

Normas laborales y condiciones de trabajo en el sector de infraestructuras

La presencia de un compromiso con las normas laborales en un marco estratégico no supone en la práctica que dichas normas vayan a ser respetadas y aplicadas.

Con frecuencia, el problema subyacente es la falta de mecanismos eficaces para garantizar la aplicación y el seguimiento de la legislación laboral. Este es el caso en particular de los programas de infraestructuras y construcción en los cuales la actividad se realiza en centros de trabajos numerosos y dispersos. Los recursos de los que disponen las inspecciones de trabajo (y de salud y seguridad) no suelen ser suficientes para poder visitar todos los centros de trabajo de forma periódica y muchos de ellos simplemente consiguen evitar dicha inspección.

En los programas de infraestructuras y construcción, un método especialmente útil para aplicar las normas laborales es garantizar su inclusión como una condición dentro de la documentación contractual, con lo que el seguimiento del cumplimiento del contrato corre a cargo del equipo del proyecto. Para contratos de obras a mayor escala, las condiciones de los contratos están bastante bien definidas (por ejemplo, las condiciones armonizadas de la FIDIC para 2010¹). En efecto, cabe señalar que las Condiciones generales del FED² contienen cláusulas relativas al cumplimiento de las normas laborales de la OIT (apartado 12.9) y a la legislación laboral nacional (apartado 14.2). Pero en los casos en que los consultores y contratistas no estén familiarizados ni con las normas de la OIT ni con las legislaciones nacionales, los requisitos correspondientes tienen que explicarse en detalle en la especificación de las obras. En ese caso el seguimiento y la aplicación efectiva resultan fundamentales.

Esta herramienta establece los pasos preliminares necesarios para determinar los aspectos del trabajo digno a los que debe darse prioridad en el proyecto. Seguidamente, proporciona ejemplos específicos de mecanismos de contratación pública que pueden emplearse para promover el cumplimiento de las disposiciones, y por último, considera la cuestión del seguimiento de la aplicación efectiva del trabajo digno a través de la contratación y la contratación pública.

¹ Véase www1.fidic.org/resources/contracts/mdb

² Condiciones generales relativas a los contratos de obras financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) o por la Unión Europea.

1. Alcance y prioridades

Definir los marcos jurídicos y las prácticas laborales, identificar los aspectos del trabajo digno que deberán incluirse en el proyecto y las principales partes interesadas



2. Contratación pública

¿Cómo integrar los requisitos para un trabajo digno en los procedimientos de licitación? ¿Cómo se evalúan los candidatos?



3. Seguimiento y evaluación

¿Cuáles son los marcos e indicadores adecuados para el seguimiento? ¿Quién debe controlar y cómo?

1. Alcance y prioridades

Definir los marcos jurídicos y las prácticas laborales

Identificar los aspectos del trabajo digno que deberán incluirse en el proyecto y las principales partes interesadas

A. DEFINIR EL MARCO JURÍDICO Y LAS CUESTIONES RELATIVAS AL TRABAJO DIGNO

Con el fin de preparar la integración práctica de las normas laborales en la contratación de infraestructuras, suele resultar útil *detectar las lagunas en la aplicación de las normas laborales*, evaluando lo siguiente:

- Legislaciones nacionales (incluidos los convenios de la OIT ratificados), los acuerdos colectivos, los contratos estándar.
- Prácticas laborales comunes para el sector de la construcción en la localidad, mediante la evaluación de las prácticas en los centros de trabajo.
- Áreas en las que existen prácticas laborales por debajo del nivel óptimo y riesgos de incumplimiento de la normativa laboral.

- Para proyectos significativos en entornos laborales de alto riesgo, considerar la posibilidad de encargar un estudio de base sobre normas laborales.
- Establecer contacto con la oficina nacional de la OIT o con un punto de contacto nacional: el ministerio de trabajo y/o la inspección de trabajo/la confederación sindical del sector

Es especialmente importante decidir qué aspectos del Trabajo Decente van a aplicarse al proyecto y garantizar que las partes implicadas tanto por parte de la demanda como de la oferta están bien informadas. Por ejemplo, en caso de proyectos de empleo intensivo a pequeña escala, habrá que tratar una serie de consideraciones específicas con los trabajadores, los contratistas y los supervisores (véase el cuadro siguiente).

CONSIDERACIONES PRÁCTICAS PARA LOS PROYECTOS DE EMPLEO INTENSIVO («HIMO»)

- I. La principal preocupación de los trabajadores es recibir periódicamente su remuneración, a tiempo y en su totalidad. Otra de las prioridades es que las tareas sean realizables en el plazo asignado.
- II. En los países en los que los gobiernos han fijado salarios mínimos, conviene adherirse a ellos. No obstante, pueden aparecer dificultades cuando el salario mínimo no corresponde al índice del mercado en el lugar del proyecto y cuando el trabajo es realizado por el sector privado.
- III. Cuando los proyectos de empleo intensivo son realizados por contratistas, es importante garantizar que los trabajadores perciben realmente los salarios y prestaciones que les corresponden. Esta tarea puede atribuirse a un supervisor o delegarse, en su caso, a un comité o a una asociación de usuarios y beneficiarios locales.
- IV. Los propios trabajadores son siempre los que mejor supervisan sus salarios, suministro de agua, estado de los aseos, etc. Puede aumentarse la concienciación mediante anuncios expuestos por los comités de usuarios o por otras vías de difusión locales.
- V. En caso de introducción del trabajo voluntario en los proyectos habrá que actuar con prudencia, ya que puede dar lugar a abusos, en particular para los más vulnerables e incluso degenerar en trabajo forzado.
- VI. Los niños menores de 14 años (o por debajo de la edad legal mínima, en caso de que sea más baja) no deberán ser empleados ni autorizados a participar en actividades en la obra.
- VII. Disponer de mano de obra diversificada puede resultar difícil. No obstante, pueden tomarse medidas para incluir a grupos con necesidades especiales (excombatientes, población repatriada y desplazada) y minorías y para abordar cuestiones de género. Véase DEVCO E3/E7 Instrument: «*Designing for employment: incorporating employment and decent work concerns into infrastructure project identification and design*» (Diseñar para el empleo: incorporación de cuestiones relacionadas con el empleo y el trabajo digno en la definición y diseño de los proyectos de infraestructuras).

B. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES IMPLICADAS

La participación de las distintas partes implicadas es muy importante. Es necesario intentar definir con suficiente antelación, mediante la identificación de las partes implicadas, un acuerdo sobre los diferentes roles y las necesidades de creación de capacidades, incluidos los de los funcionarios implicados (inspección del trabajo) y los agentes sociales (empresarios y sindicatos).

A continuación se exponen los diferentes sistemas que pueden utilizarse para lograr el compromiso de las partes:

- Reuniones con sindicatos y asociaciones de empresarios para aclarar la legislación nacional y detectar las lagunas existentes en las prácticas habituales.
- Organización de talleres para posibles contratistas con el fin de aumentar su comprensión sobre las normas laborales, la legislación laboral nacional y las cuestiones de salud y seguridad.
- Organización de seminarios con las organizaciones sindicales para aclarar y mejorar su papel en el seguimiento de la aplicación de las cláusulas laborales contenidas en los contratos.

2. Contratación pública

¿Cómo integrar los requisitos para un trabajo digno en los procedimientos de licitación? ¿Cómo se evalúan los candidatos?

La mejor manera de incorporar los requisitos relativos a un trabajo digno en la documentación y en el proceso de contratación es mediante la aplicación por etapas del siguiente método:

A. ESTABLECER OBJETIVOS CLAROS

Para reforzar aquellos elementos de un proyecto relacionados con el Trabajo Digno, uno de los posibles sistemas es incluir cada uno de los objetivos relativos al Trabajo Digno en el título del proyecto (por ejemplo, «construcción de un centro de salud/una escuela/una oficina con especial atención a la salud y la seguridad») ya que de esta manera se hacen públicos los objetivos y contribuye a rebatir las objeciones de los funcionarios de contratación respecto a la inclusión en los criterios de evaluación de la salud y la seguridad en el trabajo. Un ejemplo general de este método es el proyecto de la CE: Support to the Sector Plan «Productive development with decent work» (DCI-ALA/2009/019-774) en Bolivia – véase más adelante. Este proyecto incluye un elemento específico para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores no declarados y de los mineros, así como de los medios de subsistencia de la población indígena en la cuenca del río Poopó.

BOLIVIA – SUPPORT TO PRODUCTIVE DEVELOPMENT WITH DECENT WORK (APOYO AL DESARROLLO PRODUCTIVO MEDIANTE EL TRABAJO DIGNO)

Este proyecto se propone mejorar la productividad y la calidad del empleo de las pequeñas empresas en los sectores prioritarios. Un componente del proyecto se propone apoyar la mejora de las condiciones de trabajo y la creación de empleo en las zonas mineras de Bolivia y persigue, en particular, los objetivos siguientes:

- Instaurar iniciativas para mejorar las condiciones de trabajo, la competitividad y el respeto del medio ambiente en el sector minero a pequeña escala y crear empleo en otros sectores.
- Reforzar las capacidades de las instituciones públicas y privadas en el sector minero para conseguir una gestión descentralizada, el desarrollo de los recursos humanos, de la prevención y de la supervisión de la normativa laboral.

B. LICITACIÓN

La introducción o el prefacio de la licitación puede incluir una referencia a la política sobre el trabajo digno y la normativa laboral de la CE. Esta referencia podría indicar *«como parte de su compromiso*

con el desarrollo sostenible, la CE promueve la aplicación de las mejores prácticas relativas a las cuestiones medioambientales y sociales, incluidas las condiciones de trabajo, tal y como se establece en el Reglamento (CE) nº 1905/2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, que insta a promover el Programa de Trabajo Digno como objetivo universal, mediante iniciativas globales y otras iniciativas multilaterales para cumplir las normas laborales fundamentales de la OIT».

C. PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN

Instrucciones para licitadores y para la evaluación de licitaciones

El cliente puede indicar en la convocatoria de licitación que el cumplimiento de las Condiciones Generales del FED, incluidas las cláusulas de cumplimiento de las normas laborales fundamentales de la OIT (apartado 12.9) y con la legislación laboral nacional (apartado 14.2), o los procedimientos nacionales equivalentes, forman parte de los criterios aplicados para evaluar la competencia del contratista para ejecutar el contrato de forma satisfactoria.

Por tanto, entre los criterios empleados para la evaluación de licitaciones pueden figurar los siguientes:

- Indicadores objetivos y comprobables para evaluar los antecedentes del contratista en la observancia de la legislación laboral local y de las normas de salud y seguridad, como por ejemplo: i) sanciones impuestas por organismos de inspección del trabajo/por tribunales, incluidas multas y apercibimientos, como factor de antecedentes de incumplimiento de contrato, así como ii) casos pendientes con magistraturas del trabajo locales.
- Otros criterios de evaluación relacionados con prácticas laborales, por ejemplo:
 - a. El porcentaje mínimo de la cuantía del contrato que se utilizará para pagar salarios.
 - b. El porcentaje máximo de la cuantía del contrato que podrá ser ejecutado por subcontratistas.
 - c. Si la empresa tiene una política fiable de salud y seguridad incluida la acogida de nuevos trabajadores.
 - d. Si la compañía tiene una política fiable de subcontratación que garantice que los subcontratistas aplican, controlan y realizan informes de la normativa laboral y las normas de salud y seguridad.

Planes de precios / presupuesto

En cuanto al cálculo del trabajo a realizar, puede pedirse a los contratistas que realicen un desglose de los costes unitarios del trabajo, del material y del equipamiento con el fin de garantizar el realismo de la oferta respecto al pago de los salarios mínimos establecidos por convenio o acuerdo. Los precios indicados para el trabajo deben estar en consonancia con el tratamiento de los trabajadores de conformidad con la legislación nacional y con otras normas aplicables (como son los mínimos por convenio o las primas por horas extras). Los artículos necesarios para satisfacer los requisitos del cliente (por ejemplo, las exigencias en materia de salud y seguridad) y que puedan presupuestarse por separado deberán figurar como artículos a precio de coste en el presupuesto o en cualquier otro sistema de cálculo de precios que se utilice.

D. REQUISITOS

Especificaciones

Las especificaciones pueden indicar con detalle lo que se exige al contratista, incluido su papel para garantizar el cumplimiento por parte de sus subcontratistas. Las especificaciones deberán explicar en lenguaje sencillo las obligaciones del contratista con respecto a los trabajadores de conformidad con la legislación laboral nacional, la normativa de salud y seguridad y cualquier otra exigencia que se imponga al contratista. Especialmente importante es la exigencia de llevar un registro de los trabajadores que se encuentran en el centro de trabajo en cada momento. Así como un registro de accidentes. Estas cuestiones suelen ser obviadas, pero son esenciales para un seguimiento fiable.

Los requisitos específicos también deberán explicarse verbalmente en las reuniones previas a la licitación.

E. CONDICIONES DEL CONTRATO

Condiciones particulares/específicas del contrato

En las condiciones de realización se pueden especificar las obligaciones laborales del contratista con el mayor detalle posible. Por ejemplo, en un estudio de la CE sobre métodos de empleo intensivo en infraestructuras³ figuran los siguientes ejemplos de cláusulas adicionales específicas relativas a normas laborales:

KENIA – FED/2006/018-582: FASE III DEL PROGRAMA DE REHABILITACIÓN DEL CORREDOR SEPTENTRIONAL

El pliego de condiciones indica que según las condiciones del contrato, el contratista debe respetar los derechos de los trabajadores de afiliarse a los sindicatos y debe cumplir en su totalidad el convenio colectivo de la *Association of Building and Civil Engineering Contractors* de Kenia (Asociación de contratistas de ingenieros de obra civil y de la construcción) relativo a los baremos de remuneración y a las condiciones laborales generales. El respeto de la legislación relativa a un salario digno y al trabajo figura en las condiciones generales para los contratos financiados por el FED en el apartado 14.2 (baremos salariales y condiciones generales de trabajo establecidas por la legislación del Estado del Órgano de Contratación) y 16.3 (seguros que cubran su responsabilidad respecto a accidentes industriales y su responsabilidad civil respecto de sus empleados). Además, Kenia tiene un movimiento sindical muy fuerte así como prácticas de negociación colectiva muy bien establecidas para todos los sectores clave, incluido el sector de la construcción. La legislación laboral vigente exige que, en la medida de lo posible, la mano de obra no cualificada sea contratada por mediación de la oficina de empleo más próxima con el fin de garantizar la creación de empleo directo en las zonas más próximas a las obras.

UGANDA – FED/2006/018-457: BACKLOG ROADS MAINTENANCE PROGRAMME (BRMP) (PROGRAMA DE MANTENIMIENTO DE LA RED)

El pliego de condiciones obliga a los contratistas a cumplir la ley de salud pública, la ley de fabricación, la ley sobre indemnización de los trabajadores, el decreto sobre los sindicatos, el decreto relativo al empleo y otras normativas, leyes y reglamentos jurídicos que puedan ser promulgados en cualquier momento relativos al respeto de la salud y seguridad en el trabajo. Como tal, se da por supuesto que el contratista velará, en la medida de lo posible, por la salud, la seguridad y el bienestar en el trabajo tanto de sus empleados, como de cualquier otra persona presente en la obra.

³ «Study on Employment-Intensive Methods in Infrastructure and other Non-Social Sector Programmes» 2009/220452/1, Informe final, octubre de 2010, encargado por DEVCO E3/ESIP

En las condiciones específicas se pueden indicar los requisitos adicionales para las obras establecidos en cualquier acuerdo legal con la CE. Esto es de especial importancia en los casos en que el cumplimiento por el contratista de la legislación o de acuerdos legales con la CE en vigor depende de la actuación de terceros y, en particular, del contratista y de sus subcontratistas. En particular, en las condiciones específicas se puede indicar:

«La parte designada estará obligada a garantizar la ejecución y seguimiento de los requisitos de la CE en materia de normas laborales. Todos los trabajadores empleados en la obra, tanto si son empleados directos del contratista como si son empleados de subcontratistas y de contratistas únicamente de la mano de obra, serán empleados de conformidad con la legislación nacional y cualquier requisito adicional será notificado a la parte por la CE/el Ordenador Nacional. La parte designada estará obligada a informar periódicamente sobre la aplicación y el seguimiento de los requisitos de la CE en materia de normas laborales.»

3. Seguimiento y evaluación

¿Cuáles son los marcos e indicadores adecuados para el seguimiento? ¿Quién debe controlar y cómo?

El estudio de DEVCO ha revelado que las normas laborales son raramente abordadas en el seguimiento de proyectos de la CE. Cuando lo son, el seguimiento de estas disposiciones suele ser responsabilidad de un supervisor designado.

PRINCIPIOS DEL SEGUIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES

- El seguimiento para garantizar el cumplimiento de los requisitos del contrato debe ser realizado por el equipo del proyecto.
- El orden jerárquico del sistema de notificación debe partir del subcontratista (si lo hay) pasar por el contratista principal, el ingeniero encargado de la supervisión y el cliente, hasta llegar al organismo de financiación.
- La mano de obra puede contribuir de forma importante al seguimiento, en la medida en que conozcan sus derechos y prestaciones (por ejemplo, mediante avisos expuestos en la lengua local) y que haya un canal para la presentación de reclamaciones en caso de incumplimiento. Los sindicatos pueden desempeñar un papel importante en este proceso siempre que los mecanismos de reclamación sean correctamente concebidos y comprendidos.
- La auditoría técnica es una ocasión adecuada para informar del respeto de las normas laborales durante las obras de construcción, mientras que la auditoría financiera debería rendir cuentas de los gastos en salarios, prestaciones, salud y seguridad.

Como es evidente, la solidez de un contrato puede quedar en entredicho cuando los subcontratistas (y los subcontratistas que estos empleen) sean contratados para prestar servicios o suministros para un proyecto de construcción. Con frecuencia, los trabajadores más vulnerables son los menos visibles. Por tanto, en todo momento y sobre todo a nivel comunitario, es necesario contar con un programa activo y continuado de concienciación y de formación. Esta iniciativa puede ser sostenida con la colaboración de los sindicatos o de las organizaciones basadas en la comunidad, con el

objetivo de establecer un sistema de reclamos al margen de la relación de trabajo directa y formal.

RECURSOS

«Implementing Labour Standards in Construction – a Sourcebook», Water, Engineering & Development Centre (WEDC), Loughborough University, 2003

«Employment-Intensive Infrastructure Programs: Labor Policies and Practices», OIT Ginebra, 1998:
www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/blue_guide.pdf