en caso de accidentes laborales. A este respecto, un miembro de la delegación DANIDA describió esas actividades como un ejemplo concreto de lo que el Director General de la OIT quiere transmitir en realidad cuando se refiere al trabajo decente²⁴.
42. En el contexto de la prioridad global que otorga la comunidad internacional a la reducción de la pobreza, el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) parece ser más pertinente que nunca. Contribuye directamente al logro de objetivos amplios en materia de política, por ejemplo, un desarrollo intensivo en empleo, la creación de empleo mediante el desarrollo del sector privado, y la integración del Programa de Trabajo Decente. También aporta una contribución significativa a la promoción de los elementos de organización y negociación que preocupan a la OIT tanto en el sector formal (salarios) como en el sector informal, rural y urbano.

²³ Thorndahl, K.: *The DANIDA Support to the EIIP. An External Evaluation*. SET 8, OIT, Ginebra, 2001.

²⁴ Consultas anuales OIT/DANIDA, 2001.

Enseñanzas extraídas e ideas para el futuro

43. Las inquietudes en materia de política no suelen plantearse únicamente mediante discusiones, y el asesoramiento no se suele aportar exclusivamente en el plano de los principios y la política. Determinados informes de evaluación señalan que se obtienen mejores resultados cuando se demuestra simultáneamente la viabilidad técnica. Esto significa que la OIT debería participar directamente tanto en proyectos de demostración como en proyectos de inversiones públicas a gran escala. Por lo tanto, en lugar de circunscribir sus funciones a la promoción, la OIT debería seguir demostrando cómo pueden ponerse en práctica las políticas. Esas demostraciones se suelen hacer mediante programas de cooperación técnica con los cuales la OIT mejora la capacidad de los gobiernos y los interlocutores sociales. Los servicios de apoyo de la OIT, por ejemplo, compras y gestión financiera, también deben reforzarse para asegurar una aplicación eficaz.
44. La experiencia adquirida en los programas y proyectos nacionales demuestra que las decisiones relativas a la elección de la tecnología, la ejecución por el sector público o privado, las condiciones de trabajo y la gestión de la mano de obra, se adoptan en su mayor parte durante la etapa preparatoria. Por consiguiente, también es importante que la OIT mantenga una intensa presencia en las regiones y esté rápidamente disponible para prestar, previa solicitud, asesoramiento y asistencia a los gobiernos, los donantes y los organismos financieros.
45. Las posibilidades de intervenir en la reconstrucción de países donde se han producido conflictos armados y desastres naturales aumentan considerablemente cuando ya existe una presencia de la OIT. La experiencia adquirida en Camboya, Mozambique y Sudán subraya el hecho de que es mucho más fácil ampliar actividades existentes que partir de cero.
46. Es importante convencer a los responsables de adoptar decisiones en los países en desarrollo y a los organismos donantes que se ocupan del desarrollo para que adopten metodologías basadas en la utilización de un alto coeficiente de mano de obra cuando las circunstancias lo permitan. Las solicitudes de apoyo recibidas de los Estados Miembros superan con creces los recursos disponibles. Deberían desplegarse esfuerzos especiales para movilizar más recursos, especialmente para África de habla francesa, Asia Meridional y América Latina.
47. Durante los últimos 30 años, los programas para la construcción de infraestructuras basados en la utilización de un alto coeficiente en empleo han permitido desarrollar un enfoque viable de la creación de empleo y la reducción de la pobreza. La política, la estrategia y los instrumentos operativos se han mejorado y ajustado continuamente para atender las cambiantes necesidades y prioridades. Esta labor debería reforzarse, por una parte, con un intenso desarrollo de conceptos y programas y, por otra, con la ejecución de un número sustancial de proyectos de demostración en los que puedan probarse nuevas ideas.

Ginebra, 27 de enero de 2003.

Anexo I

Visión de conjunto de la participación de la OIT en los programas de inversiones intensivas en empleo

1. La OIT ha participado en las actividades de mitigación de la pobreza mediante inversiones en infraestructuras que requieren la utilización de un alto coeficiente de mano de obra desde mediados del decenio de 1970. Durante ese período, la OIT ha acumulado considerables conocimientos técnicos, hecho ampliamente reconocido tanto por los donantes como por los mandantes, y los programas de inversiones intensivas en empleo representan una parte importante del Programa de Trabajo Decente de la Organización. Este reconocimiento queda patente en la constante demanda de los servicios de la OIT en esta esfera y en la disponibilidad de los donantes para financiar servicios regionales de formación, información y asesoramiento, así como proyectos conexos para los países.
2. En consecuencia, se ha creado una estrecha relación con los donantes y los organismos de desarrollo, entre ellos, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Organismo Australiano de desarrollo Internacional (Aus-AID), el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), el Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID), la Unión Europea, el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAT), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), el Organismo Irlandés de Desarrollo, los bancos de desarrollo del Africa Meridional, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y los Gobiernos de Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Muchos de esos donantes y organizaciones están financiando inversiones intensivas en empleo en el marco de sus programas y solicitan el asesoramiento de la OIT. Además, cada vez hay más gobiernos que recaban la asistencia de la OIT para llevar a cabo programas de inversiones financiados a escala nacional. También se han creado asociaciones con organismos especializados, por ejemplo, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el PNUD.
3. En lo que respecta a los gastos en proyectos de cooperación técnica, tras haber alcanzado una cota máxima anual de más de 20 millones de dólares de los Estados Unidos a finales del decenio de 1980, esa cifra disminuyó a unos 5-6 millones de dólares a mediados del decenio de 1990 a raíz de la evolución de la OIT, aunque recientemente aumentó de nuevo hasta rebasar los 10 millones de dólares, con lo cual ese programa de cooperación técnica pasó a ocupar el segundo lugar respecto de los gastos en el período 2000-2001 (tras el IPEC). No obstante, el desglose de las actividades que reciben financiación exterior ha evolucionado en el transcurso de los años. A mediados del decenio de 1980, un 70 por ciento de los fondos destinados a cooperación técnica se utilizaba directamente en proyectos de inversiones. En los últimos años, esta proporción ha disminuido a alrededor del 10 por ciento, mientras que el 90 por ciento restante se destina a asesoramiento, apoyo e insumos específicos, por ejemplo, componentes de formación, en proyectos más amplios.
4. Se estima que, durante los últimos 12 años, la OIT ha podido prestar asistencia técnica y así ejercer una gran influencia en la construcción de infraestructuras que requieren un alto coeficiente de mano de obra en 40 países, donde los gobiernos y los donantes han invertido más de 500 millones de dólares.

Anexo II

Lista de informes de evaluación

Evaluaciones de los programas

Hopkins, M.: An independent thematic evaluation: ILO's Employment Intensive Programme, OIT, 1998*.

Thorndahl, K.: The DANIDA Support to the EIIP. Evaluación externa. SETP 8, OIT, 2001*.

ASIST-Africa: Self-evaluation report, julio de 2001 - junio de 2002, OIT.

ASIST-Asia Pacific: Annual progress report, junio de 2001 – mayo de 2002, OIT.

ILO: Promotion of employment-intensive technologies in public investment in Bolivia, Ecuador and Peru. Progress report for 2001, Ginebra, 2002.

Evaluaciones de los proyectos

Shone, M.: The Cambodia Experience (1992-1997) using Employment-Intensive Technology. OIT, 2001*.

NORAD/ILO: Madagascar. Mission d'évaluation du projet HIMO-Routes, OIT, 1996*.

ANE/UNDP/SIDA/ILO: Re-opening Mozambique: Lessons learned from the Feeder Road programme. UNDP-Mozambique, 2002*.

De Vletter, F.: The Mozambique Experience (1981-1997) Using Employment-Intensive Technology, OIT, 2001*.

GoM/UNDP/ILO Mali: Rapport d'évaluation: Projet Aménagement des Ressources Forestières dans le cercle de Kita (MLI/93/01M/NOR-MLI/93/003), 1997*.

OIT: Nicaragua: Informe final: Del Componente Actividades de Capacitación que promuevan el uso de tecnologías generadoras de empleo en las obras de reconstrucción post-Mitch del Proyecto NIC/97/MO1/NET, 2000.

IT. Transport, *et al.*: Independent Evaluation: Hanna Nassif Community Based Settlement Upgrading Phase II. Kinondoni District, Dar-es-Salaam, Tanzania. OIT, 2001*.

GoZ/EU/ILO: Tanzania: Evaluation report. Pemba small-scale irrigation project. Consolidation Phase, OIT, 2001*.

UNDP/HABITAT/GoT/ILO: Rapport de Mission d'Evaluation : Projet de Réhabilitation d'Infrastructures Communautaires Urbaines au Togo. TOG/97/005. OIT, 2001*.

GoU/ILO: Uganda: Terminal Evaluation Mission: Support to the Labour-Based Policy Promotion Committee. UGA/97/MO2/DAN, OIT, 2001*.

UNDP/ILO: In-depth Evaluation Report: Kalerwe Community-based Drainage Up-grading Project-Uganda. UGA/92/006. OIT, 1994*.

Lyby, E.: The Uganda Experience (1981-1997) Using Employment-Intensive Technology. OIT, 2001*.

* Este signo indica que se ha efectuado una evaluación externa.

Número total de informes de evaluación: 17, de los cuales 13 han sido evaluaciones externas.

Evaluaciones del programa: 5, de las cuales 2 han sido externas.

Evaluaciones de los proyectos: 12, de las cuales 11 han sido externas.

Anexo III

Lista de proyectos y programas evaluados que se han tomado en consideración para la evaluación temática

Tipo País	Título	Presupuesto ¹ (en millones de dólares EE.UU.)	Duración	Donante	Principales actividades
Programas					
Global	Desarrollo de la política y el programa	4,2	1996-2000	DANIDA	Promoción de la política, estudios, preparación de directrices y material de formación, publicación y distribución, desarrollo del programa en el África de habla inglesa (zonas urbanas), el África de habla francesa y en América Latina.
Regional	ASIST Africa	16,5	1992 – en curso	DANIDA, DFID, NORAD, ASDI, SDC, Finlandia, Países Bajos	Programa de asistencia en materia de asesoramiento, servicios de información y formación para el desarrollo de un proyecto y una política de inversiones en infraestructuras que requieran la utilización de un alto coeficiente de mano de obra. En el marco del programa se presta asistencia técnica a los proyectos del PIIE en los países, principalmente en África Occidental y Meridional. Los servicios de información y formación, de alcance global junto con ASIST Asia-Pacífico, se prestan en estrecha colaboración con instituciones nacionales y regionales, incluida una red nacional de universidades.
Regional	ASIST Asia-Pacífico	4,1	1998 – en curso	DANIDA y DFID, Países Bajos	Programa de asistencia en materia de asesoramiento, servicios de información y formación para el desarrollo de un proyecto y una política de inversiones en infraestructuras que requieran la utilización de un alto coeficiente de mano de obra. En el marco del programa se presta asistencia técnica a los proyectos del PIIE en los países, principalmente en Asia y el Pacífico. Los servicios de información y formación, de alcance global junto con ASIST Africa, se prestan en estrecha colaboración con instituciones nacionales y regionales, incluida una red nacional de universidades.

¹ Las cifras del presupuesto representan únicamente los fondos asignados a través de la OIT. Se trata principalmente de fondos para asistencia técnica y, en algunos casos, de fondos para inversiones. Algunos fondos para inversiones suelen estar relacionados con proyectos de la OIT, pero los donantes los ponen directamente a disposición de los gobiernos. Por tanto, el impacto es por regla general mucho más amplio de lo que indican los presupuestos consignados en el presente documento.

Tipo País	Título	Presupuesto ¹ (en millones de dólares EE.UU.)	Duración	Donante	Principales actividades
Proyectos en África					
Madagascar	MAG/89/M02/NAD y MAG/94/M02/NAD Administración y tecnología para la rehabilitación de carreteras con un alto coeficiente de mano de obra	3,6	1989–2002	NORAD	Desarrollo del sector privado (contratistas en pequeña escala), creación de puestos de trabajo con condiciones de trabajo decente, creación de capacidad con miras a una mejor administración y formación — incluso con mejoras de la organización y los sistemas — material de formación para potenciar la contratación (gobierno, consultores, contratistas, personal calificado), establecimiento de instituciones de formación autónomas con alcance regional para el África de habla francesa, asesoramiento en materia de política en los estamentos superiores.
Malí	MLI/98/M01/NOR Organización y contratación para mejorar la gestión de los recursos naturales	1,3	1998–2002	Noruega	Gestión de los recursos locales, generación de empleo e ingresos, sensibilización y creación de capacidad, asociaciones entre el sector público y el privado sobre la base de la organización y la contratación comunitaria (continuación del proyecto MLI/93/M01/NOR).
Mozambique	MOZ/91/007, MOZ/96/013 y MOZ/01/M02/SID Asistencia para la gestión de la rehabilitación y el mantenimiento de carreteras con utilización de un alto coeficiente de mano de obra	13,1	1991-2002	SDC, PNUD, PMA	Creación de capacidad en el sector de la construcción de carreteras mediante la integración de tecnología que requiere un alto coeficiente de mano de obra, para el mantenimiento y la rehabilitación de la red de carreteras, apoyo para la gestión prestado a organismos gubernamentales y promoción de la contratación con el gobierno y el sector privado, todo ello en el marco de un cambio evolutivo que permita pasar del apoyo de emergencia al apoyo institucional y al desarrollo.
Tanzania	URT/94/003 Mejora del asentamiento de base comunitaria en Hanna Nassif	0,15	1997-2000	PNUD	Contribución a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, prever el acceso a los servicios básicos y aumentar las oportunidades de empleo para los pobres de las zonas urbanas. En el marco del proyecto se prestó asistencia a la población para concertar contratos comunitarios con las autoridades locales a fin de construir redes de alcantarillado, instalaciones de suministro de agua potable, carreteras y sistemas de gestión de los residuos, y establecer un programa de crédito administrado por la comunidad.
Tanzania	URT/98/M01/EEC Etapa de conclusión del proyecto de riego en pequeña escala, en Pemba	0,2	2000-2001	UE	Prestación de asistencia a las asociaciones de usuarios del agua de los agricultores durante la construcción de sistemas de riego mediante métodos basados en un alto coeficiente de mano de obra y creación de asociaciones de agricultores para su operación y mantenimiento (continuación del proyecto URT/94/M03/EEC).
Togo	TOG/97/005 Rehabilitación de la infraestructura comunitaria urbana–PRICUR	2,05	1999-2001	PNUD	Promoción de políticas basadas en un alto coeficiente de mano de obra para la construcción de infraestructuras comunitarias urbanas, formación de pequeños contratistas y consultores locales, e introducción de enfoques de contratación basados en la comunidad.

Tipo País	Título	Presupuesto ¹ (en millones de dólares EE.UU.)	Duración	Donante	Principales actividades
Uganda	Diversos proyectos ² Apoyo a la política de empleo y a la reducción de la pobreza; Karamoja, Masulita, Kalerwe y LAPPKOM	2,7	1988-2001	PNUMA, PNUD, ASDI, DANIDA, Fondo Nórdico de Desarrollo	Promoción y desarrollo, en estamentos superiores, de políticas que fomenten las inversiones públicas intensivas en empleo, creación de capacidad para los programas de construcción de infraestructuras rurales y urbanas, tanto en organismos del gobierno como en el sector privado (la sigla LAPPKOM significa: Comité de promoción de políticas basadas en la utilización de un alto coeficiente de mano de obra; entidad que cuenta con una representación tripartita).
Proyectos en Asia					
Camboya	Varios proyectos ³ Programa de rehabilitación de la infraestructura rural basado en la utilización de un alto coeficiente de mano de obra, que incluye la prestación de asistencia técnica	18,6	1992-2002	PNUD, ASDI, Organismo Irlandés de Asistencia, Países Bajos	Prestación de asistencia y creación de capacidad para los ministerios de desarrollo rural y las administraciones locales. Creación de capacidad para contratistas del sector de la construcción de carreteras y para las comunidades locales del sector de los sistemas de regadío. Apoyo para la planificación en el ámbito local de la creación de empleo mediante la construcción de infraestructuras.
Proyecto en América Latina					
Nicaragua	NIC/97/M01/NET (Asignación complementaria destinada a una intervención de emergencia). Formación para promover métodos basados en un alto coeficiente de mano de obra en las actividades de reconstrucción tras el paso del huracán Mitch	0,32	2000-2001	Países Bajos	Introducción de políticas basadas en un alto coeficiente de mano de obra; formación de instituciones nacionales, administraciones locales, pequeños contratistas y comunidades locales participantes en la reconstrucción tras el paso del huracán Mitch.

² Entre esos proyectos cabe citar: UGA/88/M01/UNE, UGA/89/012, UGA/89/M02/NIR, UGA/89/M08/DAN, UGA/92/006, UGA/95/M02/NDF, UGA/95/M03/UGA, UGA/97/M02/DAN, UGA/01/M01/NDF.

³ Entre esos proyectos cabe citar: UGA/88/M01/UNE, UGA/89/012, UGA/89/M02/NIR, UGA/89/M08/DAN, UGA/92/006, UGA/95/M02/NDF, UGA/95/M03/UGA, UGA/97/M02/DAN, UGA/01/M01/NDF.