



## SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Evaluaciones****b) Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para la inversión con alto coeficiente de empleo****I. Introducción**

1. En la presente evaluación se analiza la aplicación por parte de la OIT de su estrategia de apoyo a los Estados Miembros con miras a la integración de las cuestiones relativas a las políticas social y de empleo en la política de inversión pública y privada en el sector de la infraestructura y la construcción, teniendo en cuenta las características específicas de la estrategia práctica de la OIT en relación con el resultado 2b.2 del Programa y Presupuesto<sup>1</sup>. Dicha estrategia se conoce como estrategia de inversiones con alto coeficiente de empleo (EIACE). El apoyo técnico a la misma procede fundamentalmente del Sector de Empleo, las oficinas subregionales y dos unidades técnicas regionales basadas en Harare y Bangkok.
2. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con lo dispuesto en el marco de evaluación de la OIT, que fue refrendado por el Consejo de Administración en noviembre de 2005 (documento GB.294/8/1(Rev.)). De acuerdo con las directrices de la OIT en materia de independencia, credibilidad y transparencia, la responsabilidad de la evaluación recayó en la Unidad de Evaluación. La evaluación se llevó a cabo a mediados de 2006 y abarcó el período 2000-2005<sup>2</sup>. El equipo de evaluación estuvo integrado por una persona exterior, responsable de la evaluación, y un funcionario de la Unidad de Evaluación de la OIT; ninguno de ellos ha estado vinculado anteriormente a la estrategia.

<sup>1</sup> Resultado 2b.2: los mandantes de la OIT y las partes interesadas clave integran las cuestiones relativas a las políticas social y de empleo en la política de inversión pública y privada en el sector de la infraestructura y la construcción. Extraído del *Programa y Presupuesto de la OIT para 2006-2007*.

<sup>2</sup> Lo que se ofrece en este documento es un resumen del informe de evaluación completo, el cual puede consultarse en la dirección [www.ilo.org/eval](http://www.ilo.org/eval).

3. La información se ha extraído de cuatro fuentes principales: un estudio de referencia sobre una selección de documentos de proyectos y programas, y estudios de evaluación anteriores; entrevistas celebradas en la OIT; cuestionarios remitidos por correo electrónico al personal de la OIT y a fuentes informadas exteriores (por ejemplo otros organismos de las Naciones Unidas, consultores bilaterales o consultores de programas); y misiones llevadas a cabo en Asia Sudoriental y Africa Meridional (los estudios de caso por país se llevaron a cabo en la República de Sudáfrica, Madagascar, Camboya y Filipinas).

## **II. Visión y estrategia**

4. El programa de apoyo de la OIT a las inversiones con alto coeficiente de empleo se creó a mediados del decenio de 1970, en parte como respuesta de la Organización al deterioro de la situación del empleo en los países en desarrollo, y en parte respuesta a las situaciones de emergencia. El programa de inversiones para el empleo se amplió de manera considerable en el decenio de 1980, y al final del mismo representaba una parte importante del programa de cooperación técnica de la OIT. A comienzos del decenio de 1990, la OIT consideraba la estrategia de inversiones con alto coeficiente de empleo como una prioridad menor, lo cual dio lugar a una reducción de su dotación en términos tanto de personal como de recursos.
5. Desde finales del decenio de 1990, la estrategia de inversiones con alto coeficiente de empleo se ha trasladado al plano político, con el fin de establecer un vínculo político con las instituciones financieras internacionales, y se ha orientado al establecimiento de asociaciones con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (por ejemplo la UNOPS, el PMA, el PNUD y ONU-HABITAT) y con instituciones educativas en los países. La citada estrategia promueve el desarrollo de las políticas y las pequeñas empresas, y alienta a las comunidades a desarrollarse mediante el acceso a recursos productivos y servicios sociales. El desarrollo duradero de las capacidades nacionales y unos entornos políticos propicios se consideran elementos esenciales para lograr la eficacia a largo plazo.
6. En el cuadro 1 del anexo se facilita un desglose de los recursos con cargo al presupuesto ordinario desde 2000. Los recursos extrapresupuestarios para contribuir a los gastos en el ámbito del empleo decente destinados a la EIACE han representado entre el 20 y 25 por ciento del total. A efectos comparativos, durante gran parte del período de evaluación, su financiación con cargo al presupuesto ordinario representó entre 4 y el 5 por ciento del presupuesto ordinario del Sector de Empleo.
7. De acuerdo con el nuevo marco programático de la OIT que comenzó en 2000, el enfoque de la EIACE también evolucionó hasta convertirse en una estrategia integrada destinada a prestar apoyo a actividades orgánicas complementarias, con una reorganización que lo adaptó a la respuesta en caso de crisis, que evolucionó posteriormente para poner el énfasis en su función dentro de las estrategias de empleo. En marzo de 2006, la unidad encargada de prestar apoyo a esta estrategia (EMP/INVEST) se ubicó en el Departamento de Políticas de Empleo, de reciente creación.

## **III. Conclusiones y enseñanzas extraídas**

### **Conclusiones globales**

8. De acuerdo con esta evaluación, la EIACE pone en práctica una extensa gama de técnicas y experiencias eficaces, y ha obtenido a lo largo de los últimos 25 años numerosos éxitos

en el plano nacional. El personal del programa ha estado, y sigue estando muy motivado, y ha realizado un trabajo encomiable. La EIACE se ubica en un ámbito en el que sus técnicas y servicios tienen un marcado carácter político. En varios países, ha obtenido importantes avances en lo que atañe a la racionalización de las técnicas empleadas para toda la gama de decisiones de inversión en materia de infraestructura. Los resultados han sido bastante alentadores en aquellos entornos donde los gobiernos han adoptado de manera consciente la decisión de promover la EIACE como una estrategia más de la lucha contra la pobreza y el desempleo (incluidos tres de los estudios de caso por país). Los principales desafíos se plantean a la hora de poner en marcha un esfuerzo coordinado para dar mayor importancia a las políticas y programas de inversión con alto coeficiente de empleo e integrarlas en todas las políticas.

### **La EIACE se basa en las ventajas comparativas y la situación estratégica de la OIT, pero carece de influencia para provocar cambios a gran escala**

9. Existen cada vez más indicios de que se concede una importancia política creciente a los enfoques de inversión con alto coeficiente de empleo, especialmente en África, y de que se recurre a inversiones en el desarrollo de infraestructuras en general como uno de los principales instrumentos para avanzar en la reducción de la pobreza. Además, a partir de la publicación del Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización se ha observado una intensificación del debate sobre el empleo, el crecimiento y la globalización. Numerosos donantes han expresado un interés renovado por las inversiones en infraestructuras que generan actividad económica rural y mejoran las condiciones de vida.
10. La EIACE de la OIT sigue siendo muy pertinente para los esfuerzos de desarrollo internacional de mayor alcance, gracias a su énfasis en el empleo, la reducción de la pobreza y la protección de los trabajadores en el contexto del desarrollo de las infraestructuras, todo ello a través de la aplicación de las normas. Su «nicho de mercado» está basado en los profundos conocimientos y las experiencias que transmite a través de los servicios de asesoramiento e información, la formación y otros tipos de ayuda. Estos conocimientos especializados también son aplicables a las respuestas de emergencia en los contextos posteriores a las crisis.
11. La OIT cuenta con el mandato y los conocimientos técnicos especializados necesarios para alcanzar los objetivos del programa pero, a falta de un mayor compromiso y apoyo de instituciones influyentes clave en los planos mundial, regional y nacional, carece de la influencia necesaria para provocar el cambio político e institucional necesario. Para integrar el enfoque de la EIACE en todos los ámbitos del desarrollo de infraestructuras, se requeriría ejercer una influencia sobre los gobiernos y los principales prestamistas a fin de lograr una reorientación de sus políticas y sus prácticas.
12. En resumen, es mucho lo que ha logrado la OIT como Organización. Sin embargo, a pesar de contar con el mandato y la competencia técnica, carece de una influencia institucional suficiente para desencadenar cambios políticos importantes a gran escala.

### **Las actividades regionales y mundiales aún no han conseguido integrar los enfoques con alto coeficiente de empleo en las principales organizaciones de desarrollo**

13. Tal y como se indica en su estrategia, la EIACE pretende influir sobre las principales organizaciones en los planos mundial y regional a fin de movilizar recursos, preconizar y

sensibilizar respecto de los enfoques basados en el empleo y del aprovechamiento de los recursos locales en relación con las inversiones en infraestructuras. Puede decirse que la OIT desarrolla su actividad en los planos regional y mundial con los grupos más destacados que desarrollan su actividad en este ámbito técnico. La Oficina ha colaborado con redes universitarias y de investigación con miras al desarrollo de los conocimientos y a una promoción basada en los conocimientos. La OIT ha colaborado con otros socios de las Naciones Unidas y con asociaciones industriales a fin de influir sobre la evolución de los sistemas de adquisición de bienes y servicios y las intervenciones en el plano comunitario.

14. Sin embargo, su influencia parece limitada por el carácter desigual de su implicación, que se debe a su vez a las restricciones ligadas a los recursos de que dispone. Cuando se trata de un amplio programa nacional de cooperación técnica, la atención se centra en la gestión eficaz de estas intervenciones. El desarrollo de estrategias y asociaciones en los planos regional y mundial ha sido desigual. Uno de los motivos que explica esta situación ha sido la necesidad de conciliar diferencias entre los procesos orgánicos antes de poder formalizar memorandos de entendimiento con las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. Los mandantes globales aún no han logrado aprovechar todo su potencial a la hora de reforzar las iniciativas de la EIACE entre sus miembros en ámbitos tales como el establecimiento de buenas prácticas para la subcontratación a pequeña escala y la supervisión en el plano comunitario.

### **La estrategia y las intervenciones operativas en el plano nacional son adecuadas desde el punto de vista técnico, y muy apreciadas**

15. Las estrategias operativas se basan en «puntos de acceso» bien definidos. En la propia EIACE, se define un triple enfoque (micro, meso y macro), con intervenciones en los tres planos, cada uno de ellos reforzando a los demás. La puesta en práctica del enfoque de la EIACE, que se basa en una evaluación de las necesidades, proyectos de demostración y de capacitación del sector público y del sector privado para una aplicación integral, se desarrolla a lo largo de un período de tiempo prolongado, estimándose que requiere un mínimo de entre 5 y 7 años, y un máximo de 12 años para llevarse a cabo y poderse retirar dejando tras de sí un programa que sea lo suficientemente duradero.
16. Observadores exteriores independientes han informado acerca de importantes éxitos obtenidos por las actividades a corto plazo: los proyectos contribuyeron a aumentar la creación de empleo y los ingresos en las áreas rurales; se observó una buena participación de la mujer en los proyectos; los documentos y la formación que se desarrollaron resultaron muy eficaces y, en particular, se reconoció el valor de la herramienta de planificación integrada de la accesibilidad rural (IRAP). En el plano de los proyectos, se han logrado pruebas suficientes para demostrar que las intervenciones son muy apreciadas como mecanismos de lucha contra la pobreza a través del empleo y de mejora de la actividad económica en el plano local. La contribución de la EIACE a la creación de una red de pequeños empresarios también resulta prometedora a efectos de una segunda oleada de repercusiones en términos de generación de ingresos.
17. Aunque es mucho lo que ha hecho la OIT para demostrar la eficacia de las técnicas de la EIACE, también surgieron algunas inquietudes. Los métodos de construcción con alto coeficiente de empleo desarrollados por la OIT, aunque han demostrado su calidad técnica, parecen encontrarse en situación de desventaja como consecuencia de las tradicionales inquietudes nacionales e internacionales respecto de la intensidad de las labores de gestión exigidas a las instituciones gubernamentales y sus contratistas, y por razón de los riesgos vinculados al desembolso relativamente lento de los fondos. En algunos países, se considera que esta metodología está orientada en función de los donantes, y no de los

intereses nacionales. Por último, la corrupción sigue siendo un problema principal en lo que atañe a la inversión en infraestructuras, y se observa cierta resistencia frente a la mayor transparencia que conllevan estos métodos, especialmente si se tiene en cuenta la gama de herramientas de gestión de la EIACE para una gestión eficaz y la gobernanza local.

## **La EIACE contribuye a los marcos nacionales e internacionales de desarrollo en determinados países**

18. Además del vínculo directo con las metas en materia de reducción de la pobreza fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la EIACE también contribuye a la mejora del acceso a los bienes y servicios básicos que permiten mejorar directamente las condiciones de vida de los hogares pobres, especialmente en las áreas rurales.
19. En lo que atañe a los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y las Estrategias de Lucha contra la Pobreza (ELP), la OIT, como organismo especializado, ha tenido que enfrentarse en general a diversos obstáculos para poder asumir un papel destacado, pero de los cuatro estudios de caso por país examinados, cabe felicitarse por la incorporación de la OIT y la EIACE al Plan de Acción de Madagascar, sucesor del MANUD (República Sudafricana) y la ELP. La EIACE es un elemento fundamental de la estrategia nacional de reducción de la pobreza de Camboya, y se ha integrado en los dos planes de desarrollo a medio plazo más recientes de las Filipinas.
20. Tal y como se refleja en toda la OIT, la EIACE está comenzando a incorporar la nueva arquitectura de asistencia de los MANUD y de las ELP, pero aún es preciso lograr más. La EIACE también está siendo integrada en las estrategias nacionales de empleo incluidas en los programas de trabajo decente por país (PTDP). En el cuadro 2 del anexo se reflejan los PTDP en que los planes de aplicación para 2006 incluyen la inversión con alto coeficiente de empleo como un resultado principal. Para el bienio 2006-2007, la OIT tiene previsto poner en práctica componentes de la EIACE en 35 países.
21. A lo largo de los cinco últimos años, la OIT ha estado desplegando esfuerzos en distintos planos para promover la EIACE en unos 50 países. En total, se han invertido desde 2000 unos 50 millones de dólares de los Estados Unidos a través de proyectos financiados con recursos extrapresupuestarios, y 5 millones de dólares adicionales procedentes del presupuesto ordinario. Tal y como se desprende del gráfico 1, África se ha beneficiado de la mayoría de los recursos del proyecto.

## **Pruebas de los resultados obtenidos y repercusiones sobre organizaciones clave**

22. En lo relativo a las repercusiones, del examen pueden deducirse varias observaciones globales. En primer lugar, se mantienen muchos de los aspectos positivos de la EIACE y sus herramientas y enfoques demuestran ser eficaces, pero también permanecen las dificultades que han entorpecido su desarrollo. Aún queda la ingente tarea de convencer a los gobiernos acerca de la necesidad de proceder a inversiones con alto coeficiente de empleo y de crear las instituciones y los cambios de mentalidad necesarios para que esto se produzca. En algunos países, la EIACE ha permanecido en fase experimental desde hace varios años, sin que se dieran los pasos necesarios, y algunos consideran que se trata de una expresión del obsoleto punto de vista de las «obras públicas» que proporcionaba empleo temporal y no duradero y que creaba activos de escasa calidad. El programa aún no ha conseguido erradicar por completo este punto de vista equivocado respecto de su labor. Otro desafío evidente es el constituido por la persistencia de niveles de corrupción

elevados vinculados en todo lo que atañe a las inversiones en infraestructuras, que la EIACE trata de resolver a través de una gestión financiera transparente de los contratos.

23. En segundo lugar, los socios habituales en este programa no son los grupos tradicionales de la OIT, sino los que consideran que la aplicación de un enfoque de inversión con alto coeficiente de empleo resulta beneficioso, a saber, las municipalidades, los grupos comunitarios, los pequeños contratistas, los ministerios sectoriales y los ministerios de finanzas, planificación y descentralización, así como el gobierno local. Los estudios de caso indicaban un éxito considerable a escala de los proyectos a la hora de generalizar las prácticas de la EIACE entre dichos grupos, pero se han observado algunos casos de regreso a las viejas prácticas una vez completado el proyecto, al menos en algunos de los países. Pero se observa una reorientación fundamental de la voluntad y el compromiso políticos hacia la inversión con alto coeficiente de empleo y el desarrollo de las infraestructuras.

### **La implicación de los mandantes de la OIT no se ha generalizado**

24. Muchos de los logros alcanzados se obtuvieron sin poder contar con la plena participación de los interlocutores tripartitos de la OIT, ya que las características del programa se prestan de manera más eficaz a la participación de otros interlocutores. El sistema tripartito tradicional no responde a todas las situaciones de desarrollo, y éste es uno de esos casos, pero, cuando los interlocutores han participado, han demostrado el potencial de su contribución al logro de un mayor éxito. No obstante, la EIACE carece de una masa crítica de mandantes de la OIT para esta iniciativa, y por ello se ve debilitada.

## **IV. Resultados orgánicos y de gestión**

### **Es preciso reforzar la coordinación e integración del programa en el plano nacional**

25. En el marco del esfuerzo desarrollado a escala de toda la Oficina para apoyar la EIACE, los evaluadores señalaron problemas vinculados a la estructura exterior, fundamentalmente relacionados con las líneas jerárquicas en la toma de decisiones, la gestión de recursos, así como en los cauces de rendición de cuentas tanto finales como provisionales. Además, las iniciativas emprendidas en Camboya, país que carece de una oficina exterior de la OIT, se ven perjudicadas por la falta de representación de la OIT en el plano nacional. Se demostró que ello daba lugar a una inhibición en términos de colaboración y coordinación internas en relación con la planificación y ejecución del proyecto, así como en lo que atañe a la movilización de recursos.
26. En el plano administrativo, se observan contradicciones entre el tiempo excesivo empleado para realizar actividades básicas y, al mismo tiempo, la formulación de exigencias firmes para que se cumplan los plazos fijados. Se recogieron numerosos comentarios en el sentido de que los consejeros técnicos empleaban hasta un 30 por ciento de su tiempo para cuestiones administrativas.
27. Del mismo modo, se observó una importante falta de apoyo administrativo para promover la colaboración exterior y las asociaciones a más largo plazo para la EIACE. En el terreno, la OIT podría beneficiarse de una colaboración mejor definida y más estratégica con la UNOPS, el PNUD, ONU-HABITAT y el FIDA. En el caso de la UNOPS y del PNUD, la OIT podría estudiar en particular la mejor manera de aprovechar las capacidades administrativas locales de estos organismos para liberar capacidades de la OIT en apoyo de

la prestación de asistencia técnica. En la actualidad, los ejemplos de una colaboración eficaz son, en cierto modo, excepcionales, y la participación de la OIT se lleva a cabo a demasiado corto plazo como para poder integrar de manera suficiente las normas y la protección en los enfoques basados en el aprovechamiento de recursos locales.

28. Se reconoce que la OIT es consciente de estos problemas, y que está procediendo a un examen de los mismos. La estructura actual no se adapta a la EIACE. En lo que atañe a las estructuras exteriores de la OIT, podría prestar mayor atención a la colocación de un mayor número de especialistas de empleo en el terreno, a fin de disponer de una mayor capacidad de reflexión estratégica, especialmente en relación con los programas y las políticas de empleo integrados.

### **Aplicación insuficiente de las prácticas basadas en resultados y de los indicadores de resultados**

29. Sobre la base de los objetivos del Programa y Presupuesto fijados para la estrategia, ésta ha cumplido los que se le habían fijado, pero debe destacarse que ello se ha logrado en el contexto de unos criterios poco rigurosos a escala de toda la Oficina. Los indicadores del Programa y Presupuesto para 2006-2007 reflejan aspectos clave de los resultados de la estrategia, pero no se han definido adecuadamente ni son fáciles de medir. La EIACE cuenta con cuatro objetivos inmediatos más concretos, que se relacionan más directamente con las actividades, y con una metodología en el plano del país que sirve para comprobar los resultados; esta no se aplica con frecuencia, debido en parte a los requisitos que entraña en términos de costo y de tiempo. En general, la evaluación reveló insuficiencias en la supervisión y la presentación de informes periódicos en relación con los avances logrados respecto de las estrategias a escala del país.
30. En el plano del proyecto, no se produce una aplicación de metodologías coherente que permita definir las situaciones de referencia y determinar las necesidades orgánicas para la sostenibilidad de las capacidades y prácticas de los organismos nacionales. Además, en el caso de la contratación, se recomienda que se lleven a cabo estudios de seguimiento sobre los contratistas que han recibido formación, y que se empleen evaluaciones rápidas para medir la observancia de la estrategia en términos de la utilización de mano de obra y de las condiciones de trabajo en los contratos de construcción. En términos generales, durante la fase de aplicación es posible admitir una menor observancia en términos de resultados y una mayor labor de evaluación de los procesos empleados, a fin de determinar las insuficiencias y los riesgos que han de abordarse.
31. La EIACE pone el debido énfasis en el acceso de la mujer y de los marginados a los beneficios de las inversiones con alto coeficiente de empleo en las infraestructuras en el plano local. Sus herramientas y metodologías toman en consideración las cuestiones de género, si bien algunas de ellas podrían modificarse con el fin de que abordaran mejor la integración global de las cuestiones de género. La introducción de prácticas de supervisión y rendición de cuentas mejoradas serviría para dar mayor relieve a las diferencias de género que se plantean en el plano de la participación y de los beneficios vinculados a las intervenciones, especialmente a escala de los gestores, contratistas y demás profesionales.

## **V. Recomendaciones**

32. La EIACE es un éxito técnico evidente, pero existen problemas a la hora de reformar las prácticas institucionales. Todas las recomendaciones que figuran en esta sección reflejan que deben buscarse nuevos enfoques para desencadenar y acelerar la integración en los planos mundial y nacional.

Para la Oficina:

- La EIACE debe adaptarse a la nueva arquitectura de ayuda, tanto en la OIT (PTDP) como fuera de ella (MANUD, ELP, fondos sociales, enfoques sectoriales, apoyo presupuestario) de modo que, a medida que vaya evolucionando la arquitectura de ayuda, la Oficina esté en situación de dar el máximo relieve en los acuerdos de financiación a los aspectos del desarrollo de infraestructuras relacionados con el empleo. Para asegurarse de que los conocimientos técnicos especializados de la OIT en materia de promoción del empleo a través del desarrollo de las infraestructuras se integran debidamente en los procesos analíticos y de planificación nacionales (en especial las políticas nacionales de empleo y los regímenes de garantía del empleo), ésta debería desarrollar su actividad dentro del marco de desarrollo de las Naciones Unidas, y consolidar su posición con propuestas integradas en materia de desarrollo rural y planificación del empleo. La EIACE debería considerar prioritarias aquellas situaciones en las que pueda vincularse a las ELP, los MANUD y los PTDP, y aprovechar los fondos disponibles para dar mayor alcance a sus programas con el apoyo del gobierno.
- La Oficina debería establecer un enfoque más estricto y orientado a la demanda para sus labores. La modalidad de «ampliación del alcance» debería reconocerse desde el principio, e integrarse en la programación junto a la fijación de metas intermedias exigentes. Los gobiernos de los Estados Miembros tienen que ser conscientes de que la EIACE es un producto suficientemente comprobado y experimentado, que se ha desarrollado a lo largo de muchos años. Si los gobiernos deciden beneficiarse de sus servicios, deben comprometerse a lograr ciertos objetivos fundamentales, de modo que la Oficina pueda acelerar su traspaso de responsabilidad. Del mismo modo, la EIACE debería reducirse gradualmente en aquellos países que no están dispuestos a una fijación de prioridades más estricta y donde los gobiernos no desean que se convierta en una prioridad general en el plano nacional.
- En lo que atañe a la EIACE, la OIT debe considerar su cometido como el del organismo especializado de las Naciones Unidas que cuenta con un mandato para proporcionar herramientas, normas y asesoramiento político. Ello implica un mayor esfuerzo en la búsqueda de financiación extrapresupuestaria orientada a la experimentación y la evolución de las buenas prácticas, y una colaboración más estrecha con los organismos ejecutores que pueden aportar una presencia en el terreno (por ejemplo las ONG).
- El diálogo con los donantes debería orientarse hacia áreas como el apoyo presupuestario, y la EIACE debería seguir constituyendo alianzas con los departamentos gubernamentales apropiados. En lo que atañe al apoyo presupuestario, los donantes aportan su apoyo financiero a los planes nacionales de integración social contrastados y centrados en la pobreza. En consecuencia, el departamento gubernamental encargado de la ejecución y los ministerios de planificación y finanzas deberían considerar las técnicas de construcción que vayan a utilizarse recurriendo a un análisis de costos y beneficios orientado al empleo de las inversiones y las políticas fiscales.
- A fin de mejorar su contribución a la EIACE, la Oficina debería establecer asociaciones a más largo plazo y de carácter más estratégico con organismos tales como la UNOPS, el PNUD, ONU-HABITAT y la UE, y la OIT debería colaborar con estos organismos con el fin de divulgar las técnicas y los fundamentos lógicos de la EIACE.
- La OIT debería establecer memorandos de entendimiento para la colaboración con los principales organismos de financiación internacional del desarrollo de las



infraestructuras, con miras a establecer una colaboración en este ámbito. Dicha colaboración puede orientarse a influir sobre la proporción de las inversiones principales de construcción que se dedica al desarrollo de empresas locales, de las economías locales y a la creación de empleo en el plano local. La OIT debería proponer procedimientos y prácticas de contratación que promuevan empleos decentes y, al mismo tiempo, den acceso a las empresas locales a los contratos de construcción, o que exijan a las grandes empresas de construcción internacionales que obtienen contratos en países en desarrollo recurrir más a la industria local.

- No se dan a conocer lo suficiente la EIACE y los logros que ésta obtiene, por lo que deberían desplegarse más esfuerzos de documentación y comunicación.
- La EIACE debería considerar prioritaria la creación de demanda encaminada a que la industria local obtenga una mayor participación en los contratos. Podría prestarse mayor atención a los incentivos del mercado y a las necesidades empresariales (por ejemplo los análisis de costos y beneficios). El equipo de la EIACE debería colaborar más estrechamente a este respecto con los departamentos de la OIT que se ocupan de la creación de empresas y de empleo.
- Debería prestarse mayor atención a la presentación de informes periódicos acerca de los resultados. La Oficina debería constituir una sólida base de información, incluido el apoyo a una estrategia de evaluación que entrañaría importantes necesidades en términos de información. Se requiere un seguimiento más sistemático de la evolución de la estrategia y de los progresos, y especialmente entre los proyectos, tanto en los planos nacional como en el mundial.
- Deberían introducirse algunas mejoras en las cuestiones de integración de la perspectiva de género: incrementar el papel de la mujer en los puestos de carácter técnico, contratistas y gestoras; formar a funcionarios respecto de la manera de gestionar una contratación local que tome en consideración las cuestiones de género; una incorporación más explícita de los aspectos de género y de vulnerabilidad en la herramienta de planificación integrada de la accesibilidad rural, y una presentación de informes periódicos sobre tasas de participación, desglosadas por género y grupo vulnerable.

Para los gobiernos de los Estados Miembros, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores

- Los gobiernos deberían reconocer que la EIACE es el resultado de 25 años de experiencias y técnicas experimentadas y comprobadas; deberían mostrarse dispuestos a adoptar las medidas necesarias para garantizar el éxito de la misma con arreglo a un calendario estricto de avances fundamentales. Esta recomendación se formula en el contexto de la nueva arquitectura de ayuda, en la que la comunidad de donantes está realizando esfuerzos razonables para prestar de manera coordinada un mayor apoyo a las prioridades nacionales.
- Tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores podrían aportar una contribución mucho más importante a la EIACE. Las organizaciones de empleadores deberían reflexionar acerca de una estrategia orientada a determinar las carencias en materia de políticas institucionales y calificaciones, incentivos o prácticas necesarias para ofrecer oportunidades a un gran número de pequeñas empresas. Este podría ser un nicho para fomentar una implicación más decidida de los contratistas o de los empresarios, o para promover la formación en relación con ciertos tipos de calificaciones — las calificaciones encaminadas a apoyar las políticas de empleo de sus gobiernos.

- Las organizaciones de trabajadores también deberían determinar los nichos que pueden ocupar, tales como el apoyo a los grupos de desempleados, o el asesoramiento sobre normas de trabajo y oportunidades de empleo a través de la constitución de redes con otros grupos. La colaboración en el plano comunitario podría orientarse hacia el control local de las prácticas de contratación y adquisición de bienes y servicios.

## **VI. Respuesta de la Oficina a la evaluación de la EIACE**

33. La Oficina acoge con agrado las conclusiones y recomendaciones recogidas en el resumen de la evaluación independiente de las estrategias de inversión con alto coeficiente de empleo de la OIT. Acepta en términos generales las conclusiones respecto del enfoque y la repercusión del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), y agradece las recomendaciones propuestas para la orientación futura del mismo.
34. En la evaluación se reconoce la impresionante gama de técnicas y experiencias desarrolladas por el Programa a lo largo de los 25 últimos años, sus repercusiones en el plano nacional, su contribución a objetivos globales tales como los ODM, y su capacidad para evolucionar a fin de adaptarse a un entorno de desarrollo cambiante.
35. En el informe se subraya la mayor importancia política que han adquirido en la actualidad las inversiones para el desarrollo de infraestructuras como instrumento principal para la reducción de la pobreza. En consecuencia, la evaluación y su discusión ofrecen una oportunidad de consolidar la estrategia de la PIIE para contribuir a la realización del Programa de Trabajo Decente.
36. También se indica en la evaluación que los mandantes tripartitos de la OIT pueden realizar una nueva contribución estratégica para apoyar y extender las estrategias de inversión con alto coeficiente de empleo aplicadas al desarrollo de las infraestructuras en el plano nacional.
37. La Oficina comunica las siguientes observaciones y planes para el seguimiento.
38. En el informe se reconoce la valiosa labor desarrollada por la PIIE en los planos tanto político como práctico, y se subraya el importante trabajo realizado por el Programa para establecer programas de actividades prácticas por país y definir, junto a otros socios en las labores de desarrollo, herramientas y metodologías para los enfoques de inversión con alto coeficiente de empleo. En lo que se refiere a la apreciación hecha en la evaluación de que podría aprovecharse mejor la PIIE para consolidar los programas de inversión que cuentan con el apoyo de otras organizaciones de las Naciones Unidas y asociadas, incluidas las instituciones financieras internacionales, para propiciar la creación de empleo, la Oficina señala que ya existen diversos ejemplos de colaboración con bancos regionales (por ejemplo con el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) en relación con los fondos fiduciarios para la reducción de la pobreza, o con el Banco de Desarrollo de Sudáfrica (DBSA) en relación con programas comunitarios) y con otros organismos de las Naciones Unidas (Programa Mundial de Alimentos (PMA), ONU-Hábitat) en los que se aplican enfoques y metodologías de la OIT. Sin embargo, la Oficina reconoce la necesidad de reforzar y ampliar la cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los socios en las tareas de desarrollo, con el fin de contribuir a las repercusiones en términos empleo y a las evaluaciones sobre el clima de inversión, a las disposiciones de refuerzo de las infraestructuras y a otros ámbitos en los que podría incrementar su influencia política.

39. En la evaluación se recomienda que la OIT considere como prioritarias aquellas situaciones en que las estrategias de inversión con alto coeficiente de empleo están ligadas a los procesos DELP-MANUD y PTDP. La Oficina considera las estrategias de inversión con alto coeficiente de empleo como catalizadoras de una acción integrada en el marco de los PTDP. En el marco del documento en el que se describe la visión de la puesta en práctica del elemento dedicado al empleo en los programas de trabajo decente por país (documento GB.295/ESP/1/1 «Estrategias de empleo para los programas de trabajo decente por país: Conceptos, enfoque y herramientas para la aplicación del Programa Global de Empleo») que fue discutido por el Consejo de Administración en marzo de 2006, la Oficina proseguirá su examen sistemático de la implicación de la PIIE en cada uno de los PTDP, para examinar así de manera más detallada la posibilidad de trasladarlos a los marcos más amplios de política nacional.
40. En la evaluación se propugna una mayor selectividad, con más énfasis en las trayectorias estratégicas de los proyectos y menos en la gestión de los programas de actividades prácticas y las cargas administrativas que conlleva. La Oficina señala que la ventaja comparativa de la PIIE radica en su capacidad para establecer un vínculo entre el asesoramiento en materia de políticas y la eficacia práctica a través de proyectos de demostración y que, cada vez más, estos programas y proyectos se llevan a cabo en el contexto de acuerdos sobre los marcos nacionales de desarrollo. La Oficina desplegará todos los esfuerzos para estudiar la posibilidad de acuerdos de ejecución conjunta con los organismos de las Naciones Unidas y otros socios en las actividades de desarrollo. En la práctica, no siempre es posible desvincular los aspectos estratégicos, técnicos y administrativos ligados al desarrollo de los proyectos.
41. La Oficina está de acuerdo con la recomendación de que el programa tiene que extenderse y movilizar estratégicamente recursos extrapresupuestarios adicionales con el fin de cumplir sus ambiciones en materia de desarrollo continuo de los conocimientos y para conservar el papel de la OIT como centro de excelencia. La Oficina observa no obstante que existe un vínculo directo entre la asignación de recursos del presupuesto ordinario al programa y la capacidad de éste para movilizar recursos extrapresupuestarios.
42. La Oficina observa que la evaluación no aborda con detalle la cuestión de la respuesta a las crisis. Cabe señalar que existe una demanda creciente de los mandantes de la OIT para que ésta responda con rapidez a las necesidades de reconstrucción tras una crisis, y también en lo que atañe al cometido estratégico esencial que desempeña la PIIE en la respuesta integrada de la OIT. Aunque la capacidad para proporcionar esta respuesta a corto plazo tiene importantes implicaciones en términos de recursos, la experiencia demuestra que estos programas de prestación de asistencia tras una crisis pueden aportar una inversión eficiente a la hora de lograr repercusiones políticas a largo plazo.
43. En resumen, la Oficina tiene intención de que las unidades de la sede y las oficinas exteriores sigan analizando el contenido de este informe con miras a reforzar la labor de la OIT en los ámbitos siguientes:
- i) la promoción sistemática de la evaluación de las repercusiones de los programas y políticas de inversiones públicas y privadas en el ámbito del empleo, con el fin de mejorar los criterios de selección de la PIIE y de apoyar el desarrollo de trayectorias estratégicas en los proyectos;
  - ii) la consolidación de la integración del asesoramiento y las herramientas en materia de políticas en los ámbitos de la creación de empleo y la protección social, mediante el apoyo a los programas de inversiones de alta calidad públicos y comunitarios que sean eficaces en función de los costos, como mecanismo de transferencia social;

- iii) el afianzamiento del papel del sector privado en lo que atañe a la creación de empleo, tanto a través del desarrollo de empresas nacionales de pequeña escala como de la mejora de las políticas y prácticas en materia de contratación y adquisición de bienes y servicios, así como por medio de la integración de la creación de empleo en las estrategias económicas y financieras de quienes ofrecen y reciben inversiones extranjeras directas, y
- iv) la mejora de la visibilidad de la PIIE, en el contexto de las iniciativas globales y regionales, y de la formulación y aplicación de una estrategia mejorada en materia de comunicación y divulgación.

***44. La Comisión tal vez considere oportuno recomendar al Consejo de Administración que refrende las áreas prioritarias descritas y que pida al Director General que tome en consideración las conclusiones y recomendaciones reflejadas anteriormente, así como las deliberaciones de la Comisión, a fin de encontrar la financiación necesaria para responder a las prioridades estratégicas descritas, incluso mediante decisiones de programación y presupuestarias.***

Ginebra, 6 de octubre de 2006.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 44.

## Anexo

Cuadro 1. Asignaciones a EMPINVEST con cargo al presupuesto ordinario y a los ingresos para apoyo del programa (PSI), en miles de dólares (dólares efectivos)

Bienio	Número de puestos		Presupuesto ordinario			PSI	Total
	P	SG	Gastos de personal	Otros gastos	Total		
2000-2001	3	2	884	193	1.077	650	1.727
2002-2003	3	2	1.095	202	1.297	562	1.859
2004-2005	3	2	1.371	178	1.549	610	2.159
2006-2007	3	2	1.346	183	1.529	303	1.832

Fuente: BUDGET, documentos del Programa y Presupuesto de la OIT.

Cuadro 2. Desglose de las principales intervenciones a escala del país basadas en los planes de aplicación, 2006-2007, por áreas de política

País	Áreas políticas fundamentales «Documento conceptual» del PGE	Empleo e inversiones	Infraestructuras para el empleo y el trabajo decente	Respuesta a las crisis	Nivel de recursos
Burundi	2, 3, 4, 6		☐	☐	*
Camerún	1, 2, 3	☐	☐		**
Congo	1, 2, 3	☐	☐		*
República Democrática del Congo	2, 3, 4, 6		☐	☐	*
Egipto	2, 3, 4	☐	☐		*
Etiopía	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐	☐	**
Gabón	1, 2, 3	☐	☐		*
Ghana	1, 2, 3	☐	☐		*
Kenya	1, 2, 3	☐	☐		*
<b>AFRICA</b> Madagascar	1, 2, 3, 5	☐	☐		***
Malí	1, 2, 3, 5	☐	☐		***
Mauritania	2, 3		☐		*
Mozambique	1, 2, 3, 5	☐	☐		*
Rwanda	2, 3		☐		**
Somalia	2, 3, 4, 5, 6		☐	☐	***
Sudáfrica	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐		***
Sudán	2, 3, 4, 5, 6		☐	☐	*
Zambia	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐		*
Zimbabwe	2, 3		☐		*
Región de Africa	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐	☐	*

País	Áreas políticas fundamentales «Documento conceptual» del PGE	Empleo e inversiones	Infraestructuras para el empleo y el trabajo decente	Respuesta a las crisis	Nivel de recursos
Afganistán	1, 2, 3, 5		☑		**
Azerbaiyán	2		☑		*
Camboya	1, 2, 3, 5		☑		***
<b>GRAN ASIA</b> Indonesia	1, 2, 3, 4, 5, 6	☑	☑	☑	***
Iraq	1, 4, 6	☑		☑	*
República Democrática Popular Lao	2, 3, 5		☑		**
Nepal	1, 2, 3, 5	☑	☑		*
Pakistán	4, 6			☑	*
Sri Lanka	2, 3, 4, 5, 6		☑	☑	***
Asia Meridional	1, 2, 3, 4, 5, 6	☑	☑	☑	*
Bolivia	1, 2, 3,		☑		*
Brasil	1, 2, 3	☑	☑		*
<b>AMERICAS</b> Guatemala	1, 2, 3, 4	☑	☑	☑	*
Haití	4, 6		☑	☑	*
Honduras	1, 2, 3	☑	☑		*
Nicaragua	1, 2, 3, 4	☑	☑		*
Paraguay	1, 2, 3	☑	☑		*

Leyenda: Áreas Clave de Política, Sector de Empleo (GB.295/ESP/1/1):

1. Políticas económicas para la expansión del empleo
2. Calificaciones, tecnología y empleabilidad
3. Desarrollo de empresas
4. Instituciones y políticas de mercado de trabajo
5. Gobernanza, habilitación y capital organizativo
6. Protección social

Nivel de recursos (PO y CT):

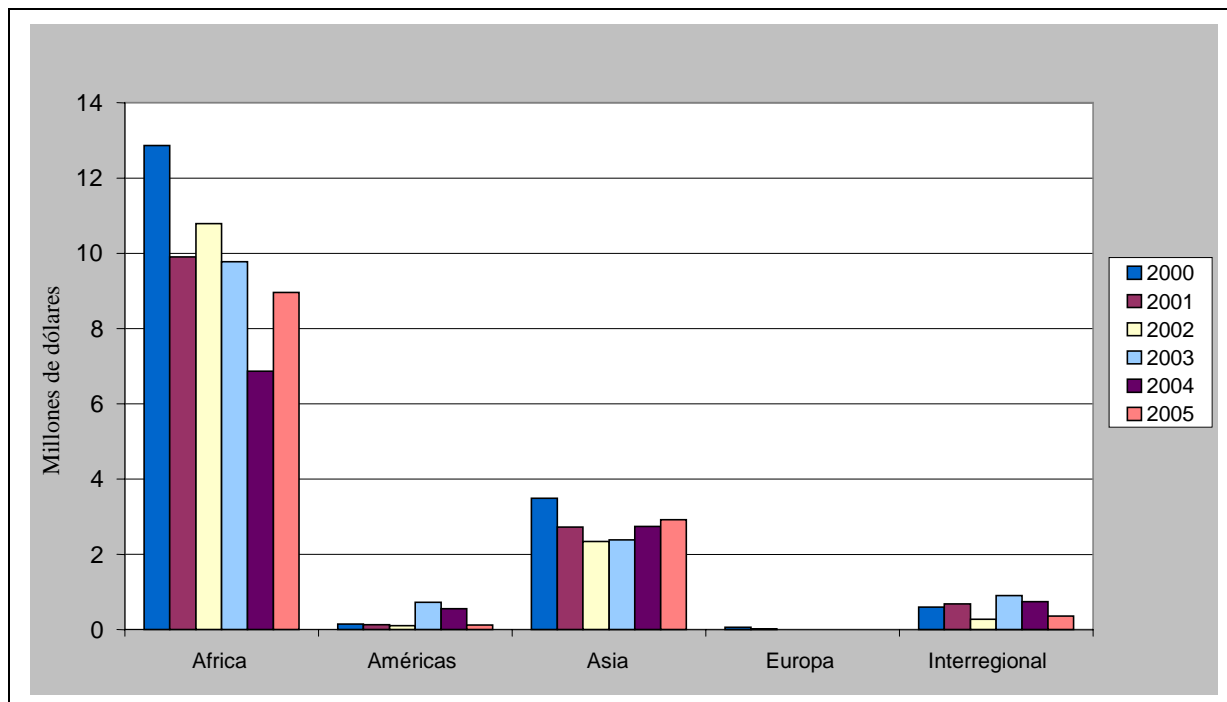
\* = <500.000 dólares

\*\* = 500.000 dólares – 2.000.000 dólares

\*\*\* = >2.000.000 dólares

Fuente: Elaborado por EVAL (utilizando datos IRIS/SMM) y EMP/INVEST.

Gráfico 1. Asignaciones anuales de fondos extrapresupuestarios para proyectos de inversión con alto coeficiente de empleo, por región



Fuente: CODEV.