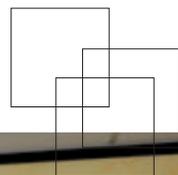




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

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



Nota orientativa 11
**Diseño de marcos institucionales
para los PPE**

Agradecimientos

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

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

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

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

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

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 11

Diseño de marcos institucionales para los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

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

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

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

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

Datos de catalogación en publicación de la OIT

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

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

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

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

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

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

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

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

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

Nota orientativa 11

Diseño de marcos institucionales para los PPE



Objetivo

Esta nota tiene como objetivo definir las distintas funciones de los programas públicos de empleo (PPE)¹ y ayudar a los participantes a evaluar el mejor modo en que estas funciones pueden cumplirse en el marco de sus propios contextos y estructuras institucionales. La nota examina las ventajas y desventajas de utilizar instituciones existentes y de crear nuevas instituciones, y brinda algunos ejemplos de arreglos institucionales.

Introducción

Los arreglos institucionales establecidos en el marco de los programas públicos de empleo (PPE) pueden resultar complejos puesto que en ellos intervienen un gran número de actores y entrañan funciones centralizadas y descentralizadas. Además, los vínculos entre los numerosos actores son de carácter horizontal, es decir, implican la participación de numerosas dependencias del ámbito nacional. Al mismo tiempo, pueden resultar complejos en lo que respecta a las relaciones verticales, pues intervienen todos los distintos estratos de gobierno a nivel subnacional, a saber, estados, provincias, gobiernos locales y estructuras de gobierno comunitario. La multiplicidad de actores en el plano horizontal refleja la naturaleza multisectorial de los PPE y, en el plano vertical, pone de manifiesto la amplia cobertura geográfica que tienen dichos programas en la mayoría de los países.

Asimismo, la estructura institucional de los PPE generalmente reproduce la estructura del gobierno, ya que para gestionar estas relaciones intergubernamentales el programa debe utilizar los marcos, las instituciones y las estructuras existentes. En la actualidad, muchos países transitan un proceso de descentralización mediante el cual ciertas funciones que dependían del gobierno central están asignándose a dependencias locales (recuadro 1). El diseño institucional de los PPE debe tener dicho proceso en cuenta y, en muchos casos, apoyarlo. Por otra parte, en muchos países es habitual recurrir a organismos especializados o

¹ M. Lieuw-Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 60, (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

estructuras existentes que no están directamente relacionadas con la administración pública, en particular para la puesta en marcha de los proyectos. La estructura institucional de un PPE será, pues, única en cada país y no hay un modelo que pueda adaptarse fácilmente al contexto de otro.

Recuadro 1. Formas de descentralización

Desconcentrar: suele referirse a la descentralización administrativa, y supone la transferencia de funciones específicas a organismos periféricos de las mismas instituciones del gobierno central (p. ej. oficinas de distrito), manteniendo la autoridad en la órbita del gobierno central, aunque con una representación y participación locales aún limitadas.

Delegar supone la cesión de ciertas funciones específicas a otras instituciones semiautónomas o paraestatales, que las ejecutan en forma independiente, sin que exista responsabilidad directa ante instituciones del gobierno local, sectorial o central.

Devolver se refiere a la transferencia de funciones específicas a las autoridades locales, junto con el fundamento jurídico y los medios y la capacidad que resulten necesarios. En este contexto, es habitual que los organismos descentralizados apenas dependan del gobierno central, salvo en lo que respecta a directrices y procedimientos técnicos y administrativos. De este modo, la selección y la asignación de prioridad a los trabajos tienen lugar a nivel local.

Privatizar designa una transferencia total y completa del conjunto de servicios del gobierno a organizaciones privadas. Por lo general, la privatización se combina con alguna otra forma de descentralización, y su alcance se limita a ciertas tareas o funciones, como el diseño técnico o la ejecución de las obras.

A medida que los PPE se expanden y adquieren una proyección nacional, la dimensión que alcanzan se convierte en el mayor desafío institucional y hace que su diseño sea completamente distinto al de un proyecto. La escala nacional requiere una gestión absolutamente distinta, capaz de abarcar el volumen de las obras, los subproyectos y los recursos humanos – algo que no se logra de la noche a la mañana. Suele ser cuestión de expandir el programa mediante la ampliación de su cobertura geográfica durante un período de entre dos a cuatro años, de manera que las instituciones competentes tengan tiempo suficiente para desarrollar y aumentar su capacidad de gestión.

La fase inicial también conllevará instancias de ensayo y error antes de llegar a la organización óptima. Es también durante este período que se siguen perfeccionando los sistemas, los procedimientos, las normas técnicas, los criterios de selección, la contratación de trabajadores, etc.

Gestión del programa en un entorno descentralizado

Gestionar un programa que se ejecuta a nivel local constituye uno de los principales desafíos de los PPE, pues suele encauzarse a través de gobiernos locales cuya responsabilidad ante el gobierno o la autoridad central es limitada. Es fundamental que el entramado institucional esté diseñado de tal forma que posibilite la gestión eficaz de todo el programa, un reto que requiere el uso de herramientas como las que se mencionan a continuación (las más importantes). Por lo general, los programas utilizan una combinación de herramientas, ya que algunas pueden resultar inviables en ciertos países y otras pueden no ajustarse al contexto.



Recuadro 2. Principios que guían el Programa de redes de seguridad productivas (PRSP) según el Memorando de Entendimiento celebrado entre el Gobierno de Etiopía y sus donantes

- i) Se utilizarán redes de seguridad productivas para transferir recursos de forma **oportuna, suficiente y garantizada** (durante varios años) a hogares vulnerables, con el objeto de protegerlos de la indigencia y evitarles un mayor sufrimiento.
- ii) Para proteger a los beneficiarios y sus activos se deberá garantizar la **primacía de las transferencias**, esto es, si por cualquier motivo el *woreda* (distrito) no puede organizar proyectos de obras públicas intensivas en mano de obra, los beneficiarios designados aún tendrán derecho a recibir la ayuda.
- iii) La naturaleza **productiva** del programa se refiere a proyectos de obras públicas intensivas en mano de obra y al efecto multiplicador que las transferencias de efectivo tienen en la economía local.
- iv) En principio, las transferencias apuntan a beneficiar a alrededor de 5 millones de etíopes que sufren de inseguridad alimentaria crónica.
- v) Las transferencias están destinadas a las personas más aquejadas de inseguridad alimentaria crónica, independientemente de la tierra, la capacidad de trabajo y otros activos que en ese momento posean en los *woredas* seleccionados. Si bien el objetivo final es la graduación – que se logra mediante una combinación del PRSP y otros programas de seguridad alimentaria –, la capacidad para graduarse no constituirá un criterio de admisibilidad para los beneficiarios.



vi) Aunque el programa adhiere al principio de “pago en efectivo primero”, las transferencias efectuadas en el marco de las PRSP incluirán inicialmente **efectivo y alimentos**. La situación del mercado local, la existencia de capacidad institucional y la disponibilidad de recursos – según estipula el Manual de Ejecución del Programa – determinarán el tipo de transferencias.

vii) El Gobierno de Etiopía ha acordado que el flujo de fondos cumpla con lo dispuesto en su Programa de Gestión y Control del Gasto, que se inscribe en el marco del Programa de Reforma de la Administración Pública. El Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico trazará una estrategia para encaminar los acuerdos de gestión financiera hacia el sistema principal del Gobierno a través de la Oficina de Finanzas y Desarrollo Económico. El Gobierno de Etiopía prevé dar comienzo al Canal 1 del PRSP en enero de 2006.

viii) Las ONG que cuentan con experiencia y capacidad pertinentes han resultado fundamentales durante el primer año de ejecución del Programa, y su participación seguirá estando sujeta a su aceptación de las disposiciones recogidas en el Manual de Ejecución del Programa.

Definición de principios y cuestiones no negociables

La definición de principios fundamentales y cuestiones no negociables a nivel central constituye una estrategia importante para mantener el programa bajo control. Dichos principios son aplicables a todas las etapas de ejecución del programa y definen la forma en que operan las entidades descentralizadas encargadas de su puesta en marcha, aportando además claridad sobre su operativa (recuadro 1).

Definir estos principios resulta también importante para realizar un monitoreo y una gestión centralizados del programa, puesto que permite determinar las principales cuestiones que deben vigilarse. Cuanto más generales y menos numerosos sean los principios, más fácil será la gestión y el monitoreo del programa. No obstante, puede que esto no sea factible en todos los casos, habida cuenta de la multiplicidad de objetivos que deben atenderse (cuadro 1).

Cuadro 1. Ejemplos de herramientas para gestionar el programa

Herramienta	Ejemplos de estudios de casos
Definición de principios y cuestiones no negociables	Las transferencias oportunas, suficientes y garantizadas se definieron como uno de los principios de los programas de redes de seguridad productivas (PRSP), pues sus datos sirven de indicadores clave para los programas de monitoreo y para evaluar el desempeño de los gobiernos locales.
Financiación	En la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER) de la India se especifican las condiciones que deberán cumplirse para que el gobierno central desembolse una segunda cuota de financiación a un estado.
Legislación	El sistema tiene un mandato basado en una ley especial que confiere el derecho jurídico al empleo y que obliga al gobierno a hacerlo efectivo. Los Programas Ampliados de Obras Públicas (PAOP) se valen de las disposiciones establecidas en la Ley de Distribución de Ingresos que rige la forma en que se distribuyen los ingresos entre los gobiernos nacional, provincial y local, a fin de que las provincias y los municipios destinen financiación a los PAOP.
Manuales de ejecución, directrices y códigos de buenas prácticas	A modo de ejemplo, la Ley LNMGGER establece que quienes así lo soliciten deberán recibir una tarjeta de trabajo. Describe, además, los requisitos para obtenerla, y autoriza a los estados a elaborar y expedir sus propias tarjetas. El PRSP establece directrices para las inversiones del programa en tierras privadas, aunque la decisión de llevarlas a cabo recae, en última instancia, en los Grupos de trabajo sobre seguridad alimentaria locales.
Incentivos	El PAOP ha dispuesto que los municipios que superen los objetivos de creación de empleo reciban incentivos. Los montos de dichos incentivos serán proporcionales al número de empleos generados por encima de las metas mínimas de creación de empleo.
Monitoreo y auditorías	El sistema de información para la gestión de la LNMGGER es una herramienta fundamental que permite al gobierno central determinar rápidamente las principales áreas en que no se está cumpliendo la Ley.



Financiación

La manera más habitual que tienen los gobiernos centrales de mantener el control y la influencia sobre los programas es controlar su financiación. Para ello es fundamental que los fondos se asignen de una forma justa, transparente y previsible, a fin de facilitar a las instituciones encargadas de su ejecución la planificación de su trabajo. Ahora bien, es también necesario incluir mecanismos que permitan retener los fondos en caso de que los principios o las directrices no se cumplan, o asignar fondos adicionales a las instituciones de ejecución que muestren un desempeño satisfactorio. También pueden utilizarse incentivos fiscales, entre otros, como se menciona a continuación.

Legislación

La legislación es otra posible herramienta para apoyar la gestión del programa. Puede haber leyes que se refieran específicamente a los PPE o bien el programa puede disponer que se promulguen enmiendas a la legislación vigente.

Manuales de ejecución, directrices y códigos de buenas prácticas

Los manuales de ejecución del programa son herramientas fundamentales de los PPE, y ayudan a los gobiernos centrales a definir las decisiones que pueden y deben adoptarse a nivel local, y aquellas que corresponden a la esfera nacional. Sin embargo, es importante que los manuales distingan claramente entre requisitos obligatorios y directrices recomendadas.



© OIT/Mito Tsukamoto

También conviene que especifiquen las medidas que podrá tomar el gobierno central en caso de que no se cumplan esos requisitos obligatorios.

Incentivos para los órganos de ejecución de los programas

Los gobiernos centrales también pueden recurrir a incentivos para alentar a los gobiernos locales a mejorar la puesta en marcha de sus programas. Estos incentivos pueden ser de carácter institucional, por ejemplo, los fondos adicionales que pueda recibir un gobierno local en reconocimiento de su desempeño; asignarse al personal que trabaje en el programa, por ejemplo, como bonificaciones para quienes cumplan o superen los objetivos de desempeño; y combinarse con medidas disuasivas como sanciones, recortes en la financiación o la imposición de requisitos de cofinanciación.



Monitoreo y auditorías

El monitoreo y las auditorías son también herramientas fundamentales a la hora de gestionar los programas, ya que son las principales fuentes de información en que se basan las decisiones clave en materia de gestión. La utilización de tecnología de la información permite tener rápido acceso a información detallada, y aumentar en gran medida las posibilidades de centralizar eficazmente la gestión del programa.

Principales aspectos del marco institucional

En el proceso de diseño institucional deberán considerarse algunos aspectos clave, cuya comprensión y definición ayudarán a establecer una estructura institucional más efectiva.

Rendición de cuentas y autoridad

En la estructura institucional debe quedar claro quién debe rendir cuentas ante quién en cuanto a la ejecución del programa. Podría tratarse, en algunos casos, de una tarea compleja; por ejemplo, si un ministerio responsable debe actuar junto con otros ministerios para asegurar la eficacia del programa, pueden plantearse dificultades o demoras debido a que dicho ministerio solo debe rendir cuentas ante el Jefe de Gobierno.

Del mismo modo, en los países que tienen una estructura federal, los gobiernos subnacionales no rinden cuentas directamente al gobierno nacional o federal, y tanto el marco institucional como el programa deberán necesariamente reflejar un abordaje colectivo.

La rendición de cuentas está estrechamente vinculada al tema de la autoridad. Si los responsables del programa, por ejemplo, los ministerios encargados, carecen de autoridad frente a quienes se encargan de la ejecución de los proyectos, por ejemplo, los gobiernos locales, será preciso



crear mecanismos especiales que aseguren que el PPE tenga una autoridad que rinda cuentas de su actuación. Estos mecanismos pueden crearse mediante una legislación especial, como en el caso de la Ley LNMGGGER de la India, o mediante leyes vigentes que regulen las relaciones intergubernamentales, como la Ley de Distribución de Ingresos y los préstamos condicionales de Sudáfrica, o a través de acuerdos de financiación que faculten a los ministerios responsables a controlar los recursos financieros y retener o reducirlos si los gobiernos locales no actuasen de conformidad con los objetivos del programa.

Responsabilidades financieras y fiduciarias

La gestión financiera y los arreglos fiduciarios son otros elementos importantes del diseño institucional, y deberán estar en consonancia con la estructura de rendición de cuentas y de autoridad, aunque pueda resultar difícil de lograr en algunos casos. En particular, cuando las comunidades participan en la puesta en marcha de los PPE, suele ser difícil delegar parte la gestión de las finanzas y las responsabilidades fiduciarias a ciertos miembros de la comunidad, pues frecuentemente no cumplen los requisitos de competencia del gobierno en esta materia. En la mayoría de los casos, estas tareas permanecen en la órbita del gobierno, por lo general del gobierno local, quien está en una mejor posición para trabajar junto con la comunidad. En otros casos, pueden designarse ONG como intermediarias, de manera que ayuden a fomentar la capacidad de los miembros de la comunidad y lograr el cumplimiento de las obligaciones.

Capacidad y experiencia técnicas

La ejecución de los PPE requiere capacidad y experiencia técnicas considerables, de las que no siempre disponen los ministerios del gobierno. Por lo tanto, es preciso que desde la fase inicial se evalúe si se cuenta con la experiencia necesaria para desempeñar ciertas funciones o, de lo contrario, habrán de crearse los mecanismos adecuados. Por otra parte, también deberá reconocerse la experiencia de los gobiernos y los ministerios en la ejecución de los PPE, y se deberán buscar sus aportaciones y consejos, especialmente en materia de diseño a nivel local y regional. El PRSP, por ejemplo, se basa en gran medida en los conocimientos adquiridos durante años de ejecución de programas de socorro en emergencias para facilitar la asignación de presupuestos a las distintas regiones y distritos. En muchos países deben realizarse esfuerzos concretos para fortalecer la capacidad de ejecución a nivel local. Más adelante se analiza este tema en forma separada y en mayor profundidad.



Mandato

Otro tema importante que debe considerarse es el mandato de los diferentes ministerios relativo a su responsabilidad de realizar ciertas actividades o adoptar decisiones en materia de diseño, pues ello puede suscitar tensiones si no se aborda en el marco del programa. Como regla general, los ministerios de trabajo son los responsables de regular el nivel de los salarios y las condiciones de trabajo, pero más allá de ello, apenas intervienen en los PPE. No obstante, en la mayoría de los casos, será preciso consultarlos e implicarlos en la fijación de un salario apropiado y otras condiciones de empleo, ya que posiblemente estarán en una situación inmejorable para evaluar las repercusiones de los PPE en el resto del mercado de trabajo.

También surgen otras cuestiones relacionadas con el mandato cuando se definen y ponen en práctica las actividades de los PPE. Por ejemplo, los ministerios de educación suelen ser los encargados de planificar la creación de escuelas o, por lo menos, de decidir cuál será su emplazamiento. Si la dirección del programa decide construir una escuela, puede ocurrir que ello no solo sea ajeno al mandato del programa, sino también que se construyan escuelas por duplicado o en sitios poco adecuados, o bien que estas no se adecuen a las normas del ministerio, entre otras cosas. Además, independientemente de quién construya la escuela, el ministerio de educación será el responsable de dotarla de personal y de ponerla en funcionamiento, así como de planificar en consecuencia. Si el ministerio de educación no está lo suficientemente interiorizado en el proyecto, es posible que la escuela quede abandonada por mucho tiempo, como ocurrió en el PRSP, de Etiopía, y el Programa de Obras Públicas Basado en la Comunidad, de Sudáfrica.



Puede que la función del ministerio rector se dificulte si el asociado en la ejecución cuestiona su participación en un programa. Tal fue el caso del PAOP de Sudáfrica, en que frecuentemente se comprometió la participación del Ministerio de Obras Públicas en actividades del sector social, pues muchas de las otras partes interesadas cuestionaban que participara en programas como el de Desarrollo de la Primera Infancia. Esto debilitó el mandato de ese ministerio rector porque, pese a que respondía en última instancia por el programa, otros ministerios o interesados se resistían a su pedido de que avanzaran más rápido.

Estructuras e instituciones existentes frente a nuevas estructuras e instituciones

El grado de aprovechamiento de las instituciones y las estructuras existentes, frente a la creación de instituciones y estructuras nuevas, plantea un dilema importante al diseño institucional. Según la situación de un país, es posible que más de una institución que ya exista esté en condiciones de gestionar un PPE, entre otras:

- ministerios competentes (por ejemplo, ministerios de obras públicas o de desarrollo rural), que cuentan con los conocimientos técnicos necesarios para ejecutar dichos proyectos;
- ministerios rectores (oficinas de presidentes o primeros ministros), que tienen el poder suficiente para coordinar los proyectos llevados a cabo por los distintos ministerios técnicos competentes;
- fondos sociales u organismos de obras públicas ya existentes que utilizan procedimientos más simples y rápidos, sistemas de información para la gestión bien establecidos, etc.

Lo mismo ocurre con ciertas actividades que pertenecen a la esfera de ejecución del proyecto. Quienes posean las capacidades necesarias, podrán incorporar fácilmente las funciones de los PPE: aunque el personal sea insuficiente, los sistemas y procedimientos ya se encuentran operativos. Si ya existe una sección de adquisiciones en una institución del gobierno local, es probable que también pueda ocuparse de las adquisiciones relacionadas con el PPE. Aunque ello pueda requerir la contratación de personal adicional, suele ser una opción más rápida y sencilla que establecer una sección o procedimientos y sistemas de adquisición nuevos.

Por otra parte, la burocracia existente a menudo tiene dificultades para cambiar sus prácticas de trabajo cuando un programa utiliza nuevos procesos o formas de operar. Por ejemplo, secciones u oficinas de la juventud podrían encargarse de la contratación de todos los jóvenes desempleados, pero si un programa se focaliza solo en los más pobres, es posible que estas secciones no logren encontrar participantes y vuelvan a los procedimientos de contratación antiguos.



Encontrar el equilibrio entre movilizar a las instituciones existentes y establecer cargos nuevos y específicos siempre plantea un desafío. El diseño del marco institucional de un PPE exige una comprensión cabal de la naturaleza y el alcance de las diversas funciones que en él intervienen. En la siguiente sección se examina esta cuestión en mayor detalle.

Funciones institucionales típicas de los PPE

Existe un conjunto de funciones comunes a todos los PPE y un aspecto fundamental del diseño institucional es determinar la ubicación más idónea para cada una de ellas. A este respecto, deberán tenerse en cuenta factores tales como la experiencia, la capacidad, el mandato y la importancia política del programa.

A continuación se analizan las funciones típicas de un programa. En ese sentido, cabe distinguir, generalmente, entre dos conjuntos de funciones: uno a nivel central y otro a un nivel más descentralizado. Algunas funciones abarcan ambos conjuntos y otras dependen del diseño del programa.

Funciones centralizadas

A nivel central, todos los programas cuentan con una institución o comité directivo que dirige el programa en términos políticos y administrativos. El responsable político de esa institución suele actuar como promotor político del programa, y rinde cuentas de él ante el gobierno, con quien también coordina cuestiones relativas a su funcionamiento. Así pues, coordina temas presupuestarios y financieros con los ministerios de finanzas, así como con otros ministerios responsables de la ejecución del programa,

como los encargados de la capacitación, y los que velan por la protección y el bienestar social. Puesto que estas funciones entrañan desafíos importantes, suele ser conveniente limitar el número de ministerios participantes a fin de facilitar el proceso de coordinación.

Es habitual que la institución rectora o el comité directivo nacional deleguen la gestión diaria del PPE en otra entidad, dependencia o unidad especial. La institución o el ministerio rector que dirige o gestiona la totalidad del programa necesitará contar con las siguientes capacidades:

- **diseño del programa:** diseñar el programa global, entre otras cosas, establecer sus objetivos y arreglos de financiación;
- **aspectos económicos/fiscales:** justificar el presupuesto y demostrar la eficacia económica del programa;
- **aspectos políticos/populares:** buscar apoyo político para el programa y comunicar su impacto y beneficios;
- **planificación y coordinación:** coordinar las actividades del programa entre los distintos ministerios y entre gobiernos nacionales y locales;
- **gestión del programa;**
- **monitoreo y evaluación:** reunir y analizar informes con miras a mejorar el desempeño del programa y la adopción de decisiones, y evaluar sus resultados a los efectos de mejorar su diseño;
- establecimiento de una secretaría del comité directivo/estructura de coordinación.



© OIT/Mito Tsukamoto

Además de estas funciones, el ministerio rector del programa frecuentemente desempeña una función de orientación y de supervisión respecto de las siguientes actividades:

- **aspectos técnicos (específicos de cada sector):** establecer normas y pautas de diseño y asegurar la calidad de las intervenciones;
- **participación y movilización de la comunidad:** definir procedimientos operativos para promover la participación en el ámbito local, la equidad en los procesos de contratación, y las aportaciones con miras a identificar proyectos y asignar prioridad a las actividades;
- **informes:** asegurar que se dispone de la capacidad necesaria para presentar informes sobre las actividades; especificar formatos y procedimientos para la presentación de informes;
- **verificación y auditorías:** definir normas de auditoría y llevar registros que deben estar disponibles para el proceso de auditoría.

Funciones descentralizadas

Las funciones y capacidades conexas siguientes son las necesarias en el plano descentralizado:

- determinar los proyectos, de manera que contribuyan a alcanzar los objetivos del programa y cumplir sus requisitos;
- definir su ubicación, y así facilitar el acceso de los participantes;
- contratar trabajadores, seleccionándolos a nivel local y, si es preciso cumplir ciertos requisitos, realizar una evaluación para determinar si los cumplen;
- gestionar las obras: los proyectos y las obras se gestionarán, en última instancia, a nivel local a efectos de que se consigan productos de calidad;
- informar de los avances (de los proyectos): deberán presentarse informes periódicamente sobre los progresos realizados;
- administrar el proyecto: los proyectos deben administrarse a nivel local, para así hacer un monitoreo de la asistencia, la productividad, los materiales utilizados, etc.

Funciones centralizadas o descentralizadas (según el diseño del programa)

Algunas funciones pueden ser centralizadas o descentralizadas, dependiendo de las circunstancias locales y el propio diseño del programa.

- 
- Tareas administrativas relacionadas con los participantes: la participación en el programa puede registrarse y administrarse en diversos planos, lo cual repercute de distinta manera en el diseño del programa.
 - Remuneración de los trabajadores: las autoridades o los contratistas locales pueden pagar a los trabajadores en efectivo, o bien a través de un banco o de un sistema de pago electrónico. Los avances en las tecnologías de la información y la comunicación han permitido mejoras significativas en esta área, pues ofrecen opciones como la realización de pagos mediante el teléfono móvil, servicios bancarios, cajeros automáticos, etc.
 - Aprobación de proyectos y actividades: es posible descentralizar en gran medida los diferentes niveles de aprobación. En casos extremos, puede delegarse la facultad de aprobar en la comunidad, o puede recaer en la máxima autoridad ejecutiva del programa, por ejemplo el ministro a cargo. Ello dependerá de muchos factores, entre otros, el grado general de descentralización, en particular el grado de transferencia de funciones desde el gobierno central a los gobiernos locales.
 - Adquisición de herramientas y materiales: estas funciones también pueden desempeñarse en distintos planos y depender de muchos factores. La dirección del programa puede adquirir las herramientas a nivel central, y así aprovechar los posibles ahorros de comprar grandes cantidades, o puede querer asegurar un nivel de calidad adecuado, o beneficiar a empresas del mercado local. El tamaño del país o la provincia, y las posibles dificultades logísticas, serán factores importantes que deberán tenerse en cuenta a la hora de adoptar decisiones.

La importancia de algunos de estos elementos amerita un abordaje más en detalle a continuación.

Tareas administrativas relacionadas con los participantes

La forma en que se gestiona la participación en un PPE es de vital importancia para la consecución de sus objetivos y para la forma que este adoptará. Son diversas las modalidades y procesos de selección y contratación de los participantes. Algunos se basan en el trabajo que el programa pueda efectivamente proporcionar, por lo que los trabajadores se contratan en la medida en que se necesiten. Otros tienen en cuenta la cantidad de gente que necesita empleo, y los trabajadores solicitan trabajar en el programa, tras lo cual se asigna a proyectos o actividades en particular. Se examinarán en mayor profundidad los diversos procedimientos de selección y contratación, pues son elementos fundamentales del diseño del programa con importantes repercusiones a nivel institucional.

Procedimientos de selección de trabajadores basados en los proyectos

Cuando los PPE seleccionan la mano de obra sobre la base de sus proyectos, contratan a los trabajadores para un proyecto en particular, y la relación de trabajo cesa una vez finalizado el programa o cuando ya puede prescindirse de su trabajo. La duración del empleo depende entonces de las necesidades de mano de obra del proyecto, y no de las necesidades del trabajador. Suele reconocerse que el proyecto, o los proyectos que se lleven a cabo en determinada zona, no crearán suficientes puestos de trabajo para emplear a todos los que deseen trabajar en el programa. En algunos casos, ello da lugar a la rotación de los trabajadores, otorgándoles aproximadamente la misma cantidad de días de trabajo, con la finalidad de distribuir el trabajo y los ingresos en la comunidad de manera equitativa.

En los procedimientos de selección basados en los proyectos, el organismo o la entidad responsables de su ejecución son quienes contratan a los trabajadores, aunque por lo general lo hacen a través de estructuras comunitarias especiales o ya existentes, como los comités directivos de los proyectos. El organismo encargado de la puesta en marcha del proyecto realiza las contrataciones con arreglo al manual de ejecución del programa. Se realiza un cálculo de la cantidad de trabajadores necesarios o se elabora un histograma de la mano de obra para el proyecto, y a partir de allí se seleccionan los miembros de la comunidad local. Por lo general, no existe un registro centralizado de trabajadores o solicitudes de trabajo, puesto que cada proyecto lleva sus propios registros. Si bien la gestión de este procedimiento de selección es simple y económica, presenta algunas desventajas importantes, especialmente en lo que hace a la evaluación del programa. Como los registros se mantienen en el ámbito del proyecto, no es posible averiguar si los trabajadores participan en múltiples proyectos. Además, no hay constancia de la demanda total de empleo o del grado en que el programa la satisface. Esto sucede porque, en general, no se lleva registro de las personas que no son empleadas, y no se les pregunta a los trabajadores su disponibilidad en días de trabajo. Tal como se examinó en más detalle en la Nota orientativa sobre monitoreo y evaluación, suele ser muy difícil centralizar los registros de empleo de los proyectos, y por ello rara vez se hace. Así, este procedimiento de selección y contratación tiene un carácter completamente descentralizado, y es el que suele aplicarse en el PAOP, de Sudáfrica.

Procedimientos de selección basados en los programas

En esencia, los procedimientos de contratación basados en los programas llevan la selección a un nivel superior al del proyecto, esto es, a la propia comunidad, o al nivel más bajo de la administración local. Se les pide a los posibles trabajadores que se postulen o se registren para trabajar y se lleva un



registro local de los postulantes. Dependiendo del programa, se aplican criterios de elegibilidad, como ocurre, por ejemplo, en el PRSP de Etiopía, en que solamente los hogares cuyos miembros se considera padecen inseguridad alimentaria pueden trabajar en el programa, y no se seleccionan postulantes que no reúnan esas condiciones. Este proceso es organizado por el equipo de tareas sobre seguridad alimentaria de la comunidad, quien realiza todas las evaluaciones y comunica sus recomendaciones en una reunión comunitaria pública. Posteriormente, remite las recomendaciones al Consejo del Kebele (estructura de gobierno local a la que está sujeta la comunidad) para su aprobación.

Ahora bien, una vez que se ha seleccionado a los participantes es el consejo quien decide el momento en que se necesita mano de obra y cuándo esta debe estar disponible para trabajar, asignándose trabajadores a los proyectos en función de las necesidades. Los participantes tendrán derecho a trabajar un determinado número de días, dependiendo del tamaño de la familia, y el consejo, que también gestiona los proyectos, planifica las actividades de tal forma que haya trabajo para todos los trabajadores.

En la India, los participantes del LNMGGER deben registrarse ante el *Gram Sabha* – la estructura de gobierno local – antes de recibir una tarjeta de trabajo. Una vez que la tienen, están en condiciones de solicitar empleo para determinados períodos de tiempo. El *Gram Sabha* organiza el proceso de asignación de solicitantes de empleo a los proyectos locales y, si fuese necesario, da inicio a programas adicionales para ofrecer empleo a todos los participantes.

Así pues, los procesos de selección basados en los programas requieren una función de selección independiente, que no solo permita elegir a los participantes, sino que además lleve un registro de todas las personas que ya hayan sido seleccionadas y de las que no. Esta función, que conlleva un importante trabajo administrativo, suele ser responsabilidad del gobierno local ya existente. Además de las funciones administrativas, también se deberán realizar las siguientes tareas:

- gestionar la selección de conformidad con las reglas del programa, lo cual puede requerir la verificación de medios de los candidatos u otro tipo de evaluación;
- comunicar los resultados del proceso de manera clara a los miembros de la comunidad;
- organizar la logística de emplear la mano de obra y del desplazamiento de los trabajadores a los sitios en que se llevan a cabo los proyectos.

Estos procedimientos de selección suelen aplicarse en programas dirigidos a todos los integrantes del grupo meta, pues es preciso llevar un registro central que permita evaluar si se ha llegado o no a todos los beneficiarios.

De este modo, son más comunes en programas a largo plazo y en gran escala, así como en el LNMGGGER.

En algunos países, las oficinas de empleo pueden ser lo suficientemente accesibles para los posibles participantes de los programas. De ser así, pueden colaborar o encargarse de todo el proceso de reclutamiento de participantes para los PPE. Un ejemplo de ello es Kosovo, donde se decidió utilizar las oficinas de empleo puesto que:

- tanto los PPE como las oficinas de empleo dependían del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social;
- Kosovo es un país pequeño, y todas las zonas rurales están relativamente cerca de algún pueblo que tenga oficina de empleo;
- en las oficinas de empleo ya se lleva un registro de las personas desempleadas y de quienes reciben prestaciones de seguridad social, lo cual facilita las tareas de focalización del grupo meta.

En general, las oficinas de empleo tienden a ser más efectivas en las zonas urbanas y en los países de ingresos medios. Pero si están presentes en las zonas donde se lleva a cabo el programa, pueden reducir significativamente los costos de focalización y contratación, y a su vez mejorar la consolidación y el manejo de los datos de los beneficiarios, y servir de nexo entre los participantes y otras intervenciones complementarias, entre otras, los servicios de colocación, la capacitación o las becas para estudios posteriores.

Remuneración de los participantes

Se podrá pagar a los participantes en el marco del proyecto o del programa. En el primer caso, los agentes de ejecución pagan el salario – fijado en función de las tareas realizadas – directamente a los trabajadores. Puede que en determinadas circunstancias, en particular situaciones de emergencia, algunos programas adopten otras prácticas, sobre todo cuando el cometido principal es transferir ingresos a los beneficiarios. Los agentes encargados de la puesta en marcha de los proyectos son quienes están a cargo del sistema global de remuneración, y pueden pagar en efectivo, en especie o, cada vez más, a través de cuentas bancarias u otros medios electrónicos.

La dependencia del gobierno local que lleva el registro de todos los participantes suele ocuparse de la administración de los pagos del programa. Los agentes de ejecución de los proyectos informan a dicha dependencia del número de días trabajados y de cuánto se les debe a los beneficiarios, tras lo cual se efectúa el pago de forma centralizada. Este sistema tiene varias ventajas, en particular su eficiencia para procesar un gran número de pagos relativamente pequeños.



© OIT/Mitō Tsukamoto

No obstante, cuando las dependencias del gobierno local se hacen cargo de seleccionar y remunerar a los participantes, así como de llevar los registros, se deberá tener en cuenta un factor de costo ya que se requerirán mayores capacidades para el buen funcionamiento de estos procesos. Dado que la situación financiera de muchos gobiernos locales no admite la contratación de personal administrativo y de gestión adicional para estas funciones, deberá cuidarse de incluir dichos costos en el diseño del programa. Cuando estas funciones se llevan a cabo en el ámbito del proyecto, los costos suelen incorporarse dentro de los costos de gestión del proyecto.

Las ventajas de la selección y la remuneración en el ámbito del programa son mayores cuanto mayor sea el número de participantes. Desde una perspectiva general del programa, la inversión suele recuperarse gracias a la eficiencia ganada en términos de costos de contratación y remuneración, así como al ahorro en los procesos de monitoreo y evaluación del programa o, por lo menos, en su mejora.

En muchos países, los sistemas funcionan mejor cuando todas las actividades se mantienen en un mismo nivel administrativo y cuanto más cerca estén del sitio donde se realizan los trabajos. Puede ocurrir que los organismos centrales encargados de procesar los pagos no den prioridad suficiente al procesamiento del pago, sobre todo si esta tarea no es parte de su mandato principal. Con todo, es fundamental pagar a los trabajadores en forma regular y oportuna, pues los retrasos tienen un efecto muy negativo en el ánimo de los trabajadores y sus familias. Las demoras suelen ser más comunes cuando los organismos en cuestión no rinden cuentas directamente ante los trabajadores y las comunidades. Como es de esperar, las entidades que están en contacto directo con los beneficiarios suelen

tener los mayores incentivos para asegurar que los pagos se distribuyan a tiempo y conforme a lo convenido.

Definición, diseño y puesta en marcha de los proyectos

En general, la definición, el diseño y la puesta en marcha del proyecto se realizan a nivel local, ya sea a través de gobiernos locales u oficinas regionales o locales de ministerios nacionales. El papel del ministerio rector suele limitarse a ofrecer directrices, especificaciones y normas para los proyectos.

Lo ideal es que el proceso de definición del proyecto se vincule fuertemente a la comunidad, de manera que le sea más útil y pertinente. Además de un conjunto de directrices, que incluyen una lista de actividades autorizadas, deberá cuidarse de que las actividades que puedan ser positivas para una comunidad no tengan efectos negativos en otras. Por ejemplo, en el caso de proyectos de infraestructura relacionada con el agua, la construcción de presas o canales de riego pueden tener un impacto negativo en las comunidades que se encuentran aguas abajo.

El diseño del programa es importante para su éxito a largo plazo. Es importante contar con expertos en el sector para asegurar que el diseño es eficaz en función de los costos. Esto se aplica tanto a las actividades relacionadas con el medio ambiente o la infraestructura y los servicios sociales. Por ejemplo, cuando se plantan árboles es importante plantar las especies autóctonas en los lugares adecuados e instalar un sistema de riego regular para favorecer la supervivencia de los plántones. Por lo tanto, las instituciones locales responsables del diseño de los proyectos necesitan conocimientos técnicos y recursos para garantizar un diseño satisfactorio.

Muchos gobiernos locales no tienen suficiente personal capacitado o presupuesto para diseñar los proyectos, y puede que muchos sean reticentes a asignar recursos suficientes al diseño del programa debido a la presión a la que se ven sometidos de transferir gran parte de los recursos a los sectores más pobres en forma directa. Esto ocurre a pesar del hecho de que por lo general se acepta que la inversión en un buen diseño se compensa a la larga por el aumento de los beneficios secundarios, como un mejor funcionamiento, bienes más duraderos y costos de mantenimiento más bajos.

Habitualmente, la puesta en marcha del proyecto se realiza en el nivel más local posible. Se hace especial hincapié en contratar trabajadores del medio local, así como en utilizar materiales de fabricación local, contratar proveedores locales y utilizar ONG locales, organizaciones comunitarias o estructuras de la comunidad para la gestión de los proyectos – pues ello facilita la gestión de un gran número de proyectos a los gobiernos locales, que puede que no tengan la capacidad necesaria. En el PRSP, por ejemplo,

el presupuesto administrado por los *woredas* (distritos locales) representa, en promedio, más del 50 por ciento del presupuesto total.

La participación de terceras partes puede plantear dos desafíos serios. El primero tiene que ver con las adquisiciones y la naturaleza de los acuerdos celebrados entre los gobiernos locales y las terceras partes que participen en la ejecución. El segundo, se refiere a la participación de entidades privadas, por lo general contratistas.

Dependiendo de la legislación local en materia de adquisiciones, los gobiernos locales pueden tener dificultades para optimizar la participación de las comunidades en los proyectos, ya que es posible que estas no estén en condiciones de cumplir con los requisitos relativos a los procesos de adquisición. Al mismo tiempo, la legislación puede impedir que los gobiernos locales transfieran recursos a estructuras locales si no se ha seguido el proceso especificado para las adquisiciones. Sabido es que la contratación de trabajadores locales no suele acarrear ningún problema, y que las dificultades surgen a la hora de adquirir materiales o contratar empresas locales para un determinado proyecto. Los retrasos en los proyectos y las actividades son un problema común que se debe sobre todo al hecho de que los procedimientos de adquisición llevan mucho tiempo. Por este motivo, es posible que algunos trabajadores estén inactivos y no reciban ingresos, mientras que otros reciben ingresos sin estar trabajando, ya que no cuentan con las herramientas o los materiales necesarios. Es por tal motivo que los programas elaboran procedimientos de adquisición simples y rápidos.

En el caso de que se utilicen contratistas privados para la puesta en marcha del proyecto, es fundamental que el gobierno local sea capaz de gestionarlos adecuadamente. Si la capacidad de gestión del gobierno es insuficiente, el trabajo será de baja calidad, se crearán menos empleos y se tratará a los trabajadores de forma injusta.

Uso de intermediarios: agencias, consultores, contratistas y comunidades

En muchos países, los gobiernos no tienen los medios de poner en marcha un PPE por sí mismos y, por tanto, buscan intermediarios que los ayuden. En este contexto, el término “intermediario” designa a aquellos que operan entre el gobierno y los participantes del programa.

La función de los intermediarios es variable, aunque por lo general desempeñan las tareas que los propios gobiernos no pueden realizar. Algunos intermediarios típicos son los bancos o las oficinas de correos, que se ocupan del pago de los beneficiarios; los contratistas, que ejecutan los proyectos y emplean a trabajadores; y las estructuras de la comunidad, que colaboran en el reclutamiento de los trabajadores.

Los consultores pueden resultar útiles para el proceso de diseño y la supervisión de las obras. Es común recurrir a organizaciones no gubernamentales para ayudar a las comunidades en la planificación y la organización del trabajo y, en algunos casos, en la realización de trabajos que son técnicamente sencillos, si se cuenta con la capacidad necesaria.

Con frecuencia los contratistas e intermediarios ayudan a disminuir las necesidades de capacidad del gobierno. Además, cuando el gobierno carece de la competencia técnica necesaria, se pueden procurar capacidades específicas mediante la participación de contratistas e intermediarios, lo cual ayuda a mejorar la aplicación del programa.

El uso de intermediarios supone de antemano que el gobierno es capaz de administrar los contratos necesarios con el fin de que los intermediarios cumplan sus obligaciones contractuales. La capacidad que esta tarea requiere no debería subestimarse.

La participación de intermediarios puede también ser una estrategia deliberada del gobierno para fomentar la capacidad de los contratistas locales, y es una práctica común cuando la intención es promover el desarrollo de dichos contratistas o utilizar a la comunidad para definir y/o gestionar proyectos u obras.

En caso de que la capacidad del gobierno se vea limitada, recurrir a contratistas que “solo provean mano de obra” puede ser una opción válida, pues plantea pocos riesgos contractuales. Los contratistas de mano de obra compiten básicamente por la gestión y la administración de los trabajadores, y quienes sean capaces de contratar trabajadores, administrar sus contratos y pagar sus salarios en forma más eficiente serán a quienes se adjudiquen los contratos – liberando así al gobierno de todas estas tareas. El



personal técnico de gobierno podrá entonces centrarse en las tareas de supervisión y adquisición de materiales. Otros mecanismos que pueden tenerse en cuenta son los contratos comunitarios, en que las comunidades organizan y administran gran parte de las obras por sí mismas.

Contratación comunitaria

La “contratación comunitaria” designa la participación directa de la comunidad en la puesta en marcha de sus propios proyectos. Dependiendo de la situación y el modelo de contratación, el grado de responsabilidad de la comunidad podrá variar. El objetivo no es únicamente ayudar a la comunidad a acceder a mejores servicios e infraestructura, sino también promover el desarrollo de su capacidad y poner a su disposición experiencia en la negociación con asociados gubernamentales y no gubernamentales, y en las tareas de organización y contratación.

A diferencia de la contratación convencional, en una contratación comunitaria el contratista puede ser la comunidad en su conjunto, un grupo o bien una pequeña empresa que la integre. De este modo, el contratista se convierte también en beneficiario de los bienes creados o los servicios prestados. Los representantes de la comunidad pueden actuar como representantes de los beneficiarios y también como contratistas. Dado que la superposición de funciones y responsabilidades puede dar lugar a conflictos de intereses, el contrato comunitario constituye una herramienta muy importante para definir la relación entre los diferentes actores que participan en el proyecto, y para aclarar sus funciones, derechos y obligaciones respectivos. Existen muchas maneras de celebrar contratos comunitarios, que dependerán en gran medida de la capacidad de la comunidad, el grado de apoyo disponible, las fuentes alternativas de prestación de servicios, la complejidad técnica de la infraestructura que se creará y la responsabilidad de la autoridad municipal.

Al utilizar una modalidad de contratación comunitaria, la financiación puede canalizarse a través de un organismo de apoyo, o bien brindarse directamente a la comunidad. El mecanismo de financiación repercute en los roles y responsabilidades de cada socio del contrato. Los contratos comunitarios también pueden ser usados cuando un organismo elige y diseña un proyecto, y luego decide adjudicar el contrato de ejecución de las obras a la comunidad, en lugar de a un contratista privado. Esto se aplica sobre todo a las obras de infraestructura y el mantenimiento en pequeña escala.

Con el objeto de que los contratos tengan un alcance manejable, y que las obras se completen de manera satisfactoria, suele optarse por dividir las obras en pequeños paquetes de trabajo con sus correspondientes contratos. En tales casos, el acuerdo inicial con la comunidad puede adoptar la forma de un memorando de entendimiento, en que se establezcan los términos de

asociación con la comunidad y las funciones para el conjunto de mejoras previstas.

En el recuadro que figura a continuación se presenta el ejemplo del Taller de Organización realizado en Sudáfrica, con el fin de impartir capacitación a las comunidades para que aprendan a organizarse y celebrar con ellas contratos con miras a definir y poner en marcha proyectos y actividades.

Recuadro 3. Desarrollo de capacidades y contratación comunitaria

El Programa de Trabajo Comunitario de Sudáfrica se sirve del Taller de Organización para fomentar la capacidad de las comunidades de poner en marcha proyectos. Habitualmente, estos talleres reúnen a 200 residentes de una comunidad para participar en un proceso de un mes de duración encaminado a proporcionarles habilidades de planificación y organización.

Los participantes crean una empresa y contratan trabajo al precio del mercado. Trabajan seis horas por día y al finalizar cada jornada tienen una sesión de aprendizaje de dos horas de duración, cuyo objetivo es aportarles las bases teóricas para que la empresa prospere y al mismo tiempo proporcionarles un lenguaje y un método común para describir y abordar los problemas organizativos que enfrentan las comunidades. Todas estas enseñanzas, así como la documentación procedente de otros talleres, se compilan en un libro que los propios participantes elaboran y que servirá de manual que podrán utilizar una vez finalizado el taller. Dada la variedad de obras y trabajos disponibles, los participantes aprenden a gestionar una empresa compleja, así como a analizar y administrar el trabajo para la realización de las obras a través de procesos de cotización y de distribución del trabajo. Los equipos de trabajo tienen a su disposición instructores que les ayudarán a adquirir competencias profesionales en el transcurso de su trabajo.

A continuación se describen los trabajos realizados en el transcurso de un mes y presentados en un Taller de Organización celebrado en Diepsloot, un municipio cercano a Johannesburgo. Desde sus nuevas empresas, las comunidades identificaron, asignaron prioridad, organizaron y llevaron a cabo las actividades siguientes:

- Los cruces de ríos, frecuentemente utilizados por escolares, eran bien conocidos por las violaciones y los robos que allí se perpetraban aprovechando la tupida vegetación de la zona. Se limpiaron los caminos, se quitaron los juncos y la vegetación que los invadía, y se pusieron piedras para que el cruce fuese más seguro.

- 
- Los participantes realizaron trabajos de paisajismo, plantaron árboles y construyeron huertas en muchos sitios del pueblo.
 - Transformaron un proyecto agrícola deficiente en una empresa de agricultura que suscribió un contrato para abastecer de verdura a una cadena de tiendas (creándose en el proceso 30 nuevos puestos de trabajo de larga duración). En el transcurso del mes, se plantaron dos hectáreas de espinacas, repollos y remolachas, se instaló un sistema de riego por goteo y se cubrió la plantación para protegerla.
 - En una escuela local se pintaron todos los salones de clase y se realizó la instalación eléctrica correspondiente; se arreglaron todas las ventanas rotas; se renovó un conjunto de baños y se construyeron más para tener en cuenta el aumento del número de alumnos; se cortó el pasto, se plantaron arbustos y árboles, y se construyó una huerta. Por último, se colocó un cerco alrededor de la escuela y se realizaron mejoras en el campo deportivo.
 - Un equipo de participantes visitó un total de 2000 hogares en el marco de una campaña para concientizar a la población acerca del VIH, y creó un registro de hogares con niños vulnerables, para así facilitar su cuidado y asistencia.
 - Se lanzó una campaña para reducir el abuso de alcohol en el municipio, que culminó con un evento comunitario en una de las escuelas primarias
 - El personal de 65 guarderías participó en un programa destinado a mejorar el cuidado de los niños, y aprendió a construir juguetes y equipos a partir del material disponible en la zona.
 - Dieciséis maestros de diez escuelas asistieron a un programa de dos semanas de duración sobre entrenamiento deportivo, cuyo broche final fue un día de deportes para niños de todas las escuelas.
 - Los participantes también organizaron un encuentro que reunió al Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, y el Ministerio del Interior, así como al Cuerpo de Policía de Sudáfrica, y donde los residentes se inscribieron voluntariamente para recibir asesoramiento y hacerse la prueba del VIH, anotarse en registros de identidad, solicitar certificados de nacimiento, así como ayudas para la tercera edad y para la manutención de niños.

Programas de países con limitada capacidad a nivel local

En muchos países, los gobiernos locales todavía son el estrato más nuevo y débil del gobierno. La descentralización de las funciones de gobierno al ámbito local sigue siendo un avance reciente, y los municipios y distritos todavía están asimilando sus nuevas responsabilidades. Dado que muchos PPE se apoyan en gran medida en los gobiernos locales para planificar y poner en práctica los proyectos, deberían también prever un componente de

desarrollo de la capacidad del gobierno local, en caso de ser necesario. Asimismo, cuando en la ejecución intervienen contratistas o comunidades locales, los esfuerzos de fomento de la capacidad también deberían dirigirse a ellos.

La importancia de invertir en la capacidad local no puede ser sobredimensionada tal como se ha hecho, y continúa siendo una de las muchas debilidades de muchos PPE. No contar con suficiente capacidad a nivel local – el ámbito donde se ejecuta el programa – puede manifestarse de muchos modos, y tener consecuencias negativas para el programa. Las manifestaciones más usuales pueden ser la corrupción, la calidad deficiente de las infraestructuras, la mala administración de los fondos y unos costos que superan lo previsto. Esto deteriora la imagen del programa y refuerza los argumentos en contra de su continuación o ampliación.

Hay mucha experiencia a nivel internacional en relación con programas de desarrollo de la capacidad que buscan fortalecer la capacidad del gobierno local para ejecutar los PPE. El LNMGGGER de la India, el PAOP de Sudáfrica y el PRSP de Etiopía tienen todos importantes componentes de fomento de la capacidad para la puesta en marcha de los programas en el ámbito local.

Estas iniciativas de desarrollo de la capacidad pueden dirigirse a diferentes áreas, aunque por lo general los programas se centran en lo siguiente:

- planificación de la infraestructura a nivel local
- desarrollo de la capacidad de contratación y administración de contratos
- diseño y especificaciones de trabajo apropiados
- capacitación técnica para la ejecución de las obras
- capacitación en materia de formación profesional
- disposiciones de mantenimiento
- gestión financiera

Cuando se detecta que la capacidad local necesaria para la ejecución del programa es débil, la planificación se convierte en un componente fundamental para mejorar el diseño del programa. A continuación se analizan algunas de las repercusiones clave a este respecto.

Planificación y financiación de las iniciativas de desarrollo de la capacidad

Cuando es preciso desarrollar la capacidad a nivel local, es importante planificar este aspecto cuidadosamente y destinar recursos suficientes a tal fin. Una planificación cuidadosa supone determinar las distintas



capacidades técnicas y de gestión que se requieren y compararlas con las que se poseen. A partir de ello, se deberá formular y presupuestar una estrategia de desarrollo de la capacidad, que podrá requerir la contratación de personal adicional y la capacitación del personal local de que se dispone. Este presupuesto deberá incluirse en el presupuesto total del programa, y tanto los políticos como los financiadores deberán comprometerse a sufragar estos costos. De particular importancia es adoptar una perspectiva a largo plazo, ya que las inversiones en el desarrollo de la capacidad suelen ser más eficaces en términos de costos cuando se consideran a mediano y largo plazo, y pueden parecer elevadas cuando se las evalúa en un período de uno a dos años únicamente.

Expansión gradual

Antes de ampliar el programa a nuevas zonas, es conveniente cerciorarse de que se dispone de la capacidad necesaria. Para ello, los procesos de implantación y expansión del programa deberán ir de la mano de los esfuerzos de creación de capacidad. La manera más simple de abordar este proceso es comenzar abarcando solo una parte del programa, y luego ampliarlo a otras zonas en un período de dos a cuatro años. Por ejemplo, el LNMGGGER comenzó en tan solo 200 de los 600 distritos de la India, y los restantes 400 se comenzaron a incluir recién a partir del tercer año de funcionamiento. Tras cinco años de aplicación, el PRSP recién ahora se está expandiendo a las zonas de población predominantemente nómada debido a las dificultades que planteaba el acceso a este segmento de la población. Por último, si bien el PAOP comenzó oficialmente en todas las provincias y municipalidades, en la realidad muchas de estas municipalidades no lograron adherirse al programa en las primeras fases.

Selección de proyectos y actividades

La naturaleza de los proyectos y las actividades tiene repercusiones importantes para la capacidad técnica a nivel local. La construcción de ciertas infraestructuras, como carreteras o presas, exige un diseño adecuado que evite el desperdicio de los valiosos recursos invertidos. Actividades como el mantenimiento rutinario de caminos, o la limpieza de ríos y calzadas, son mucho más sencillas y resultan menos exigentes cuando la capacidad técnica es limitada, como suele ocurrir en el plano local. Por lo tanto, dependiendo de la naturaleza del programa, podrá convenir centrarse en proyectos más sencillos de llevar a cabo en una primera instancia, para luego emprender proyectos más exigentes desde el punto de vista técnico, una vez que se haya creado suficiente capacidad técnica.

Referencias bibliográficas

-  Edmonds G. y B. Johannessen. 2003. *Building Local Government Capacity for Rural Infrastructure Works* (Bangkok, Organización Internacional del Trabajo).
-  Lieuw Kie Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot. *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Organización Internacional del Trabajo. 2008. *Community Infrastructure in urban areas: Creating jobs while improving low-income settlements* (Ginebra, OIT ASIST). Disponible en: http://www.ilo.org/asia/WCMS_099553/lang—en/index.htm [7 de abril de 2011].

Lista de verificación

DISEÑO DE MARCOS INSTITUCIONALES PARA LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO (PPE)

Responda las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
Evalúe quiénes son los asociados e interesados estratégicos	
Niveles nacional, provincial, de distrito, local	
Organismos gubernamentales (p. ej. trabajo, obras públicas y transporte, medio ambiente, salud, educación y servicios sociales, gobernanza local, tesoro público, finanzas y planificación, comercio e industria, juventud y deportes)	
Organismos donantes (p. ej. instituciones financieras internacionales, entidades multilaterales e internacionales, incluidas las Naciones Unidas)	
ONG y grupos de la sociedad civil	
Sector privado	
Unidades de gestión del programa (finanzas y planificación, sistema de información para la gestión, departamento técnico, monitoreo y evaluación, adquisiciones y administración)	
Determinar quién es el responsable de las siguientes tareas	
Gestión del proyecto, logística, apoyo técnico, gestión financiera, creación de sistemas de pago de salarios que no sean en efectivo y desarrollo de la capacidad local para que puedan asumir estas tareas más adelante.	
Poner en funcionamiento y prestar apoyo al programa (p. ej. concebirlo, ensayar distintos procedimientos)	
Establecer arreglos institucionales a nivel local y elaborar memorandos de entendimiento con el gobierno local y otros asociados (p. ej. decidir qué obras se van a realizar, preparar planes de trabajo)	
Examine los siguientes elementos (y evalúe cómo incorporarlos, si no dispone de ellos):	
Estructuras y procesos de control interno	
Capacidad e integridad en la gestión	

DISEÑO DE MARCOS INSTITUCIONALES PARA LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO (PPE)

Responda las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
Mecanismos para garantizar el cumplimiento de los términos acordados y la legislación vigente (incluidas leyes tributarias) y reglamentaciones	
Mecanismos para garantizar la exactitud de los registros contables	
Mecanismos para controlar y administrar los activos	
Mecanismos para garantizar la transparencia y la responsabilidad en el proceso de adquisiciones	
Un Manual de ejecución operativa para asegurar la coherencia y unas normas y reglas comunes a todos los organismos de ejecución	
Sistema de pago de salarios eficiente y transparente	
Mecanismos para limitar los gastos bancarios de los participantes, y facilitar la retirada de dinero y la accesibilidad a los fondos bancarios o postales.	
Arreglos institucionales que aseguren la coordinación entre los ministerios técnicos competentes y el mecanismo de supervisión	
Procesos de auditoría social en que participen los beneficiarios	
Mecanismos de contratación comunitaria para obras de infraestructura y mantenimiento en pequeña escala	



ISBN: 978-92-2-326771-1



Foto de la portada: © OIT/Marcel Crozet

Elaborado en papel premiado con la Etiqueta ecológica de la Unión Europea,



núm. de reg. F/11/1, suministrado por UPM.