

---

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
Programa de Actividades Sectoriales

**La industria de la construcción en el siglo XXI:  
su imagen, perspectivas de empleo y  
necesidades en materia de calificaciones**

**Informe para el debate de la  
Reunión tripartita sobre la industria de la construcción  
en el siglo XXI: su imagen, perspectivas de empleo  
y necesidades en materia de calificaciones**

Ginebra, 2001



---

## Indice

Introducción .....	1
Contexto.....	1
Antecedentes de la Reunión.....	2
Breve descripción del informe .....	3
1. Producción y empleo en la industria de la construcción: situación mundial .....	5
1.1. Producción y empleo a finales del siglo XX.....	5
1.2. Tendencias mundiales de la producción y el empleo.....	8
1.3. La función del empleo en la construcción y características de la fuerza laboral .....	11
1.4. Cómo percibe la fuerza laboral el sector de la construcción.....	14
2. Cambios recientes en las relaciones de trabajo y en la estructura del sector .....	16
2.1. Las relaciones de trabajo en el sector de la construcción en los países en desarrollo.....	16
2.2. Pruebas de un mayor recurso a los trabajadores ocasionales y en subcontratación .....	18
2.3. El aumento de la subcontratación de mano de obra en los países desarrollados.....	21
2.4. El papel decreciente del sector público.....	22
2.5. Cambios en la estructura de la industria .....	23
2.6. Factores que explican los cambios.....	26
3. Consecuencias de los cambios en la relación de trabajo.....	29
3.1. Erosión del diálogo social y debilitamiento de los convenios colectivos .....	29
3.2. Niveles más bajos de seguridad económica y social.....	33
3.3. El vínculo con la salud y la seguridad.....	39
3.4. Las repercusiones en la capacitación y la formación profesional .....	42
3.5. Algunas repercusiones de la falta de mano de obra calificada.....	45
3.6. Conclusión .....	47
4. El camino a seguir .....	48
4.1. Continuará la subcontratación de mano de obra .....	48
4.2. Esferas prioritarias de acción que revisten interés para los empleadores y para los trabajadores.....	50
4.3. Factores que impulsan el cambio .....	62
5. Resumen y puntos propuestos para la discusión.....	65
Resumen .....	65
Puntos propuestos para la discusión .....	68
Bibliografía .....	69

---

## **Cuadros**

1.1. Distribución mundial del empleo y de la producción en la industria de la construcción, 1998 .....	5
2.1. Número de establecimientos y distribución de los trabajadores de la construcción según el tamaño de las empresas en Brasil, 1988-1999 .....	26

## **Gráficos**

1.1. Inversión por habitante en la construcción en cuatro países, 1998 .....	6
1.2. Distribución de la producción y del empleo en la industria de la construcción, 1998 .....	7
1.3. Distribución de la producción en la construcción durante 1965 y 1998 .....	9
1.4. Últimas tendencias del empleo en la construcción en diversos PRI .....	10
2.1. Distribución de los asalariados según el tamaño de la empresa en la industria de la construcción en un grupo seleccionado de países de Europa Occidental .....	24
2.2. Distribución de los asalariados según el tamaño de la empresa en la industria de la construcción en un grupo seleccionado de países de Europa Oriental .....	25

---

## Introducción

Odera es un joven keniano de Nairobi que terminó la escuela secundaria en 1985. Tras «patear el asfalto» durante ocho años (término local que significa recorrer de arriba abajo las calles de asfalto en busca de trabajo») su familia le convenció para que trabajara con su tío que era fontanero. Odera aprendió el oficio y se convirtió en un fontanero consumado, pero considera que su trabajo no está ni bien remunerado ni reconocido, como lo demuestra el hecho de que vive en un cuartucho en un barrio miserable de Nairobi. Siempre que puede, Odera le recuerda a sus familiares y amigos que estudien mucho para que no acaben como él.

Njeri Wachira, 2001

## Contexto

A comienzos del siglo XXI, pocos discreparán en que la industria de la construcción ofrece una mala imagen. Un grupo especial de trabajo constituido recientemente para investigar los aspectos relativos a la educación y la formación en la industria de la construcción de la Unión Europea, así como la imagen de dicha industria informó lo siguiente:

La situación general del sector de la construcción europea es la de un sector de baja tecnología, un tanto retrasado, que trata desesperadamente de cambiar su imagen pero que le resulta muy difícil hacerlo. Muchas reuniones y documentos han destacado las cuestiones principales — cuestiones que se refieren a toda la construcción europea. (...) Pese a los muchos esfuerzos y acciones para promover prácticas óptimas, el público en general sigue teniendo la impresión de que no se puede confiar en el sector, de que está corrompido, de que no se mantienen los acuerdos, de que el precio nunca es justo y de que la formación es deficiente. (DG Enterprise, 2000.)

Con demasiada frecuencia vemos en nuestras pantallas de televisión escenas de devastación, como por ejemplo edificios derrumbándose a raíz de terremotos, por la mala construcción e inspección inadecuada. También son frecuentes las informaciones de corrupción a gran escala en la que están implicados contratistas y gobiernos. A menor escala, pocos son los hogares que no han tenido una mala experiencia con constructores «salvajes» que operan en la periferia de la industria y generan muchas críticas del sector en su conjunto. Todos estos problemas contribuyen a dar una mala imagen de la industria a sus clientes y al público en general.

Pero la fuerza de trabajo, o la fuerza de trabajo potencial, tiene también una mala imagen de la industria, y éste es el aspecto que reviste mayor importancia en el presente informe. Se considera, en general, que la mala imagen del trabajo en la industria de la construcción se debe a la naturaleza del trabajo en sí, que a menudo se califica de «sucio, difícil y peligroso». Pero la verdadera razón por la que se percibe de manera tan negativa el trabajo en la construcción tiene mucho más que ver con las condiciones de contratación que con la naturaleza del propio trabajo. Para muchos trabajadores de la construcción las condiciones de empleo han sido siempre malas; pero en el caso de muchos otros, sus condiciones de empleo han experimentado un importante deterioro en los últimos 30 años porque la industria de la construcción fue una de las primeras en adoptar prácticas laborales «flexibles».

La contratación de trabajadores a través de subcontratistas y de otros intermediarios es ahora la norma en la mayor parte de los países. Esto significa que el trabajo en la construcción es cada vez más temporal e inseguro, y que la protección de los trabajadores (cuando existe) se ha deteriorado al quedar muchos trabajadores excluidos de los

---

regímenes de seguridad social. La práctica creciente de emplear mano de obra mediante subcontratistas ha tenido también una profunda influencia en la seguridad y salud en el trabajo y ha socavado los acuerdos de negociación colectiva y las actividades de formación. Como consecuencia de ello, en algunos países ha disminuido considerablemente el nivel de competencia en la industria de la construcción.

Esta evolución ha deteriorado la imagen de la industria de la construcción en general, sobre todo entre su fuerza de trabajo potencial. En muchas partes del mundo el trabajo en la construcción no se considera «trabajo decente». La falta de oportunidades para la formación teórica y práctica de personal calificado es otro factor que resta interés a la perspectiva de una carrera en el sector de la construcción. Atraer a nuevos trabajadores es un problema fundamental en países donde los trabajadores tienen otras alternativas (esto ocurre principalmente en los países más ricos, pero no sólo en ellos). Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo están experimentando dificultades para contratar a trabajadores jóvenes calificados, como deja claro la cita que figura al principio del informe.

La incapacidad de la industria para atraer a los trabajadores e invertir en formarlos tiene importantes repercusiones en la productividad y la calidad de los productos de la construcción, y por consiguiente en la capacidad de los contratistas para satisfacer las necesidades de sus clientes. Por lo tanto, constituye un problema tanto para los trabajadores como para los empleadores. La escasez de mano de obra y la falta de calificaciones pueden también ejercer presión para sustituir la mano de obra por máquinas, a través de la prefabricación y la mecanización, amenazando así las posibilidades a largo plazo de la industria de la construcción para generar el empleo que tanto se necesita. Como puede observarse, los problemas de imagen, empleo y calificaciones están vinculados entre sí. El informe se centrará en estos vínculos <sup>1</sup>.

## **Antecedentes de la Reunión**

Esta Reunión forma parte del Programa de Actividades Sectoriales de la OIT, que tiene por objetivo facilitar el intercambio de información entre los mandantes acerca de los acontecimientos laborales y sociales que revisten importancia para determinados sectores económicos, y llevar a cabo además una investigación de carácter práctico sobre cuestiones de actualidad. Para alcanzar este objetivo se ha recurrido habitualmente a la celebración de reuniones internacionales tripartitas a fin de intercambiar ideas y experiencias con miras a propiciar una mayor comprensión de cuestiones y problemas de carácter sectorial, tratar de lograr un consenso internacional tripartito sobre los problemas sectoriales y brindar orientación sobre políticas y medidas de alcance nacional e internacional para abordar problemas y cuestiones afines, promover la armonización de las actividades de la OIT de carácter sectorial y asumir la coordinación entre la Oficina y sus mandantes, y proporcionar asesoramiento técnico, asistencia práctica y apoyo concreto a los mandantes de la OIT en sus esfuerzos por superar los problemas.

La Reunión se incluyó en el programa de reuniones sectoriales para 2000-2001 en la 273.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1998) del Consejo de Administración. Habida cuenta de las distintas características de la industria de la construcción según el nivel de industrialización, se decidió celebrar una reunión tripartita más amplia de lo normal que abarcaría a participantes de países industrializados, países de reciente industrialización y

<sup>1</sup> La cuestión del empleo se discutió en una reunión tripartita en 1986 y la de la formación y las calificaciones en 1992. Así pues, el informe se centrará en los vínculos existentes entre las tres cuestiones en lugar de tratar cada una por separado.

---

países en desarrollo. Se invitó a los Gobiernos de los 23 países que se indican a continuación a que enviaran a sus representantes: Alemania, Austria, Brasil, Camerún, Canadá, China, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, España, Estados Unidos, Filipinas, India, Italia, Japón, Kenya, Malasia, México, Panamá, Polonia, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía. En el caso de que alguno de estos Gobiernos no pudiera participar, se recurriría a los sustitutos regionales que figuran en una lista de reserva de países. Además, se decidió nombrar a 23 representantes de los empleadores y 23 representantes de los trabajadores previa consulta con sus Grupos respectivos en el Consejo de Administración.

El objeto de la Reunión, tal como decidió el Consejo de Administración, es el siguiente: intercambiar puntos de vista acerca de la industria de la construcción en el siglo XXI, su imagen, perspectivas de empleo y necesidades en materia de calificaciones, utilizando como base para la discusión un informe preparado por la Oficina; adoptar conclusiones que incluyan propuestas de acción en el plano nacional por parte de los gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de la OIT, y adoptar un informe sobre la discusión. La Reunión también podrá adoptar resoluciones.

## **Breve descripción del informe**

El tema principal del informe es la evolución de las relaciones de trabajo y la estructura de la industria en el sector de la construcción y las repercusiones de esta evolución en la calidad del empleo en dicho sector. El primer capítulo sienta las bases para el examen de la distribución del empleo en la industria de la construcción en todo el mundo a finales de siglo y las características de su fuerza de trabajo. El capítulo 2 se centra en la relación de trabajo en la construcción; a ese respecto, documenta y explica los cambios que han tenido lugar en los últimos 30 años, así como las repercusiones de los mismos en la estructura de la industria. Asimismo, señala que ha habido un gran cambio de orientación hacia el empleo indirecto ya que los contratistas consiguen los trabajadores que necesitan a través de intermediarios. Esto se ha visto acompañado de un importante aumento de la proporción de la fuerza de trabajo empleada en empresas pequeñas o muy pequeñas. En el capítulo 3 se examinan las consecuencias de estos cambios para la negociación colectiva, la seguridad social, la seguridad y la salud y la formación teórica y práctica de personal calificado. Se concluye que es muy poco probable que cambie radicalmente la tendencia a la subcontratación de mano de obra. Así pues, las cuestiones que se plantean en el último capítulo se refieren a cómo satisfacer las necesidades de personal calificado y aumentar la calidad del empleo en una industria que emplea cada vez más mano de obra ocasional.

El informe tiene un alcance global. En la medida de lo posible, se procura presentar datos y ejemplos de los países representados en la Reunión. Entre éstos, se presta especial atención a los países menos desarrollados y ello por varias razones. En primer lugar, como se muestra en el capítulo 1, como mínimo tres cuartos de los trabajadores de la construcción de todo el mundo se encuentran en los países menos desarrollados, en donde el empleo en la construcción sigue aumentando. En segundo lugar, los trabajadores de la construcción en los países menos desarrollados están más expuestos a sufrir accidentes y sus condiciones de trabajo son mucho más precarias que las de los trabajadores de los países desarrollados. Asimismo, tienen menos oportunidades de adquirir las calificaciones que la industria necesita para desarrollarse. Todo programa global de cambio ha de dar máxima prioridad a la mejora de las condiciones de empleo y la creación de instituciones que impartan formación adecuada y que permitan certificar las calificaciones en estos países.

Cabe hacer aquí una advertencia. Escribir un informe general sobre la industria de la construcción en el mundo es una tarea enorme. Si bien muchas otras industrias se están

---

«globalizando», la industria de la construcción sigue siendo una industria esencialmente local, y los mercados de trabajo de la construcción se siguen rigiendo en buena medida por la legislación e instituciones locales. No es posible en un breve informe tener en cuenta la gran diversidad de la industria de la construcción en todo el mundo. Si bien se pueden percibir algunas tendencias comunes, y es inevitable cierto grado de generalización, habrá muchas excepciones a las tendencias generales que no siempre se pueden señalar.

El informe se ha preparado (y publicado) bajo la responsabilidad de la Oficina Internacional del Trabajo y fue redactado por Jill Wells, especialista en construcción del Departamento de Actividades Sectoriales. Algunas partes del informe incorporan información procedente de documentos encargados por la Oficina y elaborados por: Rashid Abdul-Aziz, Priscilla Connolly, Steve van Huyssteen, Isabella Njeri Wachira, Carolina Pozzi de Castro, Joao Saboia, Mariusz Sochacki, Lu You-Jie y Paul Fox, y Albert Yuson. Estos documentos se han editado y se publicarán por separado o de forma compilada, como documentos de trabajo sectoriales. Una vez publicados podrán solicitarse al Departamento de Actividades Sectoriales o en el sitio web de la OIT (<http://www.ilo.org/sector>).

# 1. Producción y empleo en la industria de la construcción: situación mundial

## 1.1. Producción y empleo a finales del siglo XX

El cuadro 1 muestra la distribución mundial de la producción y del empleo en la industria de la construcción a finales del siglo XX. Los datos se basan en las cifras de la producción y del empleo de distintos países, que se han agrupado por regiones y nivel de ingresos *per cápita*. Los países de ingresos altos se definen como aquellos que tuvieron un PNB *per cápita* superior a 9.266 dólares de los Estados Unidos en 1999, que es el criterio utilizado en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001*. Los países de ingresos bajos son aquellos cuyos ingresos *per cápita* son inferiores al nivel mencionado. Estas cifras son sólo estimaciones aproximadas, en particular cuando se trata de los países en desarrollo. Además, sólo se han incluido aquellos países que disponían de estimaciones tanto del empleo como de la producción, lo que descartó a la mayor parte de los países del África Subsahariana. Por consiguiente, los datos subestiman considerablemente la actividad de la industria de la construcción en África.

**Cuadro 1.1. Distribución mundial del empleo y de la producción en la industria de la construcción, 1998**

Número de países	Región	Producción (en millones de dólares de los Estados Unidos)			Empleo (en miles)		
		Países de ingresos altos	Países de ingresos bajos	Total	Países de ingresos altos	Países de ingresos bajos	Total
9	África	-	20.962		-	1.867	
23	América	723.569	243.247		9.275	10.917	
22	Asia	665.556	387.831		7.258	60.727	
2	Oceanía	46.433	-		685	-	
34	Europa	876.546	123.345		11.820	8.978	
90		2.312.104	701.755	3.013.859	29.038	82.489	111.527
	% del total	(77%)	(23%)		(26%)	(74%)	

Fuentes:

1. Los datos relativos al empleo proceden del *Anuario de Estadísticas del Trabajo* de la OIT, 2000, excepto en el caso de la India en que se han utilizado las estimaciones nacionales del empleo total (Vaid, 1999). En la inmensa mayoría de los casos la cifra del empleo se refiere al empleo total en la industria de la construcción. En los casos en los que no se dispone de datos sobre el empleo total, se utilizan en su lugar las estimaciones sobre el empleo remunerado: esto se aplica a los seis países del África Subsahariana, Bahrein y Francia.
2. Las cifras relativas a la producción proceden de un estudio especial realizado para el *Engineering News Record (ENR, 1998)*, que utiliza los mejores datos nacionales disponibles sobre la producción, que se mide en cifras brutas (el valor del proyecto de construcción finalizado).

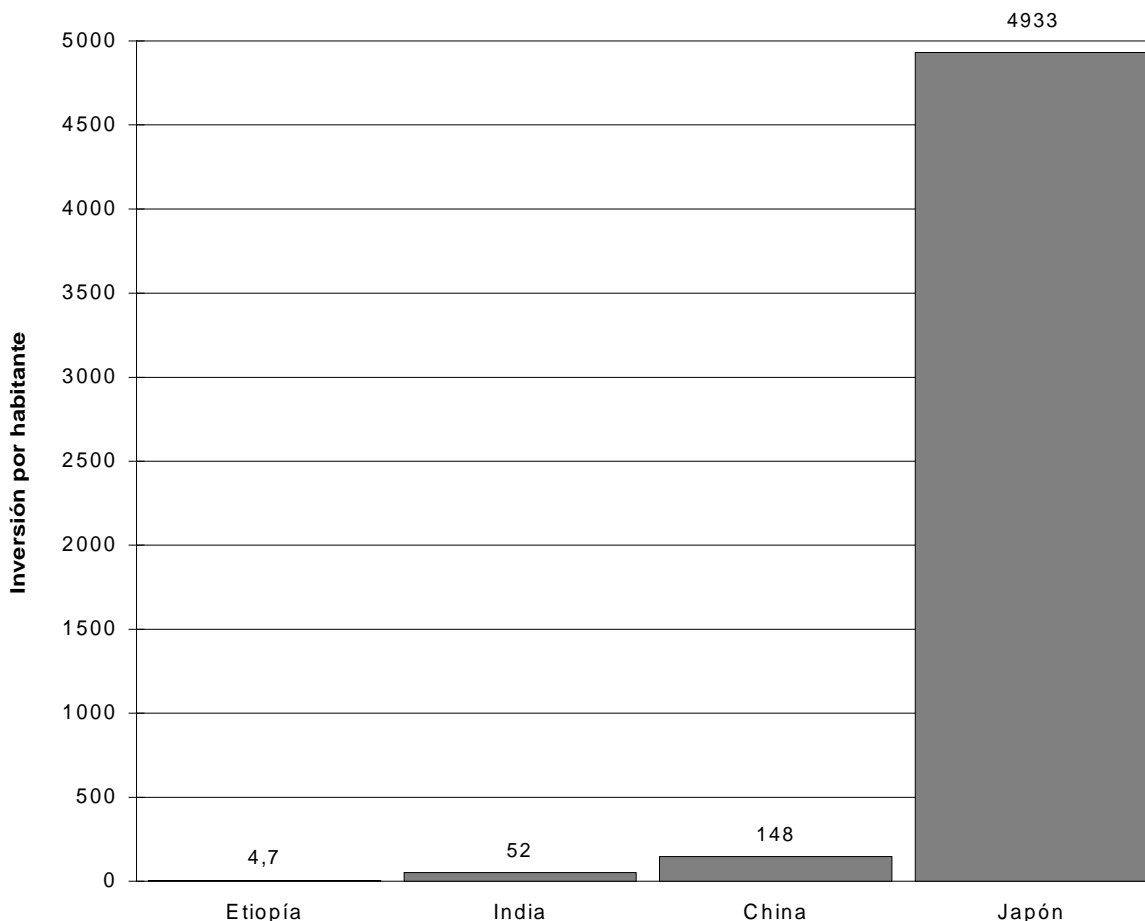


## Producción

En el cuadro se puede observar que la producción total de la industria de la construcción en todo el mundo se estimó en una cifra ligeramente superior a 3 billones de dólares de los Estados Unidos en 1998. La producción está muy concentrada (77 por ciento) en los países de ingresos altos (Europa Occidental, América del Norte, Japón y Australasia). El 30 por ciento de la producción total mundial corresponde a países europeos de ingresos altos. Los Estados Unidos y el Japón constituyen los mercados nacionales más grandes de la construcción con un 22 y un 21 por ciento de la producción total mundial, respectivamente. China, pese a su enorme tamaño y el rápido crecimiento económico que experimentó en los últimos años, va muy a la zaga con sólo un 6 por ciento de la producción total; a la India, por su parte, le corresponde sólo un 1,7 por ciento.

Se han utilizado los datos sobre la producción procedentes de las fuentes que se señalan en el cuadro 1.1 y los datos sobre la población que figuran en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001* para calcular la inversión por habitante en la construcción en algunos países y los resultados se muestran en el gráfico 1.1. Se puede observar que en 1998, la India invirtió el equivalente de 52 dólares de los Estados Unidos por habitante en la construcción, China invirtió 148 dólares por habitante y Japón 4.933 dólares. En Etiopía, la inversión por habitante fue menos del 0,1 por ciento de la cifra del Japón, esto es, sólo 4,7 dólares por habitante. Esta distribución tan desigual de la producción de la industria de la construcción refleja, por supuesto, la desigualdad de ingresos en el mundo. Los productos de la construcción son caros y, por ende, pueden ser financiados más fácilmente por los países, o individuos, con muchos ahorros o con capacidad de obtener préstamos.

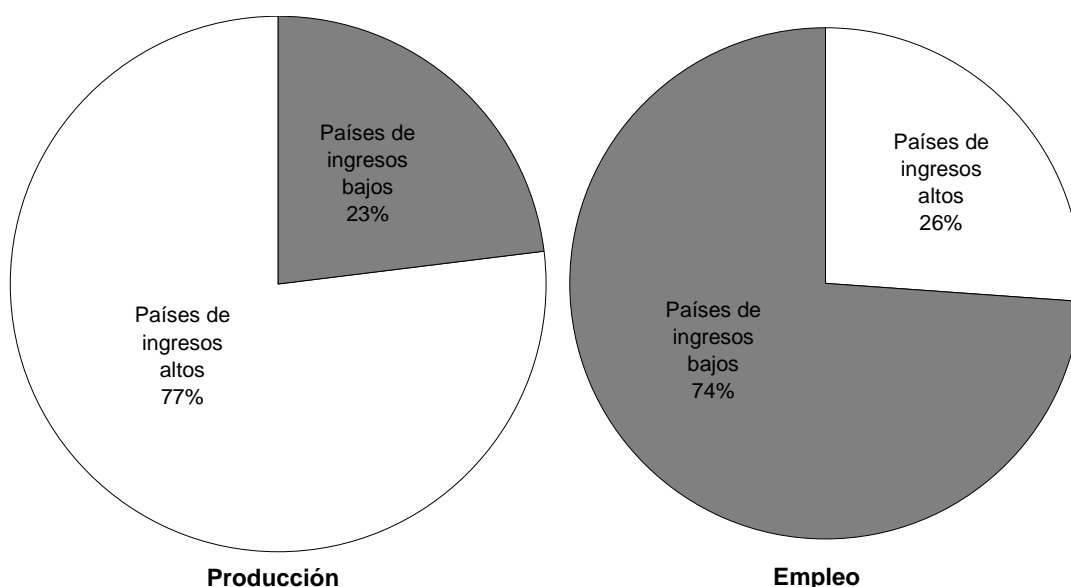
Gráfico 1.1. Inversión por habitante en la construcción en cuatro países, 1998  
(dólares de los Estados Unidos)



## Empleo

Los datos que figuran en el cuadro 1.1 indican algo bastante distinto en lo que respecta al empleo. Puede observarse que en 1998 había más de 111 millones de trabajadores de la construcción en todo el mundo y la mayor parte de ellos procedían de países de ingresos bajos y medianos. De hecho, la distribución del empleo en la industria de la construcción es casi exactamente inversa a la distribución de la producción. Los países de ingresos altos producen el 77 por ciento de la producción mundial de la industria de la construcción con un 26 por ciento del empleo total. Al resto del mundo (incluidos los países de ingresos bajos y medianos) le corresponde sólo el 23 por ciento de la producción mundial pero un 74 por ciento del empleo total. Esto se ilustra en el gráfico 1.2.

Gráfico 1.2. Distribución de la producción y del empleo en la industria de la construcción, 1998



De lo anterior se desprende que la «intensidad del empleo» de la actividad de la construcción es mucho mayor en los países de ingresos bajos que en los países de ingresos altos. Considerado desde otro punto de vista, el valor de la producción por persona empleada es mucho menor. El valor de la producción media de la construcción por persona empleada fue de 8.507 dólares de los Estados Unidos en los países de ingresos bajos en 1998, frente a 79.623 dólares de los Estados Unidos en los países de ingresos altos. Esta diferencia refleja en parte el menor valor de la producción en los países de ingresos bajos (debido a que los salarios y los costos del material son más bajos), pero también la presión por emplear mano de obra con más moderación en los países más ricos donde los salarios son altos y los costos laborales representan un alto porcentaje del precio de la oferta. Generalmente esto se ha logrado sustituyendo la mano de obra por máquinas, mediante la construcción con componentes prefabricados y una mayor utilización de las fábricas y la maquinaria en el proceso de producción.

La utilización de métodos de producción con mayor intensidad de capital tiene sentido desde el punto de vista económico en los países de ingresos altos pero, a veces, esto se ha extendido a los países de ingresos bajos, en especial en el caso de proyectos de ingeniería civil. Varias razones explican este fenómeno. El principal factor es un sesgo considerable hacia los métodos que requieren una utilización intensiva de equipo por parte de quienes adoptan las decisiones en materia de inversión en los países en desarrollo. Entre éstos, se encuentran los clientes, los prestamistas y los ingenieros asesores que proporcionan el diseño y la especificación, que determinan a menudo los métodos que han

---

de utilizarse en la construcción. Este sesgo se basa a veces en errores de juicio en cuanto a la rentabilidad de los métodos que utilizan mucha mano de obra y la impresión de que la producción va a ser de calidad inferior. Esto se ve reforzado por los sistemas nacionales de licitación que favorecen la planificación y ejecución de proyectos en gran escala y, por consiguiente, los métodos con gran intensidad de capital.

En los países en que los salarios son bajos y existe desempleo masivo, no tiene sentido sustituir la mano de obra por máquinas, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista social. En estos países, todas las oportunidades de empleo son bien recibidas y la industria de la construcción no sólo no tiene problemas en atraer mano de obra sino que podría incluso generar más empleo. La OIT tiene un largo historial de cooperación técnica con países de ingresos bajos que demuestra la viabilidad técnica y económica de los métodos de provisión de infraestructura que requieren mucha mano de obra y habilita a la Organización para formar a las personas en la utilización de los mismos. Velar por que se adopten ampliamente estos métodos contribuirá a generar empleo allí donde más se necesite.

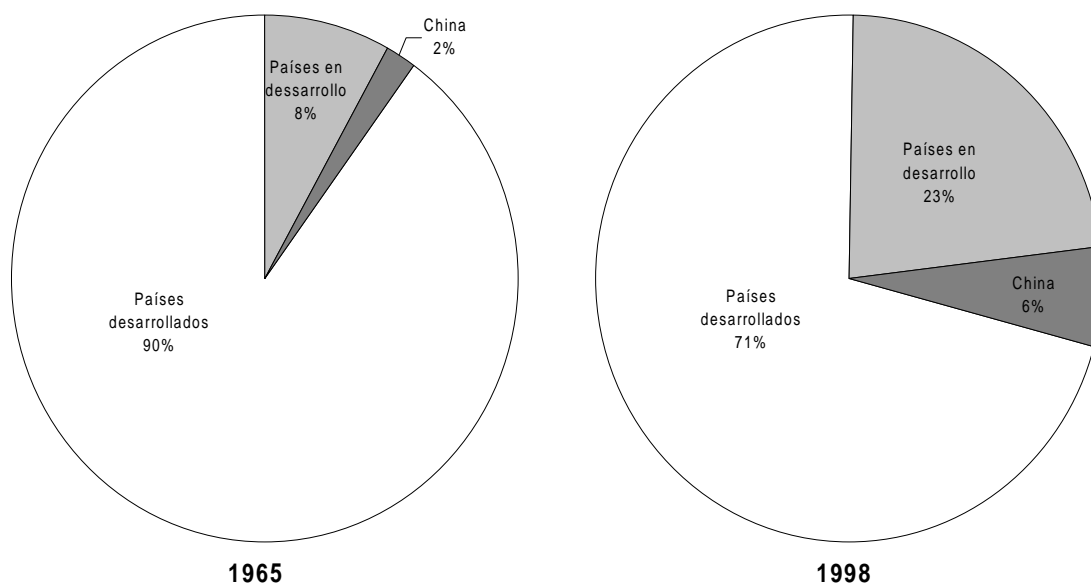
El problema de la sustitución «prematura» de la mano de obra por máquinas en los países de ingresos bajos no se plantea en la misma medida en la edificación, cuyo coeficiente de mano de obra es muy alto y en cualquier caso superior al de la ingeniería civil. Los datos de que se dispone indican que uno de los efectos secundarios beneficiosos (y muy poco reconocidos) de la introducción de las políticas de ajuste estructural en los países africanos en los últimos años ha sido una vasta expansión de las oportunidades de empleo en el sector de la construcción, ya que la mano de obra está sustituyendo cada vez más al capital a raíz de los ajustes de los precios relativos (Wells y Wall, 2001).

## **1.2. Tendencias mundiales de la producción y el empleo**

Probablemente las tendencias de la producción y del empleo sean más interesantes que la distribución en un momento dado. Aunque a veces resulta difícil separar los cambios a largo plazo (que son los que nos interesan aquí) de las fluctuaciones (cíclicas) a corto plazo, existen datos suficientes para poder evaluar la forma en que está cambiando la producción y el empleo a escala mundial.

Las estimaciones de la producción mundial de la construcción (en este caso producción neta o «valor añadido») en 1965 muestran que en ese momento hasta un 90 por ciento de la producción mundial correspondía a los países desarrollados (con economía de mercado y centralmente planificada) y sólo un 10 por ciento a las economías en desarrollo (BERU, 1972). Sin embargo, observamos que hacia 1998 el 23 por ciento de la producción correspondía a los países en desarrollo, lo que supone que duplicaron con creces su parte de producción. En 1965, China representaba sólo un 2 por ciento de la producción total mundial, pero hacia 1998 su parte aumentó situándose en un 6 por ciento. Estas tendencias se ilustran en el gráfico 1.3.

**Gráfico 1.3. Distribución de la producción en la construcción durante 1965 y 1998**



### ***Países en desarrollo***

No cabe duda de que en los últimos 30 años en varios países en desarrollo se ha registrado un aumento espectacular tanto de la producción como del empleo de la industria de la construcción. La construcción es un componente importante de la inversión, por lo tanto la expansión en la actividad de la construcción está estrechamente relacionada con el crecimiento económico. Numerosos estudios han mostrado que la producción en la construcción aumenta de forma especialmente rápida, y a menudo supera la tasa de crecimiento de la economía en general, a medida que los países van estableciendo su infraestructura básica durante las primeras etapas del desarrollo (Strassmann, 1970; BERU, 1972; Edmonds y Miles, 1984; Wells, 1986; Bon y Crosthwaite, 2000).

No es de extrañar que el crecimiento más espectacular y prolongado en la producción y el empleo en la construcción durante los últimos dos a tres decenios se haya producido en los países recientemente industrializados (PRI) de Asia y América Latina.

La República de Corea es un buen ejemplo del aumento del empleo en la construcción durante el proceso de industrialización. El número de empleos en la industria de la construcción aumentó de 192.000 en 1963 a 2.004.000 en 1997, antes de disminuir temporalmente debido a la crisis económica de 1998. La parte correspondiente de la construcción en el empleo total aumentó durante el mismo período del 2,5 por ciento a un increíble 9,5 por ciento (Yoon y Kang, 2000).

En Malasia, el número de empleos en la construcción aumentó de 270.000 en 1980 a 746.000 en 1997, y su parte en la fuerza laboral se duplicó del 5,6 por ciento al 10,7 por ciento (Abdul-Aziz, 2001).

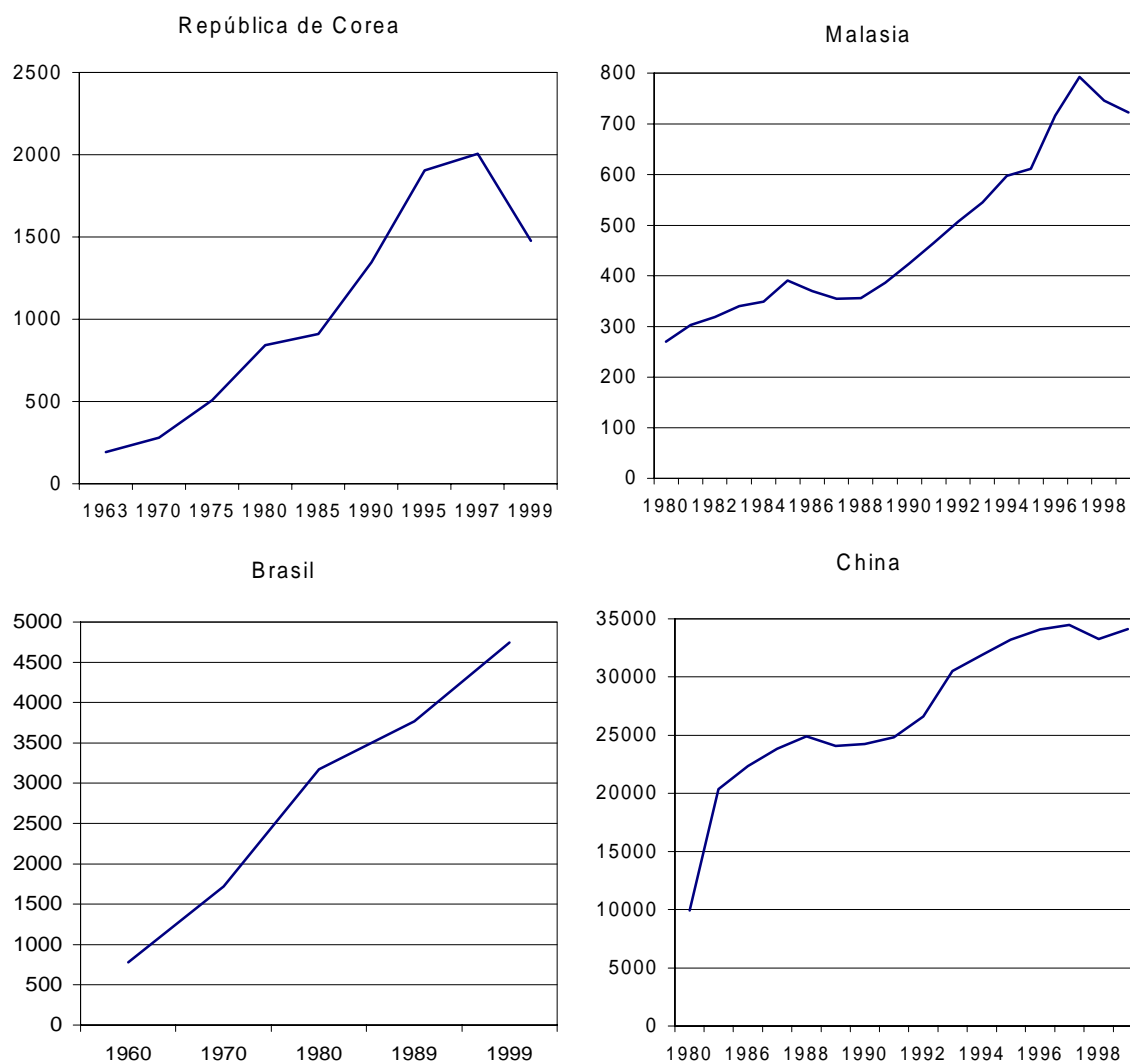
En Brasil, el número de empleos en la construcción aumentó de 781.000 en 1960 a 4.743.000 en 1999, y su parte en la fuerza laboral casi se duplicó, al pasar del 3,4 por ciento al 6,6 por ciento. Su parte del PIB también se duplicó pasando del 4,2 por ciento al 8,5 por ciento durante el mismo período (PNAD, diversos años).

En China se ha experimentado un aumento muy importante del nivel de empleo en la industria de la construcción en los últimos decenios. La fuerza laboral de la construcción

estaba compuesta por casi 10 millones de trabajadores en 1980 y aumentó a 30 millones para 1993, con lo cual se duplicó con creces su parte correspondiente en la fuerza laboral total al pasar del 2,3 por ciento al 5 por ciento (Lu y Fox, 2001).

Estas tendencias en el empleo de la construcción se ilustran en el gráfico 1.4.

**Gráfico 1.4. Últimas tendencias del empleo en la construcción en diversos PRI**



Nota: la unidad es miles de trabajadores.

Actualmente, el empleo en la construcción también está aumentando rápidamente (8,4 por ciento anual) en la India. Se calculaba que el número de empleos ascendía a 14,6 millones en 1995-1996 y se prevé que aumente más del doble para alcanzar los 32,6 millones hacia 2005-2006. Este aumento significa que cada año se incorporan 1,2 millones de trabajadores a la fuerza laboral de la construcción. El grueso del aumento probablemente se producirá en el sector de la vivienda, que contribuyó con casi el 60 por ciento del empleo total en la construcción en 1995-1996 y se prevé que emplee a 20 millones de personas para 2004-2005. Habida cuenta de que el costo por puesto de trabajo creado en la construcción es menor que el de cualquier otro sector de la economía, se considera que la construcción es un sector «generador de empleo» (Vaid, 1999).

---

Resulta interesante señalar que cuanto más pobre y menos desarrollado es un país mayor puede ser la parte correspondiente de la construcción en la producción y el empleo totales. En la India se calcula que aproximadamente el 16 por ciento de la población activa vive de la construcción (Vaid, 1999). En muchos otros países de bajos ingresos (por ejemplo del Africa Subsahariana) no existen datos que demuestren en qué grado dependen del trabajo en el sector de la construcción. No obstante, se ha comprobado que puede ser importante, incluso cuando no hay crecimiento económico real (Wells y Wall, 2001). Si las economías de estos países «despegan», habrá una expansión muy importante de las oportunidades de empleo en la construcción.

### **Países desarrollados**

Tras una rápida expansión en las etapas iniciales del crecimiento económico, la tasa de crecimiento de la producción en la construcción tiende a ralentizar en las economías maduras (Strassmann, 1970; Bon y Crosthwaite, 2000). En muchos de los países más ricos la producción, en términos reales, se ha estabilizado más o menos.

Una producción estable combinada con una tendencia a la mecanización/construcción prefabricada ha provocado en algunos países ricos un estancamiento o disminución del empleo en la industria de la construcción. Los países europeos en los que disminuyó el empleo en la construcción entre 1970 y 1998 son, entre otros, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia.

No obstante, en otros países de altos ingresos el empleo sigue aumentando. En España, Portugal, Turquía, Austria, Alemania, Irlanda y Noruega el empleo en la construcción aumentó entre 1970 y 1998, mientras que en Suiza permaneció estable (ONU/CEPE, varias fechas). En algunos de estos países, el aumento del empleo refleja un aumento de la producción; aunque también hay una proporción mayor de actividades de reparación y mantenimiento en la composición de la producción en los países desarrollados. Las reparaciones y el mantenimiento requieren mucha mano de obra, pero también un alto nivel de calificaciones.

Fuera de Europa, el empleo en la construcción ha seguido aumentando en los Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón. En estos cuatro países reunidos el empleo aumentó de manera constante de 10 millones en 1971 a 16,5 millones en 1998 (Wieczorec, 1995; OIT, 1999).

### **1.3. La función del empleo en la construcción y características de la fuerza laboral**

En el proceso de industrialización y urbanización, el trabajo en la construcción es tradicionalmente un punto de entrada al mercado laboral para los trabajadores migrantes del campo. La construcción es a menudo la única alternativa real frente al trabajo en la agricultura para quienes carecen de calificaciones específicas, y tiene especial importancia para quienes no poseen tierras.

La migración interna de mano de obra fue muy importante en Brasil durante el proceso de rápida urbanización que se produjo entre 1960 y 1980, cuando unos 30 millones de personas aproximadamente abandonaron el campo por la ciudad. Encuestas realizadas en São Paulo y Río de Janeiro en 1985 mostraron que los migrantes representaban el 98 por ciento y el 94 por ciento, respectivamente, de la fuerza laboral de la construcción. Una proporción importante procedía de la región noreste, la más pobre del país (Grandi, 1985). Aunque muchos migrantes se quedaron en las ciudades, la proporción de migrantes en la

---

fuerza laboral de la construcción disminuyó, pero continuaba siendo del 43 por ciento en 1996 (PNAD citado en de Souza, 2000).

Hoy en día se está produciendo un proceso parecido en la India, donde el trabajo no calificado en la industria de la construcción es una de las pocas oportunidades que tienen quienes migran a las ciudades de los estados menos desarrollados. Una encuesta realizada a 670 trabajadores en 11 obras de construcción en Delhi en 1999 mostró que la mayoría de los trabajadores de la construcción eran migrantes de primera generación. Las dos razones principales que se daban para migrar eran el desempleo y la pobreza (Anand, 2000). La contratación se realiza a través de agencias de mano de obra y se basa en vínculos relacionados con la familia, la casta y la aldea. Es frecuente identificar las obras especificando la casta o la aldea o el idioma de los trabajadores de la misma. A menudo toda la familia, incluidos niños y ancianos, migran para trabajar en una especie de caravana que se desplaza hasta la obra (Vaid, 1999).

También en China la floreciente industria de la construcción recurre al excedente de mano de obra de las zonas rurales. El empleo en las obras de construcción de las ciudades es la única forma de que los desplazados por el aumento de la productividad agrícola obtengan ciertos ingresos. El salario es bajo, pero a pesar de todo muchos consiguen ahorrar en unos cuantos años una suma de dinero suficiente para invertir en la agricultura. Las empresas de construcción de los centros urbanos dependen de la mano de obra rural y el gobierno (central y local) promueve la migración designando a ciertas provincias como «bases de mano de obra». Los entes de los gobiernos locales también controlan el proceso a través de oficinas designadas especialmente para ello en las zonas urbanas (de recepción) y rurales (de envío). En 1996 sólo la industria de la construcción en Beijing empleó a un total de 424.000 trabajadores procedentes de 49 bases de mano de obra en siete provincias diferentes. Para 1999 la cifra había aumentado a 640.000 trabajadores migrantes procedentes de 60 bases de mano de obra (Lu y Fox, 2001).

África se está urbanizando ahora muy rápidamente y allí también la construcción es frecuentemente el primer empleo para los migrantes que llegan a las ciudades procedentes de las zonas rurales. Los trabajadores de la construcción procedentes del campo son contratados a menudo en ciertas temporadas y luego regresan a sus casas en época de cosecha. En los países donde por tradición los hombres participan en la cosecha, las mujeres pueden constituir una proporción más alta de la fuerza laboral de la construcción en períodos de gran demanda de mano de obra agrícola.

En la actualidad es principalmente en los países en desarrollo donde la construcción proporciona empleo a los migrantes del campo a la ciudad. No obstante, no hace mucho tiempo la industria también desempeñaba esta función en los países desarrollados, recurriendo al caudal de la mano de obra rural durante el proceso de urbanización e intensificación agrícola. Cuando se agota la fuente de trabajadores migrantes de las zonas rurales, la industria atrae y absorbe a migrantes de otros países con excedente de mano de obra y salarios más bajos. Por ejemplo, en España en los decenios de 1950 y 1960 la fuerza laboral procedía del campo. La industria de la construcción era el primer punto de entrada de los migrantes en las ciudades. Ahora es una de las principales vías de acceso a la fuerza laboral para los trabajadores extranjeros, tanto legales como ilegales. Desempeña una función social importante dentro del mercado laboral español porque constituye una esfera de cambio social e integración (Byrne y van der Meer, 2000).

La migración internacional en busca de trabajo en la construcción es especialmente importante en los países del Golfo Pérsico, por ejemplo, los Emiratos Arabes Unidos, que tienen una población reducida y grandes programas de construcción financiados gracias al petróleo. Asimismo, en el último decenio, se ha convertido en un fenómeno importante en Asia Oriental, donde las enormes diferencias en las características demográficas y los

---

salarios han producido un «transvase» de trabajadores migrantes de economías con salarios bajos a economías con salarios altos (OIT, 1995) <sup>1</sup>.

### ***El trabajo en la construcción se puede hacer sin tener muchos estudios***

La construcción tiene la capacidad de «absorber a los excluidos» (de Souza, 2000). Proporciona empleo a los que tienen pocos estudios o calificaciones, muchos de ellos procedentes de las capas más pobres de la sociedad.

Las últimas encuestas realizadas sobre los trabajadores de la construcción en diversas ciudades de la India han revelado que éstos son principalmente jóvenes, procedentes de las castas más bajas y de la comunidad musulmana, y con pocos estudios (Vaid, 1999; Anand, 2000). Una parte importante de estos trabajadores es analfabeta; el 69 por ciento de la fuerza laboral de Delhi, el 56 por ciento de la de Poona, el 40 por ciento de la de Mumbai y toda la fuerza laboral de Hyderabad y Vishakhapatnam no había ido nunca a la escuela (Vaid, 1999). En muchas de las ciudades más grandes, la fuerza laboral en la construcción es ahora de origen local, pero la mayoría todavía procede de las capas más desfavorecidas de la sociedad.

En Brasil ocurre lo mismo, los trabajadores de la industria de la construcción tienen por lo general un nivel educativo más bajo que el del resto de los trabajadores. La industria de la construcción brasileña ni siquiera requiere que su fuerza laboral tenga un nivel medio de educación (Zylberstajn, 1992). En 1999, el 14,6 por ciento de la fuerza laboral de la construcción era analfabeta y el 57 por ciento había cursado menos de cuatro años de estudios (PNAD, citado en de Souza, 2000).

La situación es muy parecida en China donde el 50 por ciento de los 600.000 trabajadores migrantes de las obras de construcción en Beijing sólo ha cursado estudios primarios y más del 10 por ciento es analfabeto (Lu y Fox, 2001).

En los países desarrollados también la industria de la construcción proporciona las oportunidades de empleo tan necesarias para los miembros de la comunidad con escasas calificaciones académicas. Emplea a un número desproporcionado de trabajadores menos instruidos, ofrece vacantes a los desempleados de larga duración y a los que están fuera de la fuerza laboral, así como oportunidades para un segundo puesto de trabajo (Dougherty, 1996).

### ***El papel de las mujeres***

En la mayoría de los países, los puestos de trabajo en la construcción están cubiertos casi exclusivamente por hombres. No obstante, en los países de Asia Oriental las mujeres desempeñan un papel importante que consiste en realizar tareas no calificadas a cambio de un salario bajo (Wells, 1990). Por ejemplo, en la India se calcula que hasta el 30 por ciento de la fuerza laboral de la construcción está compuesta por mujeres. Estas forman parte de la fuerza laboral de la construcción al nivel más bajo de la industria, como trabajadores no calificados o transportando bultos sobre la cabeza. Se les deniega el acceso a la formación (Shah, 1996). La discriminación en los salarios es generalizada. Una encuesta realizada a 2.600 trabajadores de la construcción en cinco ciudades mostró desigualdades manifiestas

<sup>1</sup> La cuestión de la mano de obra migrante en la construcción se examinó en una reunión tripartita celebrada en 1996 (véase OIT, 1995). Por tanto, esta cuestión no figura de forma predominante en el presente informe.



---

en los salarios de manera que las mujeres ganaban entre un 10 a un 20 por ciento menos que los hombres por un trabajo similar (Vaid, 1999). Además, a menudo las mujeres son contratadas como parte de una unidad de trabajo familiar, ya que el sistema de trabajo a destajo fomenta que los trabajadores hagan trabajar a sus mujeres e hijos para que aumenten la producción, y en estas circunstancias, las mujeres pueden trabajar, pero pueden no recibir (de forma directa) ningún tipo de pago. En la encuesta mencionada anteriormente, ninguna trabajadora figuraba en la nómina de ningún contratista, aunque las mujeres representaban entre el 23 por ciento (Hyderabad y Delhi) y el 34 por ciento (Mumbai y Poona) de la fuerza laboral de la construcción. Por ello no resultaba sorprendente que ninguna obra contase con zonas de aseo separadas para las mujeres o de guarderías para los niños y que ninguna mujer recibiese pagos por la licencia de maternidad (Vaid, 1999).

La actitud de los artesanos calificados con respecto a las mujeres quizás permita comprender mejor la situación actual de éstas en la industria de la construcción. De los 670 trabajadores entrevistados en 11 obras en Delhi, el 70 por ciento de los albañiles y el 72 por ciento de los fontaneros consideraban que las mujeres no deberían recibir una remuneración igual por un trabajo de igual valor. Este prejuicio parecía estar mucho más arraigado entre los artesanos jóvenes que entre los mayores — lo que sin duda alguna refleja el miedo a una posible competencia por los escasos puestos disponibles (Anand, 2000). Incluso en Kerala, donde se respetan muchos otros derechos laborales básicos y donde existe un comité de bienestar de los trabajadores de la construcción de mucho arraigo, la diferencia de salarios entre hombres y mujeres está socialmente aceptada, y de hecho se considera natural. Asimismo, está institucionalizada en las «listas de tarifas» de los departamentos de ingeniería estatales, de forma que los esfuerzos desplegados por adoptar una legislación igualitaria todavía no han dado sus frutos (Jennings, 2001).

#### **1.4. Cómo percibe la fuerza laboral el sector de la construcción**

En varias partes del mundo se ha comprobado que los trabajadores de la construcción no ven su empleo con muy buenos ojos. La construcción se considera prácticamente en todas partes como un empleo de baja posición.

En Malasia, los jóvenes preferirían estar desempleados antes que trabajar en la industria de la construcción. Esta reacción se atribuye a las prácticas de empleo arcaicas, al trabajo al aire libre y a la predominancia de la mano de obra temporal y ocasional. Durante los dos últimos decenios la industria se ha visto obligada a depender de la mano de obra extranjera, en su mayor parte de la vecina Indonesia. Según estimaciones oficiales se calcula que en 1992 la mano de obra extranjera representaba el 80 por ciento de toda la fuerza laboral de la construcción (Abdul-Aziz, 2001). Los empleadores están de acuerdo en señalar que la industria continuará dependiendo de la mano de obra importada (regularizada o no) en el futuro inmediato. Habida cuenta de que el trabajo en la construcción se asocia ahora con los inmigrantes (muchos de ellos ilegales), la imagen que se tiene de ella se ha deteriorado aún más.

Algo similar ocurre en algunos países desarrollados donde el trabajo en la construcción ha sido realizado durante muchos años principalmente por inmigrantes, o por los hijos de inmigrantes (OIT, 1995). Asimismo, en los últimos años la población local de otros muchos países ha comenzado a rechazar el trabajo en la construcción.

En España la industria tiene actualmente dificultades para contratar a nuevos trabajadores, especialmente jóvenes mejor cualificados, a pesar de que la tasa de desempleo en la economía en general es del 12 por ciento. En las condiciones de auge que se han producido desde 1995 los empleadores confían en las entradas continuas de

---

trabajadores migrantes procedentes de Africa del Norte, América Latina y Europa Oriental (Byrne, 2000). En el Reino Unido los problemas para contratar a trabajadores varones jóvenes (la fuente tradicional de contratación) están obligando a contratar a otros grupos de la comunidad — mujeres y minorías étnicas (Bowen, 1996). En muchos otros países europeos la fuerza laboral de la construcción está envejeciendo y las jubilaciones no están siendo compensadas con nuevas contrataciones (DG Enterprise, 2000).

La situación es similar en los Estados Unidos donde la ventaja salarial de que disfrutaban tradicionalmente los trabajadores de la construcción con respecto a otras industrias (y que era necesaria para que permaneciesen en la misma) se ha ido reduciendo de manera constante en los últimos 20 años, provocando una fuga de trabajadores calificados de la industria y dificultando su reemplazo (Philips, 2000). La fuente de trabajadores con títulos profesionales parece ser la que más se está reduciendo, lo cual obliga a muchos constructores a contratar personal sin experiencia ni formación. Aunque muchos sectores se ven afectados por un mercado laboral difícil, en el sector de la construcción se teme que éste no sea un problema a corto plazo que pueda paliarse a medida que la actividad económica se calma. Es un problema a largo plazo que no se resolverá a menos que la industria pueda acceder a una nueva generación de trabajadores potenciales. Por lo general, se reconoce que la industria debe mejorar su imagen. La mayoría de las personas no considera que la construcción sea una carrera viable (*Washington Post*, 2000). Según un dirigente sindical de Florida: «todo el mundo piensa que el trabajo en la construcción es muy desagradable (...) ningún padre desea que sus hijos trabajen en la construcción» (*Wall Street Journal*, 2000a).

En otros muchos países, tanto ricos como pobres, la gente trabaja en la construcción por necesidad y por elección. Prácticamente todo el mundo desea algo mejor para sus hijos.

Una encuesta reciente realizada a 2.600 trabajadores de la construcción en cinco ciudades de la India mostró que el 90 por ciento trabajaba en ésta porque no tenía otra alternativa, pero no deseaba que sus hijos trabajasen en la industria (Vaid, 1999). Únicamente el 3,8 por ciento de los entrevistados en otra encuesta realizada en Delhi pensaba que la construcción era una ocupación adecuada para sus hijos (Anand, 2000). En China el trabajo en la construcción obtuvo el puesto más bajo de entre 69 ocupaciones en una encuesta realizada en 1999 por la Academia de Ciencias Sociales a 2.600 jóvenes de 63 ciudades (Lu y Fox, 2001). En Kenya el trabajo en la construcción también tiene una imagen muy mala entre los propios trabajadores. Los que trabajan en la misma lo hacen como último recurso cuando todo lo demás ha fallado y la dejan a la mínima oportunidad, como lo pone en evidencia la historia de Odera contada al principio del informe.

Por supuesto, no siempre tiene que ser así. En algunos países (por ejemplo Suecia y Dinamarca) el trabajo en la construcción está bien pagado y los trabajadores disfrutan de una protección adecuada. El trabajo en la construcción también puede ser muy gratificante. Escribiendo como trabajador de la construcción en Estados Unidos, el antropólogo Herbert Applebaum describe los factores positivos y gratificantes del trabajo en la construcción como sigue: la autonomía y el control del trabajador sobre el medio ambiente laboral y la producción, la supervisión del trabajo no es muy estrecha, la organización del trabajo no es burocrática, el trabajo en equipo y la camaradería, la pertenencia a un gremio y el prestigio profesional. No obstante, admite que estos factores positivos han de contraponerse a la inseguridad en el empleo, que es la principal fuente de insatisfacción de los trabajadores de la construcción (Applebaum, 1999).

Desgraciadamente, la inseguridad en el trabajo ha aumentado en los Estados Unidos y en otros muchos países en los últimos años. En los dos capítulos siguientes se examinarán las razones de este aumento y se tratará de aclarar por qué se tiene en tan baja estima al trabajo en la industria de la construcción en tantas partes del mundo.

---

## 2. Cambios recientes en las relaciones de trabajo y en la estructura del sector

La subcontratación ha ocupado siempre un lugar importante en la industria de la construcción, en particular en la construcción de edificios, en la que el proceso de producción se divide en varias actividades distintas. Estas tareas o actividades a menudo se llevan a cabo de manera sucesiva y pueden requerir mano de obra especializada. Por ello, con frecuencia lo más lógico — desde el punto de vista técnico y económico — es que los contratistas generales cedan en subcontratación algunas tareas a unidades especializadas independientes.

Sin embargo, en todo el mundo hay indicios de que la subcontratación ha aumentado de manera significativa en las dos o tres últimas décadas y en la actualidad ya no se limita a las tareas especializadas. En algunos países el grueso de la mano de obra del sector de la construcción se contrata ahora a través de subcontratistas y de otros intermediarios a medida que la externalización ha pasado a ser la norma.

En el presente capítulo se muestra un panorama de estos cambios. En primer lugar, se examinan las prácticas tradicionales de contratación de mano de obra a través de subcontratistas e intermediarios, que son comunes en la industria de la construcción de muchos países en desarrollo. A continuación se presentan datos para demostrar que se ha registrado un aumento adicional de la subcontratación de mano de obra en los países en desarrollo, y que en los países industrializados se ha producido un importante viraje en esta dirección. Asimismo, se examinan los efectos de este fenómeno sobre la estructura de la industria. En la sección final se explican estos cambios de acuerdo con la naturaleza del proceso de construcción y en el contexto de la globalización.

### 2.1. Las relaciones de trabajo en el sector de la construcción en los países en desarrollo

En muchos países en desarrollo, la práctica de contratar mano de obra a través de subcontratistas e intermediarios existe desde larga data. Se suele recurrir a la intermediación de mano de obra y en el caso de los proyectos de grandes dimensiones la intermediación puede fraccionarse en varias fases, con lo cual se crea un sistema de contratación de varios niveles. En la base del sistema están los intermediarios, quienes contratan y supervisan a los trabajadores. Se les conoce como *mistris*, *jamadars* o *mukadams* en la India, *oyaji* en la República de Corea, *kepala* en Malasia, *gatos* en Brasil y *maestros* en México. Los títulos con que se les conoce pueden variar de un caso a otro, pero su función es esencialmente la misma. Constituyen un vínculo entre los trabajadores que buscan trabajo y los contratistas y subcontratistas que pueden ofrecer trabajo (Vaid, 1999).

En la India, la mayoría de los contratistas y de los subcontratistas cuentan con *jamadars* o *mistris* más o menos permanentes. Ellos son los responsables de contratar y de supervisar a los trabajadores durante el período de su contrato, de llevárselos cuando se ha terminado el trabajo y de volverlos a traer cuando hay un nuevo trabajo (Vaid, 1999). Comúnmente se contrata a amigos, vecinos y parientes y, como la remuneración corresponde a la obra hecha, es frecuente que trabajen familias enteras. La lealtad de los trabajadores se obtiene mediante el pago de un adelanto (*peshgi*) que el contratista abona a través del *jamadar*. El sistema de los *peshgi* crea el vínculo entre el contratista, el intermediario y el trabajador. El intermediario es el garante del dinero del contratista y del empleo del trabajador, y es un vínculo permanente entre los dos. Recibe una comisión mensual del contratista por prestar este servicio y una parte de los salarios de los trabajadores.

---

Durante muchos años en Malasia también se ha utilizado un sistema similar de empleo indirecto, que permite que los contratistas hagan frente a las fluctuaciones de la demanda de mano de obra (Abdul-Aziz, 1995). Los trabajadores están agrupados en cuadrillas dirigidas por un *kepala* o jefe, quien es el vínculo entre los trabajadores y los subcontratistas, e incluso los contratistas principales. En Malasia, la mayoría de los trabajadores de la construcción son inmigrantes de Indonesia. Al principio, tanto los trabajadores como los *kepala* eran contratados directamente por los subcontratistas, quienes también supervisaban a los trabajadores. Sin embargo, en la actualidad muchos *kepala* negocian con los empleadores (subcontratistas) la realización de un conjunto de trabajos de una obra: controlan la evolución de los trabajos y remuneran a sus trabajadores con los ingresos percibidos. De allí que se hayan convertido hasta cierto punto en subcontratistas por derecho propio.

En la República de Corea el intermediario de la mano de obra se denomina *oyaji* que significa «padre». El *oyaji* suele ser un artesano calificado que hace las veces de director y trabajador independiente. Recibe un contrato de una empresa de subcontratación y ejecuta el trabajo de construcción empleando a jornaleros. La empresa de subcontratación puede emplear al *oyaji* con un salario mensual y controlar por sí misma la evolución de los trabajos. Otra solución más frecuente consiste en ejercer el control a través de un contrato, en cuyo caso la gestión se deja en manos del *oyaji*. El subcontratista supervisa al *oyaji* porque éste depende del primero para poder tener trabajo en el futuro (Yoon y Kang, 2000).

También en Filipinas es común contratar a los trabajadores a través de subcontratistas que negocian la contratación de la mano de obra para un proyecto y luego contratan a los trabajadores a través de capataces o de jefes de cuadrillas. En el caso de los proyectos más pequeños, el capataz negocia directamente con los contratistas. A menudo el capataz contrata a sus parientes o amigos de su vecindario. No existe un contrato formal y la relación entre el empleador y el trabajador también es informal (Yuson, 2001).

En Egipto existe una situación similar, pues las grandes empresas de construcción recurren a subcontratistas y a encargados de contratar personal para poder disponer de una mano de obra flexible, en lugar de tener que contratar directamente a los trabajadores con contratos legales. Se estima que el 90 por ciento de los trabajadores manuales de la construcción son contratados ya sea de manera ocasional como trabajadores asalariados o como trabajadores independientes. Los cafés frecuentados por los trabajadores de la construcción son los lugares en los que suelen encontrarse y departir los subcontratistas y los artesanos, y en los que se efectúa la contratación. Los artesanos a los que se contrata suelen ser familiares o amigos. Los fuertes vínculos que unen a los empleadores y a los trabajadores (patrones y clientes) y la cohesión que existe entre los miembros del mismo grupo limitan el acceso de otras personas a los empleos. Sin embargo, el mercado de los trabajadores no calificados (quienes esperan fuera de los cafés) es más abierto (Assaad, 1993).

En América Latina existe el mismo sistema. En Brasil hay una práctica establecida de larga data en la industria de la construcción según la cual los contratistas principales recurren a los intermediarios de mano de obra para efectuar gran parte del trabajo. A continuación, los subcontratistas contratan mano de obra a través de intermediarios, a los que se conoce como *gatos*, que en portugués significa «gato» (Saboia, 1997). Con la remuneración se suele retribuir ya sea la tarea ejecutada, en los casos en que esta tarea está claramente definida y es fácil de cuantificar (práctica utilizada generalmente en los trabajos que requieren calificaciones) o el tiempo necesario para su ejecución (práctica utilizada generalmente en los trabajos que no requieren calificaciones) (Zylberstajn, 1992).

En México, el *maestro* es quien se encarga de la contratación y de la supervisión de la mano de obra y también de su formación. A menudo el contratista o subcontratista no tiene contacto directo con los trabajadores, y las instrucciones se imparten únicamente a través

---

del *maestro*. Ahora bien, aunque el *maestro* controla la evolución del trabajo, no se encarga de remunerar a los trabajadores, salvo cuando también actúa como subcontratista. Es frecuente que el *maestro* contrate a sus amistades y parientes, o que se presente en lugares conocidos en los que los trabajadores de la construcción desempleados van a ofrecer sus servicios. La relación que vincula al *maestro* con los trabajadores generalmente es una relación amistosa, casi paternalista, pero también puede dar lugar a situaciones de explotación (Connolly, 2001).

## 2.2. Pruebas de un mayor recurso a los trabajadores ocasionales y en subcontratación

Pese a que tradicionalmente el grueso de los trabajadores de la construcción es contratado de esta manera, siempre se ha contratado a algunos trabajadores de manera directa y más permanente. Se trata del núcleo central de trabajadores («core-workers» o «core-workforce») de los contratistas generales y también de los que trabajan en el sector público. Sin embargo, en muchos países hay indicios de que la mano de obra permanente contratada directamente se ha reducido en los últimos años, mientras que ha aumentado la proporción de trabajadores empleados a través de subcontratistas y de intermediarios con carácter temporal y ocasional.

La proporción de trabajadores contratados mediante subcontratistas en Malasia aumentó tan sólo del 71 por ciento en 1983 al 74 por ciento en 1998. Sin embargo, los datos desglosados muestran que el aumento fue mucho mayor entre los trabajadores extranjeros y en particular entre los trabajadores extranjeros calificados. El porcentaje de este último grupo empleado a través de subcontratistas aumentó del 40 por ciento al 80 por ciento entre 1983 y 1992 (Abdul-Aziz, 2001).

En Sri Lanka, la liberalización de la economía ha obligado a importantes contratistas a deshacerse de la mayoría de su mano de obra. Este hecho ha ido acompañado de un aumento del empleo independiente y de la subcontratación y de la aparición de un mayor número de pequeños contratistas. Las entrevistas de 3.300 trabajadores de la construcción en distintas obras de Sri Lanka revelaron que el 82 por ciento de la mano de obra calificada y el 93 por ciento de la mano de obra no calificada trabaja en régimen temporal y se compone ya sea de trabajadores ocasionales o de personas empleadas por intermedio de subcontratistas (Jayawardane y Gunawardena, 1998).

También en Filipinas las empresas de construcción siguen redimensionando su mano de obra fija. Se estima que el 85 por ciento de los 1,35 millones de trabajadores asalariados con que contaba la industria de la construcción en enero de 2000 eran trabajadores temporales o asalariados empleados por proyectos (Yuson, 2001). En la India se estima que el 73 por ciento de la totalidad de los trabajadores de la construcción son contratados y supervisados de manera indirecta sobre una base temporal por los *mistris* o *jamadars* (Vaid, 1999).

El caso de China no constituye una excepción en este contexto. Las empresas de Estado y las colectividades de construcción (dirigidas por los gobiernos o las comunidades locales en las zonas urbanas y rurales) siguen siendo las que inician la mayoría de las obras de construcción. Aunque el sector privado es cada vez más grande (con inclusión de empresas extranjeras) sigue siendo pequeño, y representa tan sólo aproximadamente un 2 por ciento del empleo total (Lu y Fox, 2001). Antes de 1984, la mayoría de las empresas de Estado eran empresas de trabajos generales de construcción que podían hacerse cargo de todos los oficios necesarios para las obras de construcción. Eran organizaciones muy grandes con una mano de obra permanente de trabajadores fijos, lo cual significaba que esos trabajadores no podían ser despedidos, a menos que cometieran un delito. Sin

---

embargo, se observó que ésta era una forma ineficiente de organización para las obras de construcción. En 1984 se inició un programa de reforma titulado «separación entre la gestión y las operaciones en el sitio de los trabajos». Hoy en día los contratistas generales no emplean directamente a ningún trabajador de la construcción, los cuales son contratados de manera temporal por colectividades urbanas. Como resultado de ello, la proporción de asalariados permanentes en la industria de la construcción de China se ha reducido de manera drástica, pasando del 72 por ciento en 1980 al 35 por ciento en 1999 (Lu y Fox, 2001).

Incluso los trabajadores que siguen siendo «permanentes» ahora tienen que esperar a que se les prorroguen los contratos cada pocos años. En 1984, el Consejo de Estado (gobierno central) promulgó un decreto en el que prescribió que se eliminara la condición de trabajador fijo. El artículo 13 de este decreto, titulado «se modificará la política de empleo en las empresas de construcción e instalación», dice lo siguiente:

Las empresas estatales de construcción e instalación reducirán gradualmente el número de «trabajadores fijos». En principio, en el futuro no contratarán a ningún trabajador fijo, salvo a los operarios capacitados necesarios para el buen funcionamiento técnico de la empresa. Concluirán un contrato de trabajo con el trabajador durante un número limitado de años. Las empresas aumentarán la proporción de «trabajadores contratados según esta modalidad» en su fuerza de trabajo (Lu y Fox, 2001, pág. 28).

En Brasil, durante la crisis económica de los años 80, se incrementó la práctica de emplear trabajadores a través de subcontratistas (*gatos*) y este fenómeno ha ido en aumento desde los años noventa. Un examen de los datos de la encuesta nacional en los hogares muestra que en 1981 el 41 por ciento de los asalariados cuya contratación fue declarada al Ministerio de Trabajo (dando por sentado que se trataba de personal permanente de contratistas generales) estaba constituido por trabajadores de la construcción; en 1999, este porcentaje había bajado al 20,9 por ciento. Durante este período, el número de trabajadores no declarados y de trabajadores independientes aumentó del 56,7 por ciento al 74,6 por ciento. Al mismo tiempo, se produjo un aumento considerable del número de empleadores (aumentaron del 2,4 por ciento de la fuerza laboral al 4,4 por ciento de la misma), y se cree que la mayoría de ellos son *gatos* (PNAD, 1999).

En México, casi dos terceras partes de la fuerza laboral de los contratistas que están inscritos en la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) son «obreros» (trabajadores manuales) con trabajo ocasional y no «empleados». Esta situación no ha cambiado mucho en los últimos diez años. El verdadero cambio que se ha producido en México ha sido una disminución impresionante de la parte correspondiente a esas empresas registradas en la producción total del sector de la construcción, que pasó del 78 por ciento en 1991 al 37 por ciento en 1999. Esto coincidió con una disminución proporcional de su participación en la fuerza de trabajo total de la construcción, que pasó del 24 por ciento en 1991 a tan sólo el 13 por ciento en 1999 (Connolly, 2001). El corolario de la decreciente importancia (tanto de la producción como del empleo) de lo que podría llamarse el segmento «formal» de la industria es un aumento de la actividad (y del empleo) de los constructores pequeños y no declarados y de las actividades de autoconstrucción. El Consejo del Cemento estimó recientemente que el 60 por ciento del consumo doméstico de cemento corresponde a los pequeños constructores y a los autoconstructores. Tradicionalmente los pequeños constructores efectuaban sus actividades en la construcción de viviendas, pero al parecer la «informalización» del proceso de producción en México se está incrementando ahora en la construcción de obras no residenciales (Connolly, 2001).

En África se observan tendencias similares. En Kenia, al igual que en México, los datos sobre el consumo de cemento indican un aumento de la actividad de construcción de los pequeños constructores no declarados, que se desenvuelven en el segmento informal de la industria o en el sector doméstico (Wells, 2001). Es difícil obtener informaciones fiables

---

sobre el empleo en los países africanos. Sin embargo, los datos publicados, tanto en Kenya como en la República Unida de Tanzania sí muestran que el empleo en el sector de la construcción se ha estancado o ha disminuido, mientras que las encuestas sobre el sector informal señalan la existencia de un número importante y creciente de trabajadores de la construcción en empresas con menos de 5 o de 10 trabajadores (Wells, 1999; Njeri Wachira, 2001). Esta tendencia aparente en el empleo hacia el aumento de empresas muy pequeñas refleja en parte el hecho de que los contratistas más importantes que operan en esos países han prescindido de los trabajadores contratados directamente debido a la disminución del volumen de trabajo (como ha ocurrido en todo el resto del mundo) y han recurrido a los subcontratistas e intermediarios para abastecerse en mano de obra. Los subcontratistas con ciertas calificaciones, conocidos localmente como *fundis* hacen en la actualidad de jefes de cuadrilla y de proveedores de mano de obra de las empresas más grandes, con las que en algunos casos han trabajado y en las que pueden haber adquirido calificaciones. Sin embargo, también hay indicios de que los *fundis* están obviando ahora la parte más formal de la industria (los grandes contratistas y profesionales) y celebran contratos directamente con clientes privados (dueños de las edificaciones) para suministrar mano de obra para sus proyectos, mientras que los propios clientes (o sus capataces) proporcionan los materiales y coordinan la labor de los distintos oficios. Pese a que ésta es la manera en que tradicionalmente se han hecho las instalaciones de las construcciones, muchos dueños de edificios o clientes actualmente prefieren encargar la construcción de edificios no residenciales a través de lo que se conoce como «sistema informal de construcción» (Wells, 2001).

Hay indicios de una evolución similar en Sudáfrica, donde los datos oficiales muestran una disminución constante del empleo en la construcción en el sector formal, que se redujo de más de 400.000 puestos de trabajo en 1993 a 254.000 en 1999, mientras que el empleo en el sector informal aumentó hasta alcanzar 243.000 en 1999, que es prácticamente el mismo número que en el sector formal (van Huyssteen, 2001). En un documento del Gobierno titulado: «Crear un entorno propicio para la reconstrucción, el crecimiento y el desarrollo en la industria de la construcción» se explica este hecho con los términos siguientes:

Para responder a la disminución de las inversiones y a la consiguiente volatilidad, las empresas sudafricanas — en conformidad con las tendencias mundiales — han adoptado estrategias de producción más flexibles con la supresión de las obligaciones laborales y una dependencia cada vez mayor de la subcontratación no reglamentada de mano de obra (Departamento de Obras Públicas, 1999 pág. 15).

Sin embargo, en Sudáfrica (al igual que en Kenya y en México y también posiblemente en Brasil) la externalización de la mano de obra por parte de las empresas del sector formal también ha ido acompañada probablemente de un desplazamiento de la producción del sector formal al sector informal.

También en la India una gran parte de la actividad de construcción se encarga directamente a pequeñas empresas (bajo la dirección de un *mistri*) contratado directamente por los dueños del edificio. Este se conoce como el sector *Naka/Mandi* de la industria. Los *Naka/Mandi* son lugares en las ciudades donde los trabajadores se reúnen en la mañana para esperar clientes, a saber, los propietarios de casas particulares y pequeños contratistas que les dan trabajo. Aunque no se dispone de datos fiables, este segmento de la industria parece aumentar en lugares tales como Mumbai y Delhi (K.N. Vaid, comunicación personal).

Incluso en China hay un sector de la industria (que abarca principalmente artesanos y obreros no calificados que trabajan solos y de manera ocasional) que se ocupa de los dueños de casas particulares. Una proporción importante de la actividad en el sector doméstico no es objeto de ningún registro, pero las dimensiones del subsector en términos

---

de empleo pueden estimarse restando el número total de personas que trabajan en él del total de la fuerza de trabajo de la industria de la construcción. La conclusión es que en 1999 había en el sector doméstico alrededor de 6,5 millones de trabajadores, lo cual representa un 19 por ciento de la fuerza de trabajo total de 34,1 millones (Lu y Fox, 2001). La proporción de trabajadores del sector doméstico sigue siendo importante, a pesar de que no es tan alta como en algunos otros países.

### **2.3. El aumento de la subcontratación de mano de obra en los países desarrollados**

En la mayoría de los países desarrollados se logró una importante estabilización de la fuerza de trabajo del sector de la construcción en los años de expansión de los decenios de 1950 y 1960. Hacia 1970, la norma era el empleo directo por contratistas generales. Sin embargo, en los últimos dos a tres decenios (desde mediados del decenio de 1970) en muchos países se observan despidos masivos de trabajadores por parte de los contratistas (o subcontratistas), quienes prefieren la externalización.

Entre los países europeos, la tendencia hacia la externalización ha sido más obvia en el Reino Unido y en España. En España, la industria de la construcción experimentó una importante recesión entre 1975 y 1985, período en el que se suprimieron casi medio millón de puestos de trabajo. La industria que resultó de la recesión era muy diferente de la industria que había anteriormente (Byrne y van der Meer, 2000). Los cambios más importantes en la relación de empleo son la expansión constante del empleo temporal y un aumento del trabajo por cuenta propia. La proporción de trabajadores temporales se duplicó entre 1987 y 1991 y continuó aumentando en el decenio de 1990. En 1999, el 61,7 por ciento del millón y medio de trabajadores de la construcción en España tenía contratos temporales (frente al 32,7 por ciento en la economía en su conjunto). Muchos trabajadores (106.000 en 1998) consiguen empleo a través de las agencias de trabajo temporal, que fueron legalizadas en 1995. El empleo independiente también aumentó y oscila entre un 17 y un 23 por ciento. El nivel más alto (más del 35 por ciento) corresponde a los electricistas y los fontaneros, entre un 16 y un 17 por ciento en las actividades generales de edificación y sólo entre un 6 y un 7 por ciento en la ingeniería civil. Se estima que muchos de los trabajadores por cuenta propia (sin empleados) están trabajando en realidad para empleadores (falsos autónomos), pero tienen que pagar sus propias cotizaciones a la seguridad social.

En el Reino Unido, se ha observado que en los últimos dos a tres decenios (desde mediados del decenio de 1970) los contratistas han prescindido de un ingente número de trabajadores para recurrir a la externalización, razón por la cual ha aumentado la subcontratación. Una encuesta en las obras de construcción realizada en 1995 reveló que existían hasta cinco niveles de subcontratación, y que el director principal de proyecto tenía poco control sobre los subcontratistas más allá del segundo nivel e incluso desconocía quiénes eran (Harvey, 2000). La industria de la construcción se caracteriza ahora por la presencia de empresas que se han deshecho de gran parte de su personal y que dependen de trabajadores que supuestamente son empleados por cuenta propia, en la mayor parte de los casos suministrados por agencias de subcontratación o por subcontratistas de mano de obra. En 1977, los trabajadores por cuenta propia representaban menos del 30 por ciento de la fuerza de trabajo de la industria de la construcción, pero hacia 1995 esta cifra había aumentado a más del 60 por ciento. La proporción de trabajadores manuales por cuenta propia que trabajan para subcontratistas de mano de obra es aún más alta. Aunque el proceso de externalización ha afectado también a otras industrias, la de la construcción se vio afectada de forma desproporcionada, pues en 1993 el 45 por ciento de todos los trabajadores por cuenta propia procedían de esta industria, cuando sólo constituían el 7 por ciento de la fuerza de trabajo total (Harvey, 2000).



---

Aunque la tendencia hacia la externalización a través de subcontratistas y de otros intermediarios ha progresado de forma mucho más rápida en España y en el Reino Unido, también se puede observar en el resto de Europa. Un estudio llevado a cabo en 1995 sobre 200 grandes empleadores de la construcción en nueve países de la Unión Europea, revela que más de la mitad de ellos había recurrido en mayor medida a contratos de duración determinada, temporales y ocasionales en los tres años precedentes, mientras que el 40 por ciento de las empresas indicaron en sus respuestas que habían aumentado la subcontratación. En Alemania, España, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia se registró la proporción más elevada de empresas que señalaron un aumento del trabajo temporal; al mismo tiempo, en Alemania, España, los Países Bajos y el Reino Unido se registró la proporción más elevada de empresas que notificaron aumentos de la subcontratación (Druker y Croucher, 2000). Según ciertas informaciones en Turquía se está desarrollando la «subcontratación secundaria», que se describe como la adición de uno o más eslabones a la cadena de producción (Sözen y Küçük, 1999).

La subcontratación de mano de obra está también aumentando en los Estados Unidos. Cada vez es menos frecuente que los contratistas generales hagan ellos mismos el trabajo ya que delegan en los subcontratistas la responsabilidad del suministro y la gestión de la mano de obra (y de los riesgos que ello entraña). Más que resolver el problema de la construcción lo «revenden» de forma que las obras propiamente dichas se alejan del contrato principal suscrito entre el propietario y el contratista general. Sin embargo, los contratistas generales siguen teniendo el control del material y equipo, de allí que la subcontratación consista cada vez más en la simple intermediación de mano de obra. Esta tendencia se refleja en el hecho de que la proporción de la fuerza de trabajo que corresponde a los contratistas generales (exceptuando los trabajos pesados y las obras viales) disminuyó de un 35 por ciento en 1967 a un 24 por ciento en 1997 (y un tercio de éstos no son trabajadores de la construcción). En cambio, la proporción de la fuerza de trabajo empleada por los contratistas especializados aumentó de un 48 por ciento en 1967 a un 63 por ciento en 1997 (Philips, 2000). Asimismo, los datos de que se dispone indican que ha habido un aumento en la utilización de mano de obra suministrada por agencias en la industria de la construcción (ENR, 2000b).

No cabe duda de que la utilización de formas atípicas de empleo (empleo ocasional, temporal y empleo por cuenta propia) y la contratación de trabajadores a través de intermediarios (agencias de suministro de mano de obra, intermediarios) se han convertido en prácticas corrientes en muchos países industrializados. Las prácticas de empleo en algunos países desarrollados se están pareciendo cada vez más a las de los países en desarrollo.

## **2.4. El papel decreciente del sector público**

El Estado, como comprador o propietario de servicios de la construcción, puede ejercer una influencia moderadora, creando cierta estabilidad en el mercado turbulento de la construcción a través de políticas anticíclicas de gastos (Philips, 2000). Como proveedor directo de la construcción, el Estado también puede proporcionar empleo estable a por lo menos un segmento de la fuerza de trabajo. Sin embargo, en muchos países ha disminuido su papel como cliente de la industria de la construcción y como proveedor directo de servicios de construcción (esto es válido tanto para la demanda como para la oferta).

Por lo que se refiere a la demanda, se han generalizado las reducciones de los gastos públicos. Esto puede responder a diversas razones: porque se han privatizado servicios anteriormente prestados por los gobiernos, por prudencia fiscal, o simplemente porque los gobiernos carecen de fondos. A menudo la reducción de los gastos públicos es una condición previa para obtener apoyo financiero del Banco Mundial y del Fondo Monetario

---

Internacional (FMI). Por ejemplo, en Kenya hubo una fuerte disminución de los gastos públicos en carreteras e inmuebles a principios del decenio de 1990. En 1995, la actividad de la construcción pública en las principales ciudades era sólo un 3 por ciento de lo que había sido en 1982 (Wells, 2001). En Malasia, la privatización de la financiación de infraestructuras comenzó en el decenio de 1990, de forma que la financiación pública de proyectos de ingeniería civil disminuyó de un 41 por ciento del total en 1992 a un 30 por ciento en 1998. Esta tendencia también se manifiesta en los países desarrollados. En los Estados Unidos, la financiación del sector público disminuyó para situarse en un 22 por ciento del total en 1997 (17,6 por ciento estatal y 4,4 por ciento federal). En Alemania, la demanda pública de trabajos de construcción disminuyó de un 30 por ciento del total en 1970 a menos de un 15 por ciento en 1997 (Bosch y Zühlke-Robinet, 2001).

El Gobierno también desempeñó un papel menos importante como proveedor directo de servicios de construcción (esto es, por lo que se refiere a la oferta) y como empleador de trabajadores de la construcción. En un país tras otro los gobiernos han elegido, o se han visto obligados, a reducir o desmovilizar sus fuerzas de trabajo de la construcción. La parte de la construcción que se está dejando de financiar con fondos públicos está siendo absorbida cada vez más por el sector privado.

En ninguna parte del mundo es tan manifiesto el proceso de privatización de la construcción como en los países ex comunistas. Polonia puede servir de ejemplo de esta tendencia. Hasta 1990, en Polonia había unos 900.000 trabajadores empleados en 2.300 empresas cooperativas y estatales de la construcción. Existía también un sector privado, pero muy disperso (5.000 empresas privadas medianas y pequeñas que empleaban a unas 400.000 personas). En 1990 el sector privado representaba el 34 por ciento de la producción y el 36 del empleo. En sólo dos años — hacia 1992 — esta proporción se duplicó elevándose a un 79 por ciento de la producción y un 72 por ciento del empleo. Hacia 1999, el sector privado representaba el 95 por ciento de la producción y el 93 por ciento del empleo (Sochacki, 2001). La disminución de la producción pública y el aumento de la privada fue acompañada de un gran cambio en la estructura del empleo en la industria, en particular la sustitución de los contratos permanentes por contratos temporales. Asimismo aumentó el número de trabajadores por cuenta propia.

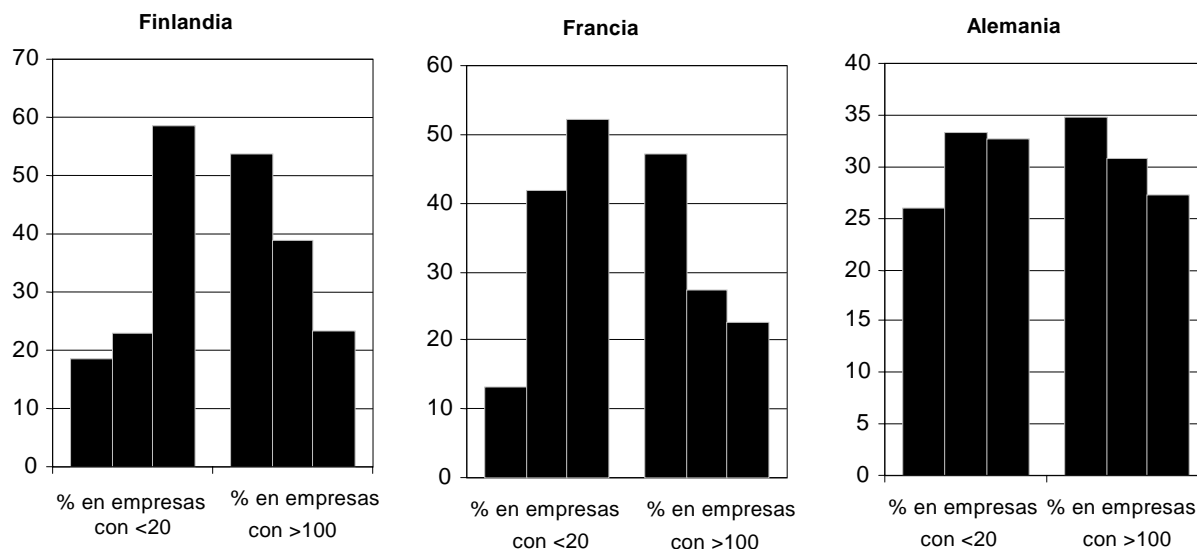
## **2.5. Cambios en la estructura de la industria**

La externalización creciente de actividades mediante el recurso a la subcontratación que se ha venido produciendo en casi todo el mundo en los últimos dos a tres decenios ha permitido que las grandes empresas de construcción (tanto públicas como privadas) dejen de ocuparse de las obras para concentrarse en las funciones de gestión y de coordinación. En muchos países, se han convertido en empresas de servicios, que buscan clientes y comercializan productos que son después producidos por subcontratistas. Algunas se han expandido al hacerse cargo de otras actividades de servicios a todo lo largo de la cadena de suministro, mientras que otras se han diversificado de sus actividades principales hacia otros sectores. Las empresas más importantes han entrado en los mercados internacionales mediante fusiones y adquisiciones.

Es posible que las grandes empresas todavía representen una parte importante e incluso creciente de la producción, pero en todas partes emplean una proporción cada vez menor de la fuerza de trabajo. El gráfico 2.1 muestra los cambios en la distribución de la fuerza de trabajo de la construcción en tres países de Europa Oriental. Es muy obvia la disminución de la proporción de la fuerza de trabajo en las grandes empresas y el aumento de esta proporción en las pequeñas empresas. En Francia y en Finlandia, más del 50 por ciento de los trabajadores de la construcción estaban empleados en empresas con menos de 20 trabajadores en 1997. La situación es similar en otros países europeos, así como en los

Estados Unidos (Philips, 2000). En España, el 77 por ciento de los trabajadores de la construcción están ahora empleados en pequeñas empresas o son trabajadores por cuenta propia (Byrne y van der Meer, 2000).

**Gráfico 2.1. Distribución de los asalariados según el tamaño de la empresa en la industria de la construcción en un grupo seleccionado de países de Europa Occidental**



Nota: Las cifras correspondientes a 1980 y 1990 se refieren a Alemania Occidental.

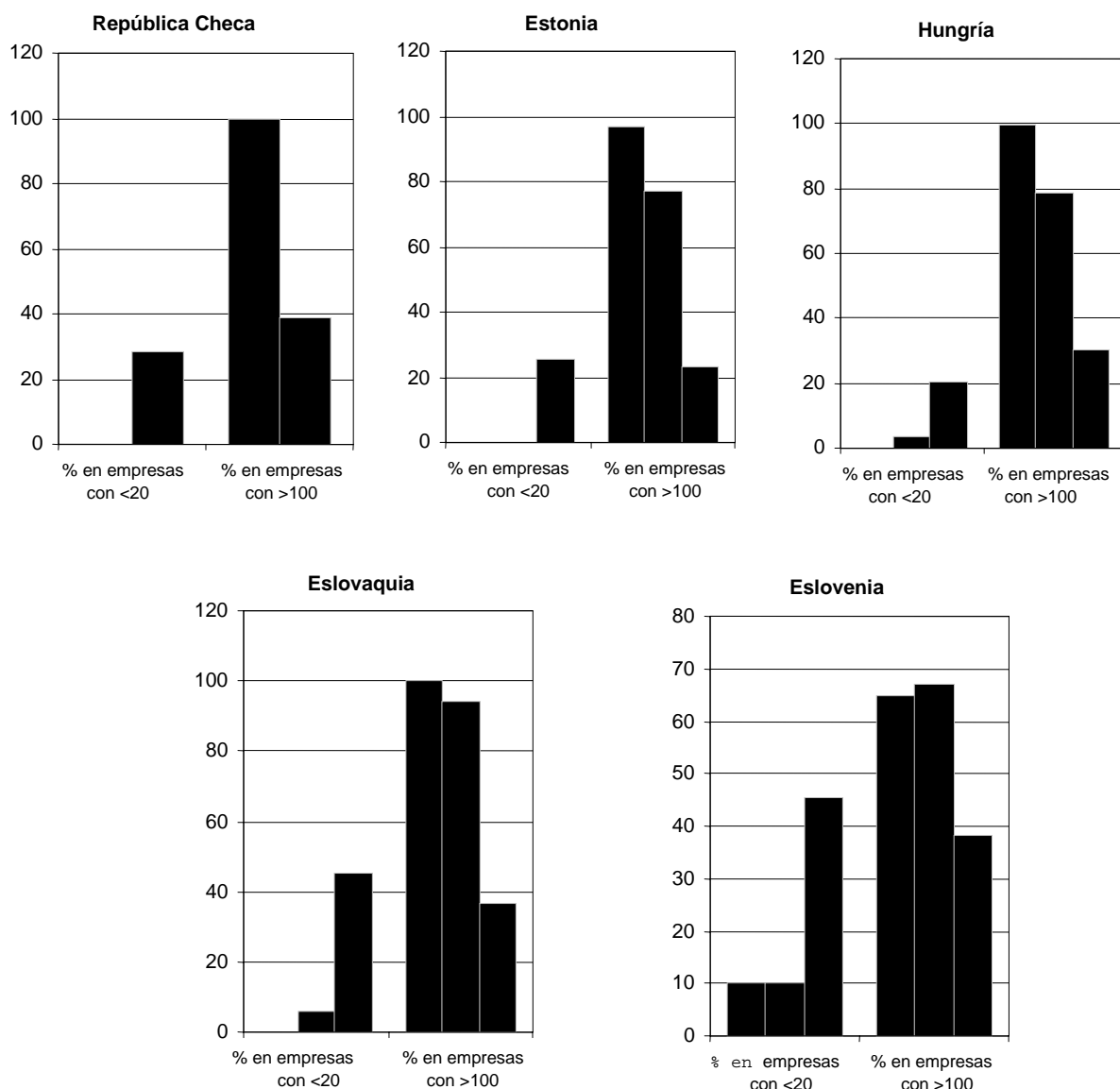
Fuente: ONU/CEPE *Annual bulletin of housing and building statistics for Europe and North America*, 1996, 2000.

El número de grandes empresas ha disminuido al tiempo que ha aumentado la importancia de las pequeñas empresas. Hace 40 años, en Alemania había 130 empresas con más de 500 asalariados y actualmente hay sólo 50 (Bosch y Zühlke-Robinet, 2001). En Alemania, Francia y Finlandia sólo aproximadamente un cuarto de los trabajadores de la construcción estaban empleados en empresas con más de 100 asalariados en 1997.

Esta misma tendencia, aunque más pronunciada, se puede observar en los países ex comunistas de Europa Oriental desde 1990, como se refleja claramente en el gráfico 2.2. Muy espectacular es el descenso de la proporción de trabajadores empleados en las grandes empresas (con más de 100 asalariados) en Hungría, República Checa, Eslovaquia y Estonia que pasó de aproximadamente el 100 por ciento en 1980 a menos del 40 por ciento en 1998.

Los datos de Brasil (cuadro 2.1) muestran también muy claramente la evolución de la estructura de la industria y la creciente importancia de las pequeñas empresas. Entre 1988 y 1999 hubo un aumento vertiginoso del número de pequeñas empresas. Durante este período la proporción de trabajadores empleados en grandes empresas se redujo a la mitad mientras que la proporción de trabajadores empleados en pequeñas empresas aumentó más del doble. Las empresas muy pequeñas (con menos de diez trabajadores) empleaban sólo el 3,7 por ciento de los asalariados en 1988 pero el 13,2 por ciento en 1999.

**Gráfico 2.2. Distribución de los asalariados según el tamaño de la empresa en la industria de la construcción en un grupo seleccionado de países de Europa Oriental**



Fuente: ONU/CEPE Annual bulletin of housing and building statistics for Europe and North America, 1996, 2000.

Se puede llegar a la conclusión de que ha habido una evolución espectacular de la estructura de la industria de la construcción en los tres últimos decenios, que entraña un proceso de concentración en el nivel superior y de fragmentación en el nivel inferior. Las grandes empresas que representan una parte importante de la producción de la construcción se están apartando cada vez más de las obras mismas de construcción y de los trabajadores de la construcción. La mayor parte de estas empresas tienen un núcleo central y estable de trabajadores, que se compone principalmente de personal que realiza tareas administrativas y de gestión. Los subcontratistas y los contratistas de mano de obra que son ahora los principales empleadores de los trabajadores de la construcción son empresas pequeñas y a veces muy pequeñas.

**Cuadro 2.1. Número de establecimientos y distribución de los trabajadores de la construcción según el tamaño de las empresas en Brasil, 1988-1999**

Establecimiento tamaño	Número de establecimientos, 1988	Número de establecimientos, 1999	% de asalariados, 1988	% de asalariados, 1999
0	-	22.317		
1-9	9.730	46.870	3,7	13,2
10-49	5.835	13.933	13,1	25,5
50-499	3.133	4.147	46,1	45,1
>500	302	190	37,0	15,8

Fuente: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), varios años, Brasil, Ministerio de Trabajo.

## 2.6. Factores que explican los cambios

Existe una serie de razones por las que la subcontratación de mano de obra (o externalización) ha persistido y aumentado en casi todo el mundo en los últimos tres decenios. Estos factores pueden dividirse en dos grupos. El primer grupo es propio de la construcción y se refiere a la naturaleza del proceso de construcción, que no ha cambiado con el tiempo. El segundo grupo de factores se refiere al contexto en el que se desarrolla la construcción y otras actividades económicas, en donde ha habido grandes cambios.

En primer lugar, la externalización proporciona a los contratistas y a los subcontratistas flexibilidad para contratar a la mano de obra. Les permite contratar a la mano de obra que necesitan cuando la necesitan y pagarle sólo por el tiempo que se necesita. La flexibilidad reviste especial importancia en la construcción por las necesidades fluctuantes de mano de obra. Esto se debe en parte a las variaciones de la producción total (la inversión de la construcción es notoriamente volátil), pero más importante todavía es el hecho de que ni los productos de la construcción ni las calificaciones profesionales son homogéneos. En particular, la edificación requiere una combinación variable de calificaciones. Existe otra complicación adicional debido al uso generalizado del «sistema de subcontratación», por el que la producción tiene lugar a través de contratos independientes que se otorgan a diferentes contratistas a través de un proceso de licitación. Las necesidades de mano de obra de cada contratista concreto dependen de su «cartera» de proyectos. Sin embargo, tener que competir por los contratos significa que ningún contratista conoce su carga de trabajo por adelantado y que, por lo tanto, no puede planificar sus necesidades de mano de obra ni adaptar su cartera de proyectos para que se ajuste a la combinación de calificaciones de los trabajadores. El recurso a contratos temporales o a la subcontratación es una forma fácil de ajustarse a las necesidades cambiantes de mano de obra.

Otra ventaja de utilizar mano de obra subcontratada en la construcción es que ofrece la posibilidad de delegar la responsabilidad de la supervisión. Esto es importante en una industria en la que el hecho de que las obras estén dispersas por distintos lugares y el carácter artesanal del proceso de producción dificultan la supervisión. Por consiguiente, el empleo indirecto de mano de obra, a través de subcontratistas, permite a los contratistas principales obtener la flexibilidad que necesitan y transferir al subcontratista el problema del control de la mano de obra. Así pues, puede contribuir en gran medida a reducir los costos, incluso cuando se respetan todas las reglamentaciones del trabajo aplicables a la mano de obra subcontratada (Saboia, 1997).

Sin embargo, la utilización de mano de obra externa a la empresa brinda también la oportunidad de garantizar una mayor reducción de los costos al eludir la legislación restrictiva del trabajo y las disposiciones relativas a la protección social. Esta oportunidad

---

es muy atractiva tanto para la construcción como para otros sectores. Esto ocurre en particular en los países en los que los costos fijos de la mano de obra son extremadamente elevados o en los que la reglamentación es compleja y, por consiguiente, costosa. En estas situaciones, hay muchos alicientes para contratar trabajadores a través de subcontratistas, que son más capaces o están más dispuestos a eludir la legislación.

Brasil es uno de estos casos en los que los costos fijos de la mano de obra son muy elevados, estimándose entre un 90 por ciento (Saboia, 1997) y un 187 por ciento (SindusCon SP, 2000) de los costos salariales básicos. Una de las principales razones por las que en Brasil se practica la subcontratación de mano de obra es para evitar estas elevadas cargas salariales que se imponen por ley sobre todos los asalariados registrados. Las cargas salariales extremadamente elevadas en Alemania constituyeron un factor fundamental que dio lugar a la reducción del número de trabajadores abarcados por el sistema reglamentario, a raíz de la reunificación (Bosch y Zühlke-Robinet, 2000). En el Reino Unido, el rápido crecimiento del trabajo por cuenta propia puede explicarse por el hecho de que la situación de los trabajadores independientes permite a los empleadores ahorrarse las cotizaciones a la seguridad social y otras prestaciones tales como las vacaciones pagadas. Se ha estimado que para los empleadores supone un ahorro de entre un 20 y un 30 por ciento (Evans y Lewis, 1989), lo que crea una presión competitiva irrefrenable para deshacerse de la mano de obra directa.

La oportunidad de reducir costos, aunque siempre es atractiva para los empleadores, resulta imperiosa durante períodos en los que hay una competencia intensa por el trabajo, tal como ocurre durante las recesiones económicas. En el decenio de 1970, muchos países experimentaron un importante descenso de la demanda que dio lugar a una oferta excedentaria en los mercados de la construcción y a un aumento de la competencia por los contratos. Los contratistas logran reducir los costos mediante innovaciones en la gestión (gestión de proyectos), la subcontratación de mano de obra y, en el caso de los Estados Unidos debilitando los convenios colectivos mediante la utilización de mano de obra no sindicada.

Sin embargo, anteriormente ya ha habido recesiones, lo que plantea la cuestión de por qué fue esta recesión en particular la que desencadenó un cambio tan importante en las prácticas del empleo en muchas partes del mundo.

La respuesta reside en el hecho de que durante el decenio de 1970 también se produjo una aceleración del proceso de integración en la economía mundial, al que normalmente se denomina globalización. A medida que se fueron suprimiendo los obstáculos a la circulación de capital y de productos, la creciente competencia internacional ejerció presión sobre los productores, primero en la industria manufacturera y más tarde en los servicios, para garantizar una importante reducción de los costos de producción. La construcción no es un producto objeto de comercio internacional, pero sí es un importante componente de la inversión, y, por consiguiente, de los costos empresariales, para los productores de bienes que se comercializan internacionalmente. Estos productores (por ejemplo, en la industria manufacturera o en la del turismo) están sometidos a una creciente presión para reducir los costos, y, por ende, ejercen a su vez presión en la industria de la construcción. Así pues, es principalmente a través de los compradores de los servicios de construcción (los clientes) que se transmite a la industria de la construcción la presión creciente para reducir esos costos.

Por supuesto, lo que ha ocurrido en los mercados de trabajo de la industria de la construcción constituye sólo una parte de un fenómeno mucho más general, que afecta a muchos otros sectores económicos. Standing (1999) ha explicado la tendencia hacia la externalización desde el punto de vista de los cambios que se han producido en la economía mundial y de las opciones en materia de políticas, así como los cambios en

---

cuanto a la manera en que se perciben dichas opciones. Anteriormente, se podía hacer frente a los costos más elevados que van unidos a un personal permanente cuando los bloques comerciales eran más limitados, cuando se suponía que las economías desarrolladas comerciaban principalmente con países con derechos laborales similares, y en un momento en el que había un consenso general entre las principales naciones que mantenían relaciones comerciales de sufragar los gastos de una fuerza de trabajo protegida. Sin embargo, todo esto cambió en el decenio de 1970 con el auge de los países de reciente industrialización que tenían menos derechos laborales y costos laborales inferiores. Ya no se podía mantener la presunción de una economía y de un comercio cerrados entre países con derechos laborales similares. Aumentaron los argumentos que defendían que el capital evitaría a los países con impuestos elevados, salarios elevados o países en los que los trabajadores están muy protegidos. Así pues, los gobiernos se han sumado a veces a los clientes para ejercer presión en la industria de la construcción con el objeto de reducir sus costos, al tiempo que los países compiten para atraer negocios móviles.

Estas presiones dieron lugar a que algunos países adoptaran políticas con el objeto expreso de desreglamentar los mercados de trabajo. Puede que muchos países de ingresos altos adoptaran voluntariamente este tipo de desreglamentación, pero en general a los países en desarrollo no les quedó otra solución. La desreglamentación constituía una parte importante de la condicionalidad a la que estaban sujetos los préstamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. En el próximo capítulo se examinarán las consecuencias para los trabajadores de la construcción.

---

### **3. Consecuencias de los cambios en la relación de trabajo**

El empleo en pequeñas empresas con contratos ocasionales y temporales, a menudo a través de intermediarios, que es ahora la norma en la industria de la construcción en gran parte del mundo, tiene consecuencias profundas para la fuerza laboral de la construcción y sus derechos laborales, así como para la adquisición de calificaciones en esta industria. En el presente capítulo se explican resumidamente los principales aspectos de esta evolución y se analizan sus consecuencias.

#### **3.1. Erosión del diálogo social y debilitamiento de los convenios colectivos**

El diálogo social y los convenios colectivos tienen una significación especial en la industria de la construcción debido a las circunstancias específicas de la misma, sobre todo la alta movilidad de la mano de obra entre empleadores. La negociación colectiva proporciona un mecanismo para el suministro de prestaciones sociales y de formación de manera compartida. La negociación con varios empleadores a la vez sobre cuestiones salariales puede permitir evitar toda competencia en relación con los salarios y aumentar así la posibilidad de que las empresas, en especial las pequeñas empresas, se rijan por los mismos criterios (Druker y Croucher, 2000).

Paradójicamente, el incremento de las prácticas de trabajo flexibles y la proliferación de pequeñas empresas que se ha producido en la industria de muchos países en los últimos años han aumentado la necesidad de la acción colectiva y, al mismo tiempo, han reducido las posibilidades de concretarla.

#### ***Europa y los Estados Unidos***

Druker y Croucher (2000) examinan los efectos de los cambios recientes en las prácticas laborales en la industria de la construcción (aumento de los contratos temporales y de la subcontratación) en relación con la negociación colectiva en Europa. Llegan a la conclusión de que la negociación colectiva nacional ha sobrevivido en la mayoría de los países europeos, entre ellos el Reino Unido (donde la tendencia a la subcontratación laboral ha sido más pronunciada). No obstante, se ha visto gravemente debilitada y los convenios colectivos «multiempleadores» se han desestabilizado. Esto ha llevado consigo un descenso de la afiliación sindical y del índice de sindicación en toda Europa, así como un descenso de la afiliación a las asociaciones de empleadores. El resultado es que los convenios multiempleadores se respetan en menor medida. Estos convenios se han visto también debilitados debido a que los empleadores que supuestamente deberían apoyarlos los aplican únicamente a una parte de la fuerza laboral, por ejemplo, al núcleo central de trabajadores, o en otros casos a los trabajadores contratados localmente.

Para ilustrar los problemas existentes puede citarse el caso de España, donde la fragmentación del trabajo y los contratos de corta duración plantean problemas a la hora de ejercer acciones colectivas en defensa de las condiciones de trabajo. En 1997 el índice de sindicación era del 10,7 por ciento en la industria de la construcción en comparación con el 17,8 por ciento en promedio en la economía en general (van der Meer, 2000). Los dos sindicatos de la construcción son relativamente pequeños y poco desarrollados, fuertemente dependientes de la ayuda financiera del Estado y con una presencia limitada en el lugar de trabajo, especialmente en las pequeñas empresas y en las obras. Las



---

organizaciones de empleadores se enfrentan a problemas similares. Estas organizaciones han conseguido desarrollar estructuras de negociación colectiva en el ámbito nacional, que han fijado los salarios y las horas de trabajo desde 1992, pero ha resultado imposible garantizar que estos acuerdos se cumplan, dada la escasa presencia de los sindicatos en los lugares de trabajo y el número tan grande de pequeñas empresas y de obras de construcción.

En Alemania el mercado laboral de la construcción se rige por una densa red de reglamentos que se elaboró en el período posterior a la guerra sobre la base de la negociación colectiva. En 1998 el 40 por ciento de los trabajadores de la construcción seguía estando afiliado al único sindicato de la industria de la construcción, IG BAU. La organización de empleadores también era fuerte y permanecía unida. Hasta hace muy poco la industria se regía por toda una serie de convenios colectivos negociados a nivel central, la mayoría de los cuales eran generalmente vinculantes. No obstante, el sistema está sometido actualmente a una presión muy fuerte como resultado, por un lado, de la utilización de trabajadores externos a la empresa empleados mediante subcontratistas extranjeros que no están sujetos a los convenios colectivos y, por otro, de la fragilidad del sistema normativo en Alemania Oriental. Se han producido divisiones entre los empleadores de Alemania Oriental y Occidental, y desde 1996 la negociación en materia de salarios se ha llevado a cabo de forma separada. Las partes en los convenios colectivos han desarrollado estrategias conjuntas en un esfuerzo continuo por ajustar el marco normativo a las realidades actuales (Bosch y Zühlke-Robinet, 2001).

En los Estados Unidos, donde los trabajadores están organizados por oficios, hay actualmente 15 sindicatos distintos de trabajadores de la construcción afiliados a la AFL-CIO (Philips, 2000). Los sindicatos de la construcción han tenido mucho peso. Los acuerdos de precontratación, por los que se obligaba a los empleadores a utilizar mano de obra sindicalizada, fueron legalizados en 1959 (Allen, 1994). No obstante, los altos porcentajes de huelgas y la rápida inflación salarial del decenio de 1960 y de principios del decenio de 1970 dieron lugar a que los órganos administrativos ejercieran presión para que se recortasen gastos. Una serie de casos fallados por los tribunales a principios del decenio de 1970 redujo los costos de terminación de los acuerdos sobre negociación colectiva, permitiendo a los contratistas liberarse de los acuerdos de precontratación y dejar la puerta abierta a «sistemas cruzados» (un contratista establece una filial no sindicalizada y trabaja con ambas empresas). Asimismo, en el marco de la norma Greenhoot (1973) los trabajadores temporales contratados a través de agencias no pueden afiliarse a sindicatos a menos que el empleador y la agencia de empleo estén de acuerdo, lo que casi nunca ocurre (*Wall Street Journal*, 2000b). Estas decisiones facilitaron el aumento de las obras «sin monopolio sindical» y el recurso a la mano de obra ocasional, anunciando así un descenso espectacular del índice de sindicación. El índice de sindicación medio del país en general descendió del 42 por ciento en 1970 al 22 por ciento en 1992 y al 18,5 por ciento en 1996 (Allen, 1994; Applebaum, 1999). No obstante, en esta cifra promedio se recogen importantes variaciones entre estados. En general, los estados del norte tienen índices más altos que los estados del sur. Los extremos son el 2 por ciento en Carolina del Norte y el 58 por ciento en Illinois (Philips, 2000). Las obras sin monopolio sindical representaban el 60 por ciento del mercado a principios del decenio de 1990 (Allen, 1994).

La erosión del poder de los sindicatos en los Estados Unidos también se vio facilitada por la disminución de las obras del sector público y por la revocación de la legislación salarial vigente. La ley Davis-Bacon (1931) y demás leyes similares a nivel estatal garantizan que los salarios y las condiciones de trabajo fijadas mediante la negociación colectiva se cumplan en los proyectos gubernamentales, en el espíritu del Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94). No obstante, entre 1969 y 1993 nueve estados revocaron sus leyes salariales vigentes (Kessler y Katz, 2001). Parece que el proceso seguirá adelante con la administración Bush,

---

que promulgó un decreto legislativo en febrero de 2001 por el que se prohíben efectivamente los acuerdos laborales en los proyectos de construcción financiados en el ámbito federal (AFL-CIO 2001a). Unos meses más tarde se suspendían temporalmente las normas sobre «contratistas responsables» que tienen en cuenta el historial de las empresas en lo relativo a su cumplimiento de la legislación, incluida la relacionada con los derechos civiles y los derechos de los trabajadores, antes de que se le concedan contratos gubernamentales (AFL-CIO, 2001b).

La política también ha influido en la erosión del poder de los sindicatos en el Reino Unido, donde el principio de organización a través de los empleadores del sector público (organización descendente) tenía mucho peso. Los clientes del gobierno central y local han incluido tradicionalmente cláusulas laborales en los contratos comerciales, obligando a las partes a aceptar los salarios y las condiciones negociados a través de los convenios colectivos. Asimismo, incluían cláusulas que especificaban que los trabajadores debían ser contratados de forma directa y que exigían una fuerte presencia del sector público en forma de Organizaciones de Mano de Obra Directa (DLO). No obstante, el gobierno conservador elegido en 1979 promulgó políticas en favor de la competencia y en contra del cumplimiento contractual y las cláusulas laborales. Las DLO se vieron obligadas a competir por trabajo en 1980. Los sindicatos fueron perdiendo vigor progresivamente y el cumplimiento contractual se vio seriamente restringido al aprobarse la ley del gobierno local de 1988. Para 1999, el índice de sindicación en el sector de la construcción privada se había reducido al 14 por ciento (Harvey, 2000).

## **Países en desarrollo**

En muchos países recientemente industrializados de Asia los sindicatos no tienen fuerza debido a la legislación restrictiva y a la resistencia de los empleadores. Ahora bien, en la industria de la construcción la afiliación a los sindicatos es incluso más baja que la media y se limita por lo general al núcleo central de trabajadores. La mayoría de los trabajadores de la construcción no pertenece a ningún sindicato y la mayor parte de los empleadores no acepta la negociación colectiva. En algunos casos ello se debe a que la ley no autoriza a los trabajadores temporales, por cuenta propia o extranjeros a afiliarse a sindicatos. Por ejemplo, en Filipinas, se calcula que un 85 por ciento de los trabajadores asalariados están «contratados por proyectos» (empleados temporalmente), y a esos trabajadores se les prohíbe formar sindicatos o afiliarse a los mismos con miras a la negociación colectiva de conformidad con la orden departamental núm. 19 (Yuson, 2001). En 1997 sólo 20 establecimientos de la industria de la construcción estaban sindicados, y la afiliación sindical total incluía únicamente a 3.000 trabajadores, lo que da un índice de sindicación de aproximadamente el 0,2 por ciento de los obreros y empleados. Los afiliados a los sindicatos incluyen únicamente a los trabajadores que tienen un contrato permanente y no a los «flotantes» contratados por proyectos. La inmensa mayoría de la fuerza laboral en la industria de la construcción, es decir, los trabajadores manuales no calificados y semicalificados, no están organizados. Los siete acuerdos sobre negociación colectiva alcanzados en la industria de la construcción en 1995 abarcaban únicamente a 1.693 trabajadores (Yuson, 2001).

Una situación similar se da en Malasia, donde los trabajadores de la construcción que trabajan para *kepalas* son considerados trabajadores independientes y como tales no tienen derecho a pertenecer a un sindicato. Otro factor importante es la oferta cada vez menor de trabajadores locales y la prohibición gubernamental de que los trabajadores extranjeros se afilien a sindicatos. La afiliación sindical, incluso para los trabajadores extranjeros regularizados, se ha proscrito, aunque todavía no exista ninguna disposición legislativa o reguladora explícita al respecto. El Ministerio de Trabajo calcula que el índice de sindicación en la industria de la construcción es del 0,4 por ciento, uno de los porcentajes más bajos de todos los sectores económicos. Asimismo, se han firmado muy pocos

---

convenios colectivos en la construcción, en comparación con otros sectores (Abdul-Aziz, 2001).

No obstante, en la India los trabajadores (contratados) temporalmente tienen derecho a constituir sindicatos, plantear demandas laborales colectivas, participar en la negociación colectiva y organizar huelgas, si lo consideran necesario. Hay federaciones nacionales de sindicatos que representan al grueso de los trabajadores habituales de la construcción. No obstante, que se sepa, no han participado en ninguna negociación colectiva a nivel de industria o de empresa (Vaid, 1999) y ninguno de los 2.600 trabajadores de la construcción entrevistados en cinco ciudades (todos ellos empleados a través de subcontratistas) había pagado cuotas sindicales o asistido a reuniones o votado en elección sindical alguna (Vaid, 1999). Entre las razones expuestas para no afiliarse a ningún sindicato figuran el carácter migratorio de los trabajadores, el analfabetismo, el miedo a la pérdida del empleo y el trato discriminatorio. La base del problema es el sistema de contratación, que ha fomentado la contratación de mano de obra sobre la base de las relaciones familiares, las castas y los vínculos con las aldeas. Aunque gran parte de los trabajadores señala que formar parte de la fuerza laboral en la construcción es fácil, esto es así únicamente cuando la persona que se incorpora tiene los contactos adecuados y, en especial, una buena relación con un *mistry* o *jamadar*. El trabajador de la construcción tendrá que mantener esa buena relación si quiere asegurarse un empleo regular (Vaid, 1999).

El núcleo central de trabajadores en las sedes de las grandes empresas del sector público y privado de la India están más organizados y son más activos. Los sindicatos son fuertes, participan en la negociación colectiva y pueden organizar huelgas. No obstante, sus miembros pertenecen al personal administrativo y de gestión que tiene poco que ver con el trabajador habitual de la construcción.

Asimismo, en Egipto el sindicato es una organización cuya función principal es representar y servir los intereses de los trabajadores con contratos legales, la mayoría de los cuales trabaja para las empresas del sector público. Aunque el número de afiliados entre los trabajadores ocasionales es muy alto, ello se debe únicamente a que los trabajadores deben cotizar a los sindicatos durante tres años antes de que en su documento de identidad figure la inscripción: industria de la construcción. La mayoría de los trabajadores de la construcción no participa en las actividades del sindicato ni tienen relación alguna con él aparte de esta «afiliación forzosa», que es necesaria para obtener su documento de identidad. Muchos de ellos ni siquiera saben qué es un sindicato. Otra función del sindicato en Egipto ha consistido en garantizar que las medidas laborales se apliquen correctamente. No obstante, habida cuenta de que tales leyes no se aplican a los trabajadores ocasionales (quienes representan el 90 por ciento de la fuerza laboral de la construcción) el sindicato es algo que se considera en sí mismo irrelevante (Assaad, 1993).

Se observa una situación similar en México y Brasil. En Brasil se calcula que la afiliación a los sindicatos asciende al 10 por ciento de la fuerza de trabajo, pero se limita a quienes tienen contratos formales. En México los sindicatos son actores importantes dentro del sistema corporatista, y pertenecen a los principales sindicatos de trabajadores que, hasta hace poco, formaban parte del sistema del partido único en el poder. No obstante, su importancia se ha visto debilitada por la caída repentina de la demanda de mano de obra en el sector formal y también por la erosión de la posición del partido en el poder. Asimismo, no realizan campañas activas para defender los puestos de trabajo o para mejorar las condiciones de trabajo de la mano de obra. Muchos trabajadores no saben que están representados por un sindicato y (al igual que en Egipto), no saben qué es un sindicato (Connolly, 2001). En ambos países, la negociación colectiva se realiza en el ámbito de la industria, la región o la empresa, pero el contenido de las negociaciones es limitado.

---

En muchos países de África los sindicatos se constituyeron durante la época colonial. Hay sindicatos que representan a los trabajadores de la construcción, pero el número de cotizantes ha disminuido drásticamente en los últimos años. Este descenso se atribuye al aumento de la práctica de contratar a la mano de obra a través de subcontratistas y al consiguiente descenso de la proporción de la fuerza laboral empleada en las grandes empresas, así como a la caída del empleo en el sector público. El descenso de las afiliaciones representa un problema muy grande y los sindicatos están luchando por sobrevivir. Las fusiones se consideran una solución inmediata a corto plazo: mediante la unión de muchas industrias y oficios en un sindicato se espera aumentar la afiliación y, por lo tanto, la viabilidad financiera.

En Kenia, por ejemplo, los trabajadores de la construcción están ahora representados por el Sindicato de trabajadores de la edificación, la construcción, la madera, los muebles e industrias afines de Kenia. En los registros del sindicato figuraban 15.000 afiliados del sector de la construcción en 2000, pero los datos oficiales muestran que ese año únicamente 3.719 afiliados pagaron su cuota (República de Kenia, 2000). Los representantes de los sindicatos consideran que la ley sobre los sindicatos, que exige que los afiliados a un sindicato tengan un contrato de trabajo, es la causa del problema, y alegan que ello inhabilita a la mayoría de los trabajadores de la construcción que trabajan en el sector informal. No obstante, aunque quizás convenga cambiar la ley, es poco probable que éste sea el verdadero elemento de disuasión. La verdadera razón de la baja afiliación a los sindicatos es sin duda alguna la misma combinación de factores existentes en todas partes: la alta rotación de la mano de obra, la naturaleza ocasional del empleo y el miedo a la pérdida del puesto de trabajo.

La principal función que desempeñan los sindicatos en Kenia sigue siendo la tradicional de participar en la negociación colectiva con los empleadores y el Gobierno. El sindicato de la construcción negocia las directrices salariales anuales con la organización de empleadores. El acuerdo negociado se registra y mediante este proceso se extiende a todos los trabajadores y empleadores de la industria, sean parte en el acuerdo o no. En teoría, esto ha de cumplirse por ley a través del Ministerio de Trabajo, pero en la práctica, su cumplimiento es imposible. La organización de empleadores representa únicamente a los grandes contratistas generales, quienes han dejado de ser los principales empleadores de mano de obra. Los pequeños contratistas y subcontratistas no están organizados y no acatan el acuerdo. El Ministerio no dispone de los recursos necesarios ni tiene la voluntad requerida para supervisar las obras de construcción y asegurarse de que se paguen los salarios acordados en la negociación colectiva. El sindicato, por su parte, no interviene para nada en garantizar que se acaten las directrices salariales. Por lo tanto, estas directrices existen únicamente en teoría (Njeri Wachira, 2001).

Para concluir, se puede señalar que en muchos países del mundo, tanto las organizaciones de empleadores como de trabajadores se han visto seriamente debilitadas por la creciente fragmentación de la industria. La negociación colectiva ha resultado dañada prácticamente en todas partes, y los convenios colectivos, cuando existen, se aplican a una proporción pequeña y decreciente de la fuerza de trabajo.

### **3.2. Niveles más bajos de seguridad económica y social**

Standing (1999) señala siete formas de seguridad laboral. Algunas de ellas se tratan por separado en los apartados 3.1 (representación y negociación colectiva), 3.3 (seguridad y salud en el trabajo) y 3.4 (calificaciones y formación). Ahora nos ocuparemos sólo de dos de estas formas: la seguridad de los ingresos y la seguridad social.

---

### 3.2.1. Seguridad de los ingresos

Existen dos factores básicos que afectan a la seguridad de los ingresos: las oportunidades de trabajo (número de días trabajados) y el salario que se recibe por el trabajo realizado. Los cambios en la relación de trabajo han influido básicamente en ambos factores.

#### Empleo

Por definición, el empleo ocasional y a corto plazo implica un cambio frecuente de trabajo. La mayor parte de los contratos temporales se ofrecen por la duración de un proyecto. Pero, a medida que se extiende la subcontratación, dichos «proyectos» corresponden a unidades de trabajo cada vez más pequeñas, lo cual significa que actualmente la mayoría de los contratos temporales son de muy corta duración. En España, el número medio de contratos por trabajador al año ascendía en 1998 a casi ocho (Byrne y van der Meer, 2000). Con esta tasa de rotación del personal, resulta casi inevitable que haya períodos sin trabajo.

Una reciente investigación realizada en el Reino Unido determinó que los niveles de desempleo eran mucho más elevados entre los trabajadores en régimen de subcontratación que entre los trabajadores permanentes (Harvey, 2000). En una obra en la que estaban contratados 1.400 trabajadores de la construcción principalmente por medio de agencias de suministro de mano de obra, se registró una rotación de personal del 200 por ciento en seis meses. Los trabajadores carecen de protección contra el despido, el cual puede notificarse sin preaviso y por razones de poca importancia, tales como acudir al médico o negarse a trabajar los domingos. Otras obras fueron descritas como las puertas giratorias más rápidas de Europa, debido a la rotación de su personal. Los propios trabajadores hicieron hincapié en los aspectos cualitativos de la inseguridad: la falta de respeto, el carácter temporal del empleo, la vulnerabilidad al despido y la pérdida de solidaridad en el lugar de trabajo y el consiguiente estrés del conjunto de todos estos factores (Harvey, 2000).

Sin embargo, la duración y frecuencia del desempleo, así como del salario, dependen principalmente de la oferta y la demanda del mercado laboral y, en última instancia, del estado de la economía. En la India, el crecimiento de la economía y el aumento de la demanda de trabajo relacionados con la construcción han dado lugar a que actualmente haya mucho trabajo. Una encuesta en la que participaron 2.600 trabajadores de la construcción en cinco ciudades mostró que tanto los trabajadores calificados como no calificados lograban casi el pleno empleo: entre el 80 y el 90 por ciento de los encuestados afirmaron poder encontrar un empleo que les permitiera trabajar al menos 25 días al mes y nueve meses al año (Vaid, 1999). En Malasia sucede lo mismo.

Por otra parte, en Filipinas el subempleo es actualmente un problema grave. Las investigaciones efectuadas por los sindicatos indican que para el 85 por ciento de los trabajadores de la construcción que están empleados con contratos temporales, el período de empleo medio en un año varía de cuatro a seis meses (Yuson, 2001). Dicho período total de trabajo se puede dividir en dos o tres proyectos o fases de proyectos. La falta de un empleo continuo afecta a los ingresos y limita las oportunidades de adquirir calificaciones. En Filipinas, los trabajadores de la construcción que no tienen trabajo en las obras están desempleados o realizan pequeños trabajos en casas particulares.

En la mayoría de los países, el sector de la industria que satisface las necesidades de los propietarios de casas particulares (que están integrado en su mayoría por artesanos y trabajadores independientes que trabajan ocasionalmente) sirve de red de seguridad, una fuente de empleo alternativo (o independiente) para los trabajadores de la construcción que no pueden encontrar trabajo en el sector formal. En muchos países (India, Filipinas,

---

México, Kenya) hay informaciones que indican que los trabajadores alternan con regularidad el trabajo en el sector «de los hogares» (a menudo denominado sector informal) y el trabajo por proyectos en el sector formal. En algunos de los países menos desarrollados de Africa, donde a menudo hay poco trabajo en el sector formal, gran parte de los trabajadores de la construcción desempeña actividades en el sector de los hogares, el cual está adquiriendo nuevas funciones (tal y como se describe en la sección 2.2). Resulta difícil determinar qué está pasando en este sector, pero es evidente que afecta a las condiciones de trabajo en el sector formal.

## Salarios

Debido a que se han socavado los convenios colectivos y sólo se aplican a un grupo decreciente de trabajadores, en muchos países ha surgido un sistema de salarios de dos niveles, por el cual el núcleo central de trabajadores recibe tanto salarios como prestaciones suplementarias bastante más elevadas que el resto de la fuerza de trabajo.

Por ejemplo, los trabajadores que tienen contratos permanentes en Filipinas ganan mucho más dinero que los trabajadores con contratos temporales (Yuson, 2001). En Brasil, los trabajadores con contratos formales ganan más dinero que los que no tienen contratos formales (Saboia, 1997, actualizado en 2000). Asimismo, en China los salarios de los trabajadores del sector formal son mucho más elevados que los de los jornaleros rurales (que componen el grueso de la mano de obra) que trabajan en la misma obra (Lu y Fox, 2000). En la India, el sector organizado de la fuerza laboral de la construcción (aquellos que trabajan en grandes empresas públicas y privadas) goza de salarios y prestaciones no salariales parecidos a los de otros sectores organizados, mientras que los jornaleros en régimen de subcontratación (la mayor parte de la fuerza laboral de la construcción) perciben salarios mucho más reducidos y no reciben prestaciones.

En México, los trabajadores permanentes y los que trabajan en empresas grandes reciben un salario aproximadamente un 60 por ciento superior al de los trabajadores temporales y los asalariados de las empresas pequeñas y de las microempresas, dentro de una categoría equivalente (Connolly, 2001). En varios países africanos, la diferencia salarial entre los trabajadores permanentes y el resto de la mano de obra es aún mayor. En Burkina Faso, los trabajadores permanentes reciben un salario basado en los convenios colectivos que es de entre 2 y 12 veces mayor que el salario que reciben los trabajadores no calificados (Muteta, 1998). En Côte d'Ivoire, la diferencia es de dos a seis veces el salario de los trabajadores no calificados (Yao Gnabeli, 1998).

Para la mayor parte de la mano de obra con contratos temporales, los salarios se establecen cada vez más en función del mercado. De ahí que el nivel de los salarios, así como el nivel del empleo, dependan de la oferta y la demanda del mercado laboral. Las fluctuaciones amplias son habituales, en función de las fluctuaciones cíclicas (y a veces estacionales) de la producción de la construcción y de la demanda de mano de obra.

Una investigación realizada en el Reino Unido sobre los efectos del empleo independiente en los salarios mostró que existía un elevado grado de fluctuación durante el ciclo económico, así como una enorme diferencia salarial (para la misma categoría de trabajadores) entre las distintas obras. También se mostró que entre 1990 y 1994 (incluido un período de recesión), dos terceras partes de las personas empleadas directamente tenían una estabilidad salarial relativa mientras que el 75 por ciento de los trabajadores independientes eran objeto de recortes salariales que, en algunos casos, ascendían a más del 30 por ciento (Harvey, 2000).

Los salarios de los trabajadores de la construcción de otros países industrializados han disminuido en los últimos años, a medida que se ha ido haciendo mella en los niveles

---

salariales más elevados garantizados mediante la negociación colectiva (que se pueden considerar como una compensación por las tasas de desempleo más elevadas de este sector y como un elemento necesario para mantener a los trabajadores de la industria). En Estados Unidos, se ha registrado una baja importante de los salarios reales desde 1980 y una reducción de la diferencia de salarios entre las personas sindicadas y no sindicadas (Allen, 1994). En Alemania, también los interlocutores sociales han negociado una serie de concesiones que, en la práctica, han dado lugar a recortes importantes en los salarios (Bosch y Zühlke-Robinet, 2001).

Por otra parte, en España el reciente auge del sector ha permitido a los trabajadores obtener salarios que superan los niveles establecidos en los acuerdos oficiales sobre salarios, a pesar de que la mejora ha sido descrita como «frágil» (Byrne, 2000). Algunos países en desarrollo viven situaciones parecidas. Por ejemplo, en Malasia, la demanda intensa y la escasez de trabajadores locales han mantenido los salarios en niveles elevados en comparación con un trabajo equiparable en otros sectores, lo cual permite compensar la falta de protección social y la menor estabilidad de la remuneración (Devi, 1996). En una encuesta realizada recientemente, sólo el 10,7 por ciento de los trabajadores locales y el 7,7 por ciento de los trabajadores extranjeros expresaron su descontento con el nivel de los salarios (Abdul-Aziz, 2001). Actualmente también existe una fuerte demanda de mano de obra en la India, lo cual ha provocado que los salarios superen ampliamente el mínimo establecido, incluso en el caso de los trabajadores no calificados; los salarios de los trabajadores calificados son mucho más elevados. En 1999, se realizaron entrevistas en obras de cinco ciudades que revelaron que la relación entre el salario de las personas calificadas y no calificadas era aproximadamente de 3:1. En el caso de los carpinteros, fontaneros y electricistas la diferencia es aún mayor (Vaid, 1999). En la Ciudad de México se determinó una relación similar entre los salarios de las personas calificadas y no calificadas (Connolly, 2001).

Sin embargo, en muchos otros países en desarrollo, en los que la oferta de mano de obra (especialmente el trabajo no calificado) es mucho mayor que el número de trabajos, los ingresos de la mayoría de los trabajadores de la construcción tan sólo están aproximadamente al nivel del salario mínimo y, en ocasiones, incluso son inferiores.

En Brasil, en 1999, el 35 por ciento de los trabajadores de la construcción con contratos formales ganó menos del equivalente a un salario mínimo y el 70 por ciento ganó menos de dos salarios mínimos. En general, se considera que una familia de cuatro miembros necesita dos salarios mínimos sólo para sobrevivir. Por lo tanto, el 70 por ciento de los trabajadores de la construcción que no tienen contratos formales no ganan lo suficiente para mantener incluso a una familia pequeña (Saboia, comunicación personal). Se puede llegar a la conclusión de que los trabajadores de la construcción en Brasil constituyen una gran parte de los trabajadores pobres. Si bien a veces se sugiere que los empleadores pueden ofrecer salarios más elevados a los trabajadores como compensación por no solicitar los correspondientes permisos de trabajo (Saboia, 1997), se puede suponer que este pago adicional, si lo hay, se reducirá con el tiempo a medida que dicha práctica se convierta en una costumbre. El incremento de los salarios basado en el incremento de la productividad entraña un problema parecido. Unas entrevistas realizadas en São Paulo pusieron de manifiesto que la productividad ha aumentado, pero dado que en toda la industria se ha registrado una mayor productividad, la remuneración por el trabajo a destajo se redujo, lo cual no ha mejorado la situación de los trabajadores (entrevistas en las obras, 2000). Además, durante los períodos de inactividad, los trabajadores calificados realizan trabajos que no requieren calificaciones, lo cual hace que tiendan a disminuir los salarios de los trabajadores no calificados.

En China, los salarios de los trabajadores de la construcción varían según las zonas. En Beijing, un trabajador no calificado cobra actualmente alrededor de 20 yuan y un

---

trabajador calificado cobra 25 yuan por una jornada de ocho horas. Los jornaleros de las zonas rurales cobran aproximadamente 7.000 yuan al año por una jornada de diez horas, lo cual es suficiente para autoabastecerse de comida en la ciudad y enviar dinero a sus casas para mantener a sus familias que viven en las zonas rurales. Sin embargo, en ocasiones los trabajadores cobran menos de lo que debieran de sus empleadores (las empresas estatales que controlan la contratación) y sólo reciben su salario al final del año, por una parte para que los empleadores se beneficien de los intereses de los salarios y por otra para mantener controlados a los jornaleros (Lu y Fox, 2001).

## Horas de trabajo

En muchos países, el modo de remuneración más común entre los trabajadores temporeros de la industria de la construcción es la remuneración a destajo. Muchos de ellos están obligados a trabajar durante muchas horas. Otros eligen esta opción, ya sea porque los salarios son muy bajos o sencillamente porque quieren ganar lo más posible mientras haya trabajo. Esto ocurre en particular en el caso de los trabajadores que han migrado de las zonas rurales o del extranjero, como es habitual en numerosos países en desarrollo (Brasil, China, India y Malasia). Las jornadas suelen ser de 10 a 12 horas y la semana laboral, de seis días. Pero incluso en el Reino Unido, una investigación reciente puso de manifiesto que los trabajadores de la construcción independientes cobran por turno (en lugar de por hora) y el turno normalmente es de 10 a 12 horas al día y la semana laboral de seis días. La adopción de la Directiva 93/104/CE del Consejo de la Unión Europea relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo ha tenido pocas repercusiones en los trabajadores independientes, ya que están excluidos de su campo de aplicación debido a su situación de empleo (Harvey, 2000).

### **3.2.2. Seguridad social**

Existen pruebas de que en muchos países (como se indica a continuación) los empleadores no contribuyen a los fondos de la seguridad social en favor de los trabajadores de la construcción que tienen contratos temporales. Por consiguiente, los trabajadores que más lo necesitan no reciben prestaciones de la seguridad social (a saber, asistencia médica, vacaciones pagadas y protección por la pérdida de salario durante los períodos en los que no pueden trabajar por razones de desempleo, enfermedad, accidente o vejez).

Las entrevistas realizadas a los trabajadores de la construcción en Malasia, en 1996, pusieron de relieve que las inquietudes más apremiantes tanto de los trabajadores locales como de los extranjeros giraban en torno a cuestiones relativas a la seguridad social, la seguridad en el trabajo y las condiciones de vida en la obra (Abdul-Aziz, 2001). Tan sólo una minoría de los trabajadores de la construcción está cubierta por el régimen obligatorio de la seguridad social (*SOCSO – Social Security Organization*) o por un régimen independiente obligatorio para los trabajadores extranjeros, creado en 1996, y por el que se prevé una indemnización en caso de discapacidad o muerte de resultas de un accidente laboral<sup>1</sup>. Ocurre algo parecido con el Fondo de Previsión de los Asalariados (EPF) al que, en teoría, deben contribuir todos los empleadores y asalariados del sector privado, y que proporciona cierta seguridad financiera a los trabajadores en caso de enfermedad, discapacidad o jubilación. Las contribuciones que se aportan son considerables: un 12 por ciento del salario por parte de los empleadores y un 11 por ciento por parte de los

<sup>1</sup> Esto se debe en parte a que los empleadores de la construcción están obligados a contratar un seguro privado en virtud de la ley sobre indemnización de accidentes del trabajo; este seguro se incluye en el contrato y, por lo tanto, lo paga el cliente.



---

asalariados, a pesar de que para los trabajadores extranjeros la contribución de los empleadores es de una tasa fija de 5 ringgit malayos. Muy pocos cumplen esta disposición.

En la India, la inmensa mayoría de los trabajadores de la construcción no están cubiertos por el Fondo de Previsión, a pesar de que es obligatorio por ley. Existen otras disposiciones obligatorias por ley pero que brillan por su ausencia, a saber: la compensación en caso de lesión, la asistencia médica, el suministro de agua potable y retretes para los trabajadores y el derecho a vacaciones pagadas (Vaid, 1999). En los países africanos, sólo el núcleo central de trabajadores está cubierto por la seguridad social, y no todos ellos. En Burkina Faso, los trabajadores permanentes de las grandes empresas reciben prestaciones de la seguridad social, pero en las pequeñas empresas sólo están cubiertos el empleador y su capataz (Muteta, 1998).

En Brasil, los asalariados que tienen un contrato formal (asalariados declarados) están obligados a cotizar a diferentes regímenes nacionales de seguridad social, y las deducciones se realizan automáticamente de sus salarios. Otros trabajadores pueden contribuir voluntariamente, aunque las contribuciones voluntarias no son frecuentes. El porcentaje de trabajadores pertenecientes a la industria de la construcción que están protegidos por la seguridad social disminuyó espectacularmente del 46,7 por ciento en 1990 a tan sólo el 28,4 por ciento en 1999. Esta cifra refleja en gran medida el descenso del porcentaje de los trabajadores que tienen contratos formales. Pero también se ha registrado un descenso de las contribuciones de los asalariados sin contratos formales (trabajadores subcontratados) de un 8,6 por ciento en 1981 a tan sólo un 2,8 por ciento en 1999. La mayor parte de los subcontratistas de mano de obra no declaran a sus trabajadores y, por lo tanto, sólo pagan cargas laborales cuando el principal empleador lo exige (lo cual ocurre cuando el cliente tiene que demostrar que se han pagado los costos de la mano de obra). Miles de trabajadores tienen poca cobertura social o carecen de ella. La mayoría de los trabajadores temporeros ni siquiera están cubiertos por un seguro de accidentes.

En México también se registra una disminución parecida de la cobertura, pues el número de trabajadores de la construcción registrados en el sistema nacional de seguridad social descendió del 58 por ciento en 1993 a tan sólo el 40 por ciento en 1999 (Connolly, 2001).

Este problema no afecta sólo a los países en desarrollo. Un estudio reciente llevado a cabo en Estados Unidos mostró que los trabajadores con contratos temporales tienen muchas menos posibilidades que los trabajadores permanentes de recibir prestaciones en materia de salud y jubilación. Muchos de los trabajadores temporales también quedan fuera del ámbito de aplicación de las leyes estatales y federales de protección de los trabajadores, porque no trabajan el número de horas requerido para poder acogerse a ellas (*Wall Street Journal*, 2000b). Los trabajadores de la construcción también tienen menos posibilidades que los trabajadores de otras industrias de acogerse a un plan de jubilación proporcionado por un empleador o un sindicato, o de participar en él. Un estudio realizado por el Instituto Internacional de la Construcción ha dado a conocer que, en 1995, sólo el 35 por ciento de los trabajadores asalariados de la industria de la construcción participó en dichos planes, en comparación con el 65 por ciento en el sector de la minería, el 72 por ciento en el de las comunicaciones y el 83 por ciento en el de la administración pública (ICI, 2001).

En España, la mayoría de los trabajadores temporales no tienen derecho a acceder a las prestaciones durante los períodos de desempleo entre los contratos (Byrne y van der Meer, 2000). El cambio de la condición de los trabajadores de la construcción en el Reino Unido, que han pasado de ser asalariados a ser trabajadores independientes, también implica que pierden el derecho a los subsidios por enfermedad, a las vacaciones pagadas, a las prestaciones de desempleo y a la jubilación (Harvey, 2000).

---

Debido al cambio que ha sufrido la condición en el empleo, también se han debilitado los fondos comunes de prestaciones colectivas que fueron negociados en algunos países entre los trabajadores y los empleadores. Por ejemplo, en Alemania, el fondo social acordado colectivamente (financiado mediante una deducción aplicada a los empleadores) que garantizaba a los trabajadores vacaciones y una pensión adicional se ha ido debilitando a medida que aumentaba el número de trabajadores empleados en empresas muy pequeñas que no contribuían al régimen. También ha habido un deterioro de la seguridad que ofrecía el Gobierno a los trabajadores de la construcción, debido a que en 1996 se suprimió la indemnización por malas condiciones meteorológicas, una ayuda creada en la década de 1960 como protección contra el desempleo estacional (Bosch y Zühlke-Robinet, 2001).

Es imposible no llegar a la conclusión de que el hecho de que se haya recurrido cada vez más al trabajo ocasional y temporero, así como a la subcontratación de mano de obra durante los últimos 30 años en todo el mundo, ha provocado una disminución significativa del número de trabajadores de la construcción que reciben protección de los regímenes de seguridad social. En algunos países, esto se debe a que los trabajadores temporales quedan excluidos de las disposiciones de la legislación laboral. En muchos más casos, los trabajadores temporales sí tienen derecho a prestaciones pero no las exigen. También existen informes procedentes de una serie de países en los que se dan a conocer abusos descarados, tales como los casos en que los empleadores deducen las contribuciones de los salarios pero no las remiten al fondo correspondiente. Los cambios en la estructura de la industria (en la que la mayoría de los trabajadores están empleados en empresas pequeñas o son independientes) han hecho que se respeten mucho menos las leyes del trabajo de forma voluntaria y que sea mucho más difícil efectuar inspecciones.

### **3.3. El vínculo con la salud y la seguridad**

Resulta difícil demostrar mediante estadísticas el vínculo entre, por un lado, los cambios recientes en las relaciones de trabajo y la estructura industrial y, por otro, el deterioro de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en la industria de la construcción. Es sabido que los datos sobre accidentes no son fiables y que existen discrepancias entre los informes que se presentan incluso en el seno de la Unión Europea. En muchos países en desarrollo no existen datos fiables debido a la falta de cobertura de seguro, lo que significa que a menudo no se notifican los accidentes. Incluso cuando existen datos, el análisis estadístico se complica más debido a que la tasa de accidentes varía según las fluctuaciones cíclicas del rendimiento de la construcción, que aumenta con la recuperación económica y empeora en los períodos de recesión. De ahí que sea difícil determinar cuáles son las tendencias registradas durante períodos largos.

No obstante, los estudios de países proporcionan algunos datos que indican la existencia de un vínculo. Por ejemplo, en España la tasa de accidentes de la construcción ha ido aumentando constantemente, de 97 por 1.000 trabajadores en 1992 a 142 en 1999 (OIT, 1998, 2000)<sup>2</sup>. El constante aumento del número de accidentes se explica por los cambios en la estructura de la industria y en las condiciones de empleo y de trabajo (Byrne y van der Meer, 2000). La subcontratación (que actualmente se basa casi en todo el mundo en el trabajo a destajo) intensifica la presión para producir y a la vez hace más difícil coordinar el trabajo y garantizar la seguridad en la obra. Se calcula que el 95 por ciento de los accidentes graves afecta a trabajadores empleados por subcontratistas. La mayoría de

<sup>2</sup> El aumento de los accidentes se explica en parte por el auge registrado en esta industria a finales de los años noventa. Por otra parte, las legislaciones se han hecho más estrictas y se efectúan inspecciones del trabajo más rigurosas; en 1999, más de la mitad de las visitas del servicio de inspección del trabajo se efectuaron en el sector de la construcción (Byrne y van der Meer, 2000).

---

estos trabajadores tienen contratos temporales, lo cual, en el contexto de una demanda fluctuante, les incita a trabajar muchas horas con el fin de sacarle el mayor partido posible al trabajo mientras dura. También tienen menos posibilidades que los trabajadores con contratos permanentes de adquirir la formación y la experiencia necesarias para trabajar sin riesgos en un entorno de trabajo peligroso, y se encuentran en una posición más débil a la hora de negarse a trabajar en condiciones de riesgo. Por estas y otras razones, un trabajador de la construcción con un contrato de duración determinada tiene tres veces más posibilidades de sufrir un accidente laboral que uno con un contrato permanente (Byrne y van der Meer, 2000).

Otros estudios indican que en materia de salud y seguridad, la mano de obra contratada a través de subcontratistas no recibe el mismo trato que la mano de obra contratada directamente. Una investigación realizada en nueve empresas grandes y de alto nivel pertenecientes al sector de la ingeniería del Reino Unido mostró que se daba un trato muy diferente a los trabajadores empleados por medio de subcontratistas del que se daba a aquellos empleados por el contratista principal (Gyi y otros, 1999). Siete de las nueve empresas solicitaron que sus propios trabajadores (normalmente, los empleados de oficina) se sometieran a exámenes médicos antes de ser contratados, pero sólo una lo exigió a los trabajadores de sus subcontratistas (en su mayoría, obreros). Seis de las empresas examinaron la salud de sus propios trabajadores, pero sólo dos lo hicieron para los trabajadores de sus subcontratistas, y sólo para los proyectos de gran envergadura. Sólo una importante empresa subcontratista mantuvo la opinión de que era responsable de los trabajadores empleados por medio de subcontratistas.

En los países en desarrollo, el balance con respecto a la salud y la seguridad es indudablemente mucho más negativo. En Malasia, los accidentes en las obras son tan frecuentes que se han llegado a aceptar como un elemento inevitable de la industria. Esta situación se atribuye al carácter ocasional del empleo, a la contratación de trabajadores extranjeros ilegales y al hecho de que los trabajadores no están cubiertos por el régimen nacional de seguros. Según una encuesta realizada entre los obreros de las obras, sólo el 14 por ciento de los trabajadores extranjeros expresó directamente su insatisfacción con respecto a la seguridad en el trabajo, pero un porcentaje mucho mayor mostró su insatisfacción por la falta de cobertura de seguros (el 41 por ciento), de indemnizaciones en caso de accidente (el 24 por ciento) y de cobertura médica (el 24 por ciento), lo cual indica que la seguridad y la salud en el trabajo son importantes motivos de preocupación para los propios trabajadores (Abdul-Aziz, 1995).

En Filipinas, la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) examinó 24 casos de accidentes de la construcción que causaron 32 fallecimientos en 1997 y 40 en 1998. La FITCM señaló que la falta de una capacitación formal es una de las causas del deficiente historial de seguridad de la industria, en la que los trabajadores no calificados están más expuestos a los accidentes del trabajo (Yuson, 2001). La presencia de empresas extranjeras ha dado lugar a una mejora relativa de las normas de seguridad entre algunas de las mayores empresas locales, a pesar de que esto ha tenido pocas repercusiones en el 70 por ciento de los trabajadores empleados en empresas pequeñas.

También existe una gran preocupación entre los representantes tanto de los trabajadores como de los empleadores debido a la elevada tasa de accidentes en Brasil. La organización de empleadores del estado de São Paulo recopiló datos sobre los accidentes del trabajo ocurridos en 1997 y calculó que el tiempo perdido por los accidentes ocurridos durante ese año equivalía al costo de 24.000 toneladas de cemento (SindusCon-SP, sin fecha). El brusco incremento del número de muertes registrado recientemente en las obras en el estado de Río de Janeiro se atribuye a la falta de medidas preventivas y a la subcontratación en el sector informal. En Brasil, al igual que en otros lugares, los

---

accidentes suelen afectar a trabajadores jóvenes y sin experiencia que no han recibido formación.

En Polonia, la privatización drástica de la construcción y las consiguientes presiones para reducir costos tuvieron repercusiones considerables en la seguridad de la industria. También en este caso la tasa más elevada de accidentes se registró entre los trabajadores con los períodos de servicio más cortos. En 1999, el 43 por ciento de los accidentes afectó a trabajadores que llevaban menos de un año en su puesto de trabajo, en 1990 este porcentaje había sido del 25 por ciento. La imagen del trabajo de la construcción en el país no parece haber mejorado con la apertura al mundo de la economía polaca. La elevada tasa de accidentes se atribuye al hecho de que los empleadores privados no se preocupan mucho de dar una protección adecuada y no verifican las calificaciones profesionales de los trabajadores (Sochacki, 2001).

Estos ejemplos indican que existe un vínculo entre las prácticas laborales y el número de accidentes. La externalización de la mano de obra está relacionada con tasas elevadas de movimiento de personal y con niveles de formación bajos (véase el siguiente apartado), y ambos factores aumentan el riesgo de accidentes. Además, al subcontratar trabajadores no está claro quién es responsable de la salud y la seguridad de la mano de obra, lo cual obstaculiza el cumplimiento de las normas. Al mismo tiempo la proliferación de empresas pequeñas dificulta mucho más el cumplimiento de las normas relativas a la seguridad y la salud (así como de otras disposiciones de la legislación laboral). La mayoría de los países desarrollados y muchos países en desarrollo disponen de la legislación adecuada para garantizar la seguridad de los trabajadores de la construcción. El problema está en que no se pone en práctica. Las obras no se inspeccionan y no se imponen sanciones. El descenso del número de afiliados a los sindicatos y la erosión de los derechos laborales también han hecho que se reduzca la posibilidad de que los trabajadores se nieguen a trabajar en condiciones peligrosas, que es uno de los principios clave del Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167) de la OIT.

## Salud

Además de la seguridad, también la salud es motivo de preocupación para los trabajadores de la construcción. Los principales problemas de salud que sufren los trabajadores de la industria de la construcción son las lesiones de espalda provocadas por la manipulación de cargas pesadas, las enfermedades respiratorias por la inhalación de polvo, los trastornos musculoesqueléticos, la pérdida auditiva inducida por el ruido y los problemas dermatológicos. Existe un riesgo importante de cáncer por la exposición al amianto, un problema que apenas se está empezando a abordar en algunos países. En general, los trabajadores empleados por subcontratistas y otros intermediarios son menos conscientes de estos peligros y son menos capaces de luchar contra ellos que los empleados de las empresas grandes.

En muchos países en desarrollo existe un problema adicional: el estado precario del alojamiento y los servicios en las obras. Es una práctica habitual que los contratistas proporcionen alojamiento a los trabajadores de la construcción en las obras, especialmente si son migrantes de las zonas rurales o del extranjero. En algunos países, las condiciones de vida se han deteriorado debido a que los subcontratistas ofrecen peores condiciones que los empleadores principales.

En las ciudades chinas de rápido crecimiento, donde la mayor parte de la mano de obra de la construcción está compuesta por trabajadores procedentes de zonas rurales, el Gobierno exige que las obras dispongan de alojamiento y otras instalaciones. Sin embargo, las condiciones de vida de muchas obras no son satisfactorias. Los barracones están sucios y abarrotados, infestados de mosquitos, ratas y otras plagas. Tampoco tienen buena

---

ventilación en épocas de calor ni buena calefacción en épocas de frío. Los trabajadores no tienen lugares apropiados en los que comer y a menudo se ven obligados a comer en la calle, expuestos al polvo que flota en el aire, sin mesas ni sillas (Lu y Fox, 2001).

En Malasia, donde se calcula que el 82 por ciento de los trabajadores extranjeros viven en el lugar mismo donde se realiza la obra, la calidad precaria del alojamiento (*kongsi*) era el segundo motivo de queja más importante (después de la seguridad social) de los trabajadores de la construcción entrevistados en 1996 (Abdul-Aziz, 2001). El hacinamiento, las instalaciones sanitarias rudimentarias, el desagüe incontrolado de las aguas superficiales y la evacuación deficiente de la basura son características típicas de muchos *kongsi*. El agua acumulada en los *kongsi* provocó brotes de dengue en 1996 y 1997. En 1994, tres trabajadores indonesios de la construcción perdieron la vida cuando se derrumbó un *kongsi* (Abdul-Aziz, 1995), un hecho que atrajo la atención del Gobierno sobre esta cuestión. Pero a pesar de que se hicieron muchas promesas, hasta ahora no se ha tomado medida alguna contra los contratistas que proporcionan alojamiento de este tipo que no cumple los requisitos mínimos de habitabilidad.

En la India, el alojamiento que se proporciona a los trabajadores en las obras también es rudimentario: consiste en cabañas sencillas que carecen de agua corriente y de instalaciones sanitarias y con poca ventilación. La situación de las mujeres es mucho peor; no viven en instalaciones separadas, a pesar de que la ley lo exige. Resulta obvio y muy claro que el alojamiento en la mayoría de las obras no cumple las normas establecidas, y aún así no se hace nada al respecto (Vaid, 1999).

En realidad, puede resultar perjudicial hacer más estrictas las normas. En Brasil, los controles más estrictos de las normas sobre el alojamiento en las obras han hecho que los contratistas alojen a sus trabajadores en instalaciones incluso peores fuera del sitio de las obras.

### **3.4. Las repercusiones en la capacitación y la formación profesional**

En la mayoría de los países en desarrollo, los conocimientos sobre construcción se siguen adquiriendo principalmente por medio de un sistema de aprendizaje informal. En Filipinas, se calcula que el 95 por ciento de los trabajadores de la construcción adquieren sus conocimientos de esta manera (Yuson, 2001). En Egipto, el 85 por ciento de los artesanos reciben formación mediante un aprendizaje tradicional (Assaad, 1993), y en Brasil, India, Kenya y México la situación es parecida. En la mayoría de los países existen escuelas de formación profesional, pero muchos trabajadores y contratistas consideran que la formación formal es un gasto innecesario y no una inversión. Sólo se les puede convencer de que reciban una formación si se les paga por el tiempo perdido.

Sin embargo, la formación informal tiene sus limitaciones (en particular reduce las oportunidades de aprendizaje, pues se basa en el aprendizaje práctico), ofrece una serie de calificaciones limitadas y estáticas y dificulta la enseñanza de nuevas técnicas. En muchos países de Africa, el sistema de aprendizaje informal no está bien desarrollado y los propios maestros artesanos encargados de la formación tienen calificaciones muy limitadas. Otro problema, que se ha observado en Malasia, es que a menudo los conocimientos se transmiten mediante el aprendizaje informal dentro de la familia, el clan o la tribu, y cuando las circunstancias obligan a transferir esos conocimientos a «forasteros» se pueden diluir en cierta manera, de modo que no se transmiten todos los conocimientos (Abdul-Aziz, 2001). En Singapur se produjo esta «dilución» de los conocimientos cuando los *kepalas* originales (inmigrantes de China que tenían grandes conocimientos) fueron

---

reemplazados por inmigrantes más recientes con poca experiencia o incluso sin experiencia en el trabajo de la construcción (Debrah y Ofori, 1997).

El método informal de adquirir conocimientos puede resultar inadecuado cuando se produce un aumento repentino y/o sostenido de la actividad de la construcción, o cuando los clientes ejercen presión para que los edificios sean de mejor calidad o para que las obras finalicen antes. Estas situaciones surgen habitualmente durante el proceso de crecimiento económico y de cambio social, cuando las economías se industrializan y los ingresos empiezan a aumentar, como está sucediendo actualmente en los países de reciente industrialización.

En Malasia, por ejemplo, la presión de los clientes para que las obras se terminen rápidamente está forzando el sistema tradicional de formación informal. A principios de la década de 1980 empezó a escasear la mano de obra calificada y también de 1988 a 1997, durante el auge de la construcción (Abdul-Aziz, 2001). En la India, la escasez de trabajadores calificados debido a la creciente demanda de ese tipo de trabajadores, ha conducido a los grandes contratistas a considerar actualmente la posibilidad de invertir en formación y de hecho la recientemente creada Comisión para el Desarrollo de la Industria de la Construcción declaró la formación una esfera prioritaria (Vaid, 1999). En Brasil y en Trinidad y Tabago, el que los clientes estén exigiendo construcciones de mejor calidad también está preocupando a los contratistas por la falta de mano de obra calificada y está suscitando un nuevo interés por la formación. En Filipinas, hay una llegada de contratistas extranjeros que están estableciendo normas de calidad más elevadas (y que están construyendo muchos edificios de varias plantas), lo cual significa que los contratistas locales no tendrán más remedio que elevar sus normas y la calidad del trabajo (Yuson, 2001).

Sin embargo, la elevada tasa de rotación de los trabajadores plantea un obstáculo considerable para la capacitación formal en la industria de la construcción. Los trabajadores son reacios a invertir en su propia formación debido a la inseguridad del empleo y a los elevados niveles de desempleo; los contratistas también son reticentes a invertir en formación porque existen muchas posibilidades de que los trabajadores con formación se marchen a otras empresas (o a otros países). Esta reticencia de los contratistas también se debe a que la formación cuesta dinero, lo cual (al menos a corto plazo) podría aumentar el precio de sus ofertas y les haría perder competitividad. La evolución cíclica de la producción de la construcción se suma a este problema: nadie quiere invertir en formación en épocas de recesión y nadie tiene tiempo para dar formación en épocas de prosperidad. Otra dificultad es que la mayoría de los propietarios (clientes) construyen sólo una vez, lo que significa que no contribuirán a los gastos de una formación que beneficiará sólo a los futuros propietarios (Philips, 2000).

Estos obstáculos a la formación se pueden superar mediante una acción conjunta. Los convenios colectivos entre los interlocutores sociales que comparten la formación pueden garantizar que todos los contratistas incluyan los gastos de formación en sus ofertas y, de esa manera, eviten problemas con los «aprovechados». La mayoría de los países desarrollados, y algunos países en desarrollo, han adoptado programas de este tipo, y otros países (por ejemplo, Filipinas) están tratando de hacerlo hoy en día. En general, estos programas se financian mediante un impuesto sobre los empleadores que éstos pueden reclamar posteriormente (un sistema de subvención/impuesto).

No obstante, el descenso del índice de sindicación, el debilitamiento de la negociación colectiva y/o el auge de la subcontratación están obstaculizando la creación de nuevos programas de formación basados en la acción colectiva y están poniendo en peligro los programas existentes. En Brasil, por ejemplo los fondos destinados a la formación aumentan por medio de un impuesto del 1 al 2 por ciento sobre la nómina, y una parte de la

---

recaudación se canaliza desde la agencia de formación del Gobierno mediante un contrato con la organización de empleadores para que proporcionen formación. Pero con la drástica caída del número de trabajadores declarados los fondos para la formación han disminuido, mientras que el creciente recurso a los subcontratistas ha dificultado aún más la asistencia de los trabajadores a las clases. La formación se proporciona principalmente por la noche en las escuelas locales, que están repartidas por todo el país y se encuentran lejos de los sitios de las obras. La organización de empleadores de São Paulo se queja de que estos fondos para la formación están cubriendo las necesidades de las comunidades locales y no las de la industria de la construcción. También se proporcionan cursos de alfabetización, pero la gran movilidad de la mano de obra y las largas jornadas de trabajo entorpecen la organización de cursos de alfabetización o de cualquier otro tipo.

En México, y también en Kenya, los empleadores han cooperado en la financiación de programas de formación conjuntos basada en un impuesto sobre el volumen de negocios (del 0,2 y el 0,25 por ciento, respectivamente). Pero en ambos países, la disminución de la parte correspondiente a los contratistas registrados en la producción y el empleo totales ha reducido el alcance y la eficacia de estos programas. En Kenya, a finales de 1997, la cuenta en la que se recaudaba el impuesto sobre la industria de la construcción (en la Dirección para la Formación Industrial) había acumulado un saldo acreedor de más de 850.000 dólares de los Estados Unidos. Los fondos acumulados para la formación no se invirtieron debido a la renuencia de los principales contratistas a ofrecer formación y a la exclusión de los subcontratistas (la mayoría de los cuales no están declarados) del programa (Njeri Wachira, 2001).

El problema es incluso más patente en varios países industrializados, en los que los programas de formación conjuntos se habían implantado bien. Por ejemplo, en Estados Unidos existían muchos programas de formación negociados colectivamente y administrados por sindicatos y empleadores a nivel local (Philips, 2000). El programa de aprendizaje se financiaba mediante un impuesto de 25 céntimos por dólar, por cada hora de trabajo realizada por cada asalariado. Los costos corrían a cargo de los propietarios y figuraban en las licitaciones, como parte de la tasa de actividad negociada colectivamente. Los empleadores contribuían sabiendo que todos harían lo mismo. Sin embargo, el aumento del número de empresas con trabajadores sindicados y no sindicados y la disminución del número de afiliados dieron lugar a un descenso drástico del número de programas de aprendizaje y a la «sustracción» (*poaching*) de mano de obra (Allen, 1994; Philips, 2000).

En otros países, donde la formación se basa en los convenios colectivos firmados entre los interlocutores sociales, existen pruebas claras de que el aumento de intermediación de mano de obra y del empleo independiente ha perjudicado la formación en el lugar de trabajo. Encontrar empresas en las que realizar prácticas como parte de los programas de formación es un problema importante en el Reino Unido, donde el número de aprendices registrados en la Junta de Formación de la Industria de la Construcción (CITB) disminuyó de 8.700 en 1985 a 2.500 en 1994 (Bowen, 1996). A medida que los grandes contratistas generales han dejado de emplear directamente a la mano de obra, han abandonado su responsabilidad con respecto a la formación, distanciándose así de las necesidades en materia de calificaciones del proceso de la construcción. Los subcontratistas, que actualmente son los verdaderos empleadores de la mano de obra, son empresas pequeñas o muy pequeñas, que tienen una capacidad organizativa y técnica limitada y carecen del tiempo y los recursos necesarios para invertir en el desarrollo del capital humano. Un estudio realizado sobre las necesidades de formación de las empresas especializadas dio a conocer que el 80 por ciento de ellas no habían ofrecido formación en los últimos cinco años y no tenían previsto dar ninguna formación en los próximos tres años. Cuando se les preguntó por las razones de ello, el 60 por ciento respondió que no

---

necesitaban formar a nadie y el 25 por ciento, que no tenían tiempo para impartir formación (Bowen, 1996).

Otro problema que se ha observado en España, el Reino Unido y otros países más es que se está produciendo una limitación del desarrollo de las calificaciones profesionales, ya que la creciente división del trabajo en oficios cada vez más especializados, que es implícita de la subcontratación, reduce la variedad de calificaciones que se pueden adquirir en cualquier empresa. Esto significa que resulta muy difícil formar a artesanos polivalentes y a trabajadores de supervisión general. En muchos países, el sector público solía proporcionar un empleo estable y un buen marco para la formación, pero su función en materia de formación se ha reducido a medida que las unidades del sector público se han ido desmantelando.

Durante la década de 1990, se registró un déficit de trabajadores calificados en muchos países desarrollados, debido al deterioro de la formación. Se considera que la falta de personal calificado es un problema en la Unión Europea (DG Enterprise, 2000), en Suiza (Baumann, 2000), en los Estados Unidos y Canadá (ENR, 2000c) y en muchos otros países. El problema es especialmente grave en los Estados Unidos, donde el 35 por ciento de los encargados de negociar contratos entrevistados en 1999 predijeron que la falta de mano de obra calificada se convertirá en el principal factor de riesgo de la construcción en los próximos años (ENR, 1999a).

Se puede concluir que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo el cambio en las relaciones de empleo en la industria de la construcción ha constituido un obstáculo para la formación y también ha dado lugar a problemas en la aplicación de programas de formación conjuntos. No cabe duda de que habrá que encontrar una manera de dar participación a los contratistas y a los intermediarios laborales (*mistris, jamadars, maestros, fundis*) en programas de formación para poder superar la actual falta de mano de obra calificada y aumentar el nivel general de calificaciones.

### **3.5. Algunas repercusiones de la falta de mano de obra calificada**

La falta de mano de obra calificada hace que los contratistas tengan dificultades para ofrecer la calidad de productos que requieren los clientes exigentes. Este es un problema obvio en muchos países desarrollados y un problema creciente en los países en desarrollo, especialmente en aquellos en los que el grupo de clientes de clase media y alta es importante.

La falta de mano de obra calificada (o, en ocasiones, simplemente la falta de mano de obra) también es un factor que impulsa, en muchos países, la mecanización de la producción con el fin de incrementar la productividad reemplazando la mano de obra por máquinas. En muchos países desarrollados, en las últimas décadas se han dejado de utilizar los métodos artesanales y tradicionales de construcción *in situ* para pasar a producir componentes en las fábricas y posteriormente a montarlos en la obra. También ha habido una tendencia hacia un uso mayor de instalaciones y maquinaria en la edificación y la ingeniería civil. Por ejemplo, la falta de mano de obra calificada en los Estados Unidos dio lugar a un incremento del uso de componentes prefabricados, al cual se recurrió en el 31 por ciento de las nuevas casas en 1998 en comparación con tan sólo el 23 por ciento en 1989 (*Business and Industry*, 2000).

La tendencia hacia la mecanización y la construcción prefabricada tiene sentido en economías en las que el pleno empleo ejerce presiones alcistas sobre los salarios, una situación que se vivía en Singapur y en otros países de Asia Oriental antes de 1997 (OIT, 1995). Pero en los países en los que hay un exceso de mano de obra y un desempleo



---

elevado, como es el caso de la mayoría de los países en desarrollo, la adopción de métodos con un alto coeficiente de capital a menudo tiene sentido desde el punto de vista económico y, sin duda alguna, carece de sentido en términos sociales. También se da el caso contrario: es necesario desarrollar en la mayor medida posible el empleo de la construcción (así como de otros sectores) en los países de bajos ingresos con el fin de poder absorber la creciente mano de obra y sacar a la gente de la pobreza. Esto queda demostrado, por ejemplo, en Brasil, donde se ha intentado hacer uso de la construcción prefabricada fuera del sitio de la obra, pero en general este método no se ha considerado conveniente por su elevado costo y porque supone menos oportunidades de empleo.

Incluso en los países desarrollados, el aumento de la mecanización y de la construcción prefabricada no ofrece una alternativa real al incremento del nivel de calificaciones. Esto se debe en parte a que las máquinas pueden reemplazar a la mano de obra hasta cierto punto, y también a que las nuevas tecnologías requieren nuevas calificaciones y pueden fallar sin la formación adecuada (Gann y Senker, 1998). Una encuesta realizada recientemente entre subcontratistas en el Reino Unido indica que no consideran la mecanización y la construcción prefabricada como una solución real a la falta de mano de obra calificada (Mackenzie y otros, 2000).

En general, se considera que la importación de trabajadores calificados es una opción más apropiada para solucionar a corto plazo las crisis de mano de obra calificada. En los Estados Unidos, especialmente en los estados fronterizos (por ejemplo, Texas) algunos contratistas están contratando actualmente mano de obra calificada procedente del extranjero. En 1999, los extranjeros constituían el 13 por ciento de la mano de obra en las empresas con obreros sindicados y no sindicados y el 5 por ciento en las empresas con afiliación sindical obligatoria (Philips, 2000).

Actualmente se está promoviendo otra «solución» al problema de la falta de mano de obra y de la falta de mano de obra calificada derivado de la renuencia de los varones jóvenes a ingresar en la industria, que consiste en contratar a más mujeres. En el Reino Unido, por ejemplo, actualmente se quiere lograr el objetivo de aumentar la contratación de mujeres (que hoy en día se sitúa en el 1 por ciento) para intentar subsanar por adelantado la falta de mano de obra nueva. Sin embargo, una encuesta realizada entre los empleadores principales (Mackenzie y otros, 2000) puso de manifiesto un gran escepticismo respecto de la contratación de mujeres como una solución a la crisis. Este escepticismo está respaldado por una reciente investigación en la que se comparaban los perfiles profesionales de los hombres y mujeres profesionales de la construcción en el Reino Unido, y en la que se mostró que el trabajo de la construcción conlleva un entorno competitivo y conflictivo en el que las mujeres son objeto de una discriminación abierta y encubierta frente a los hombres, los cuales utilizan los sistemas estructurales para debilitar su participación. Se constató que las mujeres entrevistadas habían abordado estos obstáculos de un modo tal que se perpetuaban los valores culturales, lo cual indicaba que las mujeres estaban atrapadas en un círculo vicioso que les impedía desarrollar todas sus capacidades. Así se llegó a la conclusión de que no había que incitar a las mujeres a incorporarse a la industria a no ser que se tomen las medidas necesarias para moderar su cultura excluyente y discriminatoria (Dainty y otros, 2000).

En Estados Unidos se han señalado constataciones parecidas acerca de la discriminación abierta y encubierta, pero en el caso de los oficios de la construcción y no de las profesiones (Eisenberg, 1998). En 1978, durante la administración del Presidente Carter, se lanzó una iniciativa de discriminación positiva que establecía objetivos y un plan para que las mujeres participaran más en el trabajo de la construcción, en la cual el sector público marcaba las pautas. En los nuevos reglamentos se establecía que las mujeres debían constituir entre una quinta y una cuarta parte de cada curso de aprendizaje y figuraban objetivos y planes para contratar a mujeres en los proyectos de financiación

---

federal. Estaba previsto que para principios del nuevo milenio, las mujeres constituirían una cuarta parte de la mano de obra de la construcción. Sin embargo, esto no ha ocurrido. A pesar de que se ha incrementado considerablemente el número de mujeres aprendices y de que existen numerosos ejemplos de mujeres especializadas capacitadas y productivas que son muy capaces de realizar las mismas tareas llevadas a cabo tradicionalmente por hombres, la participación de las mujeres en el trabajo de la construcción se ha mantenido en torno al 2 por ciento. La cultura y la composición de la mano de obra de esta industria tradicionalmente compuesta por hombres se han mantenido intactas.

En un intento por averiguar la razón por la que esto era así, Susan Eisenberg, una de las pioneras en esta problemática, recopiló las historias de 30 trabajadoras especializadas de diez estados. La lectura de estas historias tiene un efecto deprimente. Cuando la autora intentó participar en un programa de aprendizaje con el sindicato de electricistas, se le dijo que los sindicatos no la querían, los contratistas no la querían y que la llamarían si la necesitaban (Eisenberg, 1998). Pero lograr ser admitida en un programa de formación no fue más que el primero de los muchos obstáculos que tuvo que superar. Aún más difícil resultó conseguir un trabajo, y como la mayoría de los trabajos de la construcción son temporales, tuvo que hacer frente al problema una y otra vez. La negativa a contratar mujeres y el continuo acoso por parte de los propios trabajadores implicaba que sólo las que tenían mucha determinación podían sobrevivir. Una mujer señala que tres trabajadores presentaron su dimisión cuando fue contratada para trabajar en la obra de una central eléctrica. Un cuarto trabajador dijo que no se podía marchar porque necesitaba el dinero, así que trabajaría con ella. Pero se negó a hablar, tomar café o comer con ella. Durante tres semanas nadie le dirigió la palabra excepto el capataz general. Cada vez que se sentaba con los hombres, éstos se alejaban (*ibíd.*).

Los informes procedentes de la India, donde es raro encontrar a mujeres con profesiones relacionadas con la construcción (con la salvedad de la arquitectura), describen una situación parecida. En una encuesta destinada a averiguar la razón de esto, un ingeniero del Gobierno resumió la situación de la siguiente manera:

La construcción es el peor modelo de la cultura patriarcal. El contratista, el jefe de la cuadrilla, el *mistri* (capataz), todos ellos creen en la dominación masculina. Pero por qué mencionar sólo a los contratistas. Conozco a muchos ingenieros (ingenieros jefes) que harían lo que fuera para hundir a una mujer competente en la organización y hacer que dimita. A estos ingenieros no les importa que las empleadas de administración o las mecanógrafas sean mujeres pero, para ellos, una mujer ingeniero es un anacronismo (NICMAR, 1996).

El director de un instituto de formación para la construcción que contrató a tres conferencistas mujeres hizo eco a estas opiniones. Se refirió a los «esfuerzos conjuntos de los hombres para hundir a las mujeres, mostrarles su falta de respeto por sus opiniones y para hablar con obscenidades» (*ibíd.*).

### 3.6. Conclusión

Se puede concluir que la tendencia generalizada hacia la adopción de prácticas de empleo flexibles en la industria de la construcción en los países (principalmente en los países industrializados) en los que la mano de obra de la construcción se había estabilizado, ha socavado la acción colectiva, ha erosionado la seguridad de los trabajadores, ha contribuido a la elevada tasa de accidentes en la industria y ha reducido la eficacia de la prestación de formación. En aquellos países en los que siempre ha predominado el trabajo flexible, la relación de trabajo sigue restringiendo la adopción de una acción colectiva destinada a solucionar los problemas de la industria, e impide la aplicación de los derechos básicos de los trabajadores. En el capítulo final se examinarán posibles soluciones.

---

## 4. El camino a seguir

### 4.1. Continuará la subcontratación de mano de obra

Los capítulos anteriores han mostrado que a principios del siglo XXI la industria de la construcción está muy fragmentada en la mayor parte de los países. Hay menos grandes empresas y muchas más pequeñas empresas, ya que los contratistas generales se han deshecho de su fuerza de trabajo y han optado por la externalización. Esto ha tenido serias consecuencias para la seguridad, la salud y la formación profesional de los trabajadores. La imagen del trabajo en esta industria se ha visto dañada hasta el punto de que a menudo resulta difícil atraer a nuevos trabajadores, mientras que la escasez de personal calificado está amenazando la calidad de los productos y posiblemente también, a largo plazo, el volumen de empleo.

La gran cuestión que se plantea al sector es cómo realzar la imagen de la industria y lograr que el trabajo en la construcción resulte más atractivo para los jóvenes. No se trata simplemente de encontrar un buen consultor de «relaciones públicas» sino que hay aquí verdaderas cuestiones que tratar.

En lo que respecta a los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, se ha llevado a cabo un examen de la industria, según el cual ésta presenta deficiencias en los ámbitos que se indican a continuación:

- *Derechos en el trabajo*

En la industria de la construcción, no se observan en general los derechos laborales básicos (estipulados en las normas fundamentales del trabajo). En muchos países los trabajadores de la construcción no pueden por ley afiliarse a sindicatos debido a su situación de empleo temporal, porque son trabajadores independientes, o porque son extranjeros. Hay una discriminación generalizada entre hombres y mujeres, trabajadores nacionales y extranjeros y trabajadores temporeros y permanentes, en lo que respecta a las condiciones de empleo tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

- *Protección social*

La situación de empleo temporal supone que la mayor parte de los trabajadores de la construcción gozan de escasa o de ninguna protección social (seguridad de los ingresos y seguridad social). Los trabajadores de la construcción corren también graves riesgos de exponerse a condiciones de trabajo inseguras e insalubres.

- *Diálogo social*

El diálogo social en el sector de la construcción se ve dificultado por la fragmentación de la industria y por la falta de vigor de las organizaciones de trabajadores y de empleadores del sector.

- *Empleo*

El sector de la construcción está proporcionando empleo a algunos de los segmentos más desfavorecidos de la sociedad, y podría incluso aumentar las oportunidades de empleo en los países con salarios bajos, en los que hay pocas alternativas. Sin embargo, la calidad del trabajo en la industria no es satisfactoria y la falta de personal calificado podría representar una amenaza para el empleo en el futuro.

---

Los problemas señalados están sin duda interrelacionados. Dado que muchos de ellos tienen su origen en la relación de trabajo existente en la industria, se podría argumentar que la balanza se ha inclinado demasiado a favor del trabajo flexible y que la única solución está en la estabilización de una mayor proporción de la fuerza de trabajo.

En algunos países europeos se procura limitar el nivel de subcontratación. Los sindicatos en España han presentado una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que ha conseguido más de 500.000 firmas. Las huelgas generales organizadas a favor de esta iniciativa recibieron un apoyo masivo. Si se llegara a aprobar el proyecto de ley quedaría prohibida la subcontratación en cadena, y la subcontratación se limitaría a los trabajos especializados que no abarca el contratista principal; asimismo, se garantizaría que el 30 por ciento de los trabajadores en todas las obras estén empleados por el contratista principal, se obligaría a los subcontratistas que trabajan para el Estado a emplear como mínimo un 30 por ciento de trabajadores permanentes, y se establecería un registro y un control más estricto de las empresas que trabajan como subcontratistas para el Estado (Byrne y van der Meer, 2000). Este es un llamamiento que hacen los sindicatos para que se modifique la legislación, que tiene claras consecuencias para la estructura productiva y las prácticas de empleo de la industria de la construcción. Quizás no sea de extrañar que los empleadores se opongan a esta iniciativa, al igual que el Gobierno por el momento; el Parlamento, por su parte, rechazó la iniciativa en noviembre de 2000 (Byrne, 2000). Hasta la fecha, el Gobierno ha pasado por alto la presión pública a favor del cambio (FITCM, 2001).

En algunos países es posible volver en cierto grado al empleo directo, pero no es inminente ni se prevé que sea una práctica extensiva, ya que hay razones de peso por las que se recurre a la mano de obra subcontratada en la industria de la construcción.

En un examen reciente de la documentación sobre la externalización en la industria de la construcción en Singapur (donde hay una grave escasez de mano de obra local) se llegó a la conclusión de que los empleadores tienen el firme deseo de mantener la flexibilidad en la utilización de la mano de obra independientemente de la situación de la economía o del mercado de trabajo. Ni la escasez ni el excedente de mano de obra induce a los empleadores de la construcción a establecer un sistema de trabajo directo (Debrah y Ofori, 1997).

Otros textos coinciden con estas conclusiones. Ninguno de los nueve estudios de caso por países sobre «trabajo en régimen de subcontratación», en la construcción y en otros sectores, que fueron encomendados por el programa de actividades para los trabajadores de la OIT a mediados de 1990 indicaba que debía prohibirse esta modalidad de contratación de mano de obra. Por el contrario, se llegaba a la conclusión de que «esta modalidad de intermediación en el mercado de trabajo parece extenderse y su prohibición resultaría impracticable y contraproducente» (Egger, 1997, págs. 13 y 14).

Este argumento también ha recibido el apoyo del Gobierno de Sudáfrica, el cual observa en un Libro Blanco reciente sobre la reestructuración de la industria de la construcción que la subcontratación de mano de obra es un componente intrínseco de la organización de la industria, tanto en Sudáfrica como internacionalmente. No se discute su función en el contexto del negocio de la subcontratación, que opera con proyectos específicos (Departamento de Obras Públicas, 1999, pág. 18).

También ha sido apoyado por un experto en la industria de la construcción en India: «es dudoso que algún día cambien las metodologías de ejecución de los contratos de construcción. La subcontratación y la intermediación seguirán existiendo» (Vaid 1999, pág. 25).

---

Así pues, un buen punto de partida para trazar el camino a seguir consistiría en aceptar el empleo de trabajadores por medio de subcontratistas dada la flexibilidad que esto ofrece en cuanto al suministro de mano de obra, y tratar de garantizar que los trabajadores temporeros gocen de los mismos derechos laborales, protección social y acceso a la formación que los trabajadores permanentes (Egger, 1997). Esta es la postura adoptada en el informe. Así, la principal cuestión que se plantea es cómo mejorar la calidad del empleo (y la imagen de la industria) y responder a las necesidades futuras de personal calificado en una industria que emplea cada vez más trabajadores ocasionales.

## **4.2. Esferas prioritarias de acción que revisten interés para los empleadores y para los trabajadores**

Algunos de los problemas a los que se enfrenta la industria de la construcción, en especial en los países en desarrollo, tienen profundas raíces en la historia, la cultura y la situación económica y está claro que la industria por sí sola no puede resolverlos. Por ejemplo, la industria de la construcción puede hacer muy poco por evitar la desaceleración económica, aliviar la pobreza extrema que afecta a gran parte del mundo, o mejorar la mala calidad de la educación primaria y el bajo nivel de alfabetismo en muchos países.

En este informe se hace hincapié en aquellos problemas que los interlocutores sociales en la industria de la construcción pueden aliviar o solucionar. El hecho de que se estén solucionando problemas en algunos países, incluso en países muy pobres, se considera una prueba de que pueden verdaderamente solucionarse y de que podrían resolverse también en otros países. Por ello, en esta sección se destacan algunas «prácticas adecuadas» que se han recogido en todo el mundo.

### **4.2.1. Nuevas funciones para los sindicatos y otros grupos de presión**

La organización de los trabajadores de la construcción para llevar a cabo acciones colectivas, además de ser un derecho fundamental es también importante para avanzar hacia otros objetivos.

El movimiento sindical reconoce la necesidad de abarcar a los trabajadores ocasionales y temporeros y a todos los que trabajan con arreglo a formas atípicas de empleo. En el sector de la construcción, el esfuerzo por sindicarse a los trabajadores que no están organizados surge de la necesidad, ya que la base tradicional y el número de afiliados en el sector formal se ha reducido o desaparecido. La disminución del número de afiliados da lugar a una pérdida de influencia política y de recursos financieros. Los sindicatos se exponen a convertirse en organizaciones elitistas si deciden ocuparse solamente del grupo cada vez menor de trabajadores que están empleados directamente (Yu, 1999).

Algunas organizaciones de empleadores reconocen que también les puede beneficiar que haya una fuerza de trabajo organizada. Por ejemplo, la Asociación de Contratistas de Singapur ha colaborado recientemente en una campaña de sindicación, por considerar que una fuerza de trabajo sindicada pudiera dar lugar a mejoras en el bienestar de los trabajadores de la construcción y contribuir a realzar la imagen del trabajo en esta industria. Asimismo, preferirían tratar con una fuerza de trabajo organizada que con una desorganizada e indisciplinada (Thong, 1996 citado en Debrah y Ofori, 1997).

En algunos países, existen restricciones jurídicas al derecho de sindicación de algunos sectores de la fuerza de trabajo (trabajadores temporeros, trabajadores extranjeros y trabajadores independientes). En estos casos, los sindicatos pueden hacer campañas con miras a la supresión de esas restricciones, y de hecho lo hacen. Por ejemplo, en los Estados

---

Unidos, la AFL/CIO emprendió recientemente una campaña en todo el país para sindicarse a los trabajadores temporeros. Al mismo tiempo, un grupo de legisladores liberales introdujo disposiciones legislativas destinadas a proteger los derechos de los «temporeros permanentes». Estas y otras presiones han llevado a la Junta Nacional de Relaciones de Trabajo a suprimir parcialmente la regla de Greenhoot de 1973, por la que se prohibía efectivamente a los trabajadores temporeros afiliarse a sindicatos, lo que tiene importantes consecuencias para el sector de la construcción (*Wall Street Journal*, 2000b).

Sin embargo, en muchos casos la legislación sólo limita la afiliación sindical a efectos de la negociación colectiva (por ejemplo, a situaciones en las que hay una clara relación empleador-trabajador). Esto no impide que los trabajadores se organicen para otros fines, en sindicatos gremiales, en cooperativas y asociaciones de ayuda mutua, etc. Varias organizaciones laborales de Filipinas han estado organizando a los trabajadores en sindicatos gremiales y asociaciones profesionales. En otros países, pueden existir organizaciones a nivel comunitario, con las que el movimiento sindical puede establecer vínculos. En la República de Corea, donde el Gobierno prohibió durante muchos años las actividades sindicales en aras del crecimiento económico, los trabajadores de la construcción empezaron a organizarse después de 1987 sobre la base de mutualidades que ya existían a nivel local. La contratación tenía lugar en las obras de los complejos industriales y a través de los mercados diarios de mano de obra en zonas urbanas (Yoon y Kang, 2000).

En los países en desarrollo no es en absoluto corriente que los sindicatos entablen negociaciones colectivas en materia de salarios con los empleadores. En casi todas partes, la negociación colectiva salarial tiene actualmente menos importancia de la que solía tener. Sin embargo, a medida que los sindicatos van perdiendo sus antiguas funciones van asumiendo otras nuevas. En varios países, los sindicatos de la construcción están dirigiendo agencias de colocación (tanto para trabajadores sindicados como no sindicados). Los trabajadores de la construcción en Egipto desearían disponer de un sindicato que les ayudara a resolver los conflictos con los clientes, buscar trabajo y certificar calificaciones profesionales y que les ofreciera además algún tipo de seguro de desempleo (Assaad, 1993). En la India, se propone que los sindicatos participen también en el establecimiento de cooperativas laborales, especialmente para mujeres, que se consideran como un medio del que pueden valerse las mujeres para superar los obstáculos que se interponen al trabajo calificado (Vaid, 1999). En Brasil, los sindicatos se han unido a los contratistas para establecer cooperativas de viviendas para sus propios trabajadores, lo cual es un medio importante para aumentar la producción y el empleo durante los períodos de recesión (Pozzi de Castro, 2001). Los sindicatos de todo el mundo están también desempeñando un importante papel en el ámbito de la educación obrera.

Esta función más amplia queda claramente de manifiesto en el caso de Filipinas, donde dos importantes agrupaciones sindicales, la Federación de Trabajadores Libres (FFW) y la Alianza para el Trabajo y el Progreso (APL) han estado tratando de que se tenga en cuenta a todos los trabajadores, incluidos los grupos que hasta ahora estaban excluidos. Este nuevo enfoque, que se autodenomina «movimiento sindical social», se define como un centro laboral multiforme que integra a sindicatos registrados, asociaciones de área o industria, asociaciones gremiales y comunitarias y organizaciones de trabajadoras. A fin de proporcionar un marco jurídico «a este sindicalismo multiforme», la APL ha apoyado activamente la adopción de legislación que prevé el registro de asociaciones de trabajadores en el Departamento de Trabajo. Las asociaciones de trabajadores se definen como toda asociación de trabajadores organizada con fines de asistencia mutua y protección de sus miembros o con cualquier otro fin legítimo distinto de la negociación colectiva.

---

Dentro de este marco jurídico, la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) y sus afiliados locales en Filipinas han organizado cinco asociaciones comunitarias de trabajadores de la construcción. Estas asociaciones han adoptado diversas iniciativas, entre otras cosas en materia de características específicas de los proyectos, formación profesional, normas de seguridad, alquiler de equipo de seguridad, regímenes de asistencia mutua y oferta de empleos. La prestación de los servicios, algunos de los cuales se autofinancian, está sujeta al pago de cuotas. Sólo se exige el pago de las cuotas (y las contribuciones al seguro) cuando los trabajadores están ocupados y la FITCM trata cada vez más de conseguir una compensación de los empleadores por este concepto (Yu, 1999).

En muchos otros países, los sindicatos están centrando su atención en garantizar mejoras positivas para todos en la industria, a veces en colaboración con los demás interlocutores sociales. Por ejemplo, en Canadá se han dado iniciativas conjuntas con los empleadores en diversas provincias para mejorar la seguridad, la calidad y la productividad en el sector de la construcción y elevarlas a «nivel mundial». Entre estas iniciativas se encuentran programas tales como el llamado ERIC (*Effective Reading in Context* — iniciativa para luchar contra el analfabetismo y la falta de nociones elementales de aritmética), un programa de nivel mundial para la formación de supervisores de la construcción, programas de seguridad de nivel mundial, programas tipo sobre droga y alcohol y programas de empleo indígena. Esta evaluación se ha descrito como una llegada a la «mayoría de edad» o maduración de la relación empresa/trabajadores que no era evidente hace 25 años (Bob Blakely, comunicación personal).

Los sindicatos están asumiendo nuevas funciones y, al mismo tiempo, hay nuevas organizaciones que están participando en la lucha por los derechos de los trabajadores de la construcción, papel que tradicionalmente correspondía a los sindicatos. En la India, el Comité Nacional para la Promoción de una Legislación Federal sobre el trabajo de la Construcción (NCC-CL) ha estado organizando campañas desde mediados del decenio de 1980 para lograr una mejora de la legislación con el fin de proteger a los trabajadores de la construcción. El NCC-CL es una plataforma común de sindicatos y otras organizaciones que trabajan con los trabajadores de la construcción y está dirigido por un antiguo juez del Tribunal Supremo de la India, así como por altos funcionarios jubilados del Ministerio de Trabajo. Tras diez años de campañas intensas, se aprobaron finalmente una serie de ordenanzas en 1995 y posteriormente legislación federal en 1996 y normas de aplicación en 1998, que se refieren específicamente al trabajo de la construcción. Estas disposiciones prevén el establecimiento de comités de trabajo de la construcción en el ámbito estatal para reglamentar el empleo, supervisar las condiciones de trabajo y proporcionar protección social y formación a los trabajadores. Se dan instrucciones a los gobiernos estatales para que graven con un impuesto social las obras de construcción para financiar los comités de trabajo y nombrar al personal de seguridad en las obras. Hasta la fecha, sólo dos estados han aplicado la legislación — Kerala y Tamil Nadu — los cuales disponían ya de disposiciones similares o incluso mejores para los trabajadores de la construcción. El NCC-CL está actualmente luchando por que se apliquen las leyes federales en otros estados y por que se introduzcan enmiendas en las leyes federales en ámbitos que se consideren deficientes (Vaid, 1999; Subhash Bhatnagar, comunicación personal).

#### **4.2.2. Flexibilidad y protección de los trabajadores: ampliación de la seguridad social para todos**

Una de las cuestiones que más preocupa a los trabajadores de la construcción en todo el mundo es la inseguridad de los ingresos que va unida a la situación de temporero. Proporcionar un seguro adecuado de enfermedad o de desempleo así como prestaciones médicas y pensiones de jubilación es sumamente importante para atraer y retener a los trabajadores en la industria. En los países en los que ya existe un régimen estatal de

---

seguridad social aplicable a los trabajadores permanentes (como es el caso en la mayor parte de los países desarrollados) se podría tratar de hacerlo extensivo a todos los trabajadores. Pero en muchos países podría ser necesario adoptar un nuevo enfoque, con regímenes que se ajusten específicamente a las necesidades de los trabajadores de la construcción.

En Australia, los sindicatos de la industria de la construcción han respondido a la prevalencia de empleo a corto plazo concertando convenios colectivos del sector a nivel estatal para lograr sistemas de prestaciones transferibles. Estos sistemas permiten a los trabajadores de la construcción acumular prestaciones sobre la base del tiempo de servicio en la industria en lugar del tiempo de servicio en una empresa determinada. La primera prestación transferible, las vacaciones por servicios prolongados, fue establecida en 1977 y está respaldada por la legislación estatal en toda Australia: prevé 13 semanas de vacaciones pagadas tras 10 años de servicio. Al principio, los empleadores pagaban al fondo, pero en algunos estados el sistema se está autofinanciando completamente. La segunda prestación transferible que se introdujo en 1984 fueron las pensiones. Este fue el primer régimen de jubilación transferible en el ámbito de una industria en Australia, pero desde entonces la idea se propagó a otras industrias y actualmente todos los empleadores están obligados a cotizar. Al régimen de jubilación siguió un régimen de indemnizaciones transferibles por fin de servicios y por último, en 1997, un régimen de licencia de enfermedad transferible. Todos los pagos se ingresan en un fondo central que administran conjuntamente el empleador y los representantes de los sindicatos. Actualmente, el fondo financia otros servicios que se prestan a la industria, entre ellos, la formación y el asesoramiento e investigación sobre cuestiones propias de la industria. Se considera que esta diversidad de prestaciones transferibles es única en Australia (Underhill, 2000). Canadá ha puesto en práctica regímenes similares (Joe Maloney, comunicación personal).

La mayor parte de los países de Europa Occidental han establecido también «fondos sociales», que se basan en convenios colectivos entre los interlocutores sociales, para la concesión de prestaciones a los trabajadores de la construcción. La mayoría de estos regímenes datan de la segunda guerra mundial y en un principio se concibieron para cubrir las pérdidas por mal tiempo, pero gradualmente se fueron aplicando a otros ámbitos tales como el pago de vacaciones y los pagos para complementar las prestaciones pagadas por el Estado por enfermedad, desempleo, jubilación, etc. Si bien estos regímenes se han debilitado en algunos países, se siguen aplicando a millones de trabajadores de la construcción en Europa, lo que contribuye a que la industria sea más atractiva como lugar de trabajo y también más productiva (Clarke, 2000).

Algunos países en desarrollo están también tratando de proporcionar al menos algunas de estas prestaciones a los trabajadores de la construcción.

En Egipto, ya en 1982 el Gobierno elaboró un decreto ministerial especial para tratar las necesidades en materia de seguridad social de los trabajadores ocasionales de la construcción. Conforme a este decreto, los trabajadores temporeros del sector privado pueden beneficiarse de prestaciones si cotizan mensualmente a la seguridad social. La cotización de los empleadores se recauda como una deducción normal del 2,5 por ciento sobre el valor bruto de un contrato de construcción, que se paga en el momento de solicitar un permiso de construcción. Sin embargo, este sistema planteaba un problema porque los trabajadores sólo podían exigir prestaciones si obtenían la firma y el número de registro fiscal de todos los empleadores para los que habían trabajado o los números de los expedientes de la seguridad social relativos a los permisos de construcción para todos los edificios en los que habían trabajado. Desgraciadamente, pocos trabajadores ocasionales de la construcción pudieron beneficiarse de prestaciones porque los pequeños subcontratistas para quienes trabajan no suelen estar registrados a efectos fiscales y se niegan a firmar las tarjetas, y también porque una gran proporción de edificios (el 75 por ciento de todas las



---

viviendas) se construyen sin permiso. Así pues, se fueron acumulando fondos en la cuenta de los trabajadores de la construcción (Asad, 1993). El sindicato de la construcción estaba tratando de conseguir que la administración modificara el reglamento para que los trabajadores de la construcción no necesitaran ya la firma ni el número de registro fiscal de sus empleadores para poder beneficiarse de las prestaciones. Se desconoce si esta iniciativa ha tenido éxito.

El Gobierno de la República de Corea reconoció también las necesidades especiales de los trabajadores de la construcción e introdujo una ley en 1996 (mejora del empleo de los trabajadores de la construcción) que es un proyecto de ayuda mutua para las pensiones de jubilación. El trabajador de la construcción es titular de una cartilla social en la que el empleador estampa un sello de ayuda mutua según el número de días trabajados. Posteriormente, una mutualidad paga una pensión de jubilación al trabajador en función del número de sellos. Hasta la fecha, la incidencia del sistema de créditos para el cálculo de la pensión de jubilación es limitado porque ha sido voluntario, excepto en proyectos públicos de gran envergadura o en importantes planes de vivienda (más de 500) (Nam, 1997). No obstante, tanto este sistema como el sistema egipcio expuesto en el párrafo anterior sirven para ilustrar la dirección en la que deben orientarse las políticas.

En la India, algunas veces los contratos incluyen un seguro que cubre las indemnizaciones que han de pagarse a los trabajadores en caso de accidente en el trabajo. Sin embargo, no ocurre así con el seguro de enfermedad y los gastos médicos, y los trabajadores no están protegidos contra el desempleo estacional que ocurre anualmente durante el monzón. El régimen estatal de seguros cubre los gastos médicos mínimos pero no los de los trabajadores ocasionales de la construcción. Sin embargo, existen planes privados de bajo costo, cuyas cotizaciones son desgravables. Un estudio realizado por Vaid (1999) indica que algunos contratistas estarían dispuestos a adquirir pólizas para sus trabajadores (tanto para los empleados directamente como indirectamente). Muchos contratistas afirman también que estarían dispuestos a cumplir con el régimen del fondo de previsión obligatorio si se simplificaran los procedimientos administrativos.

Sin embargo, en la India cabría mejorar en el futuro los regímenes estatales concebidos específicamente para los trabajadores de la construcción. La prestación de seguridad social constituye una parte importante de las tareas de los comités de trabajo de la construcción que se supone que los estados han de constituir sobre la base de la legislación reciente. El estado de Kerala, en donde durante muchos años ha estado funcionando un Comité para la Protección de los Trabajadores de la Construcción (CWWB), que se financia a través de un impuesto aplicable a todas las obras de construcción, ha mostrado el camino a seguir. El CWWB proporciona diversas prestaciones a sus miembros, entre los que se cuentan trabajadores ocasionales y permanentes. En la actualidad se está examinando la posibilidad de hacer extensivas las prestaciones del CWWB a todos los trabajadores ocasionales. El Gobierno del estado de Kerala se ha comprometido también a poner a prueba un régimen de seguro colectivo a nivel estatal que cubra a los trabajadores ocasionales que trabajen en obras subcontratadas a nivel de la comunidad pero cuyo principal empleo no sea el trabajo de la construcción (Jennings, 2001).

### **4.2.3. Promoción de la seguridad y la salud**

La mala imagen que tiene el trabajo de la construcción se debe en gran medida a su deplorable historial en materia de seguridad. Puede que resulte difícil garantizar la adopción de estrategias para la prevención de accidentes en una industria fragmentada, pero hay medios para tratar de resolver el problema.

---

En algunos países, es necesario actualizar la legislación para ponerla en conformidad con las disposiciones del Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167), entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- los empleadores y trabajadores deberían cooperar para adoptar medidas adecuadas que garanticen que los lugares de trabajo son seguros y que no entrañan ningún riesgo para la salud;
- todas las partes de un contrato de construcción tienen responsabilidades, incluidos los que diseñan y planifican proyectos;
- el contratista principal tiene la responsabilidad de coordinar las medidas prescritas y el empleador de aplicarlas en relación con los trabajadores que están bajo sus órdenes, y
- los trabajadores tienen la obligación de informar sobre los riesgos, pero también tienen el derecho de apartarse de cualquier peligro grave e inminente.

Asimismo, el Convenio prevé un servicio de inspección y sanciones adecuadas (OIT, 1990).

La legislación de la Unión Europea ha ido más lejos que el Convenio núm. 167 de la OIT y considera al cliente como parte interesada con obligaciones y responsabilidades. Esto es especialmente importante en el número creciente de obras en las que no hay un contratista general pero en las que el cliente cumple la función del contratista principal, como suele ser el caso actualmente en muchos países en desarrollo.

Hasta la fecha, sólo 14 países han ratificado el Convenio núm. 167, aunque 30 países habían ratificado el Convenio anterior sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (núm. 62) al que sustituyó este Convenio, y en muchos más la legislación en vigor permitiría la ratificación. De hecho, en la mayoría de los países la legislación vigente es adecuada y si se aplicara correctamente garantizaría lugares de trabajo seguros. El verdadero problema no reside en que la legislación no sea adecuada sino en que no se aplica la legislación existente.

La supervisión por medio de inspectores del trabajo es la forma tradicional de hacer cumplir la ley (método del palo). Unos cuantos enjuiciamientos de alta relevancia (preferentemente con penas de prisión para los que sean declarados culpables) puede dar mucha publicidad a la cuestión de la seguridad y la salud y al mismo tiempo servir de medida disuasoria eficaz contra la perpetuación de las malas prácticas. En Malasia, se considera que el arma principal del Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo (DOSH) es «la orden de parar la obra» en proyectos que se consideren inseguros. Funcionarios del DOSH indican que los contratistas principales responden rápidamente a los avisos en materia de seguridad cuando se les amenaza con una orden de este tipo (Abdul-Aziz, 2001).

Sin embargo, nunca hay suficientes inspectores para supervisar incluso las obras grandes y mucho menos el número creciente de obras pequeñas. La corrupción constituye otro problema en algunos países. En muchos países está cambiando la función de los inspectores del trabajo que antes se centraba en la inspección y el enjuiciamiento y ahora en la educación y la prevención. Un estudio realizado por la OIT en 25 países (en su mayoría desarrollados) reveló que casi todas las inspecciones del trabajo dan ahora prioridad a la prevención de accidentes y que el suministro de información, el asesoramiento y las publicaciones ocupan un lugar mucho más destacado. Los servicios de inspección de la salud y la seguridad están también trabajando con los interlocutores

---

sociales, a menudo a nivel sectorial, para promover estrategias y campañas a fin de reducir los accidentes (OIT, 1998).

En las nuevas estrategias para la inspección del trabajo, se espera cada vez más que las grandes empresas se «inspeccionen» ellas mismas (en muchos casos, con la ayuda de las normas de calidad y los procedimientos que se especifican en la serie ISO 9000). En algunos países, se está promoviendo que las grandes empresas sirvan de consejeras a las pequeñas empresas, de forma que estas últimas puedan beneficiarse de sus socios más experimentados. Esto puede resultar particularmente eficaz cuando existen conexiones contractuales entre las empresas, como ocurre en la industria de la construcción. Muchas grandes empresas insisten actualmente en que sus principios de gestión de la salud y la seguridad se transmiten a través de cualquier cadena de contratos a las pequeñas empresas que están al final de dicha cadena. Los que no cumplan las normas se arriesgan a quedar permanente excluidos (OIT, 1998).

La función de las inspecciones del trabajo de informar y asesorar a los trabajadores y empleadores sobre la prevención de accidentes es especialmente importante en los países en desarrollo. Las causas de la mayor parte de los accidentes (y enfermedades) en la industria de la construcción son bien conocidas y se pueden prevenir fácilmente. Así pues, se puede sostener que aquellos que posean dichos conocimientos tienen la obligación moral de transmitirlos a los trabajadores y empleadores de la industria en todo el mundo. Esta función no sólo corresponde a las inspecciones del trabajo sino también a los sindicatos (educación obrera) y a todos los que participen en programas de formación para la industria de la construcción en todos los niveles.

Algunos países están ahora experimentando la utilización de tarjetas de seguridad. Por ejemplo, la Comisión para el Desarrollo de la Industria de la Construcción en Malasia está experimentando un programa en el que todo trabajador de la construcción tiene que asistir a un cursillo de un día sobre seguridad y salud, tras el cual se le entrega una «tarjeta verde». A los que no tengan la tarjeta se les puede impedir el acceso a las obras y se ha amenazado a los contratistas que no envíen a los trabajadores al curso de formación con incluirlos en una lista negra. Asimismo, se exige que los contratistas que emprenden proyectos importantes envíen a su personal de dirección al mismo programa de formación. Un programa similar se está aplicando en Singapur y en algunos países desarrollados (Estados Unidos, Australia, Irlanda, etc.). La seguridad también puede incluirse en programas para la certificación de otras calificaciones (véase más abajo).

Sin embargo, el asesoramiento y la formación no bastan para garantizar una mejora real de la seguridad y salud en el trabajo. No podemos eludir el hecho de que algunas de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y salud en los lugares de trabajo son caras. Hay un fondo de verdad en el dicho según el cual «la salud es oro» (eslogan de la campaña de la Dirección de Salud y Seguridad del Reino Unido) pero no es toda la verdad. Tanto los grandes como los pequeños empleadores que operan en una industria competitiva tratarán de impedir siempre que puedan la aplicación de medidas costosas.

Para responder a este reto, en los países industrializados se han desarrollado muchas iniciativas en materia de seguros que ofrecen incentivos financieros para alentar a los empleadores a que apliquen estrategias para la prevención de accidentes. El incentivo más corriente es reducir la prima anual si disminuyen las reclamaciones o aumentarla si el nivel de reclamaciones es excesivamente alto. Parece ser que este sistema funciona bien en Suiza y en Alemania en donde los seguros son colectivos y los empleadores reciben importante asesoramiento y apoyo de los aseguradores (OIT, 1998).

Una alternativa que pudiera convenir más a los países en desarrollo (en donde los sistemas de seguros no están bien desarrollados) es evitar que los costos que supone la

---

aplicación de medidas de seguridad y salud se incluyan en los cálculos con fines competitivos y considerarlos como costos primarios de un contrato sujeto a licitación. En algunos de los países más pobres, se están llevando a cabo estudios experimentales para determinar si los costos relativos a la vestimenta de seguridad, agua potable, etc., se pueden incluir en los costos primarios de los contratos financiados por donantes (DFID, 2001). Se está estudiando la posibilidad de aplicar este enfoque a otros proyectos financiados por donantes (incluidos los financiados por el Banco Mundial).

#### **4.2.4. Evolución reciente de la formación teórica y práctica**

La formación es fundamental para adquirir las calificaciones profesionales que requiere la industria de la construcción. Asimismo, es un factor importante para lograr otros objetivos, en particular, para garantizar mejoras en la seguridad y salud en el trabajo (como ya se trató anteriormente) y mejorar los salarios y otras condiciones de empleo. Por ejemplo, algunos estudios llevados a cabo en la India llegaron a la conclusión de que la única forma de mejorar los salarios y otras condiciones de empleo de los trabajadores de la construcción es brindarles la oportunidad de adquirir calificaciones profesionales. Mientras que los trabajadores no calificados son explotados, en las actuales condiciones de mercado los trabajadores calificados pueden imponer sus tarifas y condiciones de empleo (Vaid, 1999).

Sin embargo, la formación debe estar orientada a la demanda. Debe ser «requerida, deseada y factible» (Fluitmanm, 1989). Si el mercado no pide ni valora las calificaciones, se corre el peligro de que las personas formadas no encuentren trabajo o de que la remuneración no corresponda a las competencias que han adquirido. Entonces la industria perderá a estos trabajadores y probablemente el país también porque muchos emigrarán al extranjero en busca de mejores oportunidades de empleo. En todo el mundo se pueden observar numerosos casos de sistemas de formación institucional que no corresponden a las necesidades reales de la industria, y la consiguiente pérdida de trabajadores formados que se orientan a otros sectores.

La fragmentación del mercado de trabajo de la construcción en muchos países, especialmente en los países en desarrollo, es otra de las razones por las que los trabajadores que han recibido formación no encuentran a veces trabajo. Estudios realizados en Egipto muestran que el mercado de la construcción está muy estructurado. Los egresados de programas de formación institucional no tienen los contactos necesarios para conseguir trabajo en el mercado informal una vez que han finalizado su formación. O bien encuentran trabajo en el sector público o simplemente abandonan la industria (Assaad, 1993). El mercado de trabajo está fragmentado de forma similar en la India (van der Loop, 1992).

De todo ello se desprende que para que la formación sea pertinente debe responder a la demanda y estar orientada a mejorar las calificaciones de los que ya tienen un trabajo o una promesa de trabajo. El sistema de formación de aprendices cumple estos requisitos. El aprendizaje de un oficio es la forma tradicional a través de la cual la mayor parte de los trabajadores de la construcción adquieren sus calificaciones en todos los países, tanto ricos como pobres.

En la mayor parte de los países en desarrollo, el aprendizaje no está en absoluto institucionalizado, ya que los maestros artesanos instruyen a sus «ayudantes» mientras trabajan. El sistema se autofinancia, sin ninguna contribución exterior, y es el alumno el que corre con los gastos de la formación ya sea con su trabajo o mediante el pago de una tasa. Estudios llevados a cabo en Filipinas muestran que la oferta de calificaciones responde a la demanda (pese a un desfase cronológico) gracias al sistema de aprendizaje,

---

incluso en el contexto del éxodo masivo de personal calificado en busca de trabajo en el extranjero (Tan, 1987).

Sin embargo, la formación tradicional de aprendices pudiera no responder a las necesidades de la industria por diversas razones. En primer lugar, la calidad de la formación depende de las calificaciones del maestro (Fluitman, 1989) y en algunos países la competencia de los propios maestros artesanos es limitada. En segundo lugar, una gran expansión de la demanda puede perjudicar al sistema al ejercer presión para que se utilicen los aprendices para la producción a expensas de la formación. El sistema tradicional puede resultar también deficiente si hay una demanda de una mejor calidad de construcción o si se introducen nuevas tecnologías que requieran nuevas calificaciones. En cualquiera de estas situaciones, podría ser necesario introducir otras calificaciones en el sistema o actualizar la formación de aprendices para que sea más eficaz y/o capaz de desarrollarse.

Existen diversas formas de lograrlo. Una de ellas es formar a los instructores, a los propios maestros artesanos. Un proyecto que se llevó a cabo recientemente en Kenya tenía por objetivo mejorar las calificaciones de los maestros artesanos en el sector informal y reforzar sus capacidades para proporcionar formación de calidad. El proyecto abarcaba a los obreros especializados de la construcción, aunque no se limitaba a éstos. Se pudieron sacar importantes enseñanzas, entre las que cabe destacar el hecho de que los maestros artesanos, o «instructores anfitriones», no tenían mucho interés en mejorar sus calificaciones técnicas a menos que ello se tradujera directamente en un aumento de sus ingresos. Esto dio lugar a que se cambiara el enfoque del proyecto hacia un proceso más participativo de evaluación de las necesidades y de diálogo con los eventuales clientes del proyecto. Finalmente, el proyecto diseñó e impartió 43 cursos a 419 maestros artesanos y como resultado casi todos los que participaron en esos cursos aumentaron su número de aprendices. Muchos de ellos también aumentaron sus ingresos y sus oportunidades de empleo (Grierson, 1998).

Otra forma interesante de complementar las calificaciones adquiridas a través de sistemas de aprendizaje, asegurando al mismo tiempo que la formación esté orientada a la demanda, es emitir «bonos de formación» a grupos de beneficiarios que puedan utilizarlos cuando mejor les convenga. Esto se aplicó en otro proyecto llevado a cabo en Kenya (proyecto de tecnología y formación para la pequeña empresa y la microempresa, financiado por el Banco Mundial), el cual incluía un sistema de emisión de bonos de formación para las pequeñas y medianas empresas de la industria de la construcción y otros sectores (PYMES). Los bonos podían utilizarse para cualquier tipo de formación impartida por centros de formación públicos y privados, institucionales y no institucionales, con inclusión de los maestros artesanos. Aquí encontramos de nuevo conclusiones interesantes. Los institutos de formación profesional no respondían en absoluto a las necesidades de las PYMES. Lo que pedían las PYMES eran cursos cortos, baratos y prácticos que impartieran conocimientos prácticos que pudieran utilizarse de inmediato. Al subvencionar la demanda de formación, el proyecto introdujo cambios en la forma, la duración y el contenido de los cursos de formación así como en el tipo de formación impartida. Algunos de los maestros artesanos con más éxito hicieron de la formación su actividad principal (Riley y Steel, 2000).

Los programas mencionados fueron subvencionados como parte de proyectos de cooperación técnica y, por consiguiente, no son sostenibles a largo plazo a menos que los participantes estén dispuestos a correr con todos los gastos. Sin embargo, para los subcontratistas de mano de obra y sus empleados, los costos reales que supone mejorar sus calificaciones, en términos de tiempo de trabajo perdido, son elevados y la recompensa es incierta. En los países en desarrollo los aprendices pagan ya su propia formación básica. Sería mucho esperar que ellos, o sus instructores, estuvieran dispuestos a correr con los gastos adicionales de perfeccionar las calificaciones en el contexto actual, dada la

---

tendencia dominante a pagar en función de los resultados y la creciente incertidumbre de conseguir un trabajo futuro.

En el caso de la industria de la construcción, en la que la rotación de la mano de obra es elevada, se impone la participación en la financiación de los gastos. Los programas de formación que abarquen a toda la industria y en los que todos participen pueden resolver el problema de la «sustracción» de personal calificado de otras empresas. Existen además otras ventajas, como por ejemplo el desarrollo de la formación de manera que responda a las necesidades a largo plazo del sector, frente a las necesidades específicas a corto plazo de una determinada empresa. Asimismo, estos programas permiten que las empresas que tengan aptitudes para la formación se especialicen en ese ámbito, aceptando más aprendices de los que necesitan con la debida compensación (Clarke y Wall, 1998).

En casi todos los países desarrollados y en un número creciente de países en desarrollo, se exige algún tipo de impuesto laboral para pagar la formación de manera conjunta. Sin embargo, la evolución de la estructura del empleo en la industria ha planteado importantes problemas. El primero de ellos es de tipo financiero. En muchos casos el impuesto se basa en la nómina (un importe fijo por empleado o un porcentaje fijo del total de los costos de nómina) y grava exclusivamente a los contratistas generales. Esto supone una disminución de los fondos ya que los contratistas principales se han deshecho de su mano de obra. Si el impuesto se basara en un porcentaje del valor de los contratos (que podría aplicarse en la fase de planificación) se resolvería el problema de la disminución de la base financiera. Asimismo, quedaría excluida la posibilidad de que el impuesto sirva para desincentivar (junto con otros gastos relacionados con la mano de obra) el empleo directo en la industria.

El segundo problema de más difícil solución es que actualmente los subcontratistas son los principales empleadores de mano de obra, pero generalmente están excluidos de estos programas. El resultado queda bien reflejado en la experiencia de Singapur, en donde abundan las oportunidades de formación, los cursos están específicamente concebidos para responder a las necesidades de los actuales trabajadores de la construcción y se alienta y da incentivos a las empresas para que mejoren las calificaciones de sus trabajadores. Sin embargo, en el sistema del *kepala*, raras veces se patrocina la formación de los trabajadores ya que no tienen ningún vínculo con empresas contratistas generales y un *kepala* no puede patrocinarla (Debrah y Ofori, 1997). Se ha observado un problema similar en Kenya, en donde no se pueden utilizar los fondos acumulados para la formación porque los subcontratistas no están facultados para autorizar a los trabajadores a asistir a cursos de formación y los contratistas principales no tienen trabajadores que enviar. En esta situación, los fondos para la formación se utilizan a menudo para cursos formales destinados al personal de las oficinas centrales, que no era el fin para el que se habían concebido en un principio. La participación de subcontratistas, subcontratistas de mano de obra e intermediarios en programas de formación conjuntos en los que se reembolsen íntegramente los gastos parece esencial si estos programas han de responder eficazmente a las necesidades reales de personal calificado de la industria.

Sin embargo, otro problema que se plantea es que no sólo se tiene que alentar a los subcontratistas a que patrocinen la formación de los trabajadores sino que también se espera que ellos mismos proporcionen la formación en el lugar de trabajo. Actualmente, muchos subcontratistas son muy reacios a contratar aprendices. Se trata en su mayor parte de empresas pequeñas o muy pequeñas que operan en un medio incierto y que no tienen suficiente tiempo para supervisar y dirigir el aprendizaje. Asimismo, las agencias de empleo temporal rara vez contratan a aprendices. En casi todas partes cada vez son menos las personas que siguen un aprendizaje, lo que constituye un problema de muy difícil solución. En Australia, se ha tratado de resolver esto mediante el establecimiento de un Programa de Formación del Grupo de la Industria de la Construcción, en virtud del cual

---

dicho Grupo emplea a aprendices y los asigna a empleadores a título temporal. Esto significa que los aprendices trabajarán para varios empleadores durante su período de formación, lo que les brinda la oportunidad de desarrollar una base más amplia de conocimientos. No obstante, el número de aprendices sigue disminuyendo (Underhill, 2000).

En otros países desarrollados el problema se ha resuelto en gran medida, o quizás se ha esquivado, mediante un aumento de la proporción de la formación fuera del lugar de trabajo y previa al empleo. La formación teórica se complementa de diversas formas. En Alemania, se han establecido centros de formación mixta, que se sitúan a medio camino entre la formación teórica y práctica. En los Países Bajos se han establecido «obras para aprendices» a fin de proporcionar una experiencia laboral de calidad a los aprendices que están a punto de finalizar su formación. En el Reino Unido, los centros de educación superior, que son ahora los principales encargados de impartir formación en el campo de la construcción, tratan de simular las condiciones que se dan en las obras (Clarke y Wall, 1998).

En los países europeos, se han podido observar diferencias de enfoque respecto de la formación entre los países donde los representantes de los trabajadores participan plenamente en el diseño de las actividades de formación y aquellos en los que no participan (Clarke y Wall, 1998). La participación de todos los interlocutores sociales en programas de formación conjuntos es muy importante para garantizar que la formación sea pertinente y que responda no sólo a las necesidades inmediatas de los empleadores sino también a las aspiraciones de los trabajadores. Si la industria de la construcción quiere atraer a nuevos candidatos al empleo en los países desarrollados tiene que ofrecerles formación permanente y perspectivas de carrera.

Estas cuestiones se plantearon recientemente en los Estados Unidos donde hubo intensos debates entre diversos sectores de la industria sobre el tipo de formación necesaria para corregir la actual escasez de personal calificado. En el estado de Florida, el grupo de constructores de viviendas es partidario de cursos cortos y bien definidos que logren formar a los trabajadores en un período de seis a ocho semanas, mientras que los contratistas comerciales estatales y los sindicatos están promoviendo el desarrollo de amplios programas de aprendizaje que duran entre cuatro y cinco años. Ambas propuestas están compitiendo para obtener fondos estatales. Los cursos cortos pueden ser necesarios en la actual situación de emergencia, en la que se estima hay un déficit de 11.000 trabajadores, pero se han expresado temores de que los trabajadores que salgan de estos cursos sólo sean empleados marginalmente a más largo plazo. Asimismo, se teme que no ingresen nuevos trabajadores en la industria: «con la cifra más baja de desempleo jamás registrada [en los Estados Unidos], el déficit de mano de obra preocupa a las empresas de todos los sectores, pero en la industria de la construcción se añade a esto el problema de la mala imagen que tiene este sector entre los candidatos al empleo» (*Wall Street Journal*, 2000a).

#### **4.2.5. Pruebas y certificación de calificaciones profesionales**

Tanto los empleadores como los trabajadores resultan beneficiados con la certificación de calificaciones profesionales, especialmente si en el proceso de certificación se incorpora la formación en materia de seguridad.

El vínculo entre la certificación de calificaciones profesionales y la seguridad puede ilustrarse a través de una campaña reciente llevada a cabo por dos sindicatos de Wisconsin (Estados Unidos) para que la legislación estableciera certificaciones y programas impuestos oficialmente para la concesión de licencias para los operadores de grúas y los trabajadores siderúrgicos. Como señaló el periódico que anunció la noticia: «Sin duda,

---

nadie discrepará en que una persona que levanta una carga de acero de cinco toneladas sobre una obra llena de gente debería saber lo que está haciendo (*ENR*, 2000a).

También en los Estados Unidos, el Centro Nacional para la Educación e Investigación en el campo de la Construcción, filial de la Universidad de Florida, ha concebido nuevas pruebas para la evaluación de competencias profesionales en colaboración con dos grupos de empleadores. La iniciativa está impulsada por propietarios de edificios que consideran que la evaluación incrementa la seguridad, la calidad, la productividad, la rentabilidad y las perspectivas de carrera (*ENR*, 1999b).

En el Reino Unido, los datos de que se dispone indican que los empleadores consideran que el Programa de Certificación de Competencias en la Construcción (CSCS) es la mejor forma de abordar la crisis de personal calificado (Mckenzie y otros, 2000). El programa se inició en 1995; su administración está a cargo de la Comisión de Formación de la Industria de la Construcción y tiene una junta directiva integrada por los principales organismos de los empleadores y los sindicatos. Este programa proporciona un registro voluntario de aptitudes, competencias y calificaciones profesionales de los trabajadores. Aunque el programa es actualmente voluntario, se está ejerciendo presión sobre los clientes para que fijen un plazo a partir del cual sólo autorizarán a trabajar en sus obras a trabajadores titulados.

Entre los países en desarrollo, Singapur fue pionero en la certificación de calificaciones profesionales pero recientemente se le ha unido la Comisión para el Desarrollo de la Industria de la Construcción (CIDB) en Malasia. Existen diferentes categorías de calificaciones profesionales registradas por la CIDB — trabajadores calificados y semicalificados, supervisores de obras de construcción y directores de construcción. Quienes solicitan un empleo tienen que demostrar sus competencias mediante la presentación de los certificados pertinentes o se les puede someter a prueba en la obra. En determinados oficios (por ejemplo, andamiaje) se les puede obligar a asistir a cursos impartidos por la CIDB antes del registro. En otros países menos desarrollados, en donde muchos trabajadores de la construcción son analfabetos, habría que dar prioridad a las pruebas prácticas frente a las pruebas escritas (Abdul-Aziz, 2001).

Una variante de las pruebas y la certificación de aptitudes individuales es la certificación y registro de subcontratistas. Los empleadores de Singapur pusieron en marcha un programa en 1993 para registrar a los subcontratistas, conocido como la Lista de Singapur de Subcontratistas Especializados (SLOTS). El objetivo era mejorar su rendimiento y ayudarles a proporcionar empleo continuo y una mayor protección social a sus trabajadores. Posteriormente, el programa recibió el apoyo del Gobierno y, desde 1996, se exige a los contratistas principales de proyectos del sector público que contraten únicamente a los subcontratistas que figuran en la lista SLOTS (Debrah y Ofori, 1997).

Aun en los casos en que no se dispone de ningún programa registrado oficialmente, los contratistas de muchos países tratan de recurrir a buenos subcontratistas. La dependencia mutua entre los contratistas y los subcontratistas está ampliamente reconocida y son corrientes las relaciones de trabajo continuas que pueden durar muchos años. De igual modo, los subcontratistas tratan de conservar en su nómina a los buenos trabajadores el mayor tiempo posible. Estos sistemas, a los que a veces se hace referencia como «relaciones de asociación», pueden contribuir a aportar cierta estabilidad a los mercados turbulentos y aumentar el nivel de las calificaciones profesionales y la productividad en la industria.



---

### 4.3. Factores que impulsan el cambio

Los nuevos enfoques que se describen más arriba dan una idea de la dirección en la que debe orientarse la industria de la construcción para lograr el doble objetivo de mejorar la calidad del empleo y responder a las necesidades futuras de personal calificado. Lo que queda por ver es cuáles son los factores que impulsan el cambio.

En esta era global, se reconoce ampliamente que las presiones de los consumidores, de los expertos en cuestiones de medio ambiente y de otros grupos en los países industrializados contribuyen a promover mejores condiciones de trabajo y el respeto de los derechos laborales en los países en desarrollo. En la industria de la construcción cabe esperar pocas presiones globales de este tipo. La construcción no es un producto que sea objeto de comercio internacional. Es un servicio que en gran medida se proporciona localmente. Aunque hay contratistas internacionales, la parte con que participan en el producto total mundial es pequeña y sus actividades no revisten en general mucho interés para los consumidores en el mundo desarrollado. A veces los grupos ecologistas ejercen presión acerca de cuestiones relacionadas con proyectos de construcción, pero lo que les preocupa normalmente son los efectos sobre el medio ambiente local o las personas desplazadas por los proyectos y no las personas que participan en el proceso de construcción. A lo largo de la historia se ha prestado más atención a los que conciben los proyectos que a los trabajadores que los construyen.

A falta de presiones exteriores, la industria de la construcción tiene que resolver sus propios problemas. Hay muchos indicios que nos llevan a pensar que puede hacerlo. Las soluciones a los problemas de la industria de la construcción deben buscarse, en primer lugar, a nivel nacional y regional. El hecho de que la construcción no sea un producto objeto de comercio internacional pudiera ser de hecho una ventaja, ya que supone también que los mercados de la construcción están protegidos hasta cierto punto con respecto a las presiones de la competencia internacional. A nivel nacional y regional hay cierto margen de acción.

Esto se demuestra claramente en el estado de Kerala. Este estado no es mucho más rico que los demás estados de la India, pero está mucho más adelantado en lo que respecta a la observancia de los derechos básicos y la protección de los trabajadores de la construcción. Todos los trabajadores de la construcción de Kerala pueden afiliarse libremente a sindicatos y la afiliación es muy elevada, incluso entre los trabajadores ocasionales y los temporeros. Dicho estado ha establecido también comités de empresas de la construcción, que están administrados por órganos tripartitos. Todos los trabajadores están protegidos por regímenes de seguridad social. Las disposiciones que rigen los salarios mínimos y las horas de trabajo se observan ampliamente, y las disposiciones relativas a la seguridad y la salud se cumplen al menos en los grandes proyectos. Kerala ha abierto también el camino al velar por que los niños de los trabajadores de la construcción tengan plaza en las escuelas locales, de forma que el trabajo infantil no constituye un problema en la industria de la construcción en este estado (Jennings, 2001; Vaid, 1999).

El ejemplo de Kerala demuestra también la importancia del diálogo social para encontrar soluciones a los problemas que afectan a la industria de la construcción y a las personas que trabajan en ella, al igual que otros muchos ejemplos de buenas prácticas citados más arriba. El diálogo social puede y debería tener lugar a diversos niveles: internacional, nacional, regional, local y de proyectos. A nivel nacional, a menudo está institucionalizado a través de las comisiones para el desarrollo de la industria de la construcción (Malasia, Singapur y Sudáfrica) o de consejos de la industria de la construcción (Botswana, Canadá, Sudáfrica y Reino Unido) que reúnen a las partes interesadas de forma periódica. Es especialmente importante que todas las partes interesadas participen en el diálogo, en particular los representantes de los contratistas,

---

subcontratistas, trabajadores y gobierno, así como los clientes que son los propietarios y/o promotores de los proyectos de construcción. Algunos de estos grupos podría necesitar asistencia para encontrar la forma de contribuir mejor al desarrollo de la industria.

Los clientes constituyen una parte particularmente importante; como consumidores de la industria de la construcción pueden ejercer mucha influencia en el rumbo de la industria. Esta influencia es mayor cuando actúan como grupo. En muchos países, los clientes privados están organizados en grupos y, en los últimos años, se han valido de un aumento de su poder para obligar a los contratistas a reducir los costos y mejorar su ejecución. Desafortunadamente, como hemos observado, esto se ha logrado con demasiada frecuencia a expensas de la fuerza de trabajo y de la inversión en capital humano requerida para garantizar a largo plazo la capacidad de proporcionar construcción de alta calidad.

La cuestión esencial que se plantea ahora es si hay un número suficiente de clientes lo bastante preocupados por la situación como para ejercer una presión efectiva a fin de que se reinvierta en la formación de las calificaciones necesarias para garantizar la calidad que han perdido. Es interesante observar que en muchos de los países desarrollados los clientes están ahora insistiendo en que los contratistas pueden garantizar la calidad mediante la aplicación del grupo de normas ISO 9000. Sin embargo, al parecer esto no les lleva a informarse sobre las calificaciones profesionales (por no hablar de las condiciones de empleo) de la fuerza de trabajo. En muchas otras partes del mundo, la prioridad de la mayoría de los clientes sigue siendo, como lo ha sido siempre, conseguir que la construcción de sus edificios resulte lo menos costosa posible, independientemente de la calidad. Se podría llegar a la conclusión de que es muy poco probable que los clientes privados inicien cualquier cambio importante.

Los clientes del sector público, que tienen un interés en la industria a más largo plazo y una perspectiva más amplia, podrían ejercer mayor influencia. Aunque el papel del gobierno como cliente es ahora menor en muchos países, no ha desaparecido totalmente, y en muchos países en desarrollo los organismos del sector público a nivel central o local siguen siendo responsables de gran parte de las actividades de construcción que tienen lugar en el sector formal de la industria. Los gobiernos pueden utilizar sus propios proyectos para que sirvan de ejemplo para el resto de la industria. Pueden hacer esto a través de sus estrategias de contratación, como por ejemplo incluyendo cláusulas en los contratos que garanticen un trato justo para los trabajadores, la transferencia de tecnología, la generación de empleo, etc. Por supuesto, hay que controlar que se cumplan las condiciones del contrato y los que no las cumplan pueden ser objeto de una sanción inmediata y quedar excluidos de futuras listas de licitación.

El Gobierno sudafricano se propone ahora actuar conforme a estos criterios, y exige determinadas pautas de actuación a los contratistas que se presentan a una licitación para realizar proyectos públicos. Entre ellas, cabe citar, en particular, programas adecuados de formación y programas para mejorar la salud y la seguridad, la productividad, la calidad y la protección del medio ambiente (Departamento de Obras Públicas, 1999). Los gastos del sector público en Sudáfrica representan el 42 por ciento del total de las inversiones en la construcción, en su mayor parte en obras de ingeniería civil. Así pues, el Gobierno puede influir de forma considerable en las condiciones de empleo en la construcción (van Huyssteen, 2001). Otros países de Africa que están en vías de revisar sus directrices en materia de contratación podrían seguir el ejemplo de Sudáfrica.

Los donantes internacionales pueden apoyar estas medidas en los países en desarrollo, donde un elevado porcentaje de las obras de construcción del sector público están financiadas por donantes. A nivel bilateral, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) ha mostrado cómo se pueden respetar los derechos laborales fundamentales en los proyectos de construcción incluso en los países más pobres.

---

También ha mostrado como los interlocutores sociales que colaboran a nivel del proyecto pueden controlar el cumplimiento de estos derechos (DFID, 2001). Está prevista la celebración de una conferencia en 2002 a fin de informar a otros donantes acerca de estos planteamientos.

Los bancos para el desarrollo, que son los principales donantes de los proyectos de infraestructura, podrían seguir el ejemplo del DFID, y el diálogo social a nivel internacional podría contribuir a su realización. Recientemente, la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) y la Confederación de Asociaciones Internacionales de Contratistas (CICA) se reunieron con representantes del Banco Mundial y la OIT para tratar de lograr un entendimiento común y una plataforma para la cooperación futura. A raíz de la reunión, la CICA y la FITCM hicieron una declaración conjunta en la que reconocen que el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales se encuentran en una posición estratégica para promover prácticas empresariales que sean social y ecológicamente responsables. La FITCM y la CICA pidieron conjuntamente al Banco Mundial y a los bancos regionales para el desarrollo que tuvieran en cuenta en sus políticas la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y que reforzaran los mecanismos contra la corrupción.

Este ejemplo de diálogo social a nivel global representa un importante avance al que tendrían que añadirse acciones similares a nivel nacional, local y de proyectos para que cambie realmente la situación de los trabajadores de la construcción en el terreno y la imagen de la industria en todo el mundo.

---

## 5. Resumen y puntos propuestos para la discusión

### Resumen

Hacia finales del siglo XX, se calculaba que la producción mundial de la industria de la construcción ascendía a unos 3 billones de dólares por año. Los países en desarrollo han venido aumentando su cuota de producción mundial, del 10 por ciento en 1965 al 23 por ciento en 1998, pero las tres cuartas partes de la producción, en términos de valor, siguen generándose en los países industrializados, y sólo una cuarta parte se origina en los países en desarrollo.

La distribución del empleo, por su parte, es prácticamente todo lo contrario de la distribución de la producción, ya que tres cuartas partes de los 111 millones de trabajadores de la construcción que se calcula hay en el mundo se encuentran en los países en desarrollo, mientras que una cuarta parte procede de los países industrializados. Aunque el empleo se ha estabilizado en muchos países desarrollados, continúa aumentando en los países en desarrollo.

La construcción es una actividad que requiere mucha mano de obra y es capaz de proporcionar un gran volumen de empleo con muy poca inversión. La industria ofrece un punto de entrada en el mercado laboral para los trabajadores migrantes del campo y emplea a parte de los menos instruidos de las capas más desfavorecidas de la sociedad. La construcción es una «máquina generadora de empleo» que puede absorber a los excluidos. No obstante, el trabajo en la construcción no se tiene en gran estima y la gente trabaja en este sector más por necesidad que por elección. Una aspiración casi universal de los trabajadores de la construcción es que sus hijos tengan mejor suerte.

La imagen de la industria a los ojos de los trabajadores o de los posibles trabajadores, ha decaído drásticamente en los últimos años, ya que la construcción ha abierto el camino a la adopción de prácticas de trabajo «flexibles». En muchos países en desarrollo, la contratación de mano de obra a través de subcontratistas e intermediarios es una práctica establecida desde hace tiempo. No obstante, hay indicios en muchos países de que la proporción de trabajadores empleados a través de subcontratistas e intermediarios, de forma temporal y ocasional, ha aumentado en los últimos decenios mientras que la fuerza laboral permanente, empleada directamente, ha disminuido.

En la mayoría de los países desarrollados, la importante estabilización de la fuerza de trabajo de la construcción, que se consiguió durante los años de gran auge de los decenios de 1950 y 1960, se ha invertido. En algunos países, se ha producido una reducción masiva de la fuerza laboral por parte de los contratistas (y subcontratistas) en favor de la externalización. Las modalidades de empleo no normalizadas, que se basan en la contratación a través de intermediarios (agencias de suministro de mano de obra, simple intermediación y empleo independiente), con contratos de corta duración, son ahora práctica habitual. En algunos países desarrollados, las prácticas laborales se están asemejando rápidamente a las que pueden verse en los países en desarrollo.

Esta evolución del sector privado se ha producido al mismo tiempo que disminuía el empleo en el sector público. En muchos países se ha reducido la función del Estado, tanto la de cliente de la industria de la construcción como la de proveedor directo de servicios de construcción. Unos tras otros, los gobiernos, ya sea por elección o por obligación, han reducido o desmantelado sus fuerzas de trabajo en el sector de la construcción, así como la contratación directa o por administración. El volumen en disminución de las obras de

---

construcción que se financiaba antes con fondos públicos está siendo absorbido cada vez más por el sector privado.

La práctica creciente de contratar mano de obra a través de subcontratistas que se ha producido en gran parte del mundo ha permitido a las grandes empresas de construcción (tanto públicas como privadas) divorciarse del trabajo físico de la construcción y concentrarse en funciones de gestión y coordinación. En muchos países, se han convertido en empresas de servicios, buscando clientes y comercializando productos que son realizados por subcontratistas. Algunas se han expandido y han asumido otras actividades de servicios en diferentes etapas de la cadena de suministro, mientras que otras han diversificado sus actividades centrales introduciéndose en otros sectores. Las principales empresas han penetrado en los mercados internacionales a través de fusiones y adquisiciones.

Los grandes establecimientos pueden seguir estando encargados, en algunos países, de una parte importante de la producción, pero la proporción de la fuerza laboral que emplean en todo el mundo es cada vez menor. Los subcontratistas y contratistas que son ahora los principales empleadores de la mano de obra del sector de la construcción son empresas pequeñas, y en algunos casos muy pequeñas.

El empleo en pequeñas empresas de forma ocasional y temporal, a menudo a través de intermediarios (que se ha convertido en la norma en la industria de la construcción en muchas partes del mundo) tiene efectos importantes en la mano de obra de la construcción y en sus derechos laborales, así como en la formación de capacidades en la industria de la construcción.

Tanto los sindicatos como las organizaciones de empleadores se han visto gravemente debilitados por la creciente fragmentación de la industria, y la negociación colectiva se ha visto también afectada prácticamente en todas partes. Los convenios colectivos, de existir, se aplican a un porcentaje pequeño y decreciente de la mano de obra, generalmente al núcleo cada vez más reducido de trabajadores empleados directamente.

Para el grueso de la fuerza laboral con contratos temporales, es el mercado el que fija el nivel de los salarios. Las grandes fluctuaciones salariales son frecuentes, siguiendo la tendencia de las fluctuaciones cíclicas (y a veces estacionales) de la producción y la demanda de mano de obra en la construcción. En muchos países en desarrollo, donde hay más trabajadores potenciales que empleos, la remuneración puede situarse apenas por encima del nivel de subsistencia. El trabajo a destajo es la modalidad predominante, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y la jornada de 10 a 12 horas, seis días por semana, es la norma.

El nivel de empleo también es muy variable y los largos períodos sin trabajo son comunes. A pesar de ello, no es corriente que los empleadores coticen a fondos de seguridad social en nombre de los trabajadores de la construcción con contratos temporales. Por lo tanto, los trabajadores no tienen ningún tipo de protección frente a la pérdida de remuneración en los períodos en que no pueden trabajar por motivos de desempleo, enfermedad, accidente o vejez. Tampoco cuentan con asistencia sanitaria o vacaciones remuneradas. En algunos países esta situación se debe a que los trabajadores temporales están excluidos del campo de aplicación de las disposiciones de la legislación laboral. En otros casos, las normativas en vigor abarcan a los trabajadores (con contratos) temporales pero existen problemas para su aplicación.

Prácticamente en todo el mundo, el sector de la industria que ofrece sus servicios a los propietarios de casas particulares sirve de «red de seguridad», de fuente de empleo alternativo para los trabajadores de la construcción que no pueden encontrar trabajo en el

---

sector formal. Existen datos en muchos países que indican que los trabajadores compaginan regularmente el trabajo en el sector «de los hogares» o «doméstico» (a menudo llamado sector informal) con el trabajo en virtud de proyectos en el sector formal. En algunos de los países menos desarrollados de África, el grueso de los trabajadores de la construcción se encuentra en el sector «de los hogares», que está desarrollando nuevas funciones. Lo que está ocurriendo en este sector tendrá repercusiones en las condiciones de empleo en la industria de la construcción en general.

Existe una relación entre los cambios ocurridos recientemente en la estructura de la industria y las relaciones de trabajo y las condiciones cada vez más deterioradas por lo que atañe a la seguridad y salud en el trabajo. La alta rotación de la mano de obra aumenta el riesgo de accidentes y, asimismo, la prevalencia de la subcontratación hace que la responsabilidad en materia de seguridad y salud se difumine, dificultando el respeto voluntario de la normativa correspondiente. Al mismo tiempo, la comprobación del cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud (así como de otras disposiciones de la legislación laboral) a través de la inspección resulta cada vez más difícil debido a la proliferación de pequeñas empresas. En la mayoría de los países, existe una legislación en vigor adecuada para garantizar la seguridad de los trabajadores de la construcción; el problema es su falta de aplicación. Además, no se inspeccionan las obras ni se imponen multas.

Tanto en los países desarrollados como en desarrollo los cambios en las relaciones de trabajo y la estructura de la industria de la construcción también han supuesto obstáculos a la formación y planteado problemas de puesta en marcha de programas de formación conjuntos. Ha de encontrarse la forma de conseguir que los subcontratistas participen en los programas de formación si se quiere evitar la actual escasez de trabajadores calificados y se quiere aumentar el nivel general de las calificaciones.

En suma, se puede llegar a la conclusión de que la adopción generalizada de prácticas laborales «flexibles» ha debilitado la negociación colectiva, erosionado la seguridad de los trabajadores, contribuido a una alta tasa de accidentes en el sector y reducido la eficacia de las disposiciones en materia de formación. Asimismo, impide la organización efectiva y dificulta la observancia de los derechos laborales básicos. Todos estos factores contribuyen a la imagen negativa que se tiene del trabajo en la industria de la construcción.

A pesar de las repercusiones negativas, el informe concluye señalando que es poco probable que la tendencia a la subcontratación se invierta de forma considerable. La razón por la que se recurre a mano de obra subcontratada en la construcción es simplemente de mucho peso. Se sugiere, por lo tanto, aceptar esta práctica — ya que ofrece flexibilidad en términos de suministro de mano de obra — pero centrar la atención al mismo tiempo en encontrar formas de garantizar que los trabajadores temporales y los empleados por subcontratistas gocen del mismo nivel de derechos laborales, protección social y acceso a la formación que los trabajadores permanentes o empleados directamente. Sólo así será posible que el trabajo en la construcción resulte más atractivo para los jóvenes.

En la sección final se presentan ejemplos de «prácticas óptimas» extraídos de todo el mundo. Esos ejemplos muestran claramente que la forma de encontrar soluciones a los problemas actuales reside en el diálogo social y la colaboración entre todos los «interesados» en la industria. Los datos existentes en una serie de países muestran que, de hecho, está surgiendo un nuevo espíritu de cooperación, en el que los interlocutores sociales están adoptando nuevas funciones menos combativas. Es necesario ampliar la representación tanto por parte de los trabajadores como de los empleadores, de forma que se refuerce el diálogo social y se pongan en marcha nuevas iniciativas con mayor alcance en la industria.

---

Es poco probable que la industria de la construcción pueda encontrar, por sus propios esfuerzos, las soluciones a los problemas que se le plantean actualmente. Estas soluciones se encontrarán principalmente en los ámbitos nacional y local. Los gobiernos tienen una función especialmente importante que desempeñar, como clientes principales y como legisladores. No obstante, los actores en el ámbito internacional, en especial los donantes que financian proyectos de infraestructura en países con bajos ingresos, pueden prestar también su apoyo.

## Puntos propuestos para la discusión

El informe ha mostrado la necesidad de que los interlocutores sociales colaboren para mejorar la imagen de la industria de la construcción y lograr que el trabajo en la construcción sea más atractivo para los jóvenes.

1. ¿Qué se puede hacer para fomentar el diálogo social y las iniciativas de colaboración entre los interlocutores sociales en los ámbitos nacional e internacional (como el reciente acuerdo entre la Confederación de Asociaciones Internacionales de Contratistas y la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM))? En particular:
  - ¿Cómo se puede ayudar a los gobiernos a eliminar la legislación que limita el derecho a organizarse?
  - ¿Qué asistencia debe brindarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que puedan ampliar sus actividades e integrar a los subcontratistas, los contratistas de mano de obra y los trabajadores temporales que emplean?
2. ¿De qué forma pueden colaborar los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para atender las futuras necesidades en materia de calificaciones en la industria de la construcción? En particular:
  - ¿Cómo se puede conseguir que los subcontratistas, los contratistas de mano de obra y los trabajadores independientes participen en los programas de formación?
3. ¿Qué medidas pueden adoptar los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para promover prácticas laborales seguras y mejorar las condiciones de trabajo en el sector?
4. ¿Cuáles deberían ser las áreas de acción prioritarias de la OIT, en especial en materia de investigación o cooperación técnica, para promover el programa de trabajo decente en la industria de la construcción?

---

## Bibliografía

- Abdul-Aziz, Abdul-Rashid. 2001. *Site operatives in Malaysia: Examining the foreign-local asymmetry*. Informe preparado para la OIT no publicado.
- . 1995. *Foreign labour in the Malaysian construction industry*. Programa de Actividades Sectoriales, Documento de Trabajo núm. 95. Ginebra, OIT.
- AFL-CIO. 2001a. «Fighting Bush's orders», en *Work in progress* (www.aflcio.org), 20 de febrero de 2001.
- . 2001b. «No to corporate outlaws», en *Work in progress* (www.aflcio.org), 18 de junio de 2001.
- Allen, Steven G. 1994. «Developments in collective bargaining in construction in the 1980s and 1990s», en Paula B. Voos (directora de la publicación): *Contemporary collective bargaining in the private sector*. Madison, Industrial Relations Research Association, Universidad de Wisconsin.
- Anand, Harjit S. 2000. *Critical HRD issues pertaining to construction and other workers in the informal sector*. Proyecto de informe elaborado por IFP/SEED en el marco de un proyecto titulado «Urban Informal Sector Support Programme in India» financiado por la OIT y el PNUD.
- Applebaum, Herbert. 1999. *Construction workers, USA*. Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- Assaad, Ragui. 1993. «Formal and informal institutions in the labor market, with applications to the construction sector in Egypt», en *World Development* (Oxford, Pergamon Press), vol. 21, núm. 6, págs. 925-939.
- Baumann, Hans. 2000. «Construction industry in Switzerland: Economic and social trends in the winter of 2000/2001», en *CLR News* (Bruselas, European Institute for Construction Labour Research), núm. 4/2000.
- BERU (Building Economics Research Unit). 1972. *Construction and development: A framework for research and action*. Documento elaborado para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Londres, University College Environmental Research Group.
- Bon, Ranko y David Crosthwaite. 2000. *The future of international construction*. Londres, Thomas Telford.
- Bosch, Gerhard y Klaus Zühlke-Robinet. 2001. *The labour market in the German construction industry*. Documento presentado a la Duodécima Reunión Semestral sobre el tema siguiente: «The structure of the construction industry in 11 countries: Labour deregulation and safety and health» (celebrada en Washington, DC). Center to Protect Workers' Rights, en colaboración con National Institute for Occupational Safety and Health y Economics Research Network.
- Bowen, Patrick. 1996. *Skills for construction: The current situation in Britain*. Documento presentado en un cursillo sobre calificaciones y el proceso laboral en la construcción en Europa, realizado en la Universidad de Westminster, Londres, 17 de mayo.
- Business and Industry*. 2000. 10 de enero, citado en Philips (2000).



- 
- Byrne, Justin. 2000. «Spain: Boom continues but at what cost for labour?» en *CLR News* (Bruselas, European Institute for Construction Labour Research), núm. 4/2000.
- y Marc van der Meer. 2000. *The construction industry in Spain: Flexibilisation and other corporatist illusions*. Documento presentado a la Conferencia internacional sobre el tema siguiente: «Structural Change in the Building Industry's Labour Market, Working Relations and Challenges in the Coming Years». Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, Alemania, 19-20 de octubre.
- Clarke, Linda. 2000. «Social protection in construction in Europe», en *CLR News* (Bruselas, European Institute for Construction Labour Research), núm. 1/2000.
- y Christine Wall. 1998. «UK construction skills in the context of European developments», en *Construction Management and Economics* (Londres, E & FN Spon), 16, págs. 553-567.
- Connolly, Priscilla. 2001. *Recent trends in the Mexican construction industry and outlook for the 21st century: Its image, employment prospects and skill requirements*. Informe preparado para la OIT no publicado.
- Dainty, Andrew, Barbara Bagilhole y Richard Neale. 2000. «A grounded theory of women's career under-achievement in large UK construction companies», en *Construction Management and Economics* (Londres, Taylor & Francis Ltd.), 18, págs. 239-250.
- Debrah A., Yaw y George Ofori. 1997. «Flexibility, labour subcontracting and HRM in the construction industry in Singapore: Can the system be refined?», en *The International Journal of Human Resource Management* (Chapman y Hall), 8:5, octubre.
- Departamento de Obras Públicas. 1999. *White Paper: Creating an enabling environment for reconstruction, growth and development in the construction industry*. Sudáfrica, Departamento de Obras Públicas, en colaboración con el Departamento de Transporte, Agua y Silvicultura, Vivienda y Desarrollo Constitucional (proyecto).
- Devi, R. 1996. *Contract labour in Peninsula Malaysia*. Kuala Lumpur, Institute for Policy Research, citado en Abdul-Aziz (2001).
- DFID (Department for International Development). 2001. *The social aspects of construction study (SAC): Briefing paper*. Informe de asesoramiento para UK/DFID, Londres, febrero.
- DG Enterprise. 2000. *Competitiveness of the construction industry: Recommendations for improvement*. Proyecto de informe redactado por el Grupo de Trabajo sobre educación, formación e imagen, Unión Europea, Bruselas.
- Dougherty, C. 1996. *Observing labour market adjustment: Employment in the US construction industry 1983-1990*. Documento de discusión núm. 291. Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Druker, Jan y Richard Croucher. 2000. «National collective bargaining and employment flexibility in the European building and civil engineering industries», en *Construction Management and Economics* (Londres, Taylor & Francis Ltd.), 18, págs. 699-709.
- Edmonds, Geoff y Derek Miles. 1984. *Foundations for change: Aspects of the construction industry in developing countries*. Londres, Intermediate Technology Publications.

- 
- Egger, Philippe. 1997. «Trabajo en régimen de subcontratación y empleo: algunas propuestas iniciales», en *La subcontratación de mano de obra: algunas cuestiones* (Ginebra, OIT), Educación Obrera, 1997/1-2, núms. 106/107.
- Eisenberg, Susan. 1998. *We'll call you if we need you: Experiences of women working in construction*. Ithaca, Cornell University Press.
- ENR (Engineering News Record)* (Nueva York). 2000a. «Bruised egos shouldn't threaten worker safety», 24-31 de julio.
- . 2000b. «Labor campaign is a sign of bigger battle to come», 14 de agosto.
- . 2000c. «Labor: Tight markets pressure wages», 18 de diciembre.
- . 1999a. «Safety and labor supply are greatest Cm worries», 5 de abril.
- . 1999b. «Skill assessment program launched for craftworkers», 6 de diciembre.
- . 1998. «What the world spent on construction», 30 de noviembre/7 de diciembre.
- Evans, Stephen y Roy Lewis. 1989. «Union organisation, collective bargaining and the law: An Anglo-American comparison of the construction industry», en *Comparative Labor Law Journal* (Universidad de Pennsylvania), vol. 10, núm. 4.
- FITCM. 2001. *IFBWW News*, núm. 3. Ginebra, Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera.
- Fluitman, Fred. 1989. *Training for work in the informal sector*. Ginebra, OIT.
- Gann, David y Peter Senker. 1998. «Construction skills training for the next millennium», en *Construction Management and Economics* (Londres, E & FN Spon), 16, págs. 569-580.
- Grandi, S. 1985. *Desenvolvimento da Indústria da Construção no Brasil: Mobilidade e Acumulação do Capital e da Força de Trabalho*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de São Paulo, citado en Edmundo Werna. 1997. *Labour Migration in the Construction Industry in Latin America and the Caribbean*. Programa de Actividades Sectoriales. Documento de Trabajo núm. 105. Ginebra, OIT.
- Grierson, John. 1998. *Transferring skills, transforming enterprises: Upgrading Kenya's Jua Kali sector*. Informe de asesoramiento sobre una evaluación del Programa de perfeccionamiento de las calificaciones de SITE, Kenya, citado en Haan (2001).
- Gyi, Diane, Alistair Gibb y Roger Haslam. 1999. «The quality of accident and health data in the construction industry: Interviews with senior managers», en *Construction Management and Economics* (Londres, E & FN Spon), 17, págs. 197-204.
- Haan, Hans Christiaan. 2001. *Training for work in the informal sector: Evidence from Kenya, Tanzania and Uganda*. Documento de trabajo conjunto IFP/SKILLS y Centro de Turín (de próxima publicación). Ginebra, OIT.
- Harvey, Mark. 2000. *Privatisation, fragmentation and inflexible flexibilisation: The UK construction industry from the 1970s*. Documento presentado a la Conferencia internacional sobre el tema siguiente: «Structural Change in the Building Industry's Labour Market, Working Relations and Challenges in the Coming Years». Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, Alemania, 19-20 de octubre.

- 
- Huyssteen van, Steve. 2001. *Case study of construction: South Africa*. Informe preparado para la OIT no publicado.
- ICI (International Construction Institute). 2001. *Assessing the coverage gap in the construction industry*. Proyecto de informe presentado a la Conferencia anual del Instituto Internacional de la Construcción, 20-22 de junio, Ginebra.
- Jayawardane, A.K.W. y N.D. Gunawardena. 1998. «Construction workers en developing countries: A case study of Sri Lanka», en *Construction Management and Economics* (Londres, E & FN Spon), 16, págs. 521-530.
- Jennings, Mary. 2001. *Public sector reform and decentralisation: Implications for small scale construction*. Informe de asesoramiento preparado para el proyecto sobre los aspectos sociales de la construcción del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido. Londres.
- Kessler, Daniel P. y Lawrence F. Katz. 2001. «Prevailing wage laws and construction labour markets», en *Industrial and Labor Relations Review* (Ithaca, Universidad de Cornell), vol. 54, núm. 2, págs. 259-274.
- Loop van der, Theo. 1992. *Industrial dynamics and fragmented labour markets: Construction firms and labourers in India*, Utrecht/Amsterdam, Royal Dutch Geographical Society/Department of Human Geography, Universidad de Amsterdam, Netherlands Geographical Studies 139.
- Lu, Youjie y W. Fox. 2001. *The construction industry in the 21st century: Its image, employment prospects and skill requirements: Case study from China*. Informe preparado para la OIT no publicado.
- Mackenzie, S., A.R. Kilpatrick y A. Akintoye. 2000. «UK construction skills shortage response strategies and an analysis of industry perceptions», en *Construction Management and Economics* (Londres, Taylor & Francis Ltd.), 18, págs. 854-862.
- Meer van der, Marc. 2000. «Spain», en Ebbinghaus, Bernhard y Visser Jelle (directores de la publicación): *Trade unions in Western Europe since 1945*. Londres, Macmillan, citado en Byrne y van der Meer (2000).
- Muteta, Ginette K. 1998. *Etude sur l'emploi et les conditions de travail dans le secteur des bâtiments et travaux publics au Burkina Faso*. Informe preparado para la OIT no publicado.
- Nam, J.K. 1997. *Explanation for the Basic Law of Construction Industry*, República de Corea, Gigong Press, citado en Yoon y Kang (2000).
- NICMAR. 1996. *Career promotion of women engineers and entrepreneurs in the construction industry*. Documentos de estudio de NICMAR, Mumbai, National Institute of Construction Management and Research.
- Njeri Wachira, Isabella. 2001. *The construction industry in the 21st century: Its image, employment prospects and skill requirements: Case Study of Kenya*. Informe preparado para la OIT no publicado.
- OIT. 2000. Anuario de Estadísticas del Trabajo. Ginebra.
- . 1999. Anuario de Estadísticas del Trabajo. Ginebra.

- 
- . 1998. *New prevention strategies for labour inspection*. Servicio de Administración del Trabajo, documento núm. 56. Ginebra.
- . 1995. Los problemas de carácter social y laboral de los trabajadores migrantes en la industria de la construcción. Programa de Actividades Sectoriales, informe para la discusión en la Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral de los trabajadores migrantes en la industria de la construcción. Ginebra.
- . 1990. Resúmenes de normas internacionales del trabajo. Segunda edición. Ginebra.
- ONU/CEPE (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas). Varios años. *Annual bulletin of housing and building statistics for Europe and North America*. Nueva York y Ginebra.
- Philips, Peter. 2000. *A tale of two cities: The high-skill, high-wage and low-skill, low-wage growth paths in US construction*. Documento presentado a la Conferencia internacional sobre el tema siguiente: «Structural Change in the Building Industry's Labour Market, Working Relations and Challenges in the Coming Years». Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, Alemania, 19-20 de octubre.
- PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Varios años. Brazil, Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, citado en Saboia (1997).
- . 1999. Brazil, Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística. Compilado y traducido por João Saboia.
- Pozzi de Castro, Carolina María. 2001. *The boom in self-funding, housing co-operatives and some changes in working conditions in housing production in São Paulo during the 90s*. Informe preparado para la OIT no publicado.
- República de Kenya. 2000. *Economic Survey*, citado en Njeri Wachira (2001).
- Riley, Thyra A. y William F. Steel. 2000. «Kenya voucher programme for training and business development services», citado en Jacob Levitsky (director de la publicación). *Business development services: A review of international experience*. Londres, Intermediate Technology Publications, citado en Haan (2001).
- Saboia, João. 1997. «Trabajo en régimen de subcontratación en la industria brasileña de la construcción» (Ginebra, OIT), Educación Obrera, 1997/1-2, núm. 106/107.
- Shah, Vinita. 1996. *Women building workers: An area study in Bombay*. Documentos de estudio de NICMAR, Mumbai, National Institute of Construction Management and Research.
- SindusCon-SP. Sin fecha. *Work-related accidents in the Brazilian building industry*. São Paulo, Economics Sector and Quality of Life Sector.
- . 2000. *Social labour charges in building industry costs*. São Paulo, Economics Sector, septiembre.
- Sochacki, Mariusz. 2001. *Employment in Polish construction industry*. Informe preparado para la OIT no publicado.
- Souza de, Ubiraci. 2000. *Managing workers in production: Overview of labour in the building industry*. Traducción de una presentación (TG-007), Universidad de São Paulo.

- 
- Sözen, Zeynep y Mehmet Ali Küçük. 1999. «Secondary subcontracting in the Turkish construction industry», en *Construction Management and Economics* (Londres, E & FN Spon), 17, págs. 215-220.
- Standing, Guy. 1999. *Global labour flexibility: Seeking distributive justice*. Basingstoke, Macmillan.
- Strassmann, W. Paul. 1970. «The construction sector in economic development», en *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 17, núm. 3, págs. 391-409.
- Tan, Edita A. 1987. *Adjustment of the labour market to the foreign outflow of skilled labour: The case of construction workers*. Bangkok, OIT/ARPLA.
- Underhill, Elsa. 2000. *The Australian case*. Documento presentado a la Conferencia internacional sobre el tema siguiente: «Structural Change in the Building Industry's Labour Market, Working Relations and Challenges in the Coming Years». Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, Alemania, 19-20 de octubre.
- Vaid, K.N. 1999. «Contract labour in the construction industry in India», en D.P.A. Naidu (director de la publicación): *Contract labour in South Asia*. Ginebra, OIT, Oficina de Actividades para los Trabajadores.
- Wall Street Journal* (Nueva York). 2000a. «Construction industry split over training proposals», 9 de febrero.
- . 2000b. «Regulators probe US reliance on temporary workers – Expected lifting of restrictions on organizing temps would be a coup for unions», 7 de agosto.
- Washington Post* (Washington, DC). 2000. «Nailing down new workers» ([www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)), 3 de junio.
- Wells, Jill. 2001. «Construction and capital formation in less developed economies: Unravelling the informal sector in an African city», en *Construction Management and Economics* (Londres, Taylor & Francis Ltd.), 19, págs. 267-274.
- . 1999. *The construction industry in low income countries: An agenda for research*. Documento presentado a la Conferencia internacional sobre el tema: «Construction Industry Development in the New Millenium», celebrada en Singapur, del 27 al 29 de octubre, organizada por la School of Building and Real Estate, Universidad Nacional de Singapur.
- . 1990. *Female participation in the construction industry*. Programa de Actividades Sectoriales, Documento de Trabajo núm. 26. Ginebra, OIT.
- . 1986. *The construction industry in developing countries: Alternative strategies for development*. Londres, Croom Helm.
- y David Wall. 2001. «The role of structural adjustment policies in the expansion of employment in the building construction sector in Kenya and Tanzania», en Robert McCutcheon y Filip Taylor Parkins (directores de la publicación): *WORK 2001: First International Conference on Employment Creation in Development*, Debates de la Conferencia, 2-5 de abril, Research Centre for Employment Creation in Construction, Universidad de Witwatersrand.
- Wieczorek, Jaroslaw. 1995. *Sectoral trends in world employment*. Programa de Actividades Sectoriales, Documento de Trabajo núm. 82. Ginebra, OIT.

- 
- Yao Gnabeli, Roch. 1998. *L'emploi et les conditions de travail dans le secteur du bâtiment et travaux public en Côte d'Ivoire*. Informe preparado para la OIT no publicado.
- Yoon, Jin Ho y Byung Gu Kang. 2000. *The structure of employment in Korean construction industry*. Documento presentado a la Conferencia internacional sobre el tema: «Structural Change in the Building Industry's Labour Market, Working Relations and Challenges in the Coming Years». Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, Alemania, 19-20 de octubre.
- Yu, Sandra. 1999. «Filipinas» en *Los sindicatos en el sector no estructurado: algunas orientaciones* (Ginebra, OIT), Educación Obrera 1999/3, núm. 116.
- Yuson, Albert S. 2001. *The Philippine construction industry in the 21st century: Is there a globalization of the local construction industry?* Informe preparado para la OIT (Departamento de Actividades Sectoriales) y para la FITCM.
- Zylberstajn, Hélio. 1992. *The construction industry in Brazil: Surviving the transition to a more competitive market*. Programa de Actividades Sectoriales, Documento de Trabajo núm. 52. Ginebra, OIT.