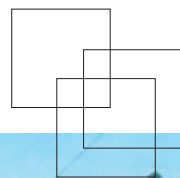




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

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



Nota orientativa 4
Estructuras de costos y
financiación en 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 Otake, 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 4

Estructuras de costos y financiación en 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 4

Estructuras de costos y financiación en los PPE



Objetivo

Esta nota tiene como objetivo arrojar luz sobre los principios de los que dependen los programas públicos de empleo (PPE)¹, ya que antes de determinar los costos de un programa es preciso escoger entre un conjunto complejo de opciones de política y de diseño.

Principales parámetros y factores de costo

Una vez que se ha justificado la necesidad política de elaborar un PPE, y este pasa a considerarse seriamente a nivel ministerial, tanto el Consejo de Ministros como el Tesoro Nacional querrán saber cuánto costará su puesta en marcha.

Estas opciones de política dependen de muchos de los temas ya abordados en estas notas orientativas.

- ¿Cuál es la naturaleza y la escala del problema que ha de abordarse?
- ¿Con qué margen político se cuenta? ¿Se busca una respuesta a la crisis a corto plazo, apelando al dinero proporcionado por donantes, o una garantía universal del empleo, financiada con la recaudación fiscal como parte de una política anticíclica a largo plazo? ¿En qué parte de este espectro se ubica la necesidad social (y el deseo político)?
- ¿De cuánto espacio fiscal se dispone? ¿Cómo se podrá financiar el programa y qué escala podrá tener?
- ¿Qué combinación de propuestas tiene más probabilidades de triunfar en términos políticos? ¿Cómo repercute ello en el tipo de trabajo que se llevará a cabo y en la intensidad de mano de obra que se empleará? La estructura de costos de un programa de infraestructura es bastante diferente a la de un programa que presta servicios sociales.
- ¿El programa funcionará como un derecho universal o atenderá a determinados subgrupos meta? ¿De qué manera lo hará?
- ¿Qué criterios se aplicarán para fijar la tasa salarial, y cómo se traducen en el salario que efectivamente se pague?

¹ 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, 2011).

- ¿Cómo se institucionalizará el programa? ¿Quién rendirá cuentas por él? ¿Quién lo pondrá en marcha? ¿Qué capacidades existen y cuáles se necesitan desarrollar?
- ¿Qué sistemas de monitoreo y evaluación se aplicarán?

Estos son los principales factores que determinan los costos básicos de un PPE, y si se puede responder a todos estos interrogantes, se estará en vías de calcular los costos del programa. Si no, la respuesta a algunas de estas preguntas servirá de ayuda para responder otras. En este marco general, los factores de costo fundamentales del programa dependerán de cuatro cuestiones importantes:

1. Si la intensidad de mano de obra es elevada, el factor de costo clave será el costo de la mano de obra.
2. En un programa de infraestructura o de respuesta a la crisis, en que se requieren numerosos insumos materiales y equipos, como el cemento y los equipos de compactación, los costos de estos insumos podrán ser una variable fundamental. En este caso, también será preciso determinar las posibles dificultades del suministro de materiales, y/o de equipos importados considerando la (falta de) disponibilidad de divisas.
3. Si el programa depende de un componente de capacitación importante por persona, ello afectará la estructura de costos.
4. Si el programa recurre en gran medida a consultores internacionales, ello repercutirá en los costos del apoyo técnico y la gestión del programa.

Costos de coordinación y de ejecución

Desde el punto de vista conceptual, los costos asociados a los programas públicos de empleo pueden dividirse en dos grandes categorías: 1) los costos de coordinación, que incluyen los gastos generales del programa, entre otros, los relacionados con la gestión, el monitoreo y la evaluación; y 2) los costos de ejecución.

Costos de coordinación

Algunos de los costos de coordinación pueden considerarse parte de los costos básicos de gestión del programa e incluyen:

- los costos generales del ministerio, el departamento o la unidad de coordinación del programa responsable de la gestión y la coordinación del mismo;
- los costos relacionados con los intermediarios, si los hubiera;

- los costos de la preparación del proyecto;
- los costos de la capacitación y el desarrollo de la capacidad;
- el monitoreo y la evaluación.

Estos costos se basarán en los arreglos institucionales que se hayan establecido, así como en las capacidades que ya existan en el gobierno. Cuando se utilizan instituciones y presupuestos públicos ya existentes para tareas de coordinación y gestión general, los costos suelen subestimarse, por lo que es posible que no se asignen recursos suficientes para sufragarlos.

Costos de ejecución

Son los costos relacionados con la remuneración, los bienes y los servicios en el plano más directo de la ejecución del programa, incluida la supervisión del trabajo *in situ*, y se basan en parámetros de costo clave:

- la cantidad de participantes de grupos meta seleccionados;
- el promedio de duración del empleo en una oportunidad de trabajo: expresado en cantidad de días de trabajo por persona;

© OIT/Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)



- la tasa salarial – que puede prever una partida presupuestaria para trabajadores semicalificados –;
- la intensidad del empleo, que depende de la naturaleza del trabajo;
- los requisitos de supervisión, que también dependen de la naturaleza del trabajo.

Esta información debe organizarse en una serie de hipótesis, que pueden desplegarse en una hoja de cálculo, y en un presupuesto que permitan probar diferentes resultados según cambien las hipótesis.

En esta nota de antecedentes figuran dos planillas simples de estructuras de costos aplicables a los PPE. La primera es un marco basado en las necesidades cuyo punto de partida es la definición de la escala y la naturaleza del programa necesario, y el cálculo de su costo a partir de estos parámetros. Desafortunadamente, el diseño del programa suele empezar con un presupuesto predeterminado, y el enfoque del diseño se centra en cómo gastarlo de la mejor manera posible. Las planillas procuran ilustrar los principales parámetros de costo en los PPE y la forma en que interactúan entre ellos, así como ofrecer un marco de costos de alto nivel.

En ambos casos, es importante preguntarse cuáles serán los plazos de ejecución del programa: ¿es un programa basado en el presupuesto, lo cual supone gastar los fondos para luego completar y finalizar el proyecto dentro de un plazo determinado, o la intención es aumentar la escala de un programa existente?

En cualquier caso, habrá un proceso de avance hasta alcanzar la capacidad máxima. ¿Cuánto puede tardar ese proceso? Ello condicionará el flujo de caja, así como el presupuesto que efectivamente se necesite cada año. En el caso de un programa de larga duración, se deberá también tener en cuenta el costo de la inflación.

En las planillas que se presentan a continuación, las celdas resaltadas en amarillo ilustran los parámetros que deberán definirse. Las cifras utilizadas como ejemplo reflejan posibles escenarios, pero la intención de las planillas es ofrecer un marco en el cual probar diferentes hipótesis.

Ambos modelos se basan en un cálculo de los gastos de remuneración medios que tiene en cuenta la proporción de competencias necesarias en la obra, así como los salarios correspondientes, a fin de determinar la media de gastos de remuneración diarios.

También es importante decidir cuál será el salario base, es decir, el equivalente al jornal de los trabajadores no calificados. Una vez definido, se deberán calcular las distintas tasas salariales hasta el nivel más alto correspondiente a los supervisores de rango superior. Con estos datos, es

posible calcular la “media de gastos de remuneración diarios” para el programa.

Para ello se facilita una planilla – con ejemplos típicos para distintos sectores – que servirá de primer paso en el ejercicio de cálculo de costos. El ejercicio está pensado para grupos de 100 participantes, de todos los niveles de competencias.

Hojas de cálculos para el ejercicio de determinación de costos

Cálculo de gastos de remuneración medios

Cálculo de los gastos de remuneración medios			
Distribución de calificaciones en la obra	Tasa salarial como % del salario base	Costo por 100 participantes/día	
Trabajadores no calificados	80%	4	320
Trabajadores semicalificados	10%	125%	50
Trabajadores calificados	5%	150%	30
Personal de dirección - nivel 1	3%	250%	30
Personal de dirección - nivel 2	2%	350%	28
Debe totalizar el 100%	100%		458
Media de gastos de remuneración diarios para 100 participantes			4,58

Ejemplos sectoriales con el mismo modelo

Infraestructura			
Distribución de necesidades de calificaciones en la obra	Tasa salarial como % del salario base	Costo por 100 participantes/día	
Trabajadores no calificados	60%	Salario base	3
Trabajo semicalificado como % del jornal	25%	125%	6,25
Trabajo calificado	10%	150%	7,5
Personal de dirección - nivel 1	3%	250%	12,5
Personal de dirección - nivel 2	2%	350%	17,5
Debe totalizar el 100%	100%		60,75
Media de gastos de remuneración diarios para 100 participantes			6,04

Social			
Distribución de necesidades de calificaciones en la obra	Tasa salarial como % del salario base	Costo por 100 participantes/día	
Trabajadores no calificados	70%	Salario base	3
Trabajo semicalificado como % del jornal	15%	125%	3,75
Trabajo calificado	10%	150%	4,5
Personal de dirección - nivel 1	3%	250%	7,5
Personal de dirección - nivel 2	2%	350%	10,5
Debe totalizar el 100%	100%		35,75
Media de gastos de remuneración diarios para 100 participantes			3,55

Medio ambiente			
Distribución de necesidades de calificaciones en la obra	Tasa salarial como % del salario base	Costo por 100 participantes/día	
Trabajadores no calificados: salario base	70%	4,5	315
Trabajo semicalificado como % del jornal	20%	125%	12,5
Trabajo calificado	6%	150%	4,5
Personal de dirección - nivel 1	3%	250%	12,5
Personal de dirección - nivel 2	1%	350%	17,5
Debe totalizar el 100%	100%		540
Media de gastos de remuneración diarios para 100 participantes			5,4

Diferentes enfoques para calcular el costo de los PPE

Un modelo de cálculo de costos basado en las necesidades

A continuación, se muestran dos escenarios que ilustran cómo repercuten los costos en las distintas opciones de diseño en un modelo basado en las necesidades.

Escenario 1			Escenario 2		
Introducir hipótesis en los celdas resaltadas en amarillo			Introducir hipótesis en los celdas resaltadas en amarillo		
Número total de desempleados (miles)		8 000	Número total de desempleados (miles)		8 000
Escala prevista del programa (miles)	50%	4 000	Escala prevista del programa	25%	2 000
Duración prevista de las oportunidades de trabajo (días)		60	Duración prevista de las oportunidades de trabajo (días)		300
Total de días trabajados (miles)		240 000	Total de días trabajados		200 000
Tasa de remuneración diaria promedio*		4,58	Tasa de remuneración diaria promedio*		3,55
Cantidad promedio de mano de obra	7%	35	Cantidad promedio de mano de obra	7%	65
Presupuesto			Presupuesto		
Costos salariales totales		1 039 200	Costos salariales totales		709 500
Gastos generales de herramientas y materiales en la obra		2 041 371	Gastos generales de herramientas y materiales en la obra		382 038
Subtotal:		3 140 571	Subtotal:		1 091 538
presupuesto de la obra de ejecución			presupuesto de la obra de ejecución		
Gastos gestión del programa	30%	314 057	Gastos gestión del programa	30%	399 154
Gastos de intermediarios	5%	357 029	Gastos de intermediarios	5%	54 577
Capacitación	5%	357 029	Capacitación	5%	54 577
Subtotal: gastos de coordinación		628 114	Subtotal: gastos de coordinación		218 308
Subtotal: contingencias	30%	376 869	Subtotal: contingencias	5%	65 452
Presupuesto total		4 145 554	Presupuesto total		1 375 338

* Véase la hoja adjunta para un cálculo de la remuneración media.

Un modelo de cálculo de costos basado en el presupuesto

Un modelo de cálculo de costos basado en el presupuesto						
En este modelo se empieza por un presupuesto total dado a partir del cual se planifican la escala y el alcance de los productos del programa.						
Cambiar las hipótesis en los celdas resaltadas en amarillo						
Presupuesto total	100%	miles	50 000			
Moneda		dólares EE.UU.				
Asignación presupuestaria para la gestión general del programa: %	10%		5 000			
Gastos de intermediarios	3%		2 500			
Gastos de capacitación	3%		1 500			
Contingencias	3%		2 500			
Saldo disponible para la ejecución			38 500			
Asignación del presupuesto de ejecución						
Tipo de obras	% del presupuesto total	Presupuesto de ejecución	Cantidad de mano de obra	Promedio de días por oportunidad de trabajo	Costo salarial diario promedio*	Cantidad de días trabajados (miles)
Infraestructura	25%	9 625	35%	60	4,58	736
Social	25%	9 625	65%	150	3,5475	1 764
Medio ambiente	50%	19 250	55%	45	5,4	1 961
Deben totalizar el 100%	100%					
Total de días y oportunidades de trabajo creados						4 460
						67 586

* Derivado de la hoja de cálculo titulada "Cálculo de la remuneración": promedio de los costos totales de la remuneración por trabajador no calificado, incluidos los costos relacionados con los trabajadores calificados y la supervisión en situ.

Asignación de presupuestos en el tiempo

El perfil de costos variará en función de si el programa tiene un presupuesto fijo y un período de tiempo determinado en el que debe ponerse en marcha, o si es un programa existente que se prevé ampliar hasta alcanzar su máxima capacidad, manteniéndose luego la participación en ese nivel.

Programa existente basado en las necesidades					
Presupuesto total en su capacidad máxima	6 172 823				
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<i>Porcentaje del total de la población meta a la que llegó el programa</i>	25	50	75	100	100
	1 543 206	3 086 411	4 629 617	6 172 823	6 172 823

Programa de duración determinada y basado en el presupuesto					
Presupuesto total	50 000				
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<i>Porcentaje del total de la población meta a la que llegó el programa (total 100%)</i>	25	35	25	15	100
	12 500	17 500	12 500	7 500	50 000

Procesos presupuestarios y financiación

La consolidación del apoyo a las políticas y el posterior diseño y cálculo de los costos del programa son retos importantes, pero suele haber grandes demoras entre que se finaliza con estos procesos y el comienzo efectivo del PPE. El proceso presupuestario, los procesos de adquisición y el establecimiento de sistemas para asegurar el flujo efectivo de los fondos pueden ser las posibles causas de esos retrasos:

- los fondos provenientes de la recaudación fiscal deben aprobarse siguiendo los procedimientos presupuestarios habituales, y la demora entre la aprobación política y la aprobación del presupuesto, y desde que los fondos salen del tesoro nacional o del ministerio de finanzas hasta que llegan a la partida presupuestaria del departamento o distrito correspondiente, puede ser de meses o incluso años;
- los fondos provenientes de donantes en forma de ayudas presupuestarias siguen los mismos cauces, e incluso pueden tardar más tiempo aún;

- los fondos de donantes recibidos a través de mecanismos más directos tienen otro tipo de limitaciones – como la necesidad de crear fondos fiduciarios –, con sus correspondientes mecanismos de desembolso;
- los procesos de adquisición necesarios para fondos de esta escala deberán proteger los fondos públicos del clientelismo y el abuso, pero suelen ser procesos lentos.

A menos que puedan acelerarse, estos factores pueden limitar seriamente las posibilidades del PPE de ofrecer una respuesta a la “crisis”. En relación con la reciente crisis económica mundial, por ejemplo, se aprobaron muchos PPE en el plano político que fueron importantes para lograr el apoyo popular a los paquetes de rescate que se habían presentado. Sin embargo, se plantea la duda de cuántos de esos programas estarán listos para ponerse en marcha en el momento en que se necesiten.

Uno de los efectos de los prolongados retrasos en la financiación es que las consultas celebradas durante el proceso de diseño quedan obsoletas cuando llega el momento de dar inicio al programa. Los procesos de consulta locales suelen generar expectativas a nivel local, pero una demora prolongada entre las consultas y el inicio del programa menoscaba la buena voluntad y la reputación de los organismos responsables de la ejecución, incluso si los retrasos escapan a su control directo. En términos generales, no existen mecanismos que obliguen a los donantes o a los departamentos del gobierno a rendir cuentas por dichos retrasos.

Una vez que se superan estos problemas, no obstante, el siguiente reto es elaborar y poner en marcha sistemas que aseguren un flujo efectivo de los fondos. Puede que dar inicio al programa sea difícil, pero mantenerlo funcionando cuando las corrientes de financiación son erráticas puede ser aún más complicado. Estas dificultades están entre las causas más comunes por las que fracasa un PPE, y se ponen de manifiesto en el momento en que no se paga o se paga con demora a los beneficiarios, lo cual socava toda la razón de ser del programa, así como su credibilidad. Lamentablemente, esta ha sido una característica frecuente de estos programas.

La medida del desempeño más importante cuando se diseñan sistemas de gestión de los flujos de fondos es, pues, pagar de manera oportuna a los trabajadores y a los funcionarios encargados de la ejecución, con las cantidades correctas y de un modo fácilmente verificable y controlable.

Para ello, se deberán introducir una serie de elementos administrativos clave relacionados con la presentación de informes. Si bien esta cuestión se aborda en una nota independiente, constituye la base sobre la cual se efectúan los pagos, y si no se realiza de manera seria y con claros requisitos,

es probable que los pagos se retrasen. En particular, la presentación de informes engloba ciertos elementos esenciales:

- mecanismos de registro de participantes y de comprobación de su identidad;
- procesos para facilitarles el acceso a las entidades bancarias, y obtener datos de las cuentas bancarias;
- registros de asistencia exactos y procesos de pago basados en la asistencia.

Cuanto más claras sean las expectativas en términos de presentación de informes, más fácil será que los informes propicien los pagos.

Si bien los resultados cualitativos son importantes, el sistema de pagos debe basarse en medidas cuantitativas y en las facturas correspondientes, siempre que sea posible, y utilizar sistemas de monitoreo y evaluación para evaluar los resultados cualitativos.

Aunque los mecanismos de financiación deben velar por que los responsables de la ejecución asuman la rendición de cuentas, y por que puedan retenerse, reducirse o reasignarse presupuestos de ciertas autoridades en caso de que la ejecución del programa no sea satisfactoria, los procesos para valorar estas cuestiones deberían ser complementarios a los sistemas centrales de pago por el trabajo realizado.



© OIT/Mito Tsukamoto

El fundamento para aprobar o denegar un pago deberá ser claro y coherente, y contar con mecanismos transparentes que permitan contrastar oportunamente las dudas con los funcionarios encargados de la ejecución.

Los sistemas de monitoreo y evaluación deben observar los plazos en que se efectúan los pagos a fin de que el encargado de realizarlos pueda rendir cuentas por ello, y los responsables políticos del programa, ya sea un ministro, un fondo fiduciario o un donante, deben recibir un calendario regular con información sobre los resultados del programa en relación con sus objetivos principales.

A menos que el encargado de la ejecución sea un departamento del gobierno u otro organismo con acceso a los recursos necesarios para prefinanciar el programa y reclamar pagos atrasados, será necesario realizar pagos por adelantado. Estos adelantos deberán abarcar un ciclo completo de ejecución, reclamaciones y pago. En el mejor de los casos, se requerirá probablemente un adelanto de dos meses: un mes para la ejecución, dos semanas para la presentación de informes y reclamaciones, y dos semanas para efectuar los pagos en respuesta a esas reclamaciones. Si el ciclo de presentación de informes y pago es más largo, entonces los adelantos deberán ser mayores, de lo contrario la ejecución se verá interrumpida.


Toda contribución esperada de otros niveles de gobierno debería determinarse y especificarse claramente. Pueden ser contribuciones en dinero, o también en especie, y por más pequeñas que sean pueden perturbar seriamente los proyectos si no se cuenta con ellas a tiempo. Un ejemplo típico es cuando se requiere capacitación para algún aspecto de la ejecución pero quien se encarga de impartirla es otro ministerio.

Se necesitan sistemas complementarios para auditar y verificar la información financiera.

Si bien están claros cuáles son los problemas de un sistema de pagos con demora, cuando las corrientes de financiación y los sistemas de pago son eficaces y eficientes, se pueden lograr los siguientes resultados positivos:

- promover la descentralización presupuestaria y ayudar al gobierno municipal o local a establecer sistemas de pago eficaces;
- fortalecer las empresas locales como resultado del pago fiable por los servicios prestados;
- producir efectos sociales y económicos positivos gracias a la regularidad y previsibilidad de los ingresos de los trabajadores del programa;
- reforzar la inclusión financiera al ampliar el acceso a los servicios financieros, por ejemplo, el sistema bancario, e influir en la negociación de tratos justos para los usuarios pobres de dichos sistemas.

Referencias bibliográficas

-  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot. 2011. *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).



Lista de verificación

ESTRUCTURAS DE COSTOS Y FINANCIACIÓN EN LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO (PPE)

Responda las siguientes preguntas



¿Cuál es la naturaleza y la escala del problema que ha de abordarse?

¿Con qué margen político se cuenta? ¿Se busca una respuesta a la crisis a corto plazo, apelando al dinero proporcionado por donantes, o una garantía del empleo universal, financiada con la recaudación fiscal como parte de una política anticíclica a largo plazo? ¿En qué parte de este espectro se ubica la necesidad social (y el deseo político)?

¿De cuánto espacio fiscal se dispone? ¿Cómo se podrá financiar el programa y qué escala podrá tener?

¿Qué combinación de propuestas tiene más probabilidades de triunfar en términos políticos? ¿Cómo repercute ello en el tipo de trabajo que se llevará a cabo y en la intensidad de mano de obra que se empleará? La estructura de costos de un programa de infraestructura es bastante diferente a la de un programa que presta servicios sociales.

¿El programa funcionará como un derecho universal o atenderá a determinados subgrupos meta? ¿De qué manera lo hará?

¿Qué criterios se aplicarán para fijar la tasa salarial, y cómo se traducen en el salario que efectivamente se pague?

¿Cómo se institucionalizará el programa? ¿Quién rendirá cuentas por él? ¿Quién lo pondrá en marcha? ¿Qué capacidades existen y cuáles se necesitan desarrollar?

¿Qué sistemas de monitoreo y evaluación se aplicarán?

¿Se han tenido en cuenta los costos de coordinación (gastos generales de administración, gastos relacionados con los intermediarios, la preparación del proyecto, la capacitación y el desarrollo de la capacidad, la vigilancia y la evaluación)?

¿Se han tenido en cuenta los costos de ejecución (cantidad de participantes de grupos meta seleccionados, días de trabajo por persona, salario, intensidad de mano de obra, requisitos de supervisión)?

¿Se han tenido en cuenta los posibles cuellos de botella que pueden surgir en el proceso presupuestario, el proceso de adquisición, el establecimiento de sistemas para asegurar un buen flujo de fondos (especialmente para pagar a los trabajadores)?

Notas

A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning most of the page width.





A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

9 789223 267711

ISBN: 978-92-2-326771-1

