Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra

Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo

Políticas y Prácticas Laborales

David Tajgman
y Jan de Veen

La Organización Internacional del Trabajo

La *Organización Internacional del Trabajo* fue fundada en 1919 para promover la justicia social y contribuir así a una paz universal y duradera. Su estructura tripartita es única en el sistema de Naciones Unidades y está compuesta por representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores. Estos tres constituyentes participan activamente en el Consejo de Administración, en la Conferencia Internacional del Trabajo – que se celebra cada año para debatir cuestiones sociales y del mundo del trabajo – y en numerosas reuniones.

En el transcurso de los años, la OIT ha elaborado un código internacional del trabajo, con convenios y recomendaciones que se someten a la aprobación de los Estados Miembros y que tratan, entre otros temas, de la libertad sindical, empleo, política social, condiciones de trabajo, seguridad social, relaciones de trabajo y administración del trabajo.

Por intermedio de sus oficinas locales y equipos multi-disciplinarios instalados en más de cuarenta países, la OIT suministra asistencia técnica y asesoramiento especializado a los Estados Miembros, en diferentes áreas: derecho laboral y relaciones de trabajo, promoción del empleo, formación para el desarrollo de pequeñas empresas, gestión de proyectos, seguridad social, seguridad de los trabajadores y condiciones de trabajo, compilación y difusión de estadísticas del trabajo y educación obrera.

Publicaciones de la OIT

La *Oficina Internacional del Trabajo* es a la vez el secretariado y el centro de investigaciones y de edición de la Organización. Su *Oficina de publicaciones* produce y distribuye materiales diversos: análisis de las grandes tendencias económicas y sociales, posición de la OIT respecto de cuestiones concernientes al mundo del trabajo, obras de referencia, guías técnicas, monografías y estudios, repertorios de recomendaciones prácticas elaborados por expertos para promover la seguridad y la salud en el trabajo, y manuales de formación y de educación obrera. Asimismo, edita la *Revista Internacional del Trabajo* en español, francés e inglés, en donde se publican los resultados de investigaciones, artículos sobre nuevas cuestiones y reseñas de libros.

Pueden obtenerse sin cargo catálogos y listas de nuevas publicaciones, solicitándolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza.

Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo

Políticas y Prácticas Laborales

Departamento de Recuperación y Reconstrucción

Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo

Políticas y Prácticas Laborales

David Tajgman y Jan de Veen

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2000

Primera edición 2000

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

OIT
Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo: Políticas y Prácticas Laborales

ISBN 92-2-311034-3

Datos de catalogación de la OIT

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

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Ilustraciones : D. Amayo, Nairobi, Kenya

Proyecto gráfico : Enzo Fortarezza, OIT Turín

Impreso en Italia por el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín

Prefacio

Las tecnologías basadas en mano de obra para obras de infraestructura han llegado a ser un elemento importante en las estrategias de creación de puestos de trabajo en muchos países en desarrollo, en los que se ofrecen bajos salarios y existe una oferta excedente de mano de obra subempleada. Los métodos basados en mano de obra, adecuadamente administrados, han probado ser una alternativa viable y efectiva en comparación a aquellos basados en el empleo de equipos dado que producen buenos resultados en términos de calidad, permiten el ahorro de costos – particularmente en términos de moneda extranjera – y pueden producir resultados de calidad alta, en tanto sean introducidos en un apropiado contexto institucional. Además, en un entorno favorable que permite un pago regular y puntual y que aplica sistemas contractuales simples y transparentes, los métodos basados en mano de obra ofrecen una buena plataforma inicial de entrada al mercado de construcción pública para los pequeños contratistas. Estos métodos pueden hacer una contribución importante al desarrollo de una sólida industria de construcción local, a la vez que permiten una participación efectiva de las comunidades y empresarios locales en el diseño e implementación de obras de infraestructura.

Sin embargo, existen ciertos riesgos en la introducción de métodos basadas en mano de obra. Introducirlos simplemente, sin considerar cuestiones laborales, puede dar lugar al abuso y explotación del trabajador. Esto, a su vez, dificultará la aplicación a gran escala de programas de esta naturaleza en un largo plazo, a no ser que se desarrollen y apliquen las regulaciones laborales relevantes. En particular, cuando el sector privado se halla involucrado, deben hacerse lo necesario para salvaguardar los estándares laborales básicos. Un uso estratégico de la oferta y del sistema contractual permitirá la promoción de mejores condiciones de trabajo para el gran número de trabajadores no calificados o temporales empleados en estos programas por pequeñas empresas.

Esta guía presenta la experiencia actual sobre cómo están siendo tratados los temas laborales en el contexto de los programas de infraestructura intensivos en empleo y brinda orientación sobre cómo puede obtenerse un progreso notorio en los estándares y condiciones de trabajo con el involucramiento de las partes sociales. También incluye secciones que contienen asesoría para los ministerios gubernamentales responsables de las obras públicas, trabajo y empleo, organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Estamos seguros de que la aplicación de esta asesoría promoverá el crecimiento saludable y sostenible de las propuestas basadas en mano de obra para trabajos de infraestructura en países en desarrollo, con estándares y condiciones de trabajo aceptables para los trabajadores temporales empleados en dichos programas. El total compromiso de las partes sociales en la definición conjunta de los estándares laborales y condiciones de trabajo representará una forma valiosa de lograr este objetivo.

Rizwanul ISLAM,
Director,
Departamento de Recuperación y Reconstrucción

Tabla de contenidos

1. INTRODUCCIÓN

1.1 *¿Por qué desarrollar esta Guía?* 2,3

1.2 *Formato y uso de esta Guía* 8,9

1.3 *El costo de las obras intensivas en empleo* 12,13

1.4 *La importancia de la mano de obra en las actividades intensivas en empleo* 18,19

1.5 *Contratación vs. obras ejecutadas por administración pública, construcción vs. mantenimiento* 20,21

1.6 *Política de desarrollo* 24,25

1.7 *Normas internacionales de trabajo* 28,29

2. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS LABORALES

2.1 *Reclutamiento* 42,43

2.2 *Fijación de salarios* 58,59

2.3 *Base de remuneración* 66,67

2.4 *Remuneración en especie* 78,79

2.5 *Protección del pago salarial* 92,93

2.6 *Asistencia* 102,103

2.7 *Otras regulaciones laborales no relacionadas con salarios* 108,109

2.8 *Motivación y disciplina* 116,117

2.9 *Capacitación en gestión y supervisión* 122,123

2.10 *Seguridad e higiene* 132,133

2.11 *Seguridad social y seguros* 138,139

2.12 *Duración y terminación de la relación de empleo* 142,143

2.13 *Derecho de asociación* 148,149

3. RECOMENDACIONES PARA LOS MINISTERIOS DE GOBIERNO

3.1 *Recomendaciones para los Ministerios de Obras Públicas 156,157*

Consejo práctico sobre políticas laborales, y uso de cláusulas laborales 156,157

Relaciones con organizaciones de empleadores 168,169

Relaciones con organizaciones de trabajadores.....172,173

Relaciones con Ministerios de Trabajo 174,175

3.2 *Recomendaciones para los Ministerios de Trabajo 176,177*

Relaciones con Ministerios responsables de obras públicas 176,177

Regulaciones laborales en el sector basado en mano de obra 180,181

Relaciones con trabajadores y organizaciones de trabajadores.....184,185

Relaciones con empleadores y organizaciones de empleadores 188,189

4. RECOMENDACIONES PARA LOS TRABAJADORES Y ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES

4.1 *Organizaciones de trabajadores y la importancia de los trabajadores organizados 194,195*

4.2 *La remuneración basada en la productividad y su importancia.....200,201*

4.3 *Cómo prevenir la explotación de los trabajadores 208,209*

5. RECOMENDACIONES PARA LOS EMPLEADORES Y ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES

5.1 *La importancia de empleadores organizados 216,217*

5.2 *Asegurando una productividad adecuada.....220,221*

6. ANEXOS

1 : *Convenios Internacionales de Trabajo referidos en esta Guía.....226*

2 : *Formatos: Registros de presencia, registros de empleo, tarjetas de asistencia del trabajador 227*

3 : *Resumen de la política de la OIT sobre los componentes alimenticios de la remuneración de los trabajadores.....232*

7. ÍNDICE

Tabla de abreviaciones

AGETIP	*Agencia de Ejecución de Obras de Interés Público y para el Empleo. (África de habla francesa, abreviación francesa)*
AID	*Agencia Internacional de Desarrollo (Banco Mundial)*
ASIST	*Programa Regional de la OIT en Servicios de Asesoría e Información y Capacitación para Obras de Infraestructura basada en Mano de Obra y Planeamiento de Transporte*
COSATU	*Congreso de Sindicatos de Sudáfrica*
DANIDA	*Agencia Internacional Danesa de Desarrollo*
FNUDC	*Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización*
HIMO	*Abreviatura de Programas Intensivos en Empleo (en francés)*
IPES	*Instituto de Promoción de la Economía Social (Perú)*
NORAD	*Agencia Noruega de Desarrollo*
NORMES	*Departamento de Normas de Trabajo de la OIT*
OIT	*Organización Internacional del Trabajo*
ONG	*Organización no gubernamental*
PEOP	*Programa Especial de Obras Públicas*
PIE	*Programa Intensivo en Empleo*
PMA	*Programa Mundial de Alimentos*
PNUD	*Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo*
SIDA	*Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo*
UNICEF	*Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*
WEP	*Programa Mundial de Empleo*

Monedas referidas en esta Guía

(P)	*Pula de Botswana*
(KS)	*Shilling de Kenya*
(N$)	*Dólar de Namibia*
(₱)	*Peso filipino*
(US$)	*Dólar norteamericano*
(Z$)	*Dólar de Zimbabwe*

Reconocimientos

Esta Guía está basada en estudios y experiencia de proyectos de la cooperación técnica en el campo de infraestructura intensiva en empleo, apoyado por la OIT desde mediados de los setenta. Ésta fue preparada por David Tajgman, Consultor en Legislación Laboral y Desarrollo y Jan de Veen, Asesor Principal en Ingeniería, con el Departamento de Recuperación y Reconstrucción, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, con apoyo financiero del Presupuesto Regular del Fondo de Cooperación Técnica de la OIT y el Gobierno de Dinamarca.

Como resultado de una estrecha colaboración con la Oficina de la OIT para los Países Andinos en Lima, la OIT decidió publicar la Guía en español. Su adaptación y presentación en español han sido coordinadas por la OIT en Lima.

Los autores quieren expresar su aprecio a las diferentes personas que han contribuido con el contenido y presentación de esta Guía.

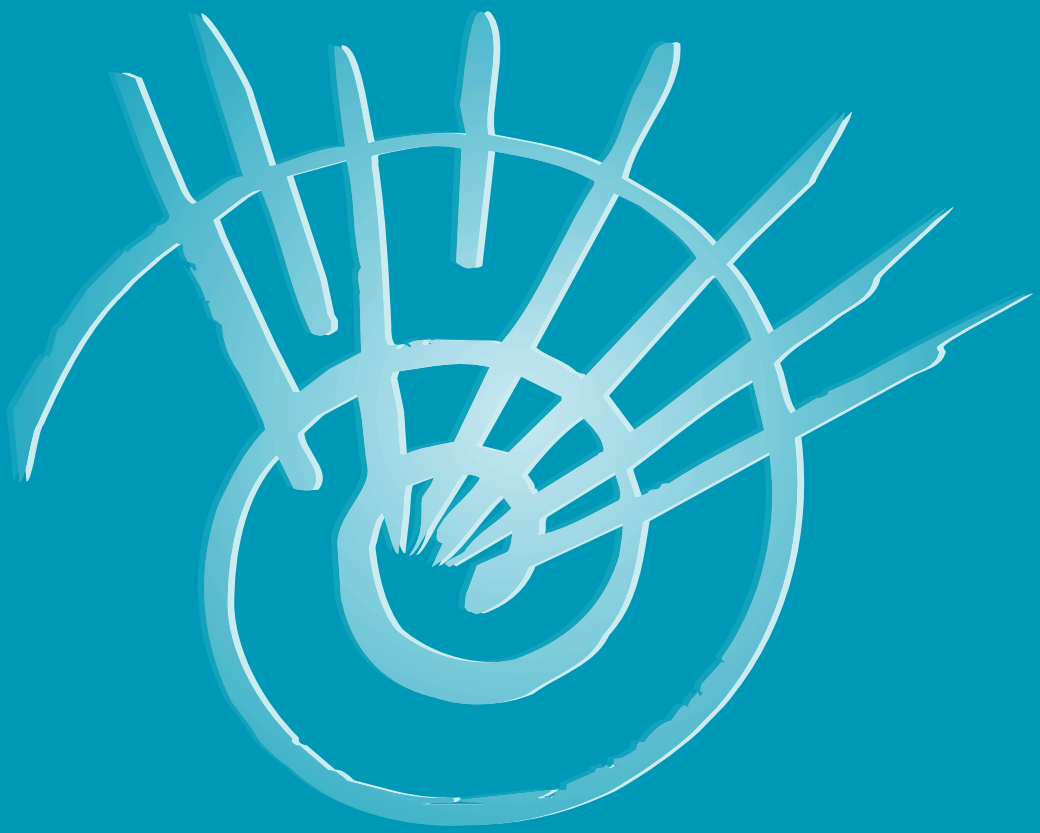
Tenemos entre ellos a D. Amayo, responsable de las ilustraciones, F. Périat, J. Aspin, E. Fortarezza y V. Morra, responsables del tipeo, edición, diseño gráfico y producción de la Guía respectivamente, y a todos nuestros colegas de la OIT que se mencionan a continuación en orden alfabético, cuyos comentarios y apoyo han sido de particular ayuda en la producción de la versión final de este trabajo: F. Blokhuis, A. Chite, J. Clifton, M. Dombo, W. van Esch, J. Fransen, W. van Ginneken, M. Gupta, C. Hedström, A. Kabiru, J. Majeres, D. Mason, S. Miller, N. Phan-Thuy, M. Prieto. M. Shone, D. Stiedl, T. Tessem y J. Tournée.

Se hace un agradecimiento especial a los participantes de la reunión tripartita efectuada en Kampala del 6 al 7 de octubre de 1997, quienes dieron su apreciación sobre la primera versión de la Guía. La reunión fue presidida por R. Islam, Director, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT Ginebra, y asistida por representantes del gobierno, de empleadores y trabajadores de Zambia – Sr. C.P. Mushota, Sr. Evans M. Lwanga y Sr. Austin Muneku –, de Uganda – Sr. G. Kiberu, Sr. John Otemo, Sr. Claudius Olweny, Sr. Weni Higenyi, Sr. Matouu Michael y Sr. Valerian Mutekanga –, de Kenya – Sr. G. N. Konditi y Sr. George Odiko – y de Ghana – Sr. C. D. Antwi y Sr. Foli Amekor – junto con el Sr. J. Ssekatawa, coordinador del proyecto en Uganda.

Un reporte de los procedimientos[1] describe el enfoque de esta reunión y las observaciones de los participantes, las cuales han sido incorporadas en la versión final.

Agradecemos además a los colaboradores que han contribuido a la adaptación y a la traducción en español de esta publicación, en particular a Lourdes Mayta, quien se hizo cargo de la traducción, a Philippe Egger, Mario Tueros y Alessandra Molz de la Oficina Andina de la OIT en Lima, a Emilio Salomón del Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES), Lima, así como a Eric de Vries, María Prieto y Susana Aguila del Servicio para las Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT en Ginebra, quienes revisaron y adaptaron el texto desde el punto de vista técnico y se encargaron de la edición.

[1] *Revisión Tripartita de la Guía para Programas de Políticas y Prácticas Laborales en Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo: Reporte de Procedimientos, Kampala, Uganda, 6-7 de octubre de 1997.*



Introducción

PARTE 1

1. Introducción

1.1 ¿Por qué desarrollar esta Guía?

Antecedentes: Una resolución internacional

Una resolución[1] importante de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague está referida a la expansión de las oportunidades de empleo y productividad en zonas urbanas y rurales de los países en desarrollo. Esto se hace invirtiendo en el desarrollo del recurso humano, promoviendo tecnologías que generen empleo productivo y estimulando el auto-empleo, la capacidad empresarial y las micro y pequeñas empresas. El Programa de Acción de la Cumbre declara que deben ser promovidas las inversiones intensivas en mano de obra en infraestructura. El Programa de Acción pone énfasis en la creación y crecimiento de las empresas del sector privado, facilitando su acceso al crédito, mercados, capacitación, tecnologías, así como en la expansión progresiva de las normas de trabajo y protección social.

La Contribución de la OIT: Programa Intensivo en Empleo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) creó su Programa Intensivo en Empleo (PIE) a mediados de la década de los setenta como respuesta al deterioro de la situación de empleo en los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo enfrentaron, y aún enfrentan, altos niveles de desempleo y subempleo, junto con un rápido crecimiento de sus poblaciones. Este contexto socio-económico ha dado lugar en la reducción de los niveles de salario, especialmente para la mano de obra no calificada. Por lo general, los gobiernos en estos países también asignan un alto porcentaje de sus gastos de inversión en la creación y mantenimiento de infraestructura. Al demostrar cómo puede crearse y mantenerse esta infraestructura de una manera efectiva (en términos de costo) con métodos basados en mano de obra, el PIE ha tenido, con los recursos locales disponibles, un gran impacto en la creación de empleo sostenible. Su principal medio de acción es la creación de capacidad a varios niveles, tanto en los sectores público como privado. El programa ha logrado una muy buena reputación con los gobiernos y agencias de financiamiento tales como el Banco Mundial, el cual reconoce a la OIT como un líder en este campo.

El PIE respondió y continúa respondiendo a las necesidades de los trabajadores en los sectores no organizados y de desempleados. El programa genera empleo para estos trabajadores y ayuda a desarrollar la capacidad de la industria de construcción local, desarrollando pequeñas empresas que sean capaces de emplear métodos basados en mano de obra, "intensivos en empleo" en construcción y mantenimiento.

[1] *Acuerdo 3 de la Declaración de Copenhague y del Programa de Acción, sobre la promoción del pleno empleo, de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 6-12 de marzo de 1995.*

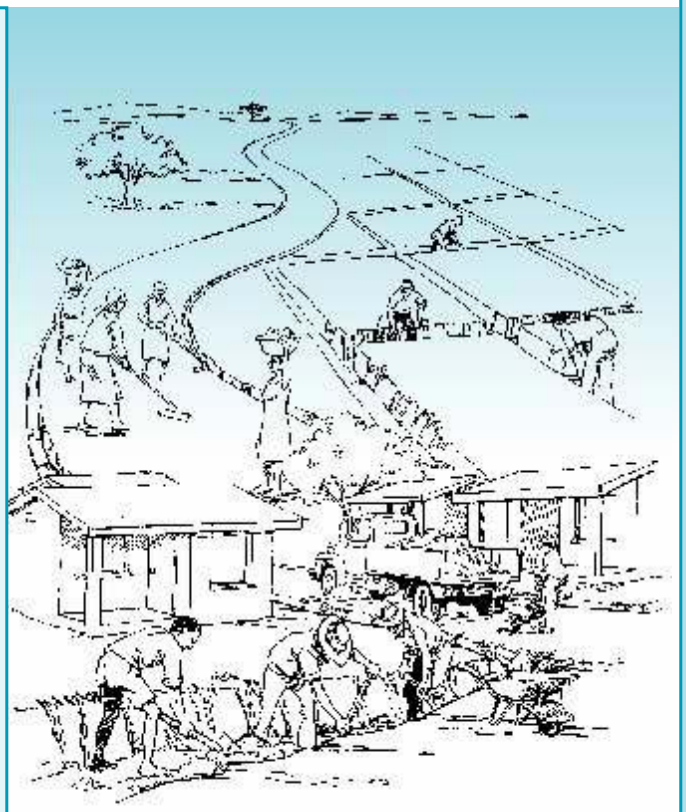
1. Introducción

1.1 ¿Por qué desarrollar esta Guía?

GENERACIÓN DE EMPLEO EN INFRAESTRUCTURA

Definición clave: "Basado en mano de obra"

Esta Guía discute el uso y administración de los recursos humanos y materiales locales disponibles para la construcción y mantenimiento de infraestructura. Para cierto número de actividades, se requiere una combinación apropiada de mano de obra y equipo con el fin de brindar productos de alta calidad en forma eficiente. Una tecnología basada en la mano de obra apunta a aplicar una combinación de mano de obra/equipo, priorizando la mano de obra y complementándola con el uso de equipo ligero donde sea necesario y por razones de calidad o costo. Este es el caso, por ejemplo, con ciertas actividades de construcción, tales como traslados de larga distancia, obras en rocas o dar una alta calidad a las obras de revestimiento, las que resultan difíciles para la mano de obra. El término "basado en la mano de obra" indica que se hace un uso flexible y óptimo de la mano de obra como el recurso predominante, a la vez que se asegura la eficiencia y los aspectos de calidad.



"Basado en mano de obra", "Intensivo en empleo", "Intensivo en mano de obra"

El grado de empleo o intensidad de empleo de un proyecto indica el peso relativo de la mano de obra en el costo total del mismo. En el sentido estricto del término, los proyectos intensivos en empleo – o mano de obra – son todos aquellos proyectos donde la mano de obra es el recurso dominante. En la literatura en inglés referida al tema, sin embargo, y también en la literatura francesa, española y portuguesa, los términos "intensivo en empleo" o "intensivo en mano de obra" son por lo general usados como sinónimos de la definición clave "basado en la mano de obra", dada anteriormente. Aún así, es importante distinguir entre un uso óptimo de mano de obra (y eficiente) y un máximo (y posiblemente ineficiente) uso de la mano de obra. Lo último puede ocurrir en el caso de proyectos donde la generación de ingresos y la creación de empleos son el objetivo principal. Esta categoría incluye, por ejemplo, prevención de desastres o proyectos de alimentos para el trabajo, los que son temporales y en donde la calidad y la productividad son usualmente bajas. Estos proyectos generalmente dependen de un financiamiento externo "especial" y no son sostenibles a largo plazo. Hacen un uso máximo de la mano de obra. OIT enfatiza la sostenibilidad de las tecnologías intensivas en empleo o basadas en mano de obra optimizando el uso de la mano de obra y garantizando que los programas intensivos en empleo no degeneren en enfoques "generar-trabajo" donde los aspectos de eficiencia y calidad son ignorados.

Experiencia con trabajadores, empleadores y normas de trabajo

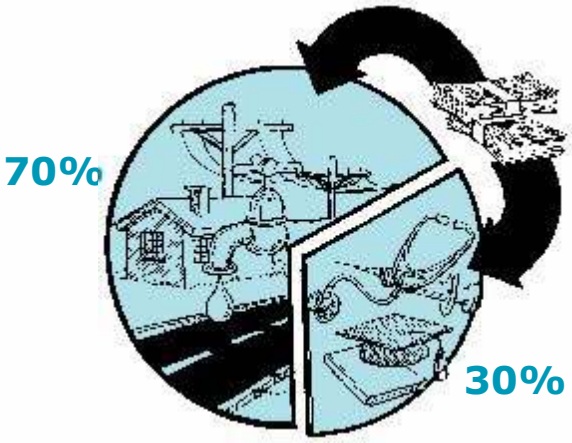
No sólo las agencias de gobierno sino también las organizaciones de empleadores, de trabajadores y la comunidad internacional tienen intereses en este campo. El PIE ha brindado a los ministerios de trabajo una herramienta práctica con la cual convencer a los ministros de finanzas, planeamiento y de tecnología, así como a las autoridades municipales y de los gobiernos locales, sobre la importancia de las políticas dirigidas a la creación de empleo y protección social.

Los proyectos apoyados por el PIE también han brindado una oportunidad única para presentar, sobre una base progresiva, un conjunto de normas de trabajo fundamentales de la OIT. Esto ha sido posible mediante el desarrollo e introducción –junto a las agencias de gobierno responsables, organizaciones de empleadores y trabajadores– de documentación contractual con cláusulas apropiadas relacionadas a la edad mínima, salario mínimo, igualdad de oportunidades y trabajo cubierto por un seguro de accidentes. Los programas de capacitación técnica han brindado oportunidades para discutir y presentar estos temas.

Además de ello, el Programa ha apoyado a trabajadores de sectores no organizados en sus esfuerzos para organizarse por su cuenta y negociar una participación más sustancial en su proceso nacional de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de Sudáfrica, el pedido original para asistencia de la OIT en el contexto de Programa Nacional de Obras Públicas vino del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU). Las asociaciones de trabajadores del sector informal, contratistas de la comunidad y comités de desarrollo local son algunos de los grupos por medio de los cuales los movimientos de los trabajadores han ampliado su membrecía e iniciativas sociales para trabajadores no organizados.

Finalmente, el programa ha servido como un instrumento útil a las asociaciones de empleadores para ser socios en la generación de nuevas fuentes de empleo. Por medio del involucramiento y capacitación de los pequeños contratistas en el uso de tecnologías intensivas en mano de obra, se ha creado un nuevo vínculo entre la creación de empleo y el desarrollo de la industria local de construcción. Los programas de capacitación para pequeños contratistas apoyados por la OIT y aplicados en Ghana, Lesotho y Zambia han llevado a la creación de asociaciones de contratistas de obras basadas en mano de obra.

¿Por qué desarrollar esta Guía?



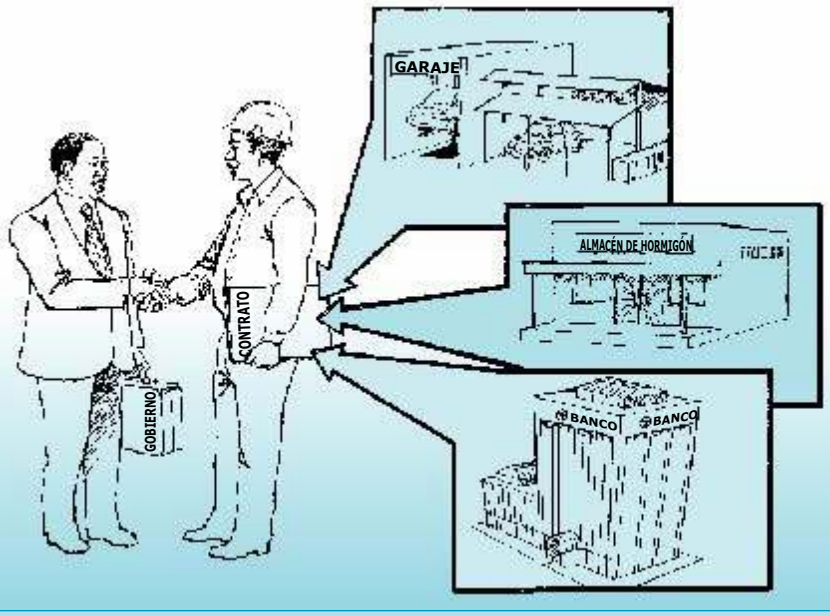
Casi el 70% de la inversión pública nacional se gasta en infraestructura

Involucramiento del sector privado

El rol del gobierno respecto al desarrollo y mantenimiento de infraestructura está cambiando. Se están presentando nuevos enfoques de obras públicas en varios países en desarrollo, dando un giro a las responsabilidades de ejecución de construcción civil y obras de mantenimiento del sector privado. Esto implica un rol y responsabilidades diferentes para las agencias de gobierno, las cuales se están involucrando cada vez más en la formulación de políticas y la creación de un entorno favorable (legal y administrativo) dentro del cual el sector privado pueda desarrollarse. Antes que ejecutar obras directamente, las agencias de gobierno tienen que guiar, administrar y controlar a los contratistas en un entorno orientado a un nuevo mercado.

Los programas intensivos en empleo contribuyen a una mayor y más efectiva participación de los contratistas locales al:

- Presentar métodos basados en mano de obra, de costo efectivo;
- Capacitar y generar capacidad en asuntos técnicos tanto en el sector público como privado;
- Desarrollar y presentar procedimientos contractuales y de pago simples y transparentes.



Un entorno propicio es aquel que brinda apoyo a la generación de capacidad, así como a regulaciones simples y claras

El propósito de esta Guía: compartir esta experiencia

Los empleadores, contratistas, consultores y supervisores consideran la administración de un gran número de trabajadores como uno de los mayores desafíos en los programas de infraestructura intensivos en empleo. Se necesita organizar, administrar, motivar y pagar a cientos de trabajadores por obra, y se requieren tomar medidas para asegurar su bienestar y productividad. Organizarlos requiere de varios estratos de personal de supervisión con la capacitación necesaria, capaces de determinar el tamaño y balance del grupo y determinar tareas. Otras tareas de gestión incluyen el acceso y distribución de herramientas manuales y equipo ligero bien diseñados y de buena calidad, contratación y despido, garantía de condiciones de trabajo razonables, arreglos de cobertura de seguros, así como la vigilancia de la seguridad e higiene y precauciones para la prevención de accidentes. Éstas no son tareas fáciles. Sin embargo, han sido probadas como factibles y pueden ser realizadas de modo que contribuyan a la rentabilidad de la empresa privada dado que estas son desempeñadas por personal capacitado en un entorno que no enfrenta mayores obstáculos en su camino.

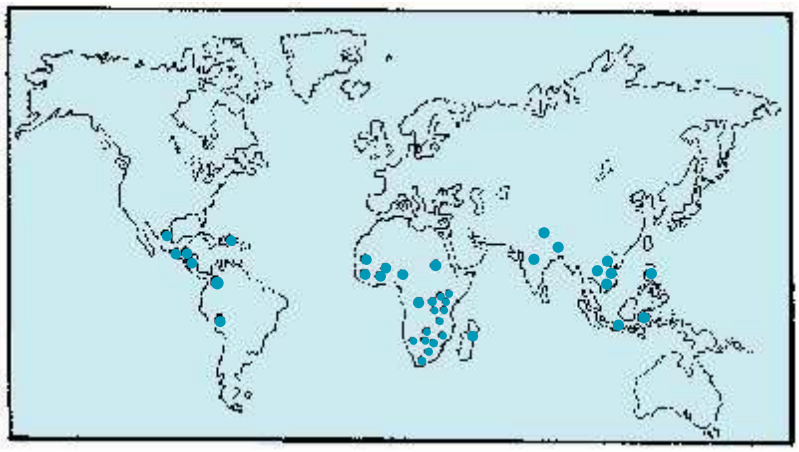
Los proyectos de infraestructura intensivos en empleo de la OIT en más de 30 países han sido llevados a cabo en una amplia variedad de condiciones y contexto nacionales. Por ejemplo, en muchos países aun requiere desarrollarse el entorno favorable tanto para las pequeñas empresas como para las obras públicas basados en mano de obra, para permitir una implementación eficiente y a gran escala de dichas obras. Igualmente, las reglas nacionales que regulan el empleo temporal de los trabajadores de la localidad y de pequeños contratistas que trabajan en programas de esta naturaleza son o bien irrelevantes o necesitan desarrollarse desde el inicio. Los salarios mínimos pueden estar por encima o debajo de la tasa actual del mercado para la mano rural no calificada en este tipo de empleo. Las oportunidades de empleo en el trabajo son diferentes para los varones y mujeres. Los niños que trabajan junto o en vez de los padres puede ser usual. Las contribuciones "voluntarias" de los trabajadores locales pueden considerarse técnicamente como trabajo forzoso bajo convenios internacionales existentes. Los esquemas formales de protección social más elemental, tales como seguro de accidentes, no existen o no funcionan. En todas éstas áreas tienen que adoptarse una serie de pasos involucrando plenamente a los actores sociales, para asegurar el progreso y evitar una situación en la que los programas de infraestructura intensivos en empleo fallen o tengan éxito solamente a costa de explotación del trabajador.

¿Para quién está escrita esta Guía?

Esta Guía es un primer paso de integración y de compartir una experiencia sobre la forma óptima en la que las instituciones nacionales existentes pueden servir a los trabajadores no organizados y a los pequeños empleadores y cómo las normas laborales relevantes pueden ser presentadas progresivamente en los programas de infraestructura intensivos en empleo. Está escrito para el siguiente grupo de lectores: ministerios de gobierno[1] responsables de los asuntos laborales y de construcción y mantenimiento de infraestructura, trabajadores y organizaciones de trabajadores, empleadores y organizaciones de empleadores, personal trabajando en el campo y asesores técnicos comprometidos en el diseño e implementación de proyectos de infraestructura urbana y rural, especialmente en los países en desarrollo.

[1] *Para simplificar la expresión, se usa el término ministerio de trabajo para designar al ministerio u otra autoridad gubernamental responsable de empleos y asuntos laborales, cualquiera sea su designación. El término de Ministerio responsable de obras públicas se usa para los ministerios u otras autoridades gubernamentales responsables de construcción y mantenimiento de infraestructura, cualquiera sea su designación.*

¿Por qué desarrollar esta Guía?



La OIT apoya a los proyectos y servicios intensivos en empleo en África, Asia y América Latina

Los actores sociales tienen un rol en la definición de la estructura y condiciones de los programas de infraestructura intensivos en empleo

Para mayor información:

Existen diferentes publicaciones que describen en más detalle los temas mencionados en cada sección. Estos temas incluyen, por ejemplo, los mecanismos de estimación de disponibilidad de mano de obra, los detalles de cálculo de los pagos de salarios, o las cantidades que los trabajadores pueden producir durante un día de trabajo. Al final de la sección de las páginas del lado derecho, enumeramos estas publicaciones según se relacionen a cada sección.

Referencias de los cuadros en esta sección

Se da la referencia. Al final de cada sección, en las páginas derechas, se cita el título y otra información bibliográfica sobre las fuentes de los ejemplos.

1.2 Formato y uso de esta Guía

Formato

Esta Guía ha sido preparada en **dos mitades coordinadas** con el fin de satisfacer la amplia variedad de demandas puestas en ella, por una gran variedad de audiencias. Una mitad – más formal, más concisa – se halla en la página de la izquierda. La otra mitad – una más popular, más detallada y orientada a la práctica – se halla en la página derecha. Las fuentes de información y referencia adicional se muestran al final de cada sección en la página del lado derecho. Ambas mitades están relacionadas de modo que el tema tratado en una página es desarrollado al mismo tiempo en la otra.

La Guía está dividida en cinco partes principales:

- **Parte 1** brinda una presentación del tema. Coloca al lector de esta Guía en el contexto de las cuestiones principales que giran en torno a la infraestructura basada en mano de obra. Por ejemplo:
  - ¿Son acaso los salarios de los trabajadores tan altos para no emplear personas en vez de máquinas?
  - ¿Por qué es importante tratar temas laborales en tales programas basados en mano de obra?
  - ¿El uso de contratistas privados es la mejor forma de implementar una política basada en mano de obra?
  - ¿Por qué es importante el uso de métodos basados en mano de obra para el desarrollo?
  - ¿De acuerdo a qué normas deben ser empleados los trabajadores en la infraestructura basada en mano de obra?

- **Parte 2** brinda algunas pautas de políticas y prácticas laborales en infraestructura basada en mano de obra. Esta está dividida en **secciones por temas** vinculadas a las funciones de personal y áreas del tema principal, incluyendo reclutamiento, fijación de salarios, motivación y disciplina.

  El formato para cada sección por tema es el mismo. Este:
  - presenta el **tema clave**
  - indica la **información requerida** y **consideraciones** importantes para la acción y toma de decisiones, y
  - brinda **experiencia de proyecto** del campo

  La experiencia de proyecto es elaborada en más detalle en las páginas del lado derecho, incluyendo las razones para el éxito o el fracaso, ejemplos de aplicaciones, calificaciones y excepciones.

- **Parte 3** brinda asesoría práctica a los ministerios gubernamentales responsables de los asuntos laborales y de la construcción y mantenimiento de infraestructura. Esta parte se focaliza mucho en las cuestiones especiales enfrentadas por estos ministerios al relacionarse a las otras partes, grupos e intereses operantes en este sector.

1.2 Formato y uso de esta Guía

- **Parte 4** brinda orientación práctica al segundo grupo meta de lectores: trabajadores y organizaciones de trabajadores. La sección más importante en esta parte explica los sistemas de salarios basados en la productividad, su importancia, los beneficios para los trabajadores y metodologías detalladas para prevenir abusos. También se consideran cuestiones organizacionales.

- **Parte 5** brinda orientación al tercer grupo meta de lectores: empleadores y organizaciones de empleadores. Aquí, se pone énfasis en la explicación de los beneficios potenciales para organizarse y sobre cuestiones que confrontan los nuevos empleadores que aplican métodos de mano de obra y las agrupaciones de contratistas.

- **Parte 6** brinda una serie de anexos sobre la documentación y la **Parte 7** es un índice para esta guía.

Usos posibles de esta Guía

Esta Guía ha sido escrita para el personal de campo que necesita orientación en este tema. Ésta busca ser lo más práctica posible. También busca ser útil en un rango de situaciones, por ejemplo:

- Por los ministerios u otras dependencias estatales o municipales responsables de obras públicas y ministerios de trabajo/empleo en:
  - Consideración de cuestiones de políticas
  - Capacitación de los contratistas emergentes
  - Sensibilización y capacitación de inspectores de trabajo
  - Consideración de reforma de regulaciones laborales, y
  - Enlace con las contrapartes del sector

- Por los trabajadores y organizaciones de trabajadores:
  - En el desarrollo de políticas y programas
  - Como una fuente autónoma de explicación de conceptos
  - En educación de trabajadores del sector
  - En considerar políticas nacionales de empleo basadas en mano de obra, y
  - En el enlace con las contrapartes del sector

- Por los empleadores y organizaciones de empleadores en:
  - Considerar los beneficios para organizarse
  - Desarrollo de las prácticas del personal
  - Diseño de documentación contractual, y
  - Enlace con las contrapartes del sector

LAS PARTES 2 A 5 DE ESTA GUÍA, EN LAS PÁGINAS DEL LADO IZQUIERDO, EMPLEAN EL SIGUIENTE FORMATO DE RESUMEN:

Tema clave:

La pregunta fundamental o el punto de interés de la sección.

Información requerida y consideraciones:

& Información requerida
& y hechos o circunstancias
& que deberían tomarse en cuenta
& al tomar decisiones que
& lleven a responder el tema o cuestión clave.

La experiencia del proyecto indica que:

& La OIT y la experiencia del proyecto a nivel internacional brindan indicaciones de lo que puede funcionar adecuadamente e inadecuadamente en relación a las decisiones y acción tomada para resolver el tema clave.

1.3 El costo de las obras intensivas en empleo

La cuestión principal que casi siempre surge en cualquier discusión sobre obras de infraestructura basados en mano de obra es el costo. Esta cuestión a menudo es discutida en conexión con la calidad de la obra, comparada particularmente con la calidad que puede obtenerse usando máquinas.

Los hallazgos de investigaciones anteriores y actuales sobre la materia y la experiencia de los proyectos concluyen que en casi todos los países en desarrollo, la mano de obra puede sustituir a las máquinas en aspectos significativos de construcción de infraestructura y mantenimiento. Se presentan los ejemplos en la página opuesta. En algunos casos, la mano de obra puede ser sustituida en forma más efectiva en un rango bastante pequeño de procesos de construcción o de mantenimiento, por ejemplo, solo en obras de excavación. Por lo general, sin embargo, el rango es bastante amplio, incluyendo (en el caso de los caminos) limpieza, remover raíces, excavación, entre otros. Un análisis reciente (Documento Técnico del Banco Mundial, No. 347, 1996) muestra que en los países donde las tasas de salarios están por debajo de US$4 por día, los programas a gran escala basados en mano de obra son económicamente viables.

Una política nacional que favorece el uso de la mano de obra tan frecuentemente como sea posible puede ser importante donde dicha opción sea factible. Esta es una parte importante de un entorno favorable por parte del gobierno para los métodos basados en mano de obra. Este entorno incluye regulaciones y procedimientos simples que permitan, por ejemplo, pagos regulares y puntuales, una medida de toma de decisiones descentralizadas y apoyo apropiado en gestión.

1.3 El costo de las obras intensivas en empleo

Estudios comparativos llevados a cabo en países tan diferentes como Ghana, Lesotho, Madagascar, Rwanda, Zimbabwe, Camboya, República Democrática Popular de Lao y Tailandia muestran que la opción basada mano de obra:

(i) fue, en términos financieros, cerca de 10-30% menos costosa que la opción más orientada al uso de equipos;

(ii) redujo los requerimientos de divisas en un 50-60%; y

(iii) creó, por la misma cantidad de inversión, dos a cinco veces más empleo.

Ghana

En Ghana, los pequeños contratistas fueron capacitados para rehabilitar y mantener caminos de acceso usando los métodos intensivos en empleo. El programa creó unos 20 000 años de trabajo entre 1989 y 1996 para la construcción de unos 1 400 Km de caminos, y asistió en el establecimiento de 93 empresas contratistas locales, de las cuales 54 fueron equipadas con equipo adecuado de solidificación y de trayectoria. Cerca de 600 personas del área de administración y de supervisión fueron capacitadas. Cada contratista reconstruyó unos 15-20 Km de caminos de grava por año con un costo promedio de US$ 10 000. Comparando la tecnología intensiva en empleo con obras similares realizadas por contratistas que usan métodos convencionales intensivos en equipos, se halló que el primero:

- creó 320% más de empleo (en promedio 2 500 días de trabajo fueron requeridos para construir 1 km de camino de grava de alta calidad);
- fueron, en términos financieros, un 10% menos costosos;
- redujeron las divisas requeridas en un 50%; y
- fueron comparables, en todos los aspectos, en términos de estándares de calidad.

Madagascar

Un estudio independiente se efectuó en 1996 para examinar el impacto de los siguientes programas basados en mano de obra (HIMO – Haute Intensité de Main-d'Oeuvre) sobre la economía nacional y para comparar estos con los programas intensivos en equipos:

- Programa de infraestructura multi-sectorial (financiado por PNUD y UNICEF);[1)]
- Fondo de desarrollo social (Fonds d'Intervention pour le Développement – Banco Mundial);
- Programa de Obras en los suburbios de Antananarivo (Travaux HIMO urbain – Banco Mundial, PMA con la OIT como agencia ejecutora);
- Programa de caminos rurales en Antsirabe (NORAD);
- Proyecto de desarrollo basado en la zona de Amabato – Boeny (financiado por PNUD y FNUDC);
- Proyecto de desarrollo basado en la zona de área del sur afectada por la sequía (FNUDC, PMA, PNUD);
- AGETIPA (programa de obras urbanas en Antananarivo – Banco Mundial).

Se halló que los programas basados en mano de obra:

- Crearon dos o cinco veces más empleo;
- En términos financieros, fueron 30% menos costosos; y
- Redujeron las divisas requeridas en un 30%.

[1)] Ver tabla de abreviaciones para los nombres completos.

Con respecto a la calidad, no existe duda de que la calidad de la infraestructura hecha por mano de obra y pequeños medios mecánicos puede rivalizar con aquella hecha por las máquinas grandes. Ésto es particularmente cierto cuando se presta atención en la selección del sitio, supervisión del proceso de producción y aplicación de técnicas adecuadas de producción.

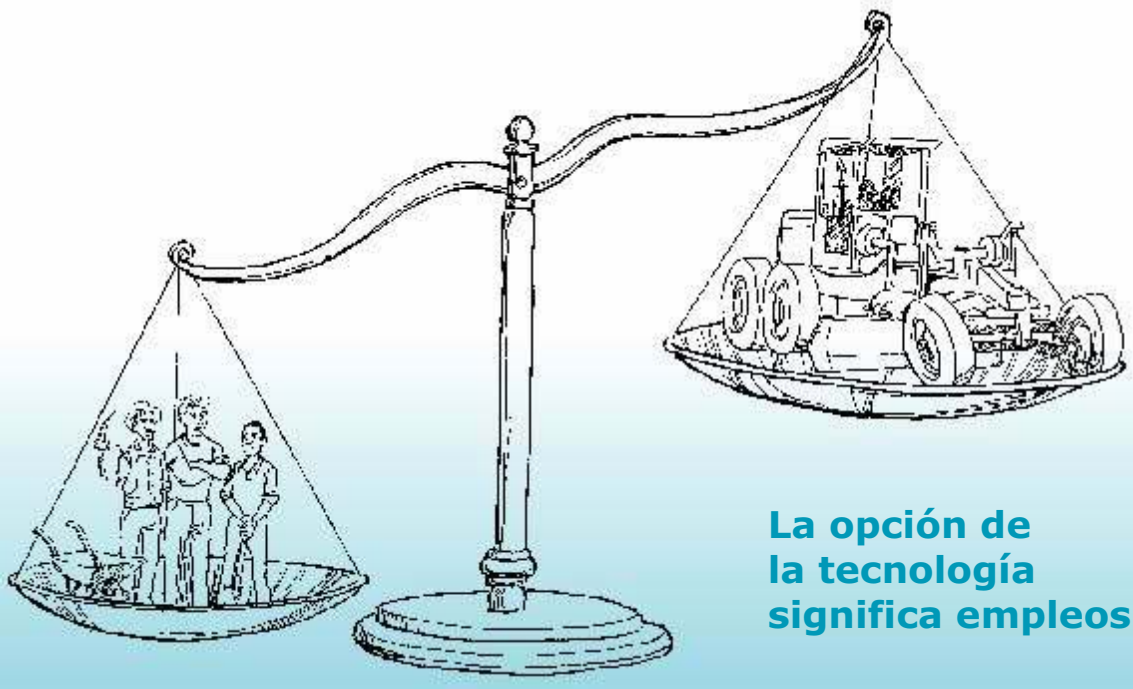
Algunas veces existen dificultades con los salarios mínimos legales (o regularizados). En algunos casos la tasa es muy alta, comparada con los salarios de la mano de obra no calificada prevalecientes del mercado para obras similares en las áreas referidas, para que el proyecto sea económicamente viable, mientras que en otros casos la tasa mínima es demasiado baja como para atraer y motivar a los trabajadores. No existe una fácil generalización del impacto de los salarios mínimos legales sobre los costos y comparaciones de costos con la producción basada en máquinas. Este tema es discutido en más detalle en la Parte 2, en la sección de *Bases de remuneración*.

Lesotho

En 1995, un análisis comparativo de la OIT entre las técnicas basadas en mano de obra y las basadas en el uso de equipos en el sector de caminos de Lesotho mostró que la opción basada en mano de obra para la construcción de caminos rurales en áreas montañosas remotas fue 37% menos costosa que la opción basada en el uso de equipos, aún a una tasa salarial relativamente alta de US$ 4.90 por día (salario mínimo establecido cuando se efectuó el estudio). La tasa de salario de equilibrio para Lesotho, es decir, el nivel de salario hasta el cual la técnica basada en mano de obra permanecía más competitiva que la técnica basada en el empleo de equipos fue US$ 14.50 por día, la cual es excepcionalmente alta (en muchos países el salario de equilibrio no es más alto de US$ 4). El gran margen se debe a los altos costos de movilización y dificultad operacional de los equipos en las regiones montañosas de Lesotho. Ya que el sector de construcción de Lesotho depende casi enteramente de contratistas extranjeros, el desarrollo de una industria basada en mano de obra local podría ser muy competitiva comparada con los contratistas extranjeros que trabajan con equipos. En América Latina no existe mayormente el caso de construcciones realizadas por empresas extranjeras.

Zimbabwe

El mismo estudio mostró un margen bastante estrecho en Zimbabwe. Mientras que la tasa de salario mínimo en el tiempo del estudio había ascendido a US$ 2.82 por día, el salario de US$ 1.14 fue aún aplicado en las áreas rurales. En esta última "precio oferta de mano de obra", la tecnología basada en mano de obra fue 38% menos costosa que aquella basada en equipos. Sin embargo, con la tasa de salario mínimo de US$ 2.82, la tecnología basada en mano de obra fue sólo marginalmente ventajosa (es decir, 4%), siendo la tasa de US$ 3.30 la tasa de salario de equilibrio. En este caso, el estudio concluyó que cualquier aumento sustancial en esa tasa de salario podría hacer que la tecnología basada en mano de obra sea más costosa, a no ser que haya un aumento equivalente en los costos de equipos. En el intermedio, la devaluación de la moneda local en 1997/98 ha hecho al método basado en mano de obra mucho más barato en dólares.



La opción de la tecnología significa empleos

Para mayor información:

OIT/ASIST : Libro de experiencias sobre tecnologías basadas en mano de obra: Un catálogo de publicaciones clave.

Stock, E.A y de Veen, J: *Expanding labour-based methods for road works in Africa*. Documento Técnico del Banco Mundial No. 347, Banco Mundial, Washington (1996).

Majeres, J. y de Veen, J.: *Employment-intensive investments in transport: An entry point to employment generation and poverty alleviation*, OIT Ginebra (1997).

Van Imschoot, M.: *Agua como fuente de empleo: Revista Internacional de Trabajo, Volumen 13, No. 1 (Número especial)*, OIT Ginebra (1992).

Martens, B.: *Etude comparée de l'efficacité économique des techniques à haute intensité de main-d'oeuvre et à haute intensité d'équipement pour la construction de routes secondaires au Rwanda, BIT, Genève, Série «Etudes et débats»,* avril 1991.

Taylor, G., IT Transport Ltd: *Cost comparison between labour-based and equipment-based methods for roadworks: A case study from Ghana* (projet, 1998), DFID Programa de Investigación y Desarrollo de Tecnología R6239.

Granath, M. y Weström, B.: *A comparison of the costs of labour-based and equipment-based approaches to feeder road rehabilitation in Mozambique* (Tesis de Maestría, 1997), Universidad de Tecnología Chalmers, Göteborg.

Referencias de los cuadros en las secciones 1.1 a 1.3

Definición clave: Basado en la Mano de Obra: Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Revista Internacional del Trabajo, Volumen 131, Número 1 (edición especial).

"Basado en Mano de Obra", "Intensivo en Empleo", "Intensivo en Mano de Obra": Howe, J. y Muller, H.: Undergraduate course in labour-based road engineering, Módulo 1, OIT, Ginebra (1995).

Involucramiento del sector privado: De Veen, J. y Tessem, T.: Labour-based contracting, on the road to the 21st century, OIT, Harare (1996).

Ghana: Departamento de Caminos Peatonales (DFR), compilado por E. N. Ashong: Mejoramiento de caminos basado en mano de obra en Ghana, El desarrollo y uso de contratistas a pequeña escala, DFR Accra (1996).

Madagascar: Razafindrakoto, M. y Roubard, F: L'approche á haute intensité de main-d'oeuvre: Une opportunité pour Madagascar; essai de cadrage macro-économique, Séries Réflexions sur le développement, Documento de discusión No. 8, OIT, Ginebra (1997).

Lesoto y Zimbabue: Lennartson, M, y Stiedl, D: Opción tecnológica, Hombre o máquinas, Documentos presentados en el Seminario de Difusión de Información y Asesoría Política a los Estados Miembros de los Programas Laborales Intensivos en Empleo, OIT, Harare (1995).

1.4 La importancia de la mano de obra en las actividades intensivas en empleo

La mano de obra es fundamental en las actividades intensivas en empleo ya que constituye el principal medio de producción. Unas políticas y prácticas laborales adecuadas son por ello críticas para el trabajo productivo y producción de calidad.

Un número cada vez mayor de países hacen un uso intensivo de la mano de obra en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura. Esta Guía busca establecer un cuadro para tratar cuestiones laborales en el desarrollo de infraestructura y mejorar con ello las políticas y prácticas laborales vigentes. También brinda ideas para mejorar la productividad y el monitoreo, y para asegurar una mejor conformidad con las normas laborales nacionales e internacionales.

En general, la motivación y la productividad de los trabajadores son influidas por una variedad de factores inter-relacionados. Los factores importantes incluyen condiciones de trabajo, organización y administración del lugar de trabajo, uso de programas de incentivos, acceso a herramientas adecuadas y equipo ligero, y una comunicación efectiva entre los trabajadores y los diferentes niveles de administración.

Un mínimo aceptable de condiciones de trabajo están referidas a medidas para asegurar la seguridad e higiene, tales como medidas para prevenir los accidentes en el lugar de trabajo y obtener cobertura de seguro para dichos accidentes, acceso a los artículos de primeros auxilios y provisión de agua. La organización y administración del lugar de trabajo incluyen un personal de supervisión bien entrenado, capaz de establecer tareas de trabajo[1] equitativas para las diferentes actividades y organizar la fuerza laboral de modo que cada trabajador pueda desempeñarse efectivamente. Los incentivos para los trabajadores pueden tener diferentes formas: pagos extras por resultados de calidad y producción regular, tiempos de trabajo reducidos obtenidos por la finalización de una tarea acordada, pago por unidad de producción y recompensas por el mejor desempeño. Una alta calidad y herramientas manuales bien diseñadas son esenciales para incrementar la productividad, mientras que la calidad puede asegurarse por el acceso a diferentes tipos de equipo ligero necesarios. Finalmente, uno de los factores motivadores más importantes es un buen flujo de comunicación en el lugar de trabajo entre los trabajadores y supervisores, y entre supervisores y los niveles más altos de gestión. Un monitoreo regular y procedimientos de retroalimentación, señalando las medidas correctivas donde sean necesarias, contribuirán en gran medida al bienestar y sentido de pertenencia de todos los involucrados y consecuentemente, un funcionamiento efectivo de la obra.

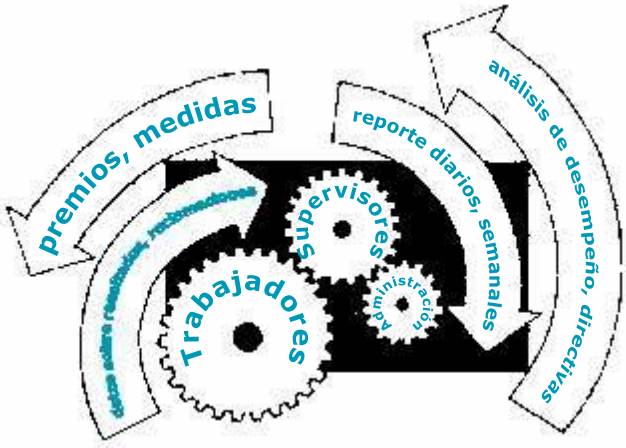
[1] *Tareas que se espera que un trabajador promedio puede completar en seis o siete horas de trabajo continuo.*

1.4 La importancia de la mano de obra en las actividades intensivas en empleo

- & Organización y administración de la obra
- & Esquemas de incentivos (pagos extras, recompensas, trabajo por tarea, por unidad)
- & Seguridad e higiene
- & Prevención de accidentes y cobertura de seguro
- & Diseño y calidad de herramientas
- & Condiciones ambientales
- & Pago regular y puntual
- & Comunicación efectiva

Bajos costos, resultados de alta calidad

Motivación y producción del trabajador



Comunicación

Las obras basadas en mano de obra requieren trabajadores motivados

Para mayor información:

Edmonds, G, y de Veen, J.: *Technology choice for the construction and maintenance of roads in developing countries: Developments and guidelines*, OIT Ginebra (1991).

1.5 Contratación vs. obras ejecutadas por administración pública, construcción vs. mantenimiento

Existen importantes diferencias entre el trabajo realizado por contratistas privados o directamente por una agencia de gobierno ("obras ejecutadas por administración pública"). Los contratistas privados son capaces de actuar en forma flexible, de forma no burocrática y por ello estar en la capacidad de recompensar un buen desempeño y una operación eficiente. Este enfoque reduce el rol directo del gobierno, pero incrementa sus responsabilidades en la gestión y administración del contrato. Las obras ejecutadas por administración pública, por otro lado, significan trabajar en un entorno regulado, a menudo inflexible, con regulaciones fijas.

1.5 Contratación vs. Obras ejecutadas por administración pública, construcción vs. mantenimiento

¿Contratista o empleado? Una lección de Kenya

En Kenya, los caminos de acceso rurales son mantenidos por medio de un "sistema hombre - distancia". Este se describe a continuación:

> "El sistema usado es para contratar a un trabajador que haga el mantenimiento de una cierta distancia del camino a cambio de un salario mensual fijo. Se le brinda las herramientas requeridas por el Programa Rural de Caminos de Acceso (PRCA) y su trabajo es evaluado por lo menos una vez al mes por un inspector de mantenimiento designado por el ingeniero de caminos de acceso. El pago se hace mensualmente. Si el camino no ha sido mantenido en forma satisfactoria, se retiene el pago hasta que el camino sea restaurado y se halle en una condición aceptable.
>
> Cada hombre trabaja a medio tiempo y se le paga por 12 días laborales al mes a la tasa actual PRCA para mano de obra casual. En muchos casos, esto significa que un hombre es responsable por uno a dos kilómetros del camino. El promedio de extensión nacional es de 1,7 Km por hombre.
>
> La idea básica es que los trabajadores de mantenimiento sean los primeros empleados de una unidad de construcción de caminos de acceso. Esto asegura que tengan conocimientos en construcción de caminos y el estándar en el cual deben ser mantenidos. Se eligen a los trabajadores que viven junto al camino y que han mostrado responsabilidad y un buen desempeño; además de eliminar la necesidad de transporte del trabajador, esto tiene la ventaja adicional en la posibilidad de que su localidad puede ejercer presión sobre ellos para mantener el camino en buen estado".

¿En este caso el trabajador es un empleado del gobierno o un contratista?

La intención es que él es un contratista. Ésto quita a la agencia de gobierno "cliente" una cierta cantidad de responsabilidad que de otro modo podría tener como empleador – seguridad social y otros beneficios – y también brinda al trabajador la oportunidad de crecer como empresario.

Lección: La experiencia sugiere que es mejor desarrollar un contratista como contratista y no un empleado o cuasi-contratista. Para hacer esto:

- Otorgar un préstamo (si es necesario) para que él compre las herramientas.
- No basar explícitamente el precio pagado al contratista sobre un salario mínimo (si bien esto puede ser un factor al considerar qué pagar al contratista).
- Decirle al contratista las especificaciones que debe cumplir antes del pago, y hacer que acceda a capacitación si aquellas especificaciones no son entendidas.
- Si se desea, dar una oportunidad de crecimiento – permitiendo que contrate a otros empleados, o permitiendo que los buenos contratistas asuman la responsabilidad de mayores distancias del camino.

Colombia: Mantenimiento de caminos por contrato

El Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) en Colombia inició en 1984 un proyecto de mantenimiento de caminos mediante micro-empresas. En 1993, unas 400 de estas empresas mantenían la mayor parte de 25 000 Km. de la red de caminos de Colombia y emplearon aproximadamente a 5 000 trabajadores no calificados para este propósito. Las micro-empresas se establecieron por su cuenta como una asociación con personalidad jurídica reconocida por el Departamento Nacional de Cooperativa. MOPT firma contratos de trabajo con las empresas establecidas para el mantenimiento de una sección de camino determinada durante un año. El precio por Km. es fijado por el Instituto Nacional de Caminos. Se hace un pago anticipado por las herramientas y se hacen pagos adicionales al mes, en el caso de que los estándares y objetivos de mantenimiento hayan sido cumplidos.

Las ventajas de las obras ejecutadas por administración pública usualmente incluyen condiciones de trabajo reguladas, salarios puntuales y garantizados y seguridad para la fuerza laboral. Con un contratista privado, estas ventajas pueden ser aseguradas por medio de procedimientos contractuales, documentos contractuales apropiados, un adecuado monitoreo y control por el cliente. La complejidad y nivel de esta medidas varían con el tamaño del contrato (construcción o mantenimiento) y el número o tipo de trabajadores involucrados. La **construcción** de infraestructura combina importantes inversiones únicas empleando a muchos trabajadores casuales. El **mantenimiento**, por otro lado, combina las inversiones constantes de menor importancia con empleo permanente de pocos trabajadores.

Diferentes estrategias de implementación afectan la gestión y productividad de los trabajadores empleados en actividades basadas en mano de obra, y con ello la aceptabilidad de las políticas de inversión intensivas en empleo. Tales estrategias también cambian las responsabilidades y roles del gobierno, del personal técnico y de planeamiento, asesores de proyecto[1] y de políticas, ministros de trabajo y contratistas, como se mencionó anteriormente. Las diferentes secciones de la Guía indican qué temas tienen que ser considerados y tratados, de modo que las responsabilidades y roles puedan ser asumidos por los socios del proyecto en el contexto de un proyecto particular.

[1] *En esta Guía, el término "proyecto" se refiere a cualquier actividad de construcción o mantenimiento basada en mano de obra, ejecutadas por administración pública o contratista privado, con o sin asistencia internacional.*

Contratación vs. Obtas ejecutadas por administración pública, construcción vs. Mantenimiento

Perú: Mantenimiento de caminos por contrato

El Gobierno de Perú inició en 1995 un plan nacional de rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales a través del Programa Caminos Rurales (PCR) que enmarca sus acciones dentro de una política de pacificación y una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema. El PCR selecciona las zonas de intervención e inicia un proceso de planificación participativa en el que intervienen autoridades municipales y de las comunidades beneficiarias, quienes definen las rutas que serán atendidas. Luego se realizan los estudios técnicos mediante contratación de consultores locales. Los trabajos de rehabilitación son efectuados por contratistas nacionales seleccionados mediante licitación o concurso público. La ejecución de las obras procura un uso intensivo de mano de obra en aquellas actividades donde es posible sustituir, con eficiencia, el recurso máquina como en la explotación de canteras, acarreo de materiales, etc.

Terminada la rehabilitación entran en operación micro-empresas (ME) que se encargan del mantenimiento rutinario de los caminos. Las ME son promovidas por el PCR entre los pobladores que habitan las proximidades de la vía. Hasta 1999 se habían generado 350 ME que tenían a su cargo el mantenimiento de 12 000 Km. de carreteras vecinales, las cuales crearon 4 500 plazas de empleo estable para trabajadores no calificados, con ingresos por encima del promedio de la localidad. Las ME adoptan la modalidad jurídica de Asociaciones Civiles Sin Fines de Lucro que no pueden distribuir utilidades pero tienen facultades legales para contratar la ejecución del servicio.

Cada ME suscribe con el PCR un contrato para mantener un tramo de camino de unos 30 a 35 Km. por el período de un año. La tarifa establecida es de US$ 1 200 Km./año. El PCR concede pagos adelantados para la adquisición de herramientas y equipos y hace pagos mensuales por el servicio, verificando previamente el cumplimiento de los estándares y objetivos de mantenimiento. Si esta condición se cumple a satisfacción el contrato es renovado por un año adicional.

Cada ME cuenta con 12 a 15 trabajadores, dependiendo de la extensión del tramo asignado. El rendimiento promedio de cada trabajador es de 2.7 Km./año. La labor, sin embargo, se ejecuta por medio de cuadrillas que siguen una programación semanal/anual del trabajo, la cual depende de las condiciones físicas del terreno, el clima y el volumen de tráfico de la ruta. Dicha programación es elaborada por los ingenieros supervisores del PCR en coordinación con los directivos de las ME.

La idea básica es que el PCR se relacione con la ME por medio de un contrato de servicios que no genere obligaciones de tipo laboral. Los trabajadores son asalariados de la ME y por tanto crean vínculo laboral sólo con su empresa. Dicho vínculo se mantiene en la medida que los trabajadores logran los estándares de calidad establecidos y cumplen los reglamentos de trabajo. El PCR ha reportado la formalización de contratos para trabajos complementarios con las ME como son la ejecución de obras de mejoramiento, reparación de puentes y obras de arte no contempladas en los contratos de servicio.

Lecciones aprendidas:

1. El sistema asegura que los trabajadores adquieran conocimientos técnicos en mantenimiento rutinario y gradualmente en mantenimiento periódico y en construcción de caminos.
2. Los trabajadores adquieren actitudes empresariales pues se hacen responsables no sólo de la ejecución del servicio sino también de la gestión técnica, administrativa y de desarrollo de su ME.
3. Esta actitud, más la forma jurídica que impide la distribución de utilidades, promueven un mecanismo de reproducción ampliada del capital, en tanto las utilidades se destinan a la promoción de proyectos productivos necesarios al desarrollo de la comunidad (panaderías, molinos de granos, granjas de animales menores, etc.). A inicios del año 2000 el PCR reporta la existencia de 160 proyectos de este tipo.
4. Los trabajadores cobran por igual el salario mínimo nacional, sin que se premie su eficiencia o mayor responsabilidad dentro de la ejecución del trabajo. Asimismo, las tarifas del servicio se han fijado sin considerar diferencias geográficas, topográficas y climáticas de los caminos, lo que arroja rendimientos diferenciados de las ME, ajenos a su productividad o eficiencia. Por esta razón algunas ME no cumplen con el pago de obligaciones sociales de salud y jubilación.

Para mayor información:

Taylor, G., IT Transport Ltd: Force account or contractors? A comparison of Kenya and Ghana, 5to Informe del Seminario Regional, *Tecnología basada en mano de obra, Una revisión de la práctica actual*, OIT/ASIST 1996.

Referencias de los cuadros de esta sección

¿Contratista o Empleado? Una lección de Kenya: de Veen, J.: *El Programa de Caminos de Acceso Rurales, Tecnología Apropiada en Kenya*, OIT Ginebra (3ra impresión 1984).

Colombia y Perú, Mantenimiento de caminos por contrato: Choy-Sánchez, J. y Pait Volstein, S., IPES Lima: *Estudio de resultados en programas de mantenimiento rural en Colombia, Perú y Uruguay*, OIT Lima (1997).

1.6 Política de desarrollo

Las actividades basadas en mano de obra, desarrollo de contratistas y toma de decisiones en temas laborales están relacionadas a las políticas generales de desarrollo

- Una política basada en mano de obra (y la implementación de obras basadas en mano de obra) no debe ser vista en forma aislada de objetivos más amplios al considerar su impacto de desarrollo. Por ejemplo, el empleo de mujeres en obras basadas en mano de obra en formas no tradicionales puede influir en otros sectores de la economía.

1.6 Política de desarrollo

Los programas de obras intensivas en empleo deben llevar al desarrollo de la capacidad productiva local por medio de inversiones efectivas dirigidas a los que tienen menos recursos y ser colocados en la perspectiva de crecimiento económico a largo plazo. Por ello, las políticas de inversión deben dirigirse hacia la creación de empleo y objetivos sociales, y – muy importante – ser acompañadas por medidas que aseguren efectividad en términos de costo, resultados de calidad y generación de capacidad local tanto en los sectores públicos como privados.

Sudáfrica: Libro verde sobre Reforma de los Procedimientos de Licitación Pública

La adjudicación con objetivos específicos (objetivos socio – económicos especificados en documentación contractual):

- Puede ser un instrumento importante de política gubernamental;
- Su valor no solo es monetario;
- Especificaciones relacionadas al desarrollo de recursos humanos, pero también al desarrollo socio-económico y aspectos técnicos;
- Asegura la participación de grupos meta para construir obras.

Requiere:

- Desarrollo de un entorno favorable; y
- Participación estructurada**.**

En relación al impacto económico potencial de la tecnología basada en mano de obra, es de gran interés estimar qué proporción de las inversiones de infraestructura total pueden ser ejecutadas con mano de obra y métodos basados en recursos locales. En base a hipótesis de trabajo precisas antes que conservadoras, el impacto potencial en los países seleccionados ha sido estimado como se muestra a continuación:

Ghana

En Ghana, si solo 20% de la inversión pública y 10% de la inversión privada en infraestructura fuera ejecutada con métodos basados en mano de obra, esto podría ascender a un presupuesto de inversión basada en mano de obra de cerca de US$ 100 millones al año; esto podría generar 50 000 empleos directos y 75 000 empleos indirectos más que aquellos que podrían ser creados por métodos convencionales de construcción. Estas cifras deben ser comparadas con el objetivo de creación de empleo en el país de 50 000 empleos por año, para toda la economía.

- Las decisiones políticas en opción tecnológica tienen la probabilidad de ser ejecutadas en una forma diferente de las que se ejecutan actualmente si se toman en cuenta impactos más amplios de desarrollo. Al tomar decisiones de opción tecnológica, el desarrollo de recursos humanos e instituciones es el principal beneficio de desarrollo a ser considerado. Usualmente, no es apropiado confiar en un análisis económico a corto plazo aislado de la toma de decisiones en opción tecnológica.

- ¿Los contratistas pueden ser alentados a responder a objetivos de desarrollo? La experiencia ha mostrado que las políticas promocionales públicas – como parte de un entorno favorable – pueden ser desarrolladas en relación a la adjudicación pública, así como al desarrollo y gestión del sector privado.

Senegal, Burkina Faso y Côte d'Ivoire

En enero de 1994, 13 estados miembros de la región CFA de África Occidental decidieron devaluar su moneda local, el franco CFA, en un 50%. Esta medida, que duplica los precios de bienes importados y hace que los productos locales sean más competitivos, podría tener consecuencias importantes en el campo de políticas de inversión en el sector de infraestructura de estos países. Un estudio de la OIT indica que en estos tres países:

- Existen métodos alternativos de construcción que pueden ahorrar 50% de los costos en divisas y que pueden permitir la creación de casi el doble de empleos;
- En 1994, el componente de mano de obra en proyectos de infraestructura fue estimado en 15% del costo de inversión total. Un aumento del 10% sobre el término medio en el sector de construcción y de obras públicas podría generar un adicional de 95 000 empleos en los tres países: 38 000 directamente y 57 000 indirectamente;
- Si los materiales importados fueron reducidos en un 10%, el impacto favorable en la balanza comercial puede ascender a 23 billones de francos CFA (US$ 45 millones).

Madagascar

En Madagascar, el monto gastado en proyectos de infraestructura basada en mano de obra ascendió en 1995 a 70 billones de francos de Madagascar (casi US$ 20 millones), creando 35 000 empleos adicionales, dos tercios indirectamente por medio del efecto multiplicador de la inyección monetaria en la economía local. La importancia de estos efectos indirectos se originó principalmente del hecho de que se consume una gran proporción del ingreso familiar y que solo una menor proporción de consumo de la zona consiste en bienes importados.

Los 3 500 000 días de empleos creados en 1995 por medio de programas de infraestructura basada en mano de obra, equivalentes a 13 600 empleos a tiempo completo, fueron equivalente al 30% de empleo no agrícola generado en los sectores formales secundarios y terciarios.

Para mayor información:

Majeres, J. y de Veen, J.: *Labour-intensive investment in infraestructure: An entry point to employment generation and poverty alleviation*, OIT Ginebra (1997).

Referencias de los cuadros en esta sección

Sudáfrica: Libro verde sobre Reforma de los Procedimientos de Licitación Pública: Government Gazette, Vol. 382, No. 17928, *Green paper on public sector procurement reform in South Africa*, Gobierno de Sudáfrica, Pretoria (1997).

Ghana: *UE/OIT Study on structural adjustment and employment in Ghana*, OIT/Comunidad Europea (1993).

Senegal, Burkina Faso y Côte d'Ivoire: Bynens, E.: *Politiques d'investissement et utilisation intensive des ressources locales: Perspectives pour la création d'emplois et l'economie de devises dans les pays de la zone CFA* (setiembre 1994).

Madagascar: Razafindrakoto, M. y Roubard, F: *L'approche á haute intensité de main-d'oeuvre: Une opportunité pour Madagascar; op. cit.*

1.7 Normas internacionales de trabajo

Esta Guía está inspirada en las normas internacionales de trabajo adoptadas por los empleadores, trabajadores y gobiernos en los Estados Miembros de la OIT. Las sugerencias de la Guía concuerdan con las normas relevantes de OIT: también brindan ideas prácticas sobre cómo dar efecto a aquellas normas en infraestructura intensiva en empleo.

Las normas de la OIT toman la forma de Convenios y Recomendaciones. Los Convenios son tratados que pueden ser ratificados por un país; al ser ratificados, viene a ser legalmente aplicables en el país, el cual debe seguir su contenido y es sujeto de monitoreo y revisión por la OIT. Las Recomendaciones complementan los Convenios y no son objeto de ratificación; ellas brindan información adicional variada y detallada que pueden facilitar que un país ponga en efecto un Convenio.

Existen una serie de razones por las que las normas internacionales de trabajo son tomados como una fuente de inspiración para esta guía.

En primer lugar, la Guía es una publicación de la OIT, la cual tiene el mandato expreso de promover la implementación de las normas laborales adoptadas por las delegaciones tripartitas de sus Estados Miembros en la Conferencia Internacional Anual de Trabajo.

En segundo lugar, y quizás mucho más importante, la experiencia muestra que mucho del conocimiento en normas internacionales de trabajo dan sentido a las estrategias basadas en mano de obra a largo plazo. Esto se observa particularmente cuando se consideran los objetivos sociales más elementales, junto con la construcción y mantenimiento de infraestructura.

Tercero, casi todos los países que adoptan políticas basadas en mano de obra están comprometidos con uno o más normas internacionales de trabajo relevantes. Por ello para esta Guía es natural puntualizar cómo estas obligaciones asumidas en forma voluntaria pueden ser implementadas en forma óptima y especialmente cuando los donantes internacionales están involucrados en las actividades. Más aún, las actividades basadas en mano de obra deben, en todos los casos, respetar los derechos humanos básicos sin adoptar, por ejemplo, medios que resulten en mano de obra forzosa.

Por supuesto, puede ser más difícil implementar a corto plazo obras basadas en mano de obra en línea con las normas internacionales de trabajo. Se requieren inversiones en términos de costo y energía. Sin embargo, la experiencia a largo plazo de proyectos previos, como es escrita en esta Guía, sugiere enfáticamente que las operaciones consistentes con estas normas tienen mayores probabilidades de lograr éxito a largo plazo y sus objetivos de desarrollo.

Los trabajadores empleados en proyectos de infraestructura basada en mano de obra son por lo general trabajadores locales casuales. Además, los contratistas frecuentemente operan en forma individual. Estas categorías de trabajadores usualmente no están organizados ni representados, por lo que resultan una categoría especial de trabajadores. El tamaño de los programas intensivos en empleo y su difusión en el mercado están creciendo rápidamente, tanto como el número de trabajadores involucrados. Esto implica que existen nuevos requerimientos a las regulaciones laborales apropiadas y modificadas, y nuevas oportunidades para organizaciones de trabajadores y empleadores de modo que lleguen a involucrarse en su desarrollo y extender su membrecía. Estas regulaciones deben respetar ciertos derechos básicos y condiciones de trabajo de los trabajadores, con lo cual se logra estimular la productividad de los trabajadores.

1.7 Normas intrnacionales de trabajo

CONVENIOS

- **Ratificables**
- **Obligaciones internacionales**

RECOMENDACIONES

- **Orientación que complementa el Convenio**

Legislación laboral apropiada para trabajadores casuales locales y contratistas “individuales”

Algunos de las normas relevantes de la OIT que se discuten en esta Guía – y que deben ser respetados por abordar derechos fundamentales – son brevemente resumidos en los siguientes párrafos.

Igualdad

Los varones y las mujeres deben recibir igual cantidad de pago por trabajo de igual valor

CONVENIO SOBRE IGUALDAD DE REMUNERACIÓN, 1951 (No. 100)

Las personas deben tener la misma oportunidad y trato en el empleo y ocupación. No debe existir discriminación de personas en su empleo y ocupación por su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social, o cualquier otra base establecida fuera de la legislación nacional.

CONVENIO SOBRE LA DISCRIMINACIÓN (EMPLEO Y OCUPACIÓN), 1958 (No. 111)

Libertad, No al trabajo forzoso

No debe exigirse un trabajo o servicio a cualquier persona bajo amenaza de penalidad o bajo circunstancias en las que la persona no se ofrezca en forma voluntaria

CONVENIO SOBRE EL TRABAJO FORZOSO, 1930 (No. 29)

No debe exigirse a ninguna persona un trabajo o servicio:

- Como medio de coerción política
- Como un método de movilización y empleo de mano de obra con propósitos de desarrollo económico
- Como medio de disciplina laboral
- Como castigo por haber participado en huelgas
- Como un medio de discriminación racial, social, nacional o religiosa

CONVENIO SOBRE LA ABOLICIÓN DEL TRABAJO FORZOSO, 1957 (No. 105)

IGUALDAD

Algunos sistemas de trabajo y de pagos son más igualitarios que otros

NO AL TRABAJO FORZOSO

Libertad de asociación

Todos los trabajadores rurales – personas dedicadas a la agricultura, artesanía u ocupaciones relacionadas en un área rural – ya sea si ganan un salario o si son auto-empleadas, tendrán el derecho de establecer y conformar asociaciones por su propia elección. Tales organizaciones deben ser independientes, de carácter voluntario y deben ser libres de toda interferencia, coerción o represión. Esta será un objetivo de la política nacional referente al desarrollo rural para facilitar el establecimiento y crecimiento, en forma voluntaria, de organizaciones fuertes e independientes de trabajadores rurales. Debe adoptarse y llevarse a cabo una política nacional para promover activamente estas organizaciones y eliminar los obstáculos para su establecimiento, crecimiento y obtención de actividades legales.

CONVENIO SOBRE LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES RURALES, 1975 (No. 141)

Los trabajadores y empleadores deben tener el derecho de establecer y conformar organizaciones por su propia elección, sin autorización previa. Estas organizaciones deben tener el derecho de definir sus propias reglas, elegir sus representantes con total libertad, y organizar su administración, actividades y programación sin interferencia de autoridades públicas.

CONVENIO SOBRE AL LIBERTAD SINDICAL Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN, 1948 (No. 87)

Los trabajadores deben ser protegidos de acciones de discriminación. Las organizaciones de trabajadores y empleadores deben ser protegidos de interferencia de cada uno. Se deben adoptar medidas apropiadas para promover la negociación voluntaria entre empleadores u organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores con el fin de establecer términos de empleo por medio de un acuerdo colectivo.

CONVENIO SOBRE EL DERECHO DE SINDICACIÓN Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1949 (No. 98)

Edad mínima

Ninguna persona por debajo de los 15 debe ser empleada o debe trabajar. Ninguna persona por debajo de los 18 debe ser empleada o trabajar bajo circunstancias arriesgadas.

CONVENIO SOBRE LA EDAD MÍNIMA, 1973 (No. 138)

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Asociación significa fortaleza y una mejor negociación por medio de la unidad y la representación

EDAD MÍNIMA

Mozambique

Una misión de revisión en 1997 de un proyecto de caminos urbanos en Mozambique con trabajadoras halló que el proyecto empleó a algunas chicas menores de 14 años y también a mujeres que trabajaban con sus niños cargados a sus espaldas. Las medidas adoptadas fueron: i) los niños por debajo de la edad deben ser inmediatamente retirados de la obra y, si es posible, ayudarlos para que asistan a la escuela; y ii) se les debe brindar asistencia a las mujeres en el cuidado de sus niños por medio de un pago adelantado de sus salarios, los que deben ser pagados mensualmente y en forma puntual.

En esta guía se examinan otras normas relevantes de la OIT. La experiencia muestra que estos pueden contribuir al desarrollo de infraestructura intensiva en empleo.

Salarios mínimos

Los salarios mínimos deben ser establecidos para grupos de remunerados, en consulta con organizaciones de empleadores y trabajadores, donde la autoridad competente nacional los halle apropiados. Los salarios mínimos, donde existan, deben tener la fuerza de la ley y no deben ser objeto de supresión; una falla en el pago de salarios mínimos debe ser objeto de sanciones penales u otras sanciones.

CONVENIO SOBRE LA FIJACIÓN DE SALARIOS MÍNIMOS, 1970 (No. 131)

Protección de salarios

Los salarios deben ser pagados en efectivo. En el caso en el que los salarios sean pagados parcialmente en la forma de subsidios en especies, dichos subsidios deben ser apropiados para el uso personal y beneficiar al trabajador y a su familia, y deben tener un valor justo. Los empleadores no deben limitar en ninguna forma la libertad de los trabajadores para el uso de sus salarios. Los trabajadores deben ser informados de cualquier deducción hecha de los salarios, y las regulaciones nacionales deben establecer condiciones para la deducción de salarios. Los salarios deben ser pagados regularmente. Los salarios deben ser pagados en los días de trabajo, en el lugar de trabajo o cerca de éste.

CONVENIO SOBRE LA PROTECCIÓN DEL SALARIO, 1949 (No. 95)

Seguridad e higiene

Deben tomarse todas las precauciones necesarias para garantizar que todos los lugares de trabajo sean seguros y sin riesgo de atentar contra la seguridad y salud de los trabajadores. Los trabajadores deben tener el derecho y el deber, en cualquier lugar de trabajo, de participar en la garantía de condiciones de trabajo seguras en cuanto a su control sobre el equipo, métodos de trabajo y en la expresar de opiniones sobre procedimientos de trabajo adoptados en tanto estos puedan afectar su seguridad y salud.

CONVENIO SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN CONSTRUCCIÓN, 1988 (No. 167)

SALARIOS MÍNIMOS

PROTECCIÓN DE SALARIOS

El alimento es adecuado, pero también necesitamos efectivo!

Otras condiciones de empleo

Como cuestión de principio, se aprueban las cuarenta horas de trabajo semanales, y deben ser aplicadas a clases prescritas de empleo.

CONVENIO SOBRE LAS CUARENTA HORAS, 1935 (No. 47)

Los empleados deben recibir un descanso remunerado de por lo menos tres semanas de duración por un año de servicio. El país debe definir un período calificado mínimo de empleo para el otorgamiento de las vacaciones (así como las reglas de su cálculo), pero este no debe ser mayor a seis meses.

CONVENIO SOBRE LAS VACACIONES PAGADAS (REVISADO), 1970 (No. 132)

Antes de ser objeto de acción disciplinaria, el trabajador en cuestión debe tener la oportunidad de defenderse a sí mismo o a sí misma.

El contrato de empleo de un trabajador puede ser cesado sólo en función de requisitos operacionales del lugar de trabajo.

El contrato de empleo de un trabajador no debe ser cesado en función de:

- membrecía a un sindicato o participación en actividades sindicales externas;
- actuar como un representante de los trabajadores;
- formular una queja contra el empleador;
- raza, color, sexo, condición marital, responsabilidades familiares, embarazo, religión, opinión política, extracción nacional u origen social;
- falta al trabajo durante el período de licencia de maternidad.

CONVENIO SOBRE LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO, 1982 (No. 158)

Se deben adoptar los pasos necesarios para asegurar que los trabajadores que son dañados en el trabajo, o sus dependientes, sean adecuadamente compensados.

CONVENIO SOBRE LA INDEMNIZACIÓN POR ACCIDENTES DEL TRABAJO, 1925 (No. 17)

OTRAS CONDICIONES DE EMPLEO

Las mujeres empleadas en empresas industriales, incluyendo construcción y obras de ingeniería civil, deben tener derecho a:

- Un período de licencia de maternidad de por lo menos 12 semanas, incluyendo un período de licencia obligatoria después de un receso no menor de seis semanas;
- Efectivo y beneficios médicos durante el tiempo de ausencia al trabajo por la licencia de maternidad (dado que en ningún caso el empleado debe ser individualmente responsable del costo de dichos beneficios).

Es ilegal para el empleador dar notificación de cese durante la ausencia en el período de licencia de maternidad.

CONVENIO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD (REVISADO), 1952 (No. 103)

Los contratos de los cuales las autoridades públicas forman parte, que implican el empleo de trabajadores de la otra parte del contrato para la construcción o reparación de obras públicas, deben incluir una provisión que asegure a los trabajadores involucrados condiciones de trabajo que no sean menos favorables que aquellas establecidas para un trabajo de carácter similar en la respectiva industria, en el distrito en el que el trabajo está siendo efectuado, por acuerdo colectivo, régimen de arbitrio o leyes nacionales.

CONVENIO SOBRE LAS CLÁUSULAS DE TRABAJO (CONTRATOS CELEBRADOS POR LAS AUTORIDADES PÚBLICAS), 1949 (No. 94)

Las horas de trabajo no deben exceder ordinariamente ocho horas en un día y de 48 en una semana. Los trabajadores ordinariamente deben tener por lo menos 24 horas consecutivas de descanso cada siete días de trabajo.

CONVENIO SOBRE LAS HORAS DE TRABAJO (INDUSTRIA), 1919 (No. 1)

CONVENIO SOBRE EL DESCANSO SEMANAL (INDUSTRIA), 1921 (No. 14)

Las normas de la OIT definen normas importantes sobre lo que se debe y no se debe hacer en la administración de mano de obra en obras intensivas en empleo. Ésto es cierto aun si las prácticas no están siempre de acuerdo con ellas, por lo cual las normas OIT en lo posible representan el objetivo a ser perseguido y la situación a la cual deben orientarse las políticas.

En algunos casos discutidos en esta Guía, las obligaciones relevantes internacionales – Convenios OIT ratificados por el país respectivo – deben ser conocidas como parte de las **Consideraciones e información requerida,** antes de tomar las decisiones. En estos casos, las normas internacionales son muy claras y particularmente útiles para determinar qué es lo que se puede y no se puede hacer a nivel nacional.

Para mayor información:

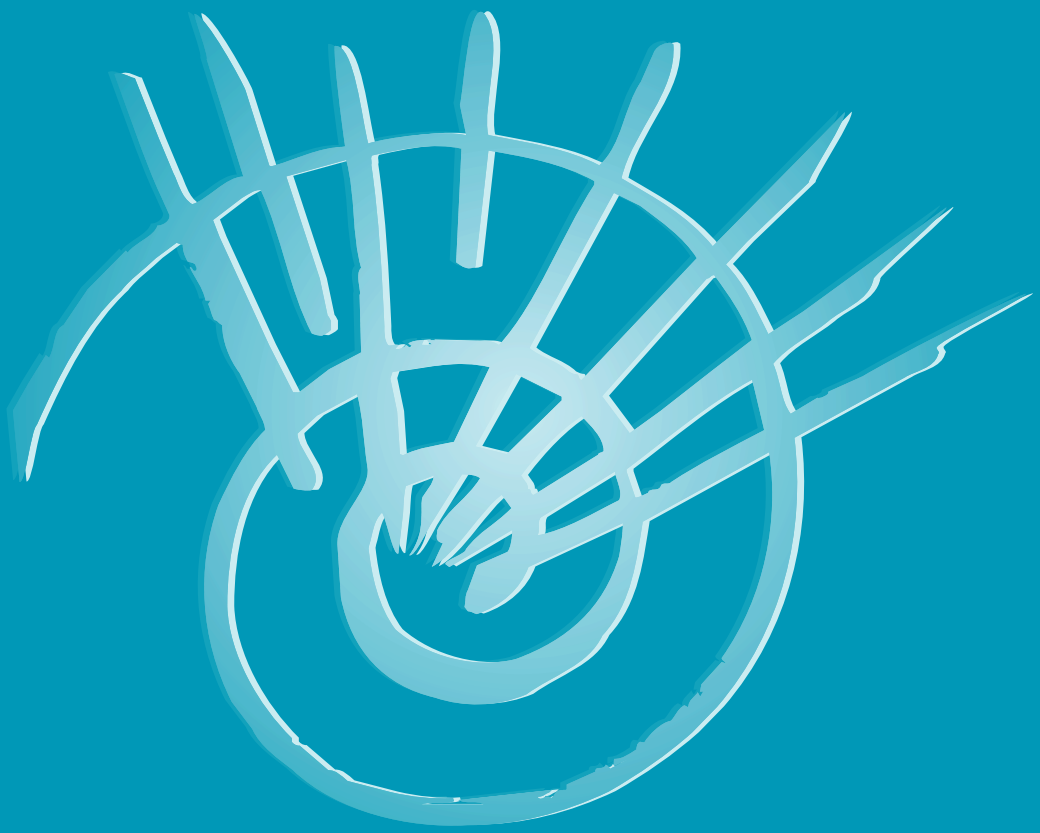
Investissement – travail ou travail forcé? Article par L. Picard, dans *Revue Tiers-Monde*, Tomo XXXII – No. 27, Presses Universitaires de France, Paris, 1991.

Other Employment Conditions. *"Owambo feeder roads, Review of Labour-based Pilot Project, Assignment Report"*, por C. Petts y J. Byrnes. OIT/ASIST (Nairobi, 1993).

Referencias de los cuadros en esta sección

Empleadores, Gobierno, Trabajadores... ver anexo titulado "Manual de procedimientos relacionados a los Convenios y Recomendaciones Internacionales de Trabajo" en *Convenios y Recomendaciones Internacionales de Trabajo 1919-1995*, OIT (Ginebra, 1996).

Mozambique: Shone, M.: *Towards the development of operational guidelines for the use of food aid in rehabilitation: A case study of food for work in Mozambique* (documento preliminar), OIT/PMA (1997).



Políticas y Prácticas Laborales

PARTE 2

2. Políticas y prácticas laborales

2.1 Reclutamiento

Cuestión clave:

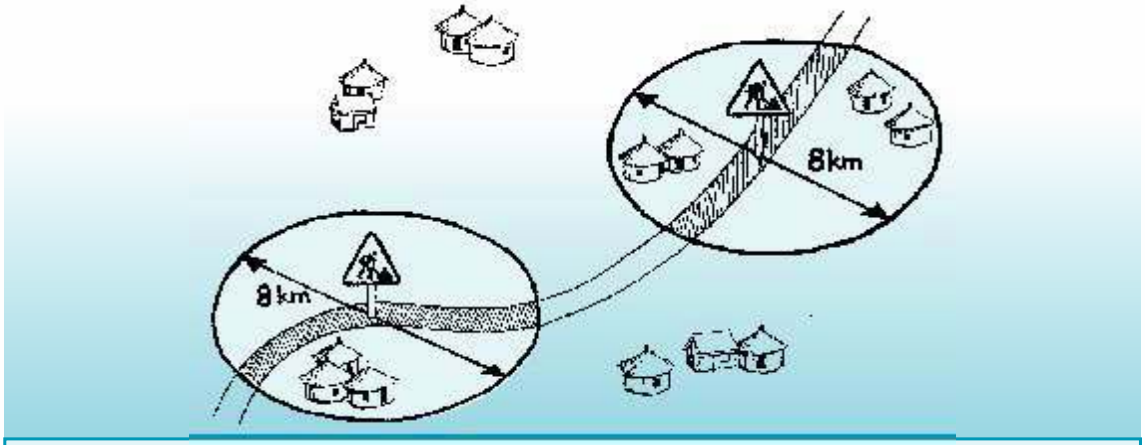
¿Cómo puede reclutarse a la cantidad suficiente de trabajadores para actividades basadas en mano de obra, evitando trabajo forzoso y asegurando una igualdad de oportunidades?

Información requerida y consideraciones:

- requisitos de personal en diferentes etapas de actividades de la obra;
- tipo y nivel de remuneración (en efectivo o en especie);
- fluctuaciones estacionales en el mercado de trabajo local (requisitos de trabajo agrícola, cultivo comercial, oportunidades de empleo industrial);
- tradiciones que por lo general influyen en la participación de grupos particulares en empleo remunerado, y ciertos tipos de trabajo;
- legislación nacional y regulaciones relevantes;
- obligaciones internacionales relevantes;
- combinación deseada de género en la fuerza laboral;
- objetivos de alcance social;
- interés en difusión de oportunidades de empleo alrededor de la comunidad;
- nivel deseado de productividad de la fuerza laboral;
- asegurar la total participación de la comunidad;
- asegurar que el trabajo sea voluntario.

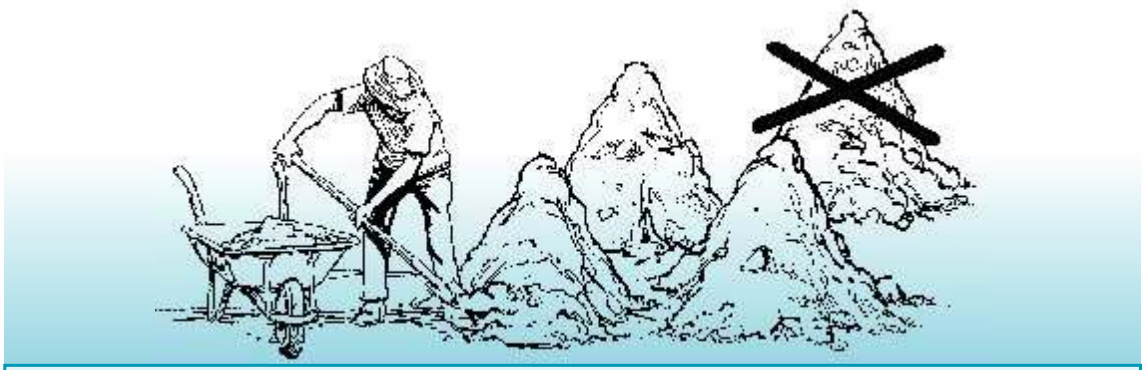
2. Políticas y prácticas laborales

2.1 Reclutamiento



Sobre estudios, reclutamiento y migración

Si bien la disponibilidad de mano de obra y estudios de población puede sugerir que no existe una población suficiente para apoyar el reclutamiento local en actividades basadas en mano de obra a gran escala, la experiencia en Botswana, Ghana, Mozambique, Namibia, Nepal y Tailandia – por mencionar algunos países – muestra que la escasez de empleo remunerado es a menudo tan grande como para hacer que los salarios pagados en actividades basadas en mano de obra extremadamente atractivos (aún si se paga el salario en forma de alimentos). Por ello, los estudios deben tener en cuenta la disposición de los trabajadores de caminar ciertas distancias por un salario establecido, o incluso hacer arreglos para refugio temporal. Por ello, los métodos basados en mano de obra pueden ser empleados frecuentemente, aún en áreas con una escasa población.



Reduciendo el tamaño de la tarea y creando más empleos

En cualquier actividad particular de construcción o mantenimiento, existe una cantidad definida de trabajo. Asumiendo que el trabajo está bien organizado y es productivo, la cantidad definida de trabajo será efectuada en un determinado número de días de trabajo, con una productividad diaria establecida. Si se decide bajar la productividad deseada por día de trabajo, esto resulta en más días de trabajo y se crea la necesidad de más trabajadores o de un proyecto con una mayor duración. Si el proyecto también ha establecido un precio, esta estrategia llevará a un salario reducido por día de trabajo y una mayor necesidad de supervisores por lo que la misma cantidad de dinero será empleada en más días de trabajo. Aún así, más personas tendrán la oportunidad de trabajar. En algunos casos, esta puede ser una estrategia deseable.

La experiencia del proyecto indica que:

- aún en niveles de remuneración relativamente bajos, existe a menudo un excedente suficiente de fuerza laboral para las actividades basadas en mano de obra;
- una reducción de la remuneración en un intento de reducir el número de postulantes para el empleo lleva, en primer lugar, a un cambio de las características de los postulantes (es decir, de varones a mujeres) y luego, a niveles extremadamente bajos de remuneración y a un declive en la oferta global de mano de obra;
- La productividad del trabajo tiende a declinar conforme se reduce la remuneración;
- Encargar las responsabilidades del reclutamiento a terceras partes puede llevar a un abuso, incluyendo el cobro a los trabajadores por oportunidades laborales;
- Los sistemas de sorteo pueden ser medios efectivos y equitatitvos de distribuir las escasas oportunidades de empleo dentro de la comunidad, dado que esos procedimientos son transparentes y justos;
- Las reuniones de la comunidad deben ser organizadas durante la etapa de diseño. El tema de los insumos pagados/no pagados de la comunidad para el mantenimiento subsiguiente de la infraestructura debe ser considerado en esta etapa.

Algunas pautas

Los proyectos deben ser seleccionados en áreas donde **la mano de obra es lo suficientemente abundante** para permitir actividades basadas en mano de obra. Si la mano de obra no se halla disponible, no serán posibles las actividades del proyecto basadas en la mano de obra – o tendrán que ser reorganizadas para depender menos de insumos de mano de obra. La disponibilidad de mano de obra *excedente* se relaciona al salario local del mercado de trabajo así como a las actividades *no–salariales* de las personas en el área.

- Existen **métodos** formales – y menos formales – para saber si la mano de obra se halla lo suficientemente disponible. Estos incluyen:

  1. Encuestas formales a hogares, enfocándose en las actividades de los miembros del hogar y su disposición a aceptar empleo remunerado a determinadas tasas de pago, en ciertos períodos;
  2. Breves evaluaciones participatorias que implican reuniones con la comunidad que buscan saber si puede asegurarse un número suficiente de trabajadores en las comunidades involucradas; y
  3. Visitas simples a la obra que impliquen observación informal de la localidad involucrada, los patrones de vivienda y los niveles y tipos de actividades económicas adoptadas.

PROCEDIMIENTOS CONSISTENTES CON NECESIDADES A LARGO PLAZO

Bajo regulaciones en Etiopía, Los trabajadores no calificados pueden ser reclutados localmente mediante las asociaciones de campesinos. Los líderes de cuadrillas y supervisores, pagados a una tasa más alta y ubicados en una clasificación laboral diferente, tenían que ser reclutados por medio de las oficinas de empleo. Esto creó dificultades cuando la práctica fue para ocupar las vacantes del líder del grupo y de supervisor por medio de la promoción de los mejores líderes en los rangos de mano de obra no calificada.

Falta de un sentido de propiedad: el caso de Uganda

En un proyecto de infraestructura de base comunitaria urbana en Kalerwe, Uganda, un sistema de drenaje que abarcaba 2.4 Kms. de drenajes principales y secundarios (de la comunidad) fue construido usando técnicas basadas en mano de obra. Los drenajes secundarios fueron de beneficio directo observable para las comunidades, las que realizaron el mantenimiento con sus propios recursos (pagado con contribuciones en efectivo de la comunidad o voluntariamente, mano de obra no pagada por los beneficiarios). El drenaje principal quedó bajo la propiedad de las autoridades del gobierno local, para lo cual se tuvo que asignar fondos para mantenimiento, usados para pagar el mantenimiento de contratos a miembros de comunidades adyacentes. A pesar de que el trabajo de construcción se llevó a cabo exitosamente dentro del año planeado, el esperado "sentido de propiedad" no se materializó y los esfuerzos de mantenimiento no fueron exitosos.

Así como en el drenaje principal, las autoridades locales no pagaron los fondos necesarios para el mantenimiento, por lo que ningún trabajo de mantenimiento se llevó a cabo tal y como originalmente se pensó. Las razones sugeridas para explicar el resultado negativo del mantenimiento del drenaje secundario incluyen: i) el trabajo originalmente fue hecho por mano de obra pagada y la población local está ahora interesada en hacer el trabajo de mantenimiento a cambio de un salario; ii) el beneficio del esfuerzo de mantenimiento para la población local no fue lo suficientemente claro; iii) las poblaciones urbanas tienden en mayor medida a rechazar la expectativa de su contribución de mano de obra no pagada en comparación a las poblaciones rurales; iv) no se dio un tiempo suficiente para permitir la organización de la comunidad – por lo general con menos cohesión en los entornos urbanos que en los rurales – para crecer y entender su asociación con las autoridades del gobierno local.

- Es posible que los **pequeños contratistas** no sean capaces de participar en este tipo de evaluaciones. Normalmente, no lo necesitarían ya que contratos basados en mano de obra ya son usados solo en áreas de mano de obra abundante. En el caso de que no se hayan hecho provisiones especiales para que contratistas basados en mano de obra hagan el trabajo, los métodos informales serán suficientes para determinar la disponibilidad.
- En el caso de que la mano de obra **no sea lo suficientemente abundante, la migración** puede anticiparse si es que el salario es atractivo.

La migración puede ocurrir aun si existe **suficiente mano de obra**:

- Puede existir **preferencia de los empleadores** para contratar trabajadores de otras áreas.
- Es posible que los **trabajadores locales** no vengan por el trabajo, a pesar de que se ofrezcan salarios relativamente altos.

Para los programas ejecutados por las agencias de gobierno (directos u obras ejecutadas por administración pública), puede sugerirse un rango de métodos para **racionalizar los trabajos** ante una oferta sumamente abundante de mano de obra (aunque estos métodos no deben poner en riesgo consideraciones más amplias, ver el siguiente punto). Por ejemplo, reducir salarios para reducir la demanda de empleos mano de obra forzosa, y este paso debe ser tomado solo después de que todas las partes concernidas hayan sido totalmente consultadas.

- Ejemplos de estos métodos de racionamiento incluyen remuneraciones más bajas, sorteos, rotación de empleo, reclutamiento escalonado, reducción del tamaño de la tarea individual para crear más días de trabajo, entre otros. Los sistemas de racionamiento deben ser transparentes.
- Es importante notar que la necesidad de racionar los empleos puede originar presión para reducir el salario a uno más bajo que el mínimo legal nacional. Cualquier movimiento final para hacer esto debe tener todo el apoyo del ministerio de trabajo y debe ser consultado con los actores sociales. También, los mecanismos del mercado para el racionamiento, es decir, contratar al "más adecuado", pueden tener efectos discriminatorios.

Los métodos para asegurar una mano de obra suficiente no deben poner en riesgo consideraciones más amplias. Por ejemplo, el reclutamiento no debe basarse en **mano de obra forzosa** y deben adoptarse pasos de precaución cuando ocurra el reclutamiento por medio de intermediarios.

- **La mano de obra forzosa** ocurre cuando se obtiene el empleo o servicio de las personas bajo amenaza de penalidad y no en forma voluntaria. La mano de obra forzosa tiene muchas formas, por ejemplo:
  1. En el caso de que los habitantes desempleados de la ciudad sean transferidos, contra su voluntad, a las áreas rurales como parte de un plan de empleo poblacional y sean colocados para trabajar en actividades de obras públicas;

Efectos indeseabes de la migración

Cuando ocurre la migración para obras basadas en mano de obra, esta no es usualmente una preocupación si la población local se halla ocupada en otras actividades y no está interesada en hacer obras basados en mano de obra. En otras situaciones, la migración es vista a menudo como indeseable por la población local, especialmente cuando esta población busca empleo o cuando la migración puede causar consecuencias sociales indeseables. En Ghana, por ejemplo, algunos inmigrantes han tenido dificultades en hallar hospedaje entre los grupos de la población local que se hallaban en contra del flujo de migración. Para los contratistas que quieren beneficiarse de las destrezas traídas por los trabajadores que migran con ellos de obra a obra, estos temas pueden tener importantes dificultades prácticas. Mezclar a los locales con los migrantes en el lugar de trabajo – en una proporción 90% / 10% – puede ser una posible solución al problema. Como regla general, el reclutamiento de los trabajadores locales es deseable para evitar implicaciones sociales imprevistas, así como para desarrollar un sentido de propiedad de la infraestructura entre la población local.

El sistema de sorteo – Un método probado de racionamiento de empleos

Bajo este sistema:

- La apertura del reclutamiento es ampliamente anunciada por avisos, comentarios verbales, entre otros.
- Se define una fecha y un lugar para el reclutamiento.
- Todas las personas que quisieran tener un trabajo durante el proyecto escriben su nombre en una pieza de papel.
- Se reúnen todos los nombres en un ánfora.
- Una persona neutral saca algunos nombres fuera del ánfora, uno por uno y se escriben los nombres en el orden en el cual fueron sacados.
- Se les ofrece el trabajo a las personas en el orden en el que los nombres fueron seleccionados.

Adaptaciones:

- **Limite aquellos que pueden participar** en el sorteo, en base a criterios tales como el lugar en el que viven (cerca al proyecto), desempleo previo, hogares con jefes de familias solteros, entre otros.
- Los nombres de las **familias** son usados en vez del de los individuos.
- Los nombres son escritos en **dos listas de acuerdo al sexo.** Para asegurar un balance adecuado, los empleos son ofrecidos teniendo en cuenta el sexo de la persona.

Otro sistema de sorteo

1. Se determina el número necesario de trabajadores (A).
2. Se cuenta el número de postulantes (B). Se preparan piezas de papel de la siguiente forma: una cantidad de papeles igual al número de empleos (A) deben tener escrito "sí" y la cantidad de papeles que tengan escrito "no" debe ser igual a B menos A. Estos papeles son doblados y colocados en una ánfora.
3. Cada postulante saca un papel.
4. Los trabajadores que sacan papeles que tienen escrito "sí" son los que serán reclutados.

2. En el caso de que un veterano de la comunidad insista en que los miembros de la comunidad brinden su mano de obra (aun si es pagada) en la construcción de un camino cercano, y que se impondrá una sanción a aquellos que no asisten;
3. En el caso de aquellos en prisión que son contratados – en contra de su voluntad – por contratistas privados, contratados por el gobierno central, para trabajar en la construcción de infraestructura.

- Los **pasos** que pueden seguirse para prevenirse problemas de mano de obra forzosa son:

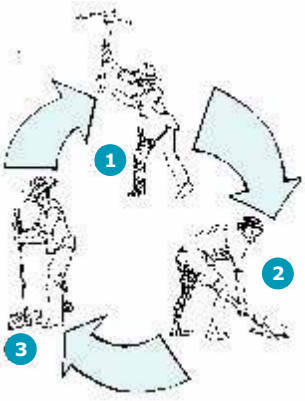
1. Asegurar que la fuerza laboral haya ofrecido sus servicios por su propia voluntad. Una fuerza laboral que hace esto nunca puede ser vista como una en la que existe el problema de mano de obra forzosa. Esto es verdad si los trabajadores reciben salarios o no (en alimentos o efectivo), y sin importar el tamaño, naturaleza o beneficiarios del proyecto de obras.
2. Los problemas empiezan cuando un elemento de sanción es introducido en el reclutamiento. Haga la pregunta "¿le pasará algo a esta persona si él o ella deciden no trabajar – además de la posibilidad de perder el empleo?". Si la respuesta es sí, quizás existe un problema.
3. Evite el reclutamiento por medio de intermediarios, especialmente cuando sus métodos no son claros.

El reclutamiento por medio de intermediarios – en situaciones donde la mano de obra no es abundante o donde la responsabilidad de contratar trabajadores es encargada a una tercera parte, puede llevar a prácticas que previenen a los trabajadores de recibir sus derechos a empleo. Esto también puede contribuir a una pobre gestión del proyecto o resultar en un producto final por debajo del estándar.

- Algunas **medidas** que pueden adoptarse para asegurar los derechos adecuados incluyen:

1. Cláusulas de contratos que obliguen a dichos intermediarios a brindar ciertas condiciones para sus trabajadores;
2. Avisos mostrados en el lugar de trabajo que muestren las condiciones de empleo a ser otorgadas;
3. Inspección de las condiciones de trabajo en el sitio; y
4. Organización de los trabajadores en la obra.

OTROS MÉTODOS DE RACIONAMIENTO DE EMPLEOS



Reducir el salario y dejar que el mercado haga el racionamiento

Reducir el salario en las obras basadas en mano de obra afectará las características de las personas que vienen por un empleo, reduciendo también el número de personas que buscan empleos. La experiencia muestra que los hombres capaces físicamente se ofrecerán a los salarios más altos, y menos a salarios más bajos. Las mujeres algunas veces son discriminadas (a favor de hombres capaces físicamente) cuando se ofrecen a sí mismas para empleos con altos salarios. Conforme el salario es reducido en un intento de frenar el excedente, pocos hombres postulan por empleos y las mujeres los ocuparán. Eventualmente, los grupos más vulnerables toman los empleos. Estos grupos tienden a tener una productividad más baja de la productividad promedio; durante el proceso de reducción del salario, la productividad promedio global tenderá a reducirse. Sólo en niveles de salarios extremadamente bajos el número de postulantes será reducido.

La rotación de personal dispersa los trabajos alrededor

Si existe el deseo de mantener el nivel de salario fijo y una alta productividad diaria, el número fijo de empleos puede ser rotado poniendo un límite en la duración del empleo. Sin embargo, este método es probablemente ineficiente y conlleva costos administrativos.

Mano de obra forzosa = (¿) resultados a corto plazo (?) + (¡) desperdicio a largo plazo (!)

La "participación popular", "movilización de la comunidad" y "contribuciones voluntarias de mano de obra" son formas admirables de obtener la construcción de infraestructura. Su aplicación en la práctica, de país en país y de localidad en localidad, es diferente. La experiencia muestra que:

- En muchos casos es muy difícil y costoso movilizar un número adecuado de trabajadores sin pago en forma sostenible. Una oferta insuficiente de mano de obra lleva a su vez a una gestión costosa, supervisión y servicios suplementarios, a menudo sobrepasando los ahorros hechos al no pagar a los trabajadores.
- Cuando estas prácticas resultan en una presencia de los trabajadores no voluntarios– cuando la mano de obra es forzosa – esto dará como resultado: i) una muy baja motivación y productividad; ii) resultados frecuentes de baja calidad; iii) ningún involucramiento real de los trabajadores de la comunidad, quienes tienen la visión de que la infraestructura pertenece a alguien más; iv) explotación contraria al Convenio internacional de trabajo. Existe por ello un riesgo sustancial de que la infraestructura se deteriore, desperdiciando los recursos (ladrillos, concreto, techado, tiempo de la maquinaria, entre otros) que han complementado el insumo de la mano de obra.

La mano de obra remunerada elimina usualmente estos problemas. Sin embargo, la infraestructura creada por estos medios también debe tener un arreglo de mantenimiento a largo plazo. Una mano de obra asalariada en construcción no significa automáticamente que la infraestructura será mantenida.

infraestructura local y una disposición como mano de obra voluntaria para concretar esto. También puede ocurrir que los recursos sean escasos para pagar salarios a la mano de obra que construye infraestructura a nivel comunitario. ¿Cómo se asegura que la mano de obra no sea forzada en dicha situación?

- Hacer una provisión de modo que los trabajadores involucrados sean miembros de la comunidad referida y que sean capaces de decidir por sí mismos, o por medio de sus representantes, sobre la necesidad de efectuar el trabajo y la obra.
- Asegurarse de que la obra a efectuar beneficie directamente a la comunidad, a exclusión de otros.
- Asegurarse de que los beneficiarios de la obra incluyan a los trabajadores.
- Asegurarse de que la obra a ser efectuado sea menor, es decir, la construcción de una pequeña clínica de una comunidad, caminos peatonales de la comunidad, entre otros.
- Evitar "pagos de incentivos" que parezcan pagos de salarios. Si es que se trata de un salario, ¡llámelo así!

El reclutamiento para los empleos no debe estar basado en distinciones tales como género, opinión política, grupo étnico, origen social o cualquier otro criterio no relacionado a la destreza para hacer el trabajo.

- La experiencia muestra que casi cualquier persona físicamente capaz puede desempeñar un trabajo no calificado. Aún las personas con ciertas dificultades físicas pueden hacer efectivamente cierto tipo de trabajos.
- Cuando el reclutamiento es ordinario, es decir, se circula el rumor sobre los empleos que se hallan disponibles, y los postulantes al empleo provienen de un solo grupo étnico, origen geográfico o sexo, deben adoptarse pasos de acuerdo a objetivos políticos más amplios para diversificar el conjunto de postulantes. Estos pueden incluir un cambio en la remuneración, definir cuotas o reorganización del contenido del trabajo, así como asegurar una amplia comunicación de información sobre oportunidades de empleo.
- Las cuotas pueden ser usadas para emplear a personas con ciertas características, por ejemplo: jefes de familia.

Perú: Un sistema de reclutamiento equitativo y participativo

Entre 1993 y 1996 el Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES) desarrolló un Proyecto Piloto para el mantenimiento rutinario de caminos (PROMOVÍAS) en convenio con el Sistema Nacional de Mantenimiento de Carreteras (SINMAC), dependencia estatal responsable de la red vial nacional de primer orden, mayormente asfaltada.

IPES se comprometió a promover micro-empresas (ME) especializadas en el mantenimiento rutinario de caminos y, una vez constituidas, a asesorarlas en los aspectos técnicos y de gestión. Las ME operarían un tramo de 120 Km. que discurre entre las localidades de Pativilca (nivel del mar) y Conococha (4200 m.s.n.m.). Estudios técnicos definieron que el tramo asignado admitía la creación de dos micro-empresas con 18 y 20 trabajadores. Estudios sociales detectaron la existencia de tres comunidades asentadas a lo largo de la ruta: Chasquitambo, Cajacay y Raquia, las cuales desarrollan tradicionalmente labores agrícolas.

La promoción se dividió en tres etapas: i) convocatoria, ii) selección; y iii) constitución legal.

La convocatoria se dirigió a la totalidad de pobladores de las tres comunidades. Las directivas comunales participaron activamente. Se utilizaron como canales de divulgación asambleas comunales, emisión de impresos, publicación en pizarras informativas de iglesias, centros comunales y municipales, así como anuncios en radios locales. Se hicieron reuniones informativas acerca de los alcances del Proyecto Piloto y de las condiciones laborales en que se desenvolvería el trabajo. Los interesados recabaron solicitudes de inscripción. Se constituyó un Comité de Selección integrado por los directivos comunales y los promotores del IPES.

La selección tuvo una primera depuración basada en el ajuste del currículum del postulante a requisitos previamente establecidos por el Comité de Selección: mujeres o varones jefes de hogar, alfabetos, menores de 45 años, que habiten en las proximidades de la vía, que hayan desempeñado labores en construcción civil, con alguna experiencia en negocios particulares. Se procuraba trabajadores con experiencia previa y que mostraran potencial para el desarrollo empresarial.

Los candidatos preseleccionados fueron sometidos a una capacitación relámpago sobre aspectos básicos de la gestión empresarial, el carácter asociativo de la micro-empresa, la naturaleza de la relación que se establecería con el SINMAC y el rol del IPES en el proceso. Luego fueron examinados en forma escrita para calificar su capacidad de comprensión al discurso verbal y a la lecto-escritura, así como su manejo de matemáticas básicas. Se buscaba asegurar que los candidatos comprendieran la situación que enfrentarían como socios de una micro-empresa asociativa que operaría bajo contrato por estándares; asegurar compromisos de participación responsables y la existencia de condiciones básicas para un desarrollo personal de tipo empresarial.

El proceso culminó con una entrevista personal a los candidatos que obtuvieron calificación aprobatoria. Con ella se buscaba aclarar aspectos no develados en la prueba escrita y afianzar el nivel de compromiso personal que se procuraba alcanzar. El Comité Calificador publicó la lista de candidatos aprobados estableciendo un riguroso orden de calificaciones. Dicha lista excedía el número de plazas que se crearían, lo cual resultó positivo para cubrir las eventuales defecciones en etapas más adelantadas del proyecto. Se procedió a la constitución legal de la micro-empresa.

Lecciones aprendidas:

1. Un proceso participativo y un diálogo abierto permiten superar rivalidades y desconfianza que existen entre las directivas comunales y garantizan niveles de convocatoria muy amplios, aún en zonas donde no se acusan altas tasas de desempleo abierto.
2. Un riguroso y exigente proceso de selección aseguró la incorporación del personal más idóneo a los propósitos de un programa que buscaba no sólo generar empleo estable, sino también capacidad empresarial.
3. Se produjo discriminación de género, por las condiciones de marginación preexistentes en la zona (las mujeres muestran menores niveles de alfabetización, falta de experiencia previa en labores de construcción y en el manejo de negocios particulares).
4. El modelo fue considerado exitoso y ha sido adoptado por el Programa Caminos Rurales que opera a nivel nacional, corrigiendo los efectos involuntarios de discriminación de género.

- Deben realizarse **esfuerzos especiales** para lograr la deseada **mezcla de género**. Esto ha sido reconocido como necesario en tanto que, frecuentemente, existen sesgos contra la participación de la mujer en los métodos de reclutamiento. La experiencia sugiere que si no se adoptan estos esfuerzos, la participación de la mujer continuará siendo baja.

  - Si se emplean pocas mujeres, considere si las mujeres han tenido la oportunidad de acceso a empleo. Si ha existido un bloqueo en este acceso para las mujeres, considere formas de eliminar esto.

- Las personas por debajo de la **edad mínima** de empleo fijada por el país no deben ser reclutadas. No debe permitirse que los niños trabajen en forma no oficial, ni que asistan en actividades.

- **Al final del proceso de reclutamiento,** el empleador y cada trabajador deben conocer las obligaciones que tienen uno con el otro: la del trabajador es desempeñar cierto trabajo bajo ciertas condiciones, y el empleador debe proveer los insumos necesarios para hacer que el trabajo se realice y pagar al trabajador.

  - **Esto implica dos cosas.** Primero, que el empleador conozca que tipo de trabajo será necesario, en qué tiempo y en dónde. Por ello es necesario el planeamiento. En segundo lugar, que estos requisitos sean comunicados al trabajador, así como las condiciones del trabajo.

Pasos especiales para lograr la mezcla de género

- Poner avisos de empleo en lugares en los que puedan ser vistos por las mujeres, por ejemplo, en grupos de mujeres de la comunidad.
- No fijar requerimientos que puedan discriminar, por ejemplo, que los postulantes deben tener un certificado de nacimiento o tarjeta de identificación, que necesite ser obtenida de agencias públicas. En la práctica, en muchas áreas rurales, muchas mujeres no tienen ninguno de los documentos. El acceso a estos documentos puede ser extremadamente difícil o costoso.
- Asegurarse que la mujer conozca plenamente sus condiciones de empleo y que no se les ofrezca "términos especiales" que tengan el efecto de desalentar su participación. Ejemplo: Un "impuesto especial" de las pagas de las mujeres que exceda el salario mínimo.

- Asegurarse que las condiciones de empleo se ajusten apropiadamente para otras actividades en las que solo las mujeres estén involucradas. Por ejemplo, considere autorizar excepciones a una reglamentación laboral que mencione que el trabajo debe empezar a una hora particular de la mañana, ya que esta regla puede excluir a mujeres que se encargan de recolectar agua para su hogar en ese momento. Considere la "posibilidad" de "tareas medias" (no tareas más pequeñas) que pueden permitir a las personas atender otras responsabilidades más temprano.
- Promover el empleo de líderes mujeres en las cuadrillas y como capataces, especialmente si esto puede promover la participación de las mujeres como trabajadoras.
- Evitar fijar cuotas para las trabajadoras. En la práctica estas llegan a ser máximas ya que son consideradas como límites que no deben excederse.
- Evitar requerimientos que puedan discriminar la promoción para posiciones más altas. Las calificaciones formales para el trabajo de líderes de cuadrillas no son necesarias si la persona tiene las destrezas requeridas para el trabajo.
- Discutir requisitos realistas con la agencia de gobierno involucrada si el trabajo es llevado a cabo por administración pública.

Los canales usados para informar a la población local sobre empleos disponibles – a menudo la reunión local tradicional – excluyen en gran medida a las mujeres

- Las **obligaciones** pueden diferir dependiendo de la situación:

  1. Por ejemplo, considere la situación donde se usa el sorteo y se hace una lista de trabajadores potenciales. La *obligación del empleador* es ofrecer un empleo, si es que uno se halla disponible, a cada persona en orden de la lista. En ese tiempo – quizás semanas o meses después del sorteo – el trabajador potencial es libre de aceptar o no la oferta. Este proceso debe ser entendido por todos los interesados. También debe entenderse que pueden existir muchas personas hacia el fin de la lista a quienes no se les puede ofrecer un empleo por falta de trabajo. Esta situación *no reduce* la necesidad de planear los requerimientos de recursos humanos o de informar condiciones de trabajo a los trabajadores potenciales durante el proceso del sorteo.
  2. En otra situación donde se define, una semana antes de que el trabajo empiece, solo un día para reclutar, el empleador debe comunicar esto con anticipación con el fin de tener establecida la fuerza laboral al final del día. Los formatos de reclutamiento firmados por los trabajadores contratados y que establecen el acuerdo de cada trabajador con los términos de empleo deben ser el resultado del ejercicio del día.

Intermediarios de reclutamiento

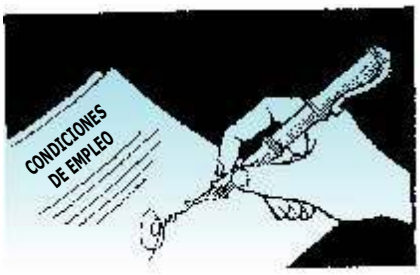
Algunas veces los empleadores emplean a personas u organizaciones para actuar como intermediarios entre ellos mismos y sus trabajadores. No hay nada propiamente incorrecto en esto. La práctica en las obras basadas en mano de obra que opera en las áreas con menos recursos donde el desempleo es alto, sin embargo, reveló dos problemas importantes.

El primero es que los trabajadores no reciben completamente la paga que les corresponde ya que el intermediario se adueña de una porción. El segundo es que los trabajadores, por una u otra razón, llegan a ser esclavos del intermediario y de hecho, trabajadores forzados.

Pueden adoptarse algunos pasos para prevenir esto:

- Pago explícito para el intermediario por sus servicios y hacer pública esta transacción.
- Decirle a los trabajadores exactamente cuánto es lo que van a ganar, en términos comprensibles.
- Educar directamente a los trabajadores en la verificación minuciosa de modo que puedan asegurarse de recibir su paga.
- Promover la existencia de organizaciones de trabajadores que puedan proteger los intereses de los trabajadores.
- No ignorar las señales de explotación de mano de obra: notificar a las autoridades, en cuanto esto es una violación tanto de los derechos humanos básicos como probablemente de la legislación nacional.
- Los trabajadores deben ser empleados directamente por el proyecto o sus condiciones de empleo debe ser garantizadas por el proyecto.

¿Cuán importante es un contrato de empleo firmado?



Dependiendo de la legislación del país respectivo, un contrato de empleo firmado puede ser muy importante para los derechos y obligaciones del empleador y el trabajador.

A nivel operacional, un documento que establece los términos bajo los cuales el trabajador será empleado, el cual es leído, entendido y firmado por el trabajador, es importante como una indicación de que el trabajador conocía estos términos cuando fue contratado. Por esta razón, debe usarse un formato específico para el país y para el proyecto, fijando los términos de empleo y dando lugar para que el trabajador firme con pleno conocimiento.

Importante: el formato debe ser conciso, fácil de entender en el lenguaje que usan los trabajadores, preferiblemente en su lengua materna. Cada punto debe ser explicado si el trabajador no sabe leer.

- Antes del reclutamiento, deben hacerse ampliamente accesibles **una descripción clara del proceso de reclutamiento** y los términos de empleo.

  1. Muchos métodos deben ser usados para distribuir información, es decir, no sólo por medio de un líder local o un grupo de la comunidad.
  2. Debe brindarse la información en diferentes formas (comentarios verbales, afiches, cartas, anuncios en la radio, entre otros), en diferentes zonas, para asegurar que la mayor cantidad posible de gente conozca las oportunidades de empleo, incluyendo las mujeres.
  3. El liderazgo de la comunidad (comités de la localidad) debe ser involucrado para dirigir y organizar el reclutamiento.

Las normas internacionales de trabajo relevantes son el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (No. 29), El Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (No. 111) y el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (No. 138).

Para mayor información:

K. G. Vaidya: *Guide to the assessment of rural labour supply for labour-based construction projects (Guía para la evaluación de oferta de mano de obra rural para proyectos de construcción basados en mano de obra)*, OIT, Ginebra (1983).

K. G. Vaidya: *Supplement to the labour supply guide: Wage rates on labour-based construction projects in the presence of high rates of inflation and overvalued exchange rates*, OIT Ginebra (1988).

Anon: *The window of opportunity: Strategies for enhancing women's participation in technical cooperation projects, (La Ventana de la oportunidad. Estrategias para elevar la participación de la mujer en proyectos de cooperación técnica)*, OIT Ginebra (1991).

Referencias para los cuadros en esta sección

Procedimientos consistentes con necesidades a largo plazo. *"Labour-based, equipment supported rural road construction and maintenance in Ethiopia: A programme Proposal"*, Rural Roads Department, Gobierno de Etiopía (Addis Adeba, 1986).

Sobre estudios, reclutamiento y migración. (1) "Un estudio del desempeño de campo de contratistas basados en el empleo de mano de obra en Ghana" por Samuel Kofi Ampadu, en *Tecnología basada en Mano de Obra – Una Revisión de la Práctica Actual*, OIT (1996). (2) *Proyecto distrital piloto de construcción y mantenimiento de caminos basados en mano de obra: Botswana, reporte final*, por R. S. McCutcheon, OIT (1983). (3) "Summary of main conclusions and recommendations of management review cum appraisal mission for project Mozambique 4720, OIT (Mayo, 1996). (4) *Owambo feeder roads: review of labour-based project, Assignment Report*, por R. C. Petts y J. Byrnes, OIT (1993). (5) *Thailand labour-based construction and rural self-employment project, labour availability assessment and project screening, selection and evaluation*, por Kirit Vaidya (1988). (6) *SPWP capacity building in the Department of Irrigation, briefing notes: The use of community-based working groups under a piecework system of construction* (NEP/90/034), OIT (Kathmandu, 1992).

El sistema de sorteo, método probado para el racionamiento de empleos. *Manual de obras en caminos basados en mano de obra, Volumen I, Obras de rehabilitación de caminos, Reclutamiento*. Programa Integrado de caminos (IRP), Ministerio de Obras Públicas, República de Tanzania (julio de 1996). Muchas otras fuentes se refieren a este sistema en diferentes países.

Otro método de racionamiento de empleos: *WEP Guidelines*. Capítulo V, p. 9. ***Job rotation spreads jobs around.*** *Bundwan SPWP Project* (Purulia district, Bengala occidental, India), *Revisión del Proyecto Final*, por Steen Folke y Bakshi D. Sinha, OIT (Ginebra, 1991).

Un sentido de propiedad mediante el reclutamiento: Uganda. (1). *In-depth evaluation report: Kalerwe community-based drainage upgrading project*, Gobierno de Uganda y la OIT, 1994. (2). Report on the proceedings of a workshop held in Entebbe, 9-11 de mayo de 1995 basado en la experiencia de Kalerwe, OIT, 1995.

Mano de obra forzosa = (¿) Resultados a corto plazo (?) + (¡) Desperdicio a largo plazo (!) (1) *Auto-ayuda – ¿Una opción viable para la construcción y mantenimiento de caminos?* Por Jane Ritchie, en Tecnología basada en Mano de Obra: Una revisión de la práctica actual (Volumen I), OIT Ginebra (1990). (2) "Sistemas de remuneración para inversiones intensivas en mano de obra: Lecciones para la igualdad y crecimiento" por Steven K. Miller, *Revista Internacional del Trabajo*, Volumen 131, OIT Ginebra (1992). (3) *Project GHA/84/008, Ghana feeder roads project, Labour-based rehabilitation and Maintenance, Reporte Final, Anexo 12, Componente SIAM (Spot Improvement and Maintenance)*, por P. H. Bentall, OIT Ginebra (1990).

Organizando adecuadamente el trabajo para la mano de obra voluntaria: Nepal. (1) *Evaluación final del proyecto de desarrollo de irrigación Dhauligiri, Informe Principal,* OIT Ginebra (1996). (2) ver también la discusión en *From want to work –job creation for the urban poor (De querer a trabajar – Creación de empleos para los pobres urbanos)*, página 39, Defining a wage payment system according to major and minor works (Definiendo un sistema de salarios de acuerdo a obras principales y secundarias), OIT Ginebra. (3) *Contractual approaches for investing in the poor: Construction contracts for irrigation development in Nepal*, por V. Nebuloni, OIT Ginebra (Noviembre de 1996).

Intermediarios del reclutamiento. (1) *WEP Guidelines*, capítulo V, p. 7. (2) *Labour standards and rural employment schemes (Normas de trabajo y esquemas de empleo rural),* por N. Vaidyanathan, OIT Nueva Delhi (1996).

Pasos especiales para obtener la mezcla de género. (1) *Mujeres y Trabajos en caminos basados en mano de obra en Africa (Sub-Sahara),* por John Howe y Deborah Fahy Bryceson. Documento de Trabajo IHE IP – 4. (2) *Manual de obras para caminos basados en mano de obra, Volumen I, Obras de rehabilitación de caminos: Participación de mujeres*. República de Tanzania, Ministerio de Trabajo, Programa Integrado de Caminos (IRP), julio de 1996. (3) *Mujeres y caminos en Botswana: BOT 012 – el programa de caminos de mano de obra intensiva*, NORAD (1987).

Perú, Mantenimiento de caminos por contrato: Choy-Sánchez, J. y Pait Volstein, S., IPES Lima: *Estudio de resultados en programas de mantenimiento rural en Colombia, Perú y Uruguay*, OIT Lima (1997).

2.2 Fijación de salarios

Cuestión clave:

¿Cuál es la remuneración apropiada para trabajadores no calificados?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Regulaciones de salario mínimo para este grupo de trabajadores;
- ❑ Salarios mínimos comparables, es decir, tasas para trabajadores no calificados del sector público;
- ❑ Tasas de salarios negociadas colectivamente, es decir, las de la industria de construcción del sector privado;
- ❑ Salario actual (del mercado), para mano de obra no calificada en el área del proyecto;
- ❑ Bases de remuneración, es decir, productividad o tiempo;
- ❑ Evitar discriminación por sexo;
- ❑ Objetivos que apuntan a lo social, si es que es el caso;
- ❑ Nivel aceptable de absentismo diario (registro diario de ausencias);
- ❑ Nivel aceptable de rotación global (dejar el trabajo voluntariamente).

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ Los salarios regulados usados como comparaciones de referencia pueden ser o muy altos comparados con los salarios del mercado no calificado para un trabajo similar en las áreas respectivas, o demasiado bajos para atraer y motivar a un número adecuado de trabajadores;
- ❑ En el caso de que se usen niveles de salarios mínimos legislados, a menudo son considerados como un máximo, de modo que pueden mantener salarios bajos que podrían ser elevados;
- ❑ En el caso de que los salarios que se aplican a trabajadores ni regulados ni negociados colectivamente, la base para la definición de salarios es el salario vigente del sector agrícola del área;
- ❑ En el caso de que se ofrezcan tasas de salarios extremadamente bajas en un intento de reducir el número de aspirantes al empleo, la productividad promedio es reducida, dado que el tipo de candidato que aspira al empleo cambia (hacia trabajadores menos productivos) antes de que los números caigan;
- ❑ Los salarios deben ser revisados frecuentemente para asegurar su atractivo permanente.

2.2 Fijación de salarios

Programa de caminos a nivel de distrito en Botswana

Fijar el "salario adecuado"

Un caso instructivo de Botswana involucra un programa piloto que desarrolló a una escala muy grande el uso de métodos basados en mano de obra. Un trabajo por expertos fue realizado en ésta área desde el inicio del proyecto piloto (1981) para fijar el nivel "apropiado" de salarios. Los expertos se dieron cuenta que "el proyecto estuvo en la posición envidiable de ser capaz de definir una tasa apropiada de salarios" dado que el gobierno tenía una regulación excluyendo a estos trabajadores del alcance de cualquier legislación de salario mínimo. Por ello fue necesario definir un salario que pudiera atraer a un número adecuado de trabajadores además de asegurar un bajo nivel de absentismo y un nivel de productividad suficientemente alto. Se decidió que no sería correcto definir un nivel de salario y ajustarlo luego según sea necesario y de acuerdo a la oferta resultante de mano de obra y productividad". El tema de salarios fue considerado como demasiado delicado para dicho ejercicio. Se adoptó un método más científico.

- **Primero** • Se halló difícil determinar el "salario agrícola local", una aproximación del nivel que se recomienda típicamente para las obras rurales basados en mano de obra. ¿Por qué? Se debe a que el proyecto operaba en áreas en las que las actividades tradicionales de agricultura fueron remuneradas en especie o en arreglos recíprocos que fueron difíciles de cuantificar en términos de efectivo.
- **Segundo** • Existió una revisión de tasas de remuneración de mano de obra no calificada prevalecientes y comparables en los sectores público y privado.
- **Tercero** • Hubo una evaluación de niveles comparables de productividad diaria en cercanos programas de alivio y una evaluación general de las características del personal requerido (es decir, porcentaje de mujeres y hombres a ser atraídos al trabajo, qué nivel de absentismo y rotación podría ser aceptable).

El salario seleccionado

Como un resultado del ejercicio, se fijó un salario diario de (P) 2.10. Esto fue "un poco por encima del límite superior de las tasas de salarios aplicadas en este sector donde no se aplicaba ninguna regulación de salario" y valorada en ese tiempo al 78% de la tasa de salario mínimo del gobierno para la gente empleada en el sector público. Esta "alta tasa" fue justificada por una serie de factores.

- **Primero** • "El proyecto se propuso atraer un equivalente del 50% de la mano de obra masculina excedente de la localidad".
- **Segundo** • La tasa relativamente alta sería ser un incentivo para una mayor productividad.
- **Tercero** • El trabajo en el proyecto sería más difícil que en "actividades alternativas".
- **Cuarto** • El proyecto no quería ser confundido con proyectos locales de auto-ayuda o de alivio han tenido poca productividad y una alto absentismo de los trabajadores.

Resultados técnicos

Con el salario fijado en P2.10 la oferta de mano de obra fue adecuada y se lograron resultados de productividad aceptables para el proyecto.

- **Primero** • La rotación voluntaria global promedio de los trabajadores fue de 15.3% al mes - alrededor de 15 trabajadores de 100 que habían empezado a trabajar en un mes particular se habían retirado del trabajo al final del mes.
- **Segundo** • Había un alto número de aspirantes al empleo. Se tuvo cuidado para asegurar que no hubiera migración indebida a los lugares de trabajo, operando las obras en áreas relativamente pobladas.
- **Tercero** • La tasa de atención global fue de 89% - en cualquier día de trabajo, con 100 personas que debían asistir al trabajo, 89 asistirían efectivamente.

Algunas pautas

Si es que existen, los salarios mínimos fijados **deben ser respetados,** pero refinados y/o revisados donde sea necesario, en consulta con los actores sociales, para responder a las características del trabajo y las categorías de trabajadores interesados. La sostenibilidad de una política basada en mano de obra puede ser amenazada si los salarios mínimos no son respetados y no se hace ningún esfuerzo para racionalizar la situación.

- Se puede tomar una decisión temprana, sobre la base de la política de implementación deseada (sector público o privado, entre otros), si es que existen salarios mínimos que buscan cubrir a trabajadores empleados en obras intensivas.
- Aún cuando los salarios mínimos no están legalmente vinculados a estos grupos de trabajadores, dichos salarios mínimos permanecen como una tasa sobre la cual puede compararse los salarios en obras basadas en mano de obra.
- La recomendación relevante de la OIT sobre la fijación del salario mínimo con especial referencia a los países en desarrollo (No. 135) permite fijar varios niveles de salarios mínimos, que reflejen diferencias en el costo de vida.

Cuando los salarios mínimos aplicables **sean demasiado altos**, es decir, que demasiadas personas postulen para un número de empleos insuficientes, o trabajadores con altas destrezas o alta productividad sean consistentemente extraídos de otros empleos a tiempo completo (cuando la política prefiere lo contrario), o sean **demasiado bajos,** es decir pocas personas postulan para los empleos, se deben considerar ciertos pasos para alterar las tasas efectivas de remuneración:

- Esto puede lograrse por medio de exenciones formales. Sin embargo, aún cuando se realiza una, el salario mínimo permanecerá en la mente de los trabajadores como una referencia para comparación. Dependiendo de las percepciones de justicia, esto puede tener un impacto en la productividad, asistencia, rotación y otras conductas de los trabajadores.

Pueden existir **salarios negociados colectivamente** para los trabajadores del sector privado de la construcción. Cuando es el caso, el acuerdo de negociación colectiva debe ser consultado para determinar si el sector basado en mano de obra está siendo incluido. Si se halla incluido, deben aplicarse las tasas de salarios.

- Típicamente, un acuerdo de negociación colectiva aplicable a la industria de construcción civil no toma en cuenta la tecnología de producción usada, es decir, la mano de obra o el equipo. Esta omisión debe ser considerada teniendo como referencia la historia del sector. Debe realizarse un esfuerzo para captar la atención de aquellos responsables de la industria de construcción civil hacia el sector basado en mano de obra para negociar un acuerdo colectivo; el empleo en la construcción basada en mano de obra puede ser más que en la construcción basada en equipos, con lo que se justifica la atención de representantes de empleadores y trabajadores.

Resultados posteriores del programa de caminos al niveal de distrito en Botswana

A pesar del hecho de que "a la tasa de salario de P 2.10 se encontró que era posible obtener una oferta adecuada de mano de obra eficiente y dispuesta", al final de proyecto piloto los trabajadores habían hecho diversos intentos de obtener salarios más altos. ¿Qué es lo que había pasado?

Los trabajadores sabían que aumentos de salarios significativos (por encima del 50%) habían sido pagados en otros proyectos del gobierno y no entendían por qué aún no se habían aumentado los salarios en el proyecto piloto.

Un estudio mostró que la tasa salarial en ese tiempo – cercano a un tercio del mínimo estipulado por el sector público – originó problemas con la moral del trabajador. Esto sucedió aún cuando se había postulado y presentado al trabajo un número suficiente de trabajadores y que la productividad había sido satisfactoria.

En 1986 (después de que empezara el programa principal basado en el empleo de mano de obra), el salario se incrementó a P 3.00, representando un 54% de mínimo oficial para los trabajadores de construcción (debajo del 78% al inicio del proyecto).

A pesar de que se hicieron aumentos posteriores, la disparidad con el salario mínimo continúa y la productividad se ha descuidado con el tiempo. La proporción de mujeres empleadas ha aumentado progresivamente hasta llegar a constituir cerca de la mitad de los trabajadores. En este caso, la participación de las mujeres refleja más la situación de un empleo relativamente mal pagado para la mujer antes que igualdad de oportunidades. La oferta de mano de obra aún es adecuada.

Los resultados de la negociación colectiva y el sector de construcción basado en mano de obra

Es común, tanto en los países en vía de desarrollo como los industrializados, que los resultados de la negociación colectiva busquen cubrir toda la industria de construcción. Por ello, los representantes de empleadores y trabajadores en el sector de construcción intensivo en capital negocian con aquellos que representan, sin considerar las características específicas de una industria de construcción intensiva en empleo. El resultado es un acuerdo colectivo que demanda cubrir todas las obras de construcción u obras públicas, pero que no se relaciona a la situación específica del sector basado en mano de obra. Esto puede presentar dificultades importantes, particularmente cuando el sector basado en mano de obra tiene un tamaño considerable. En muchos casos, aquellos involucrados en los programas basados en mano de obra ignoran la aplicabilidad de los resultados de negociación colectiva al sector basado en mano de obra. Esto amenaza la legitimidad y sostenibilidad del sector. En otros casos, el tema es abordado directamente. En Sudáfrica, por ejemplo, se hizo un intento formal para mantener y difundir los beneficios y condiciones de trabajo del sector basado en equipo al sector basado en mano de obra. Se tomó en cuenta las diferencias en los niveles de salarios en las diversas zonas geográficas del país.

Lección adquirida: En lo posible, debe considerarse la negociación colectiva e involucramiento de los actores sociales en la definición de salarios y otras condiciones de empleo específicamente para el sector de construcción basado en mano de obra.

Mozambique

En 1997, una misión de revisión examinó las condiciones de trabajo y de pago en los programas de obras públicas en Mozambique, donde se usaba alimentos como pago parcial o incentivos para un amplio rango de proyectos (mejoramiento de zonas urbanas, centros de salud, escuelas, caminos de acceso, irrigación, saneamiento peri- urbano y de agua en la zona rural). El rango de pago osciló entre el equivalente a tres veces el salario mínimo (trabajadores en el proyecto de caminos de acceso) hasta un pago nulo (trabajadores de un proyecto de escuelas comunitarias en la capital, Maputo). La misión invocó la fijación de un salario estándar nacional para proyectos "Alimentos para el Trabajo" del Programa Mundial de Alimentos (PMA) –en el país, ya sea pagado totalmente en alimentos o parcialmente en efectivo y alimentos.

- En el caso de que el acuerdo de negociación colectiva excluya a las obras basadas en mano de obra, debe considerarse la negociación de un acuerdo para el sector basado en mano de obra.

Donde no existen **salarios mínimos o salarios negociados colectivamente,** los salarios pueden ser fijados libremente por el empleador. Se han usado unos puntos de referencia típicos:

- El salario actual para la mano de obra agrícola no calificada en la zona;
- El salario regulado más comparable, ya sea del sector privado o público, negociado colectivamente o legislado;
- El índice de "costo de vida", que aunque debe ser considerado en teoría, puede ser altamente engañoso en una economía rural y estructura social;
- Debe tomarse en cuenta la disponibilidad de otros empleos asalariados en la zona:

  1. Donde el empleo remunerado no se halla generalmente disponible, se presenta una tendencia a la disminución de los salarios, particularmente si existe poco o ningún empleo en actividades agrícolas de subsistencia, es decir, una economía de remesa. Puede evitarse esta tendencia decreciente excesiva: los niveles de salarios muy bajos, que aumentan la pobreza, deben ser considerados como una forma de explotación del trabajador que debe ser evitada.
  2. Donde el empleo asalariado se halle disponible, se hace a menudo un intento de evitar la desorganización del mercado de trabajo existente por medio del empleo temporal en obras basadas en mano de obra. Por ello se fijan los salarios por debajo del salario actual del área. Los contratistas privados pueden pagar salarios muy competitivos para asegurar una fuerza laboral altamente productiva. La evidencia sugiere, sin embargo, que los trabajadores también consideran factores no salariales, tales como la duración del empleo, en su decisión de cambiar de empleo. Por ello, se debe brindar toda la información sobre el empleo en obras basadas en mano de obra a los trabajadores potenciales, incluyendo el salario ofrecido y la duración anticipada del trabajo.

EVITAR SISTEMAS SALARIALES QUE DISCRIMINEN ENTRE MUJERES Y VARONES

Evitar diferentes tasas salariales para empleos diferentes	Si las mujeres tienden a adoptar ciertos empleos y los varones tienden a hacer otros – y ambos empleos tienen igual valor pero diferente pago – el resultado es la discriminación. Por ejemplo, el salario dado a un cargador de tierra (un trabajo hecho a menudo por las mujeres) y al que excava la tierra (trabajo hecho a menudo por varones) debe ser el mismo. Ambos tipos de trabajo son esenciales para completar obras de excavación.
Fijar tasas para tareas diarias	Con este sistema, se ofrece un salario por una cantidad de producción obtenida en un día de trabajo. Se fijan dos elementos: el salario y la cantidad de producción. El tiempo que toma finalizar la tarea, ya sea para una persona o para un grupo de personas, varía. Al establecer que una tarea puede ser concluida por la mayoría de cuadrillas o personas dentro de seis a ocho horas, se elimina el problema que un grupo genérico (hombres o mujeres) gane substancialmente más ingreso al fin del día, aunque los trabajadores individuales podrían tener que trabajar más por el mismo salario. Cada persona o cuadrilla debe dejar la obra cuando la tarea es completada y no debe hacer más trabajo.
Insistir en la inclusión de ambos sexos en el trabajo en cuadrillas por tarea	Combinando ambos sexos en tareas grupales, las personas más y menos capaces dependen unos de otros para completar la tarea. La práctica muestra una tendencia para hacer arreglos de trabajos dentro de la cuadrilla tomando esto en cuenta. La práctica puede eliminar la posibilidad de discriminación.

Pueden existir razones válidas por las que las mujeres no quieran llevar a cabo ciertas tareas. Por ejemplo, en Madagascar las mujeres se sintieron incómodas de excavar en lomas altas. Dichas inhibiciones deben ser respetadas sin discriminar oportunidades de empleo para las mujeres.

- Las normas de productividad y tasas de remuneración deben ser negociadas de modo que varones y mujeres tengan una **paga equitativa por un trabajo de igual valor**. Cuando esto no sucede, pueden perderse las oportunidades de desarrollo, la productividad puede verse afectada adversamente y los recursos humanos pueden ser desperdiciados.

  - La aplicación de una tasa de salario diaria universal del proyecto (ya sea en base a tiempo o productividad) elimina la posibilidad de discriminación basada en género, donde el "trabajo de la mujer" es menos remunerado que el "trabajo de los varones" a pesar de tener igual valor.

- Cuando la remuneración está basada en la productividad, es decir, una unidad de remuneración por una unidad de producción, la discriminación indeseable puede ocurrir a pesar de que se adopten pasos preventivos, tales como:

  - Introducción de por tarea (un producto específico a ser completado durante un día con un incentivo de tiempo por un término antes de tiempo) antes que trabajo por pieza;
  - Limitar a los trabajadores a tareas a finalizar en un solo día;
  - Combinar diferentes tipos de trabajo dentro de la tarea;
  - Fijar tareas grupales antes que individuales y mezclando trabajadores de diferentes edades, destrezas y de ambos sexos (Vea la sección *Bases de remuneración*, a continuación, para mayores detalles); y
  - Identificar trabajos que puedan ser efectuados por mujeres.

- **Los contratistas pueden ser obligados a** pagar salarios apropiados por medio de acuerdos negociados colectivamente y cláusulas laborales en los contratos, además de la ley nacional que ya les obligan cumplir (Ver también *Asesoría práctica sobre administración de mano de obra y uso de cláusulas de trabajo*, en la parte 3).

- **Las normas internacionales de trabajo relevantes** son el Convenio sobre las Cláusulas de Trabajo (Contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (No. 94); el Convenio sobre la Protección del Salario, 1949 (No. 95); el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 195 (No. 100), y el Convenio sobre la Fijación de Salarios Mínimos, 1970 (No. 131).

Para más información:

K. G. Vaidya: *Guía para la evaluación de oferta de mano de obra rural para proyectos basados en mano de obra*, OIT, Ginebra (1983). Esta detalla el proceso de determinar la disponibilidad de la mano de obra, establecimiento de tasas de salarios, implicaciones de actividades basadas en mano de obra sobre la economía local.

N.B. : Vaidya asume que usualmente los salarios mínimos establecidos son más altos de lo apropiado para obras basadas en mano de obra. Puede ser el caso, pero no necesariamente ocurre siempre. El mejor enfoque es (1) empezar determinando si existe una tasa de salario mínimo establecida para trabajadores de construcción no calificados y (2) determinar luego si ésta es excesiva. El ejemplo de Botswana muestra las posibles implicaciones a largo plazo de una toral desconexión del sistema de salarios establecido.

Supplement to the labour supply guide: Wage rates on labour-based construction projects in the presence of high rates of inflation and overvalued exhange rates, por K. G. Vaidya, OIT (1988).

Programas de Empleos Públicos, una Estrategia para el alivio de la pobreza: La dimensión de Género. Temas en Desarrollo, Documento de Discusión No. 10, por A.King Dejardin, OIT Ginebra (1996).

Promoción del empleo entre los pobres urbanos en América Latina y el Caribe: Un Análisis de Género. Temas en Desarrollo, Documento de Discusión No. 12, por M. Buvinic, OIT Ginebra (1996).

Referencia de los cuadros en esta sección

Programa de Caminos Distritales en Bostwana. (1) *Management and supervision of labour-intensive road construction and maintenance, personnel regulations: Training course notes for technical staff of the district council roads units*, Botswana, Government of Gaborone (1988).

Resultados de Negociación Colectiva y el Sector de Construcción basado en mano de obra. *South African National Public Works Programme, Informe preliminar,* misión de asesoría OIT al COSATU, 21 de marzo – 1 de abril, 1994, por Colin Relf y David Tajgman, OIT Ginebra (1994).

Evitando sistemas de salario que discriminen entre varones y mujeres. (1) República de Tanzania, Ministerio de Trabajo, Programa Integrado de Caminos (IRP) *Manual de Obras en caminos basados en mano de obra, Volumen I, Obras de Rehabilitación de Caminos*, sección titulada "Participación de Mujeres" (Julio, 1996).

Mozambique, M. Shone: *Toward the development of operational guidelines for the use of food aid in rehabilitation*, PMA/OIT (1997).

2.3 Base de remuneración

Cuestión clave:

¿Qué bases de remuneración deben usarse, que (i) permitan la prevención del abuso, y (ii) optimicen la productividad?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Rango de productividad del trabajador en respuesta a diferentes tipos de remuneración;
- ❑ Actividad "ética" hacia el trabajo de trabajadores no calificados;
- ❑ Valor otorgado al empleo remunerado, es decir, como un medio de productividad impuesta por el propio trabajador(a);
- ❑ Destrezas de los supervisores para implementar el método seleccionado;
- ❑ Obligaciones internacionales relevantes.

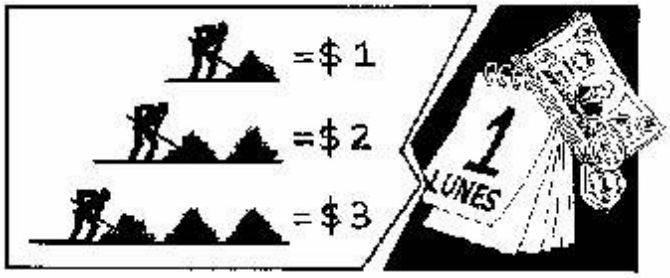
La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ Para obras intensivas en empleo, la remuneración basada en la productividad es preferible a la remuneración basada en el tiempo;
- ❑ Los abusos pueden ocurrir bajo remuneración basada en la productividad, pero dichos abusos pueden ser prevenidos o minimizados;
- ❑ Es posible combinar en la misma obra, trabajo pagado sobre una base de productividad con trabajo pagado sobre una base de tiempo. Los trabajadores pagados bajo estos dos sistemas pueden aún obtener el mismo salario diario, a condición que el tamaño de la tarea es correcto en términos de horas promedio de trabajo diario y que los trabajos son diferentes;
- ❑ Los trabajadores pueden preferir la remuneración basada en la productividad, especialmente si es organizada en tareas de un solo día.

2.3 Base de rémunération

DEUX SYSTEMES FONDAMENTAUX DE REMUNERATION

	1. Basée sur le temps de travail Le travailleur est payé sur la base du temps qu'il a passé sur le lieu de travail.	**2. Basée sur la productivité** Le travailleur est payé sur la base de son volume de production.	
Description de méthodes d'application caractéristiques	**Paiement journalier** Le travailleur perçoit chaque jour un montant fixe en contrepartie d'une durée de travail fixe durant la journée. La durée du travail, le nombre de pauses, l'heure de début et de fin du travail sont fixés.	**Travail à la pièce** Le travailleur est payé sur la base de petites quantités produites. Il n'est pas tenu compte du temps qu'il met à fabriquer une unité de produit.	**Travail à la tâche** Le travailleur perçoit un salaire fixe en contrepartie d'une quantité fixe du travail, ou tâche. L'ampleur de la tâche est fixée de manière à pouvoir être effectuée en six heures. L'ampleur d'une tâche peut être réduite et plusieurs tâches peuvent être assignées pour une seule journée ; plus la tâche est réduite et plus ce système ressemble à celui du travail à la pièce. L'ampleur de la tâche peut être importante, son exécution prévue en plusieurs jours de travail et éventuellement avec plusieurs autres travailleurs.
Moyens d'assurer la production	La production est assurée grâce à la supervision et à des mesures disciplinaires prises à l'encontre des travailleurs qui ne produisent pas.	La production est assurée dans la mesure où le paiement n'est effectuée qu'en contrepartie d'une production.	La production est assurée dans la mesure où le paiement n'est effectuée qu'en contrepartie d'une production. Les adaptations sont fréquentes.
Unités de travail par jour	Valeur d'une journée ; pas d'assurance quant à la quantité.	Beaucoup de pièces, nombre généralement illimité.	D'ordinaire, une tâche. Quand la tâche est réduite, habituellement 2 à 3 par jour ; lorsque la tâche est plus importante, une partie de la tâche par jour. Une réglementation peut limiter le nombre de tâches à effectuer en une journée de travail.
Avantages majeurs	Comptabilité facile, simple à organiser.	La rémunération est liée à la production et la production peut être maximisée chaque jour.	Lorsque la tâche est convenable-ment fixée, ce système permet au travailleur type de terminer la tâche et de rentrer chez lui.
Inconvénients majeurs	Nécessite un haut degré de supervision pour maintenir un niveau convenable de production.	Tendance à l'auto-exploitation dans la mesure où aucune limite n'est fixée quant à la quantité de travail qu'un travailleur peut effectuer. Difficile à contrôler par l'administration publique.	Nécessite une étroite supervision et un contrôle de l'organisation quotidienne du travail et de la fixation globale des tâches. Lorsque le modèle habituel subit des adaptations, notamment eu égard à la quantité de travail (nombre de tâches et fragments de tâche) qui peut être effectuée chaque jour, risques d'exploitation.



Travail à la pièce **Rémunération basée sur le temps de travail**

Algunas pautas

La remuneración **basada en la productividad** asegura predicción de costos, minimiza la supervisión, maximiza la productividad y si es aplicada correctamente, maximiza el ingreso y la flexibilidad para los trabajadores.

- La experiencia muestra una alta productividad diaria cuando se paga a los trabajadores bajo remuneración basada en la productividad.
- Existen diferentes sistemas basados en la productividad y diferentes circunstancias en las que pueden ser aplicados en forma óptima.

1. El *trabajo por tarea diaria*, cuando se le paga al trabajador un salario diario por una cantidad de trabajo claramente definida, la cual debe ser completada con un nivel de calidad específico, es especialmente apropiado en áreas rurales donde los trabajadores están involucrados en otras actividades, y por ello prefieren completar las tareas rápidamente. Cuando los trabajadores no tienen otras actividades en las que empleen parte de su tiempo, por ejemplo: en un contexto urbano o en una economía altamente monetaria puede existir presión para hacer múltiples tareas cada día, o pequeñas tareas similares al trabajo por pieza.

Las tasas de remuneración por tarea deben ser descritas y escritas en términos que sean relevantes para los trabajadores así como para los ingenieros. Las implicaciones de estas tasas de remuneración sobre la organización del trabajo y trabajadores necesitan ser entendidas plenamente por aquellos que fijan estas tasas. A continuación se presentan algunos ejemplos de dificultades.

Tasas de remuneración por tarea significativas y entendibles

Los pagos por tareas no corresponden a la organización del trabajo

En Bangladesh las cantidades de producción que podían ocasionar un pago de salario fueron escritas en una pizarra. Esto se hizo para la información de los trabajadores. Los tipos de obras incluían obras de suelo básico, compactación, nivelación, baldeo de agua y nivelación/secado, etc. A cada tipo de trabajo se asignó una cantidad, la cual fue considerada una tarea. Uno de los problemas con el sistema fue que los trabajadores trabajaron en cuadrillas, realizando en ocasiones una variedad de estos tipos de obras, los que usualmente no eran establecidos como tareas diarias. Fue muy difícil para estos individuos o grupos de trabajadores determinar precisamente cuánto de cada tipo de obra habían hecho, y si se les había pagado adecuadamente.

Lección: Ajuste la cantidad y calidad del trabajo y la cantidad de remuneración con el trabajador específico o la cuadrilla de trabajadores que realizarán la obra y que recibirán la paga.

2 Con el *trabajo por pieza*, se le paga a cada trabajador en forma individual por unidad de producto. Las "piezas" pueden ser grandes o pequeñas, pero usualmente son fijadas para permitir un fácil monitoreo y pago, es decir, $0. 50 por 1m3 de cada excavación o 50 estacas producidas. Ejemplos de trabajo por pieza incluyen producción de estacas, recolección de piedras y afilar herramientas. El trabajo por pieza también puede ser usado para actividades del por tarea diaria. Sin embargo, el trabajo por pieza es más difícil de organizar y más complicada de monitorear, administrar y pagar (los trabajadores pueden producir diferentes productos diarios y pueden por ello tener diferentes pagos). Además, el sistema es difícil de implementar fuera de un contexto de sector privado dado que las agencias de gobierno no tienen usualmente la flexibilidad requerida. También puede llevar a prácticas laborales abusivas.

Base de remuneración

Confusión sobre el salario diario y el salario efectivo por hora

Bajo un sistema de pago por tasas de productividad y con una sola tarea diaria, los trabajadores pueden obtener sumas significativas por cada hora de su trabajo. ¿A qué se debe esto? Bajo este sistema, la tarea es fijada considerando la capacidad del trabajador promedio – él o ella deben terminar la tarea en cerca de seis horas. Si un trabajador o cuadrilla de trabajadores rápidos finalizan la tarea en tres horas, ellos ganan el doble de lo que un trabajador promedio que hace la tarea en seis horas. Al final del día de trabajo, sin embargo, ambas cuadrillas han obtenido la misma cantidad de dinero, pero un grupo por horas reducidas de trabajo.

Es importante que no se haga un enlace directo entre una cantidad de pago y una sola hora de trabajo – debe dejarse que el trabajador o cuadrilla de trabajadores se administren por su cuenta.

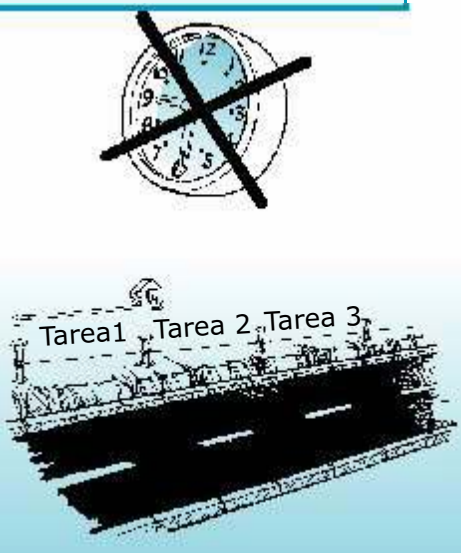
La confusión puede generarse en diferentes niveles. En el nivel de la reglamentación de trabajo, la caja de la derecha ilustra que cuando el concepto basado en tiempo se incluye dentro del sistema, la disciplina relacionada al pago basado en el tiempo también debe incluirse para asegurar la productividad. Una formulación más clara de esta regla omitirá cualquier referencia a "un pago por 8 horas".

Otra situación de confusión ocurre cuando se hace una comparación con un salario mínimo típico. Estos mínimos son expresados usualmente en relación a la remuneración basada en el tiempo y en un día laboral de ocho horas de trabajo diario.

> "El trabajo por tarea será el método básico de organización del trabajo. Las tareas podrán ser fijadas de acuerdo con normas aceptadas internacionalmente, modificadas para tener en cuenta las condiciones locales. Un trabajador promedio experimentado que se desempeña adecuadamente podrá finalizar la tarea en 6 horas *y ser pagado por 8 horas*. Los trabajadores particularmente eficaces deben ser capaces de completar su tarea en cerca de 5 horas. Si un trabajador trata pero fracasa en completar la tareas después de ocho horas, *él o ella aún será pagado(a) por haber trabajado 8 horas*. *Un fracaso repetido en el logro de la tarea debido a una disposición personal específica, sin embargo, obligará a una ación disciplinaria y eventual despido*".
>
> *Documento de Proyecto*, 1991, Caminos de Acceso Ovamboland, Namibia.

El sistema apropiado de una tarea por día no **necesariamente** consiste en ocho horas de trabajo. Al hacer una comparación con un salario mínimo legislado u otros salarios, la primera cosa que debe ser considerada es el salario *efectivo por hora* que los trabajadores pueden obtener bajo diferentes sistemas de pago.

Lección: Fije el salario diario y luego el tamaño de la tarea, asegurándose que la mayoría de trabajadores puedan completarla dentro de seis horas y que el salario no sea menor que el mínimo legal.



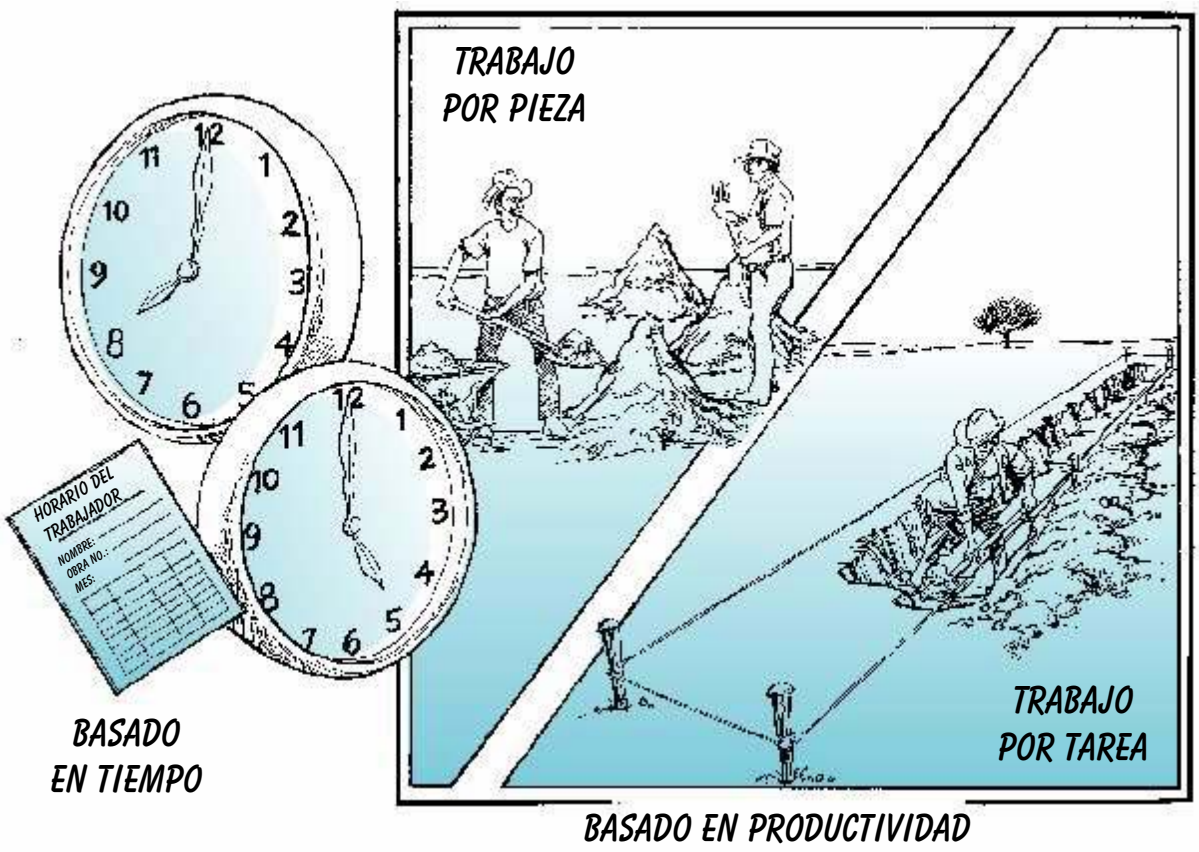
3 Pueden usarse *Sistemas de Incentivos* para complementar las ganancias e incrementar la productividad. Los sistemas pueden ser fijados otorgando incentivos por producción excedente de la tarea diaria, asistencia regular, o una finalización especialmente rápida de la tarea diaria.

- En un sistema basado en productividad adecuadamente diseñado y que funciona apropiadamente, los trabajadores se benefician de la flexibilidad del tiempo de trabajo y de la maximización del ingreso.

Cuando se usa la remuneración basada en la productividad, deben seguirse pasos para **prevenir el abuso** bajo diferentes estrategias de implementación.

- Los trabajadores y sus representantes deben entender en qué está basada su remuneración. También deben entender cómo se organiza el pago de salarios. Si no lo hacen, deben seguirse pasos para asegurarse que se entiendan ambas cosas. La experiencia muestra que los trabajadores que entienden dichos aspectos, pueden obtener más rápidamente los beneficios de la productividad, beneficiándose ellos y también el empleador.

Base de remuneración



México: Reclutamiento y remuneración

El programa mexicano de caminos por mano de obra de la década de los 70 y 80 adoptó un enfoque basado en mano de obra para la construcción de cerca de 150 000 Kms. de caminos secundarios, creando empleo y asegurando la participación de la comunidad en el proceso de construcción. Las comunidades por sí mismas reclutaron a la mano de obra, asegurándose que todos aquellos que quisieran trabajar tuvieran una oportunidad. De la fuerza laboral, el 26% trabajó más de tres meses, el 20% entre uno y tres meses y el resto entre dos y cuatro semanas. Se firmó un memorándum de acuerdo entre el ingeniero local encargado de la Secretaría de Obras Públicas y un comité elegido de la comunidad, definiendo claramente las obligaciones de ambas partes. El comité se encargó, entre otras cosas, de brindar la cantidad necesaria de trabajadores. Los trabajadores fueron pagados por el comité, quien también fue responsable de todas las relaciones laborales. El pago fue el salario mínimo rural con un día de descanso pagado a la semana. En su punto cumbre, el programa empleó 105 000 trabajadores casuales al mes.

- Para ganar la confianza de los trabajadores y de la comunidad, las normas de trabajo pueden ser establecidas con su participación. Esto requerirá información sobre la productividad de los trabajadores, es decir, el tamaño de las diferentes tareas en diferentes circunstancias. Esta información también debe ser obtenida con la cooperación de los trabajadores. Pautas generales sobre las tasas de remuneración por tarea para diferentes actividades son dadas en una serie de publicaciones del Banco Mundial y de la OIT (vea mayores detalles en la página 77).
- El sistema de remuneración debe ser entendible y relacionado a la forma en la que el trabajo se organiza de hecho.
- Cuando los contratistas están compitiendo entre ellos por un número limitado de contratos, a menudo se ejerce presión sobre los trabajadores para que produzcan más, reduciendo efectivamente los costos de mano de obra para cualquier proyecto particular. Puede ser deseable para los o las contratistas, por medio de una asociación de contratistas – junto con los trabajadores – hallar una forma de limitar la presión competitiva, por ejemplo mediante negociación colectiva, sobre salarios y tasas de remuneración por tarea. Esto ayudará a garantizar una moral más firme del trabajador, así como la promoción de confianza y colaboración entre los contratistas. Otros métodos para incrementar la productividad permanecen abiertos para el empleador.
- Establecer tasas de remuneración por tarea y publicarlas (por ejemplo: en pizarras informativas) puede ayudar a garantizar que los trabajadores reciban lo que ha sido acordado.

Afganistán: Un enfoque de auto-ayuda

En los primeros años de la década de los 80, un programa de construcción de caminos terciarios en Afganistán se basó completamente en métodos basados en mano de obra y auto-ayuda para construir caminos que conecten las localidades y centros comerciales con sistemas de caminos principales y secundarios. La agencia de gobierno responsable (Departamento de Desarrollo Rural – DDR) brindó asistencia a los pobladores para llevar a cabo esquemas que pudieran beneficiarlos directamente y para lo cual estaban preparados en facilitar la mano de obra y otros recursos. El proceso de planeamiento, la encuesta socio-económica y el peritaje técnico fueron realizados en estrecha consulta entre los pobladores y el DDR. El Departamento brindó asistencia técnica y material solo cuando se alcanzó un acuerdo con los pobladores involucrados respecto a su contribución en términos de mano de obra voluntaria, materiales locales y, en ocasiones, efectivo. En algunos casos, se ofrecieron raciones de alimentos para complementar las contribuciones de los pobladores. Fueron posibles tres tipos de empleo: mano de obra voluntaria, mano de obra voluntaria complementada con raciones de alimentos, y mano de obra remunerada con raciones de alimentos además de un pequeño pago en efectivo (el valor total siempre fue menor que el salario del mercado).

La motivación de la mano de obra enteramente voluntaria fue el deseo de acceder al sistema de transporte nacional. Los trabajadores eran agricultores quienes eran plenamente conscientes de las diferencias de precios entre la zona del agricultor, el mercado del distrito, el mercado provincial y el nacional, y el impacto de los costos de transporte y márgenes de los intermediarios en estas diferencias. En el caso de caminos que servían a una serie de poblados, el incentivo para ofrecer mano de obra voluntaria varió con la ubicación misma de la obra en relación a la ubicación del poblado. Por ejemplo, en el caso de un puente, aquellos pobladores que vivían en un lado cercano del río tenían muy poco o casi ningún incentivo para construir el puente cuando los beneficios podrían ir a los poblados localizados a un lado lejano al río. Sin embargo, los pobladores que vivían en el lado lejano del río, los potenciales beneficiarios del puente, podían vivir a una distancia considerable y no sería factible para ellos trasladarse hasta la obra cada día. En dicho casos se brindó un incentivo adicional a los pobladores del lado cercano del río para que ofrecieran mano de obra para la construcción. Este incentivo usualmente consistía en raciones de comida facilitadas por el PMA. En algunos casos, cuando este incentivo no generaba la mano de obra necesaria, se añadía un incentivo en efectivo. El incentivo de efectivo era casi el 20% de la tasa salarial del mercado.

Por ello, en una obra específica, los tres tipos de mano de obra pueden operar en la misma cuadrilla y al mismo tiempo; la proporción de cada tipo depende de los beneficios que la distancia específica del camino pueda brindar a cada grupo individual.

Para más información:

Se han escrito diversos documentos técnicos y manuales que explican los detalles del tamaño de la tarea y el cálculo de las cantidades en obras basados en mano de obra. Estos incluyen:

Andresson, C., Beusch, A. Y Miles, D.: *Road maintenance and regravelling (ROMAR) using labour-based methods* (Manual y Cuaderno de Trabajo), Publicaciones IT, Londres (1996).

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (1974): *Study of the substitution of labor and equipment in civil construction*. Fase II, Informe Final. Documento de Trabajo de Personal No. 172, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo. 3 volúmenes. Enero de 1974.

De Veen, J.: *The Rural Access Roads Programme*, OIT Ginebra (1983).

Coukis, B.: *Programas de construcción basados en mano de obra: Una guía práctica para el planeamiento y administración*, publicado por el Banco Mundial, Washington, D. C., Oxford University Press (1983).

Hagen, S. Y Relf, C.: *The district road improvement and maintenance programme: better roads and job creation in Malawi*, OIT Ginebra (1988).

Guía para la formación de supervisores para construcción y mantenimiento de caminos basados en mano de obra, Manual del Instructor, Notas del curso: 2 volúmenes, Curriculum del curso y notas del Lector: 1 volumen, OIT Ginebra.

Antoniou, J., Guthrie, P. y de Veen, J.: *Building roads by hand*, Longman Reino Unido (1990).

Beusch, A.: *Administración y supervisión de construcción y mantenimiento de caminos basados en mano de obra (Botswana)*, Volumen "Mantenimiento", MOWTC, Gaborone, Botswana (1992).

Asociados INTECH: Manual Técnico Vol. 1, Minor Roads Programme, MOPWH, Kenya (1992).

Guthrie, P.: Manual Técnico, Unidad de Mano de Obra en Construcción, Ministerio de Obras Públicas, Rama de caminos, Lesotho (1993).

Referencias de los cuadros en esta sección

Dos sistemas fundamentales de remuneración. *Manual de obras en caminos basados en mano de obra*, *Volumen I, Obras de rehabilitación en caminos, Reclutamiento*. República de Tanzania, Ministerio de Obras Públicas, Programa Integrado de Caminos (IRP) (Julio de 1996).

Los pagos por tareas no corresponden a la organización del trabajo. (1) *Report on work norms and wage rates in food-assisted works in Bangladesh*, OIT/PMA (mayo de 1997).

Confusión sobre el salario diario y salario efectivo por hora. *Ovamboland feeder roads, Labour-based pilot project, Construction of the D3619 to Onaanda*, República de Namibia, Ministerio de Obras Publicas, Transporte y Comunicación, Departamento de Transporte/Autoridad de Desarrollo Internacional Sueca (1991).

Trabajo por tarea en contexto: Una comparación entre Kenya y Botswana. *A discussion paper on observed differences between the Kenya RARP/MRP and the Botswana District Road Programme*, por John Marshall, Botswana District Road Programme (Francistown, 1986).

México: Reclutamiento y Remuneración. *Caminos y Recursos*, editado por G. Edmonds y J. Howe, capítulo 6 (G. Edmonds), Publicaciones IT, Londres (1980).

Afganistán: Una enfoque de auto-ayuda. *Caminos y Recursos*, op. cit. Capítulo 6 (G. Glaister).

2.4 Remuneración en especie

Cuestión clave:

¿La remuneración en especie es una forma apropiada de pago de salarios?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Salario mínimo existente o salario actual;
- ❑ Ley nacional o regulaciones sobre el tema;
- ❑ Obligaciones internacionales relevantes para el país respectivo, es decir, ratificación del Convenio sobre la Protección del Salario de la OIT, 1949 (No. 95);
- ❑ Seguridad alimenticia, incluyendo la variación estacional, en el área de trabajo;
- ❑ Disponibilidad de alimentos en el área respectiva;
- ❑ Capacidad de almacenaje de alimentos y transporte;
- ❑ El potencial de la remuneración en especie como incentivo para los trabajadores;
- ❑ Objetivos que apuntan a lo social;
- ❑ Implicaciones de la remuneración en especies (a cualquier nivel) sobre la mezcla de género de los postulantes al empleo;
- ❑ Contenido propuesto y modalidades de pago en especie.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ El pago en especie usualmente implica desafíos administrativos y en la entrega;
- ❑ El pago en especie es lo más apropiado cuando los alimentos o artículos seleccionados para el consumo son escasos y los mecanismos del mercado no funcionan;
- ❑ El pago en especie es al menos apropiado cuando los precios son estables y los alimentos son accesibles para los trabajadores;
- ❑ El pago en especie puede servir como una remuneración de emergencia cuando dificultades administrativas retrasan o no permiten un pago puntual en efectivo.

2.4 Remuneración en especie

Los alimentos son otorgados porque:

1) ¿Son deseados por los trabajadores?

o

2) ¿Se hallan disponibles y pueden ser intercambiados por trabajo?

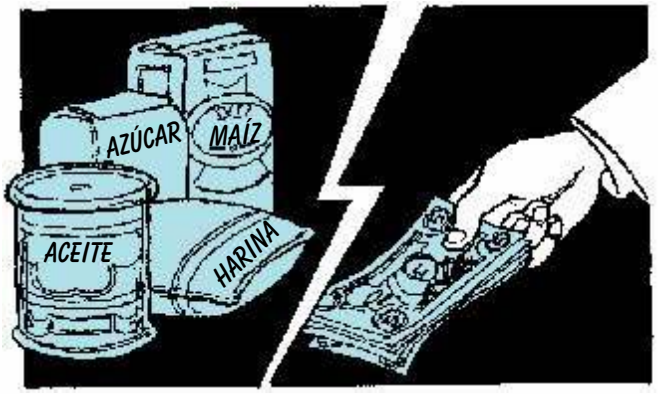
Son deseados por los trabajadores

En esta situación, debe asegurarse que se otorgue un valor justo a los alimentos dados a los trabajadores y que una parte apropiada de los salarios sea dada en alimentos.

Se hallan disponibles y pueden ser intercambiados por trabajo

Algunas veces, los donantes a los países en desarrollo proporcionan alimentos en vez de dinero. Y algunas veces, los gobiernos receptores quieren usar estos alimentos como pago para trabajadores de construcción que usan métodos basados en mano de obra, sin tener en cuenta las preferencias de los trabajadores. Aquí, los gobiernos consideran los alimentos simplemente como un sustituto del dinero y quieren pagar a los trabajadores solamente en alimentos. En esta situación, las limitaciones establecidas por la OIT son particularmente significativas.

En otras situaciones, se aprecia cierta tendencia de los gobiernos receptores de querer usar los alimentos no como forma de pago de un salario sino como un tipo de incentivo para ayudar a construir infraestructura o mantenerla. Esto es aceptable suponiendo que las personas están trabajando para su propio beneficio y no para el de otro. (Ver anexo 3).



¿Alimentos ... o efectivo?

Algunas pautas

La remuneración preferiblemente debe ser **totalmente en efectivo**. Cuando se hace el pago parcial en especies, deben adoptarse garantías para asegurar que su carácter y cantidad alcancen un criterio acordado.

- La OIT y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) han acordado en una pauta general que el valor del componente en efectivo **debe ser por lo menos del 50%** del salario mínimo aplicable o, si es que no existe un salario mínimo, el 50% del salario del mercado para un trabajo de naturaleza similar.
- Los siguientes puntos son pasos para maximizar la cantidad de alimentos a ser dados (Método 1):

  I determinar el salario mínimo existente o el salario del mercado para un trabajo de naturaleza similar. Si esto ya no se ha hecho, calcular el salario como un salario diario (es decir, divida el mínimo mensual entre 30).

  II divida el salario mínimo entre 2. Esta es la cantidad que **debe** ser pagada en efectivo.

  III determine un valor para los alimentos dados como pago parcial.

  IV determine la cantidad de alimentos que puede ser comprada por la cantidad establecida en el paso II, al valor determinado en el paso III. Otorgue esa cantidad como pago parcial, además de la cantidad en efectivo establecida en el paso II, como salario diario.

Método 1	País A	País B
I	El salario mínimo en la Orden de Gobierno 47 para 1996 es 225 unidades monetarias por mes para trabajadores no calificados. Esto equivale 7.5 por día.	No existe salario mínimo. El salario que rige para trabajadores no calificados en construcción es 250 unidades monetarias por día.
II	7.5 x 0.5 = 3.75 3.75 será pagado diariamente, en efectivo.	250 x 0.5 = 125 125 será pagado diariamente, en efectivo.
III	Se dará arroz. Un kilo de arroz cuesta 0.75 en el mercado.	Se dará trigo. Un kilo de trigo cuesta 250 en el mercado pero tiene un valor oficial (fijado por el gobierno) de 100.
IV	Pueden comprarse 5 kilos de arroz con 3.75 al precio de 0.75 el kilo. Se darán cinco kilos de arroz diariamente.	Puede comprarse ½ kilo de trigo con 125 en el mercado; puede comprarse 1¼ de kilo de trigo al precio del gobierno. Debido a lo difícil de hallar mano de obra, se decide el precio del gobierno por encima. Se entregará 1¼ de kilo de trigo diariamente.
Conclusión	El salario pagado para "una tarea por día" es 3.75 más 5 kilos de arroz.	El salario pagado para "una tarea por día" es 125 más 1¼ de kilo De trigo.

Alimentos como incentivo - Mozambique

En Mozambique, los alimentos han sido usados como un verdadero incentivo, adicional al pago de un salario de mercado que es difícil de determinar. Se permitió a los trabajadores usar hasta el 50% de sus salarios en efectivo para comprar alimentos a precios fijados por el gobierno (más bajos que los del mercado). La remuneración máxima era una ración familiar para cinco personas definida por PMA. El uso de este sistema en una situación de escasez de alimentos y de bajos salarios ha permitido atraer y retener fuerza laboral. Los beneficios de los fondos locales generados fueron asignados en un fondo rotatorio que permitía que la Dirección Nacional de Caminos y Puentes compre herramientas, piezas y otros artículos para el programa de Caminos de accesos.

- Los siguientes son pasos para asegurar que una ración de alimentos predeterminada no exceda la pauta OIT/PMA (Método 2).

  I Determinar la cantidad de la ración de alimentos.

  II Determinar el valor en efectivo de la ración de alimentos predeterminada.

  III Determinar el salario mínimo existente o el salario mínimo del mercado para un trabajo de este tipo. Si esto no ha sido hecho anteriormente, calcule el salario como un salario diario (es decir, divida el mínimo mensual entre 30).

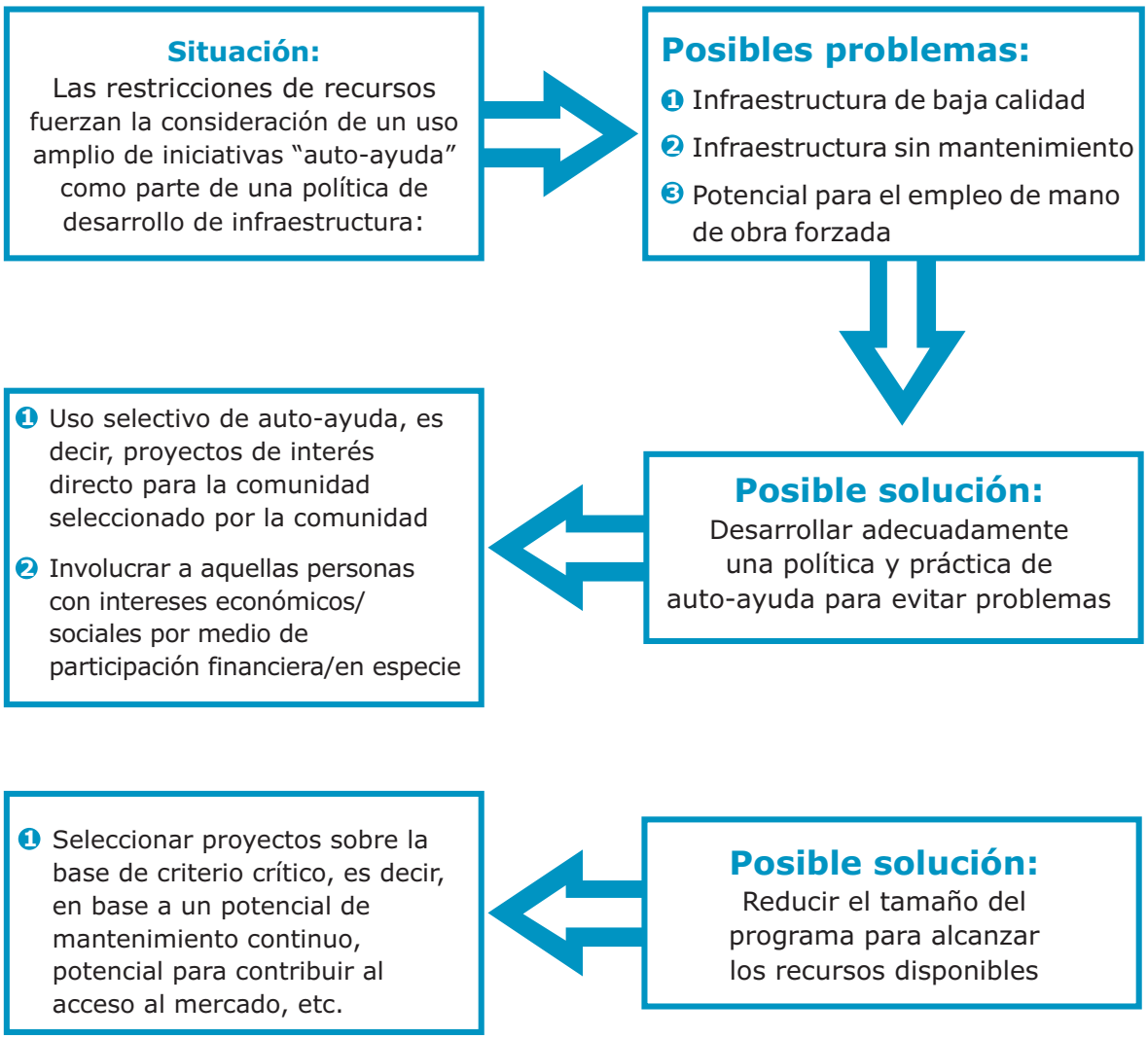
  IV Dividir el mínimo diario del paso III entre 2. Esta cantidad, por lo menos, debe ser pagada en efectivo.

  V Comparar el valor de la ración de alimentos (Paso II) con la cantidad establecida en el paso IV. Si el valor de la ración de alimentos es menos que la cantidad del paso IV, la diferencia debe ser pagada en efectivo además de la cantidad en efectivo establecida en el paso IV. Si el valor de la ración de alimentos es más que la cantidad del paso IV, no debe hacerse ningún ajuste a la cantidad en efectivo establecida en el paso IV. El tamaño de la ración de alimentos podría ser reducida, pero el valor de la nueva cantidad no debe ser menor que el valor establecido en el paso IV. Si la cantidad reducida es menor que el valor establecido en el paso IV, la diferencia debe ser pagada en efectivo.

Remuneración en especie

Método 2	País A	País B
I	Tomando en cuenta la cantidad de alimentos donados y la cantidad de caminos y construcciones que el Gobierno quisiera realizar, se ha decidido una ración diaria de alimentos de 1 kilo de arroz.	En base a estudios de tamaño de hogares y necesidades básicas, el Gobierno ha decidido que debe pagarse una ración diaria de alimentos de 6.75 kilos de trigo.
II	Un kilo de arroz cuesta 0.75 en el mercado.	Un kilo de trigo cuesta 250 en el mercado pero tiene un valor oficial (fijado por el gobierno) de 100. En el mercado, el trigo tiene un valor de 1687.50. Al precio oficial, el trigo tiene un valor de 675.
III	El reglamento de gobierno No. 47 de 1996 fijó el salario mínimo en 225 por mes para trabajadores no calificados. Esto equivale a 7.5 por día.	No existe salario mínimo. El salario que rige para trabajadores en construcción no calificados es 250 por día.
IV	7.5 x 0.5 = 3.75 Se pagará diariamente 3.75 en efectivo.	250 x 0.5 = 125 Se pagará diariamente por lo menos 125 y en efectivo.
V	Un kilo de arroz cuesta 0.75. Esta cantidad es 3 menos que 3.75. Dado que el gobierno quisiera mantener la estabilidad del mercado de trabajo obtenida por medio de una regulación de salarios mínimos – y parece no existir una buena razón para pagar a los trabajadores basados en mano de obra menos del salario mínimo – se decide pagar 6.75 diario en efectivo en adición al kilo de arroz.	Usando tanto el precio del mercado y el precio oficial para el trigo, el valor de la ración excede 125. El gobierno ha decidido que debido a la situación de sequía en el país, se mantendrá el tamaño del pago en alimentos.
Conclusión	El salario pagado para "una tarea por día" es 6.75 más 1 kilo de arroz.	El salario pagado para "una tarea por día" es 125 más 6.75 kilos de trigo.

Restricciones de recursos al emplear mano de obra



Existen lados buenos y malos en el uso de alimentos como pago (parcial)

1. El valor de los alimentos puede fluctuar, algunas veces dramáticamente. Vea el recuadro de la derecha. Cuando existe fluctuación, a menudo existe una interrogante sobre el valor propio asignado a los alimentos.
2. Los alimentos son usados a menudo para garantizar seguridad alimenticia en tiempos de emergencia, como se ve en el caso del país B, método 2. Relacionado a esto, la modalidad "alimentos para el trabajo" es a menudo vista como un programa de alivio – aún cuando no existe una situación de emergencia y no existe la intención de ejecutar programas de alivio. La experiencia muestra que el resultado puede ser una menor productividad y calidad que la que se logra cuando los salarios son pagados totalmente en efectivo.

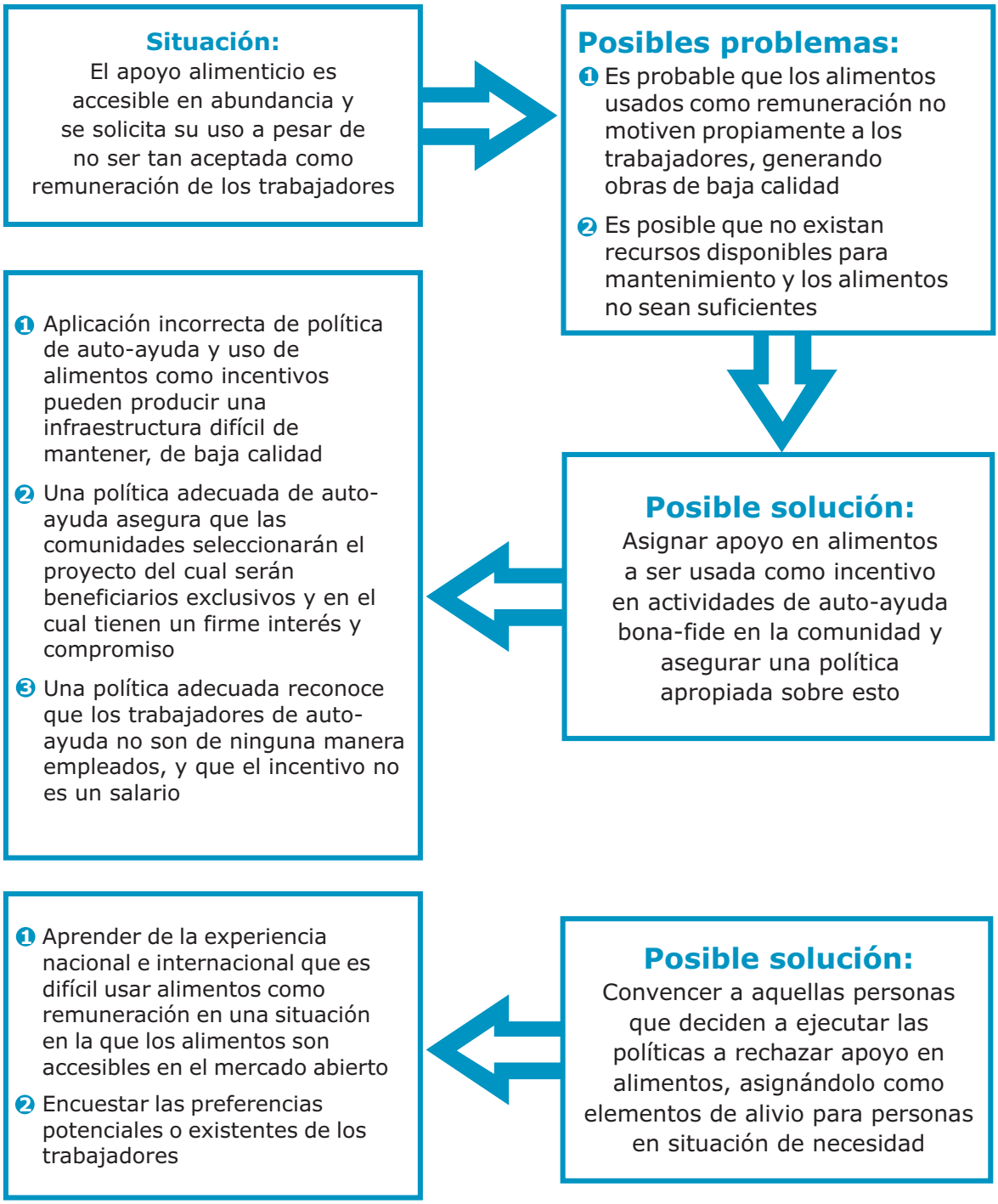
En Etiopía, en 1988 cada trabajador del programa era pagado con 3 Kgs de pan y 120 ml de aceite por día. Éstos alimentos se entregaban directamente a los trabajadores. Éstos, luego, debían vender algunos para comprar otros productos de primera necesidad. En el momento en que otros organismos comenzaron a distribuir alimentos esenciales, el valor del grano en el mercado bajó a cerca de la mitad de su precio anterior. Los trabajadores reclamaron el aumento correspondiente pero éste no fue concedido porque los productos alimenticios eran distribuidos de acuerdo a una escala fijada para los pagos en víveres. Un estudio de impacto ha permitido concluir que en esta etapa "las entregas en especies deberían ser contempladas, cuando sea posible para no perturbar el buen desarrollo de las actividades.

3. Las dificultades prácticas en hacer pagos en alimentos a gran escala son significativas; pueden esperarse, por ejemplo, problemas logísticos y de almacenaje. Además, a mayor cantidad de alimentos, más difícil es que el trabajador los lleve a casa y es más probable que ésta sea transformada en efectivo antes de que deje el almacén.
4. Los que toman las decisiones no siempre se comportan como en los ejemplos, ya que pueden optar por lo más barato: soluciones "solamente alimentos". El resultado a largo plazo es que la administración del proyecto llega a ser muy difícil, la productividad se tiende a reducirse y la reputación de las actividades basadas en mano de obra puede verse dañada.

Puntos adicionales:

5. Los costos de entrega de alimentos para los trabajadores a menudo son altos.
6. La calidad de los alimentos puede ser inconsistente.
7. El pago de los salarios en alimentos puede distorsionar la producción y los mercados locales de alimentos.

Apoyo en alimentos en el pago de mano de obra



Algunas consideraciones

El problema de valoración. Cuando el precio de los alimentos fluctúa, pueden hacerse deducciones del salario efectivo total que representan el valor más reciente de una ración fija de alimentos. Esto puede hacerse en tanto la porción de efectivo del salario permanezca más alta que el 50% del salario mínimo o del mercado.

Preferencia de los trabajadores. Cuando algunos trabajadores prefieren no recibir salarios en la forma de alimentos y otros sí, es recomendable pagar salarios completamente en efectivo y hacer disponibles cantidades de alimentos a precios subsidiados para aquellos trabajadores que quisieran comprarlos.

Si los alimento tienen poca oferta en el mercado, pueden ponerse límites en la cantidad de alimentos que pueden ser comprados (ver el recuadro de Mozambique en la página 81). Esto le ayudará a prevenir que los trabajadores compren los alimentos a un precio subsidiado y que los vendan al precio más alto del mercado.

Desventaja: es más difícil proyectar cantidades requeridas en situaciones en las que los **precios subsidiados sean iguales o más altos que los precios del mercado.** Esto puede llevar a problemas adicionales con la administración, almacenaje y transporte de alimentos.

El **"empleo asalariado"** significa que los trabajadores reciben **remuneración a cambio de un trabajo desempeñado.** El empleo asalariado debe aplicarse siempre cuando las obras de infraestructura sean de interés general y de beneficio indirecto para los trabajadores (caminos de transito, canales de irrigación principales o secundarios, etc.). Este empleo es en esencia diferente de la provisión de "incentivos" y "auto-ayuda"[1]. La construcción de infraestructura y trabajos en mantenimiento normalmente solo califican para incentivos o métodos de auto-ayuda si los trabajadores se benefician clara y directamente de ellos. En línea con el acuerdo OIT/PMA referido anteriormente, los incentivos y auto-ayuda no deben ser usados para obras públicas de interés general.

- Como se describió en la página opuesta, cuando se acuerda el trabajo de modo que los beneficiarios directos de la infraestructura resultante sean los trabajadores, puede prestarse cierta consideración en el ofrecimiento de un incentivo para el trabajo y no un salario. Debe tenerse cuidado extremo al hacer esto, ya que si una cultura de mano de obra asalariada se ha desarrollado sustancialmente, un incentivo será inapropiado y deberá usarse la mano de obra asalariada.

- Las abras de construcción y mantenimiento de infraestructura normalmente solo califican para enfoques de auto-ayuda si los trabajadores se benefician clara y directamente de ellos. Al hacer una distinción entre proyectos con mano de obra asalariada y obras de auto-ayuda, los puntos principales a ser considerados son:

  1 La distinción entre personas que trabajan para su propio beneficio y aquellos que trabajan para el beneficio de terceras partes. Esto es importante en conexión con trabajo relacionado a la tierra, tales como obras de conservación o mejoramiento de suelos, irrigación y reforestación. Cuando dichos trabajos han sido asumidos por los propietarios o usuarios de la tierra (ya sea de propiedad individual o comunal), no habrá objeción de brindarles alimentos como únicos incentivos, y no remuneración en efectivo.

  2 La distinción, en obras comunales locales, entre los miembros de la comunidad que se van a beneficiar de dichas obras y otras.

  3 La distinción entre obras locales de interés directo para la comunidad respectiva y obras de interés público general. Los temas relacionados a esta distinción han surgido frecuentemente en conexión con proyectos en caminos. Cuando se trata de tramos de caminos de enlace o de acceso relativamente cortos que buscan satisfacer necesidades específicas de la comunidad local, su ejecución sobre una base comunal con alimentos como el único incentivo no da lugar a ninguna objeción. La situación es diferente cuando están involucrados los componentes más importantes de la red nacional de caminos, y especialmente de carreteras. Aún si las comunidades que brindan mano de obra obtienen algún beneficio de dichos proyectos, prevalece el beneficio otorgado a al comunidad más amplia sobre el interés específico local, y debe hacerse por lo tanto arreglos para el pago de un salario parcial en efectivo.

[1] *Ver anexo 3 para la definición de "auto-ayuda".*

Alimentos como un incentivo en actividades de auto-ayuda

Si las personas están trabajando para su propio beneficio – no empleados por ninguna persona – todo lo que ellos puedan recibir durante ese período de trabajo no debe ser considerado como un salario. El pago en especie (alimentos u otros artículos) no debe ser objeto de las limitaciones discutidas en la sección anterior. Considere el siguiente ejemplo:

> Una comunidad quiere construir un sistema de drenaje de modo que el agua se desvíe de donde vive la gente y se deposite en un río cercano durante la estación lluviosa. Los miembros de la comunidad se reúnen y deciden que ellos deberían construir dicho sistema de drenaje. Deciden consultar al ingeniero del gobierno local para asistencia en el diseño. Un miembro pudiente de la comunidad ofrece comprar el concreto necesario, otro las barras de metal para reforzar el sistema de drenaje. Otros miembros de la comunidad – cerca de 50 – observan los beneficios del sistema y ofrecen hacer el trabajo necesario. Un grupo de agricultores ofrecen contribuir con alimentos para los refrigerios de la gente que trabaja, y otro grupo ofrece preparar la comida durante el período de construcción de más o menos dos meses. Cuando otros miembros de la comunidad escuchan que también se servirá comida durante el período de trabajo, se ofrecen para hacer algún trabajo aumentando el número de gente que contribuye con mano de obra, sumando en total 70 personas.

En esta situación, la gente que trabaja no puede considerarse como empleada. Están involucrados en auto-ayuda. Están reuniendo los recursos disponibles para mejorar su propia situación. En forma similar, las comidas que reciben no pueden ser consideradas como salarios. Por ello, estas personas no deben recibir salarios por la mano de obra que ofrecen bajo estas circunstancias.

En muchos países en desarrollo es una tarea tremenda tratar de construir y mantener infraestructura con los recursos locales disponibles. La auto-ayuda juega un rol importante y los incentivos de alimentos ofrecidos fuera de una relación de empleo, en situaciones donde las personas están contribuyendo mano de obra para su propio beneficio, también pueden jugar un rol importante.

- En ciertos proyectos, la remuneración en especies ha sido justificada aún cuando no parece ser parte de proyectos de auto-ayuda. Una categoría de ellos se relaciona a las situaciones de emergencia que perjudican el bienestar de la población, tales como proyectos para combatir los efectos de la sequía, el hambre o para la reconstrucción como consecuencia de la guerra o de una catástrofe natural. La duración y sentido de dicha justificación, sin embargo, no debe exceder lo que se requiere razonablemente para cubrir las demandas de la situación.

El tipo de pago en especie debe ser **apropiado**.

- El pago en especie (en alimentos o en artículos básicos de consumo) tiene un impacto en los mercados y gustos locales. Por ello, los alimentos o artículos deben ser seleccionados muy cuidadosamente, haciendo una evaluación de impacto de su oferta.

La **norma internacional relevante** es el Convenio sobre la Protección del Salario, 1949 (No. 95).

Para mayor información:

Ver anexo 3.

Von Braun, J., Teklu, T. Y Webb, P.: *Labor-intensive public works for food security: Experience in Africa*. Documentos de Trabajo sobre Subsidios de Alimentos No. 6, Washington, D.C. (International Food Policy Research Institute). (1991).

Referencias de los cuadros en esta sección

Método 1, Método 2 y Alimentos como un incentivo en actividades de auto-ayuda. *Reporte del Director General de la OIT para la Cuarta Sesión del Comité Inter-Gubernamental de la OIT concerniente a la aplicación de normas internacionales de trabajo para actividades PMA* (WM/IGC/4/10). Ver también *Normas Internacionales de Trabajo y Proyectos PMA: La diferencia entre programas de mano de obra asalariada y proyectos de auto-ayuda*, de la OIT, presentado por K. T. Samson (sin fecha); *Distinción entre proyectos de auto-ayuda y de mano de obra asalariada*, PMA/OIT (NORMES) Reunión, Roma, 17 de febrero de 1992, documento No. 2.

Alimentos como incentivo en Mozambique. *Summary of main conclusions and recommendations of management review cum appraisal mission for proyect Mozambique 4720 (15 de abril – 3 de mayo de 1996)*.

Existen lados buenos y malos de usar alimentos como pago (parcial). Cukis, B.: *Programas de construcción basados en mano de obra, Una guía práctica para el planeamiento y administración*. (p. 68), op. cit.

2.5 Protección del pago salarial

Cuestión clave:

¿Qué pasos deben ser tomados para asegurarse que los trabajadores tengan la remuneración que les corresponde en forma completa y puntual, y que puedan gastarla libremente?

Información requerida y consideraciones:

- Base y método de remuneración;
- Nivel de descentralización de pagos;
- Prácticas locales de pago de salarios a la mano de obra;
- Obligaciones internacionales relevantes;
- La fuente de problemas potenciales, por ejemplo, fraude intencional, contabilidad no calificada y pagos tradicionales para obtener oportunidades de trabajo;
- Escolaridad y habilidad numérica de trabajadores y supervisores.

2.5 Protección del pago salarial

PAGO SALARIAL PUNTUAL

considerado como lo **MÁS IMPORTANTE** para hacer que las obras continúen o que los trabajadores estén contentos

(Expertos en caminos basados en mano de obra, Ghana, 1996)

"Se debe pagar a tiempo y por completo a los trabajadores; la importancia de esto no debe ser subestimada".

(*Programas de construcción de obras basadas en Mano de obra*, Banco Mundial, 1983, p. 67)

"*Es sumamente importante que cada día de pago la mano de obra sea pagada a tiempo y por completo".* Esto suena obvio, pero no es inusual encontrar obras donde la mano de obra no es pagada ni a tiempo ni completamente. Los trabajadores se incomodan por los retrasos en el pago y tienden a abandonar el trabajo, a reducir la producción, organizar un paro, e incluso hacer un disturbio."

(Lo citado anteriormente, p. 164)

La experiencia muestra que, a menudo, los problemas con el pago de salarios ocurren no porque la administración quiera evitar los pagos, sino porque el dinero para pagar los salarios no está disponible en forma puntual y de forma regular. Frecuentemente, el problema involucra procedimientos largos y una complicada administración financiera central, así como un desembolso de fondos irregular o tardío. En la situación de los contratistas, un problema que surge a menudo es que se paga con largos retrasos al pequeño empleador, aún cuando él ha entregado la obra y este ha sido certificado.

Lección: Es esencial que se hagan acuerdos adecuados para garantizar que el empleador tenga los fondos para pagar a los trabajadores lo que merecen en forma puntual.

La experiencia del proyecto indica que:

- Se debe pagar a tiempo a los trabajadores si se espera que continúen trabajando;
- Los contratistas son particularmente vulnerables a paros y problemas laborales derivados de un pago tardío, es decir, no tienen la legitimidad gubernamental en su intento de justificar un pago retrasado;
- Siempre deben tomarse medidas para mejorar procedimientos de pago y remediar dificultades de pago cuando estas ocurran;
- Para programas grandes, es esencial la descentralización de responsabilidades de aprobación y pago;
- Por razones administrativas, organizacionales y financieras, los pagos con intervalos breves pueden ser más difíciles de alcanzar que aquellos con intervalos más largos.

El pago debe ser realizado de acuerdo a una programación acordada, tan pronto como sea posible después de que el período de trabajo haya finalizado

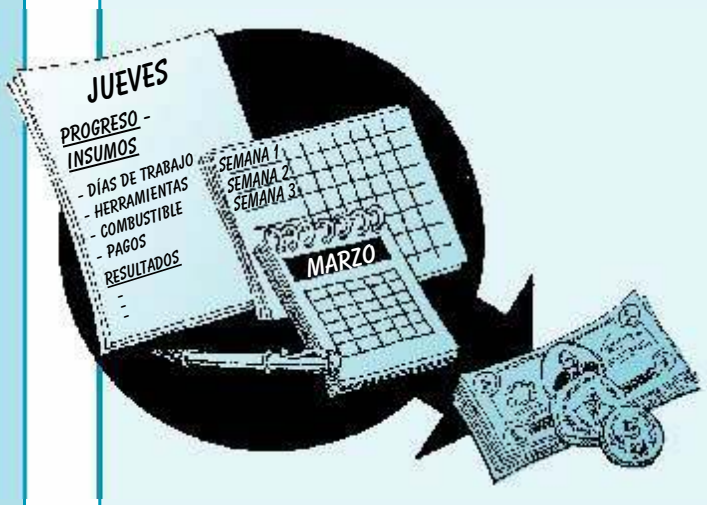
En Etiopía, se hizo un intento de pagar a los trabajadores al final del mes por el trabajo hecho durante ese mes. Como la contabilidad para el trabajo mensual debe llegar a la oficina central el día 15 de cada mes, la modalidad mencionada resultó muy difícil de implementar. Esta modalidad de pago era la práctica usual dado que a los trabajadores públicos se les pagaba salarios mensuales fijas. Este no fue el caso en el programa basado en mano de obra donde se les pagó a las personas por los días trabajados. El sistema de pago tenía que ser adaptado. Para evitar equivocaciones, se avisó a los trabajadores que ellos serían pagados al final del mes por todo el trabajo completado solo hasta el día 15 del mes (dos semanas en atraso). Este método respetó el sistema administrativo e hizo innecesario hacer deducciones de pago en el campo por días no trabajados.

El pago debe ser regular y puntual

Algunas pautas

Se debe **pagar a tiempo** a los trabajadores. El progreso del trabajo es amenazado cuando el contratista o el programa ejecutado por administración pública no respeta este aspecto.

- La solución de un problema de pago empieza con la identificación de su fuente. Las fuentes del problema pueden variar, por ejemplo:
  1. Retraso en determinar los pagos debidos a los trabajadores;
  2. Retraso en comunicar los pagos debidos al proveedor de losfondos;
  3. Retraso en el acceso de fondos para pagar salarios;
  4. Retraso en mover efectivo al sitio de trabajo;
  5. El contratista tiene fondos insuficientes para pagar a los trabajadores.
- Cuando el pago a los trabajadores se demora por el recibo retrasado o insuficiente de los fondos por el contratista, pueden sugerirse una serie de soluciones. Por ejemplo:
  1. Pueden hacerse arreglos con instituciones financieras para establecer un fondo rotatorio o brindar préstamos blandos garantizados por el cliente (gobierno);
  2. Para cubrir los salarios el cliente puede brindar un adelanto del contrato o adelantos mensuales deducibles de certificados de obras realizadas.
- Deben adoptarse diferentes medidas cuando los retrasos en los pagos en los proyectos ejecutados por administración pública son causados por cuellos de botella administrativos. Durante una fase piloto, deben efectuarse ensayos para determinar el intervalo de tiempo requerido para procesar los pagos. Los trabajadores deben ser informados en el día de reclutamiento sobre el cronograma y regularidad de sus pagos. Cuando sea posible, puede establecerse un fondo rotatorio a un nivel descentralizado para minimizar los retrasos.



Llevar la contabilidad por dos razones

Los registros que muestran los insumos y resultados (producción) de los trabajadores en forma de tiempo son absolutamente necesarios por dos razones importantes:

1. cálculo preciso de los salarios, y
2. cálculo preciso de la productividad y producción.

Elementos de buenos registros

1. ***Registros laborales diarios*** que muestren, para cada día, quién trabajó y por cuánto tiempo, también si los trabajadores son pagados sobre una base de tareas diarias.

2. ***Hojas de pago mensuales*** que muestren el nombre de cada trabajador, los días durante el mes en el que laboró el trabajador y aquellos días que se esperaba que el trabajador viniese a trabajar y no acudió y por qué. Al final del registro laboral de cada trabajador un cálculo indica la cantidad de pago bruto para ese mes. Si los períodos de pago son más cortos que un mes, es decir, una semana o dos semanas, deben mantenerse registros de acuerdo a ese período de tiempo.

3. ***Registros semanales*** que describen el progreso diario hecho en las diferentes actividades de construcción por diferentes cuadrillas o trabajadores individuales.

La capacitación no lo es todo para el pequeño contratista

En un estudio reciente sobre los problemas que enfrentan los pequeños contratistas basados en mano de obra en Ghana, se encontró que la tecnología basada en mano de obra continúa siendo una opción atractiva para los pequeños contratistas. Sin embargo, una restricción principal fue la estructura del mercado contratista. Además de confirmar que los elementos cruciales de un programa exitoso basado en mano de obra son la capacitación de supervisores de obras y el establecimiento de un sistema de remuneración basado en la productividad, este estudio halló que un pago no-puntual lleva a los pequeños contratistas basados en mano de obra fuera del negocio, porque son particularmente vulnerables a problemas de flujo de caja. El resultado es que el contratista capacitado para trabajar con métodos basados en mano de obra tiene una tendencia a querer cambiar a tecnologías más basadas en equipos.

Lección: Debe tratar de garantizarse que el entorno de trabajo no entorpezca la disposición de los contratistas para usar métodos basados en mano de obra, y que los clientes (agencias gubernamentales) sigan sus obligaciones contractuales.

Los trabajadores deben ser pagados en condiciones que garanticen la **remuneración que les corresponden.** También deben poder disponer libremente de su remuneración, de acuerdo a sus preferencias.

- Deben llevarse registros de asistencia y de resultados de modo que el trabajador pueda conocer la cantidad que se le pagará y la base sobre la cual la remuneración ha sido calculada, es decir, el número de días trabajados o la producción lograda.
- Las productividad del trabajo (productividad y resultados esperados) y las tasas salariales deben ser conocidas por los trabajadores, preferiblemente en forma simple y en el lenguaje local.
- Los trabajadores a los que se les paga una remuneración en forma adelantada, particularmente durante un largo período de empleo, corren el riesgo de trabajo forzoso si gastan este adelanto muy rápidamente y deben cierta cantidad al empleador. Consecuentemente, son incapaces de cambiar su empleo por la deuda adquirida.
- Cuando sea aplicable, el cliente o empleador debe publicar información de interés especial para los trabajadores, por ejemplo, que el pago será hecho en efectivo, no en especies.

Salarios meta, salarios reales y pequeños contratistas:

El sistema de contratos pakyaw en las Filipinas

Un estudio sobre la construcción de caminos basada en mano de obra en las Filipinas fue hecho en 1983. Su discusión del sistema de contratos pakyaw (pequeños contratistas) es instructivo del sistema usual.

> "Típicamente, un contratista pakyaw fue responsable de completar una cantidad acordada de trabajo por la cual se le pagó una suma acordada previamente al terminar las obras. El reclutamiento de los trabajadores, fijación de la tasa salarial y cronogramas de pago y supervisión de trabajadores en la obra fueron responsabilidad del contratista. Tradicionalmente, los contratistas pakyaw operan como intermediarios que buscan retener para ellos mismos por sus servicios un margen entre el pago total del contrato y el costo salarial (los servicios incluyen el reclutamiento de la mano de obra, la supervisión de trabajo y el pre-financiamiento de los pagos de salarios)."
>
> "Para el proyecto basado en mano de obra, se estimó el número de días de trabajo requeridas para realizar la obra bajo un contrato pakyaw y se calculó la cantidad a ser pagada por el contrato sobre la base de una tasa salarial meta de 20 por día de trabajo. Esta tasa fue elegida como tasa de referencia en línea con la tasa de salario mínima oficial. Una vez fijada la tasa salarial meta surgió incertidumbre sobre la productividad de la mano de obra para las diferentes tareas y sobre la tasa salarial efectiva que los trabajadores iban a ganar."
>
> "Bajo el sistema de contratos pakyaw, la administración fija un límite máximo al costo salarial pero tiene limitado control sobre la tasa salarial efectiva pagada a los trabajadores. Una encuesta a una muestra de trabajadores (500 en total) obtuvo información sobre las tasas salariales efectivamente pagadas al trabajador de la muestra. El pago diario promedio fue 18.35, pero hubieron amplias variaciones dentro de las regiones así como entre regiones (de 14.92 hasta 25.65). Las diferencias son largamente explicadas por el resultado final por día de trabajo, diferente del resultado estimado sobre el cual los contratos pakyaw estuvieron basados".

El que escribió el reporte observa que en ningún caso los trabajadores recibieron la tasa salarial meta de 20. También sugiere en la última frase que los salarios efectivamente pagados difieren por que la productividad era actualmente menor que la anticipada. Esto es imposible de determinar sin un examen detallado del número real de días de trabajo en un proyecto y el número de trabajadores contratados – información que típicamente solo conoce el contratista. La evidencia de estudios en otras partes sugiere que la productividad del trabajador puede a menudo ser más alta que las estimaciones fijadas modestamente para definir precios de contratos, dejando un gran margen entre el pago total del contrato y la "cuenta" salarial.

Lección: Cuando el cliente (a menudo la agencia de gobierno) quiere que los trabajadores reciban un cierto salario diario, deben seguirse algunos pasos para garantizarlo. Uno de los métodos más simples y efectivos es informar a los trabajadores (ej: por medio de pizarras informativas en la obra) cuál es el salario mínimo a ser pagado por el contratista. Otro es insertar una "cláusula laboral" en los contratos de construcción que estipulen el salario mínimo a ser pagado. Otro es hacer que el empleador principal, en este caso, el que emplea el contratista pakyaw, sea responsable junto con el contratista por el pago del salario diario fijo. Nota: En estas situaciones, el contratista permanece libre de reducir el número de días de trabajo necesarios para completar el trabajo y mantener o incrementar su margen logrando una mayor productividad.

La **norma internacional de trabajo relevante es** el Convenio sobre la Protección del Salario, 1949, (No. 95).

Para mayor información:

Costa, E., Guha, S., Hussain, I., Thuy, N. Y Fardet, A.: *Pautas para la organización de programas especiales de obras públicas*, Capítulo VI, pp. 11, OIT Ginebra (segunda edición, 1980).

Referencias de los cuadros en esta sección

Pago salarial puntual.... Survey conducted at a regional seminar for labour-based practitioners in the road sector in Sub-Saharan Africa, Accra, Ghana, 22-26 de abril de 1996.

El pago debe ser realizado de acuerdo a una programación acordado, tan pronto como sea posible después de que el período de trabajo haya finalizado. Interim progress report (covering period 1 October 1982 to 31 March 1983), Ethiopian Transport Construction Authority, División de Caminos Rurales, Proyecto Piloto Guder-Shenen de Construcción y Mantenimiento de Caminos Rurales basados en Mano de Obra.

Registros Contables por dos razones. *Guía para la formación de supervisores en la construcción y mantenimiento de Caminos basados en Mano de Obra*, por L. Karlsson y J. De Veen, OI Ginebra (1980).

La capacitación no es todo para el pequeño contratista. *Los problemas encontrados por los programas de caminos basados en mano de obra y qué hace respecto a ellos*, por Elizabeth A. Stock, Banco Mundial, Washington, D.C. (1996).

Salarios meta, salarios reales y pequeños contratistas: El sistema de contratos pakyaw en las Filipinas. *A study of labour-based/equipment-supported road construction in the Philippines*, Volumen I, Reporte Principal. OIT (Manila, 1983).

2.6 Asistencia

Cuestión clave:

¿Qué mecanismos son apropiados para mantener un nivel apropiado de asistencia?

Información requerida y consideraciones:

- La cantidad de absentismo que puede ser tolerado;
- Absentismo relacionado a las características del trabajador, como, género específico u absentismo específicamente relacionada a la ocupación principal;
- Política sobre el tipo de creación de empleo deseada, es decir, altamente irregular (no se espera asistencia regular) o temporal regular (empleo a corto plazo con asistencia regular esperada).

La experiencia del proyecto indica que:

- Existe una expectativa de asistencia regular que debe ser hecha explícita; esto no siempre se hace y puede generar dificultades.
- La contabilidad de asistencia es vital para pagos salariales precisos y para el monitoreo de la productividad.

Algunas pautas

La **necesidad de una asistencia regular** de trabajadores a la obra debe ser tema de consideración.

- Una fuerza laboral poco confiable, reflejada en una asistencia irregular, puede ser causada por muchos factores. Estos incluyen un nivel de salario demasiado bajo, alta demanda estacional para mano de obra agrícola, flujos de mano de obra emigrante y obligaciones domésticas conflictivas. Bajo ciertas circunstancias, la asistencia irregular puede ser aceptada, aunque raramente.

El trabajador debe **entender claramente qué son las expectativas sobre la asistencia.**

- Cuando la obligación del trabajador es asistir diariamente a la obra, debe informarse con un día de anticipación al trabajador si la obra operará efectivamente, de modo que sepa que podrá ir a trabajar normalmente, a no ser que se le informe lo contrario.

2.6 Asistencia

¡Importante!
Sin trabajo, no hay pago

Esta es la implicación usual en política de asistencia si la remuneración está basada en la productividad. Esta puede o no puede ser aceptada en una localidad particular o bajo reglamentación especifica de los países. Las adaptaciones pueden ser hechas para adherirse a las reglas pero sin abandonar aspectos fundamentales y útiles del sistema de pago basado en la productividad. Lo siguiente, por ejemplo, puede ser considerado:

- Una reglamentación que otorgue un pago fijo (quizás menos que el salario de un día completo) por trabajo suspendido debido a un mal clima, falla del equipo necesario, etc., a condición que el día anterior se le dijo a los trabajadores que acudieran a trabajar.
- Una reglamentación que otorgue un pago parcial por un día de trabajo interrumpido por el mal clima, algunas veces con la provisión de que el trabajador ha laborado por un número mínimo de horas en dicho día.
- Una reglamentación que otorgue un pago parcial por un día de trabajo interrumpido por el mal clima, algunas veces con la provisión de que el trabajador ha laborado por un número mínimo de horas en dicho día.
- Una reglamentación que otorgue un número fijo de "días de ausencia" al mes por el cual un trabajador será pagado aún si no trabajó, sin importar la razón por la ausencia.
- El permiso dado a un trabajador para que envíe un "reemplazo" en aquellos días en los que la ausencia es necesaria, a condición que el reemplazo del trabajador es una excepción, es decir, quizás solo ocurra en un limitado número de días durante cierto tiempo.

Existen dos implicaciones de estos tipos de adaptaciones:

1. El monitoreo es necesario para prevenir el abuso. Los aspectos del sistema disciplinario tendrán que ser relacionados a este monitoreo.
2. Existirán costos adicionales no relacionados a la producción. Estos deben ser juzgados aceptables o no bajo ciertas circunstancias.

- El trabajador debe conocer cuándo él o ella será considerado como ausente, por ejemplo, por no haber completado una tarea, no acudir a trabajar a una hora fijada, o irse en medio del día de trabajo.
- Cuando se permite ausencias del trabajador, debe existir un criterio especifico para la autorización, por ejemplo, dos días por 20 días de trabajo por cualquier razón, o solo ausencias por enfermedad acompañadas de un certificado medico.
- Las reglas y criterios deben aplicarse en una forma justa. Por ejemplo, debe darse una advertencia antes de terminar el empleo cuando las ausencias se han vuelto un problema en un caso determinado (Ver también la sección *Duración y terminación del empleo*, a continuación).
- Puede considerarse sistemas de incentivos por una buena asistencia, ej: un día de pago adicional por una asistencia completa durante un período de dos semanas.

Cuando una fuerza laboral poca confiable y una asistencia pobre llevan a una alta rotación de los trabajadores, debe considerarse la búsqueda de su **causa y una solución.**

- Una contabilidad adecuada es necesaria para la identificación de un problema.
- La causa de un problema puede ser la existencia de demandas conflictivas para el tiempo de los trabajadores, obligaciones domésticas, empleo no deseado, bajos salarios, pobre supervisión o anticipación por parte de los trabajadores de ser despedido.
- La asistencia puede declinar inmediatamente después de un día de pago o después de que los registros de la nómina mensual son cerrados.
- Si la causa del problema no es clara, se debe consultar a los trabajadores por qué su asistencia es irregular.
- Algunos remedios:

1. Si el problema es causado por obligaciones laborales conflictivas, tales como épocas durante las cuales el sector agrícola necesita muchos trabajadores, puede adaptarse la programación de la obra, por ejemplo, ajustando las horas de trabajo, reduciendo el tamaño de la tarea o cortando el número global de trabajadores para el período respectivo.
2. Si el problema parece ser el nivel de salario, se recomienda una doble verificación de los niveles comparativos de salarios y empleos casuales, por ejemplo en la cosecha del café. Puede que sea necesario reducir el número de trabajadores o brindar incentivos temporales en el área.

Sierra Leona

Algunos contratistas en Sierra Leona adoptaron exitosamente un sistema de incentivos para incrementar la asistencia laboral. Un pago por tarea adicional por semana fue dado si el trabajador estaba presente toda la semana. Esta estrategia mejoró considerablemente la asistencia laboral.

También, durante la estación agrícola tope, los contratistas empezaron el día de trabajo a las 6 a.m. de modo que la mayoría de los trabajadores fueron capaces de finalizar su tarea a las 11 a.m.. Después de la comida, los mismos trabajadores podrían atender sus actividades en el sector agrícola. Esta estrategia también probó ser bastante exitosa en la mejora de la asistencia.

Debe promoverse el uso de las tarjetas de identidad dadas por el empleador. Dichas tarjetas incrementan un sentido de pertenencia y responsabilidad y también pueden ser útiles en combinación con una tarjeta de asistencia para asegurar un pago correcto y puntual. Dichas tarjetas deben indicar, como mínimo, el nombre del trabajador, sexo, edad, duración del empleo y cierta información relatada al proyecto.

- En un estricto sistema de remuneración basado en la productividad, no habrá **ningún pago por días de ausencia.** Sin embargo, este no debe ser una razón para terminar el empleo. Es posible tener un sistema que permita ausencias, no pagar por ausencias y permitir al trabajador retomar el trabajo cuando él o ella se hallen disponibles. Dicha sistema podría ser asesorado en función de las condiciones del proyecto. Por ejemplo, es típica la falta de reglas de asistencia estrictas en contratos para mantenimiento de trechos de caminos.

- Es posible permitir ausencias y **pagar un salario diario durante la ausencia** cuando las circunstancias de la ausencia requieren el pago, por ejemplo, en caso de enfermedad. Al hacer esto, debe ponerse un límite al número de días durante un período de empleo particular, por ejemplo: un mes, y debe estipularse que, de haber una, el trabajador debe traer una prueba para justificar una ausencia (por ejemplo, certificado médico).

Asistencia

Dos sistemas para contabilizar la asistencia

Los trabajadores tienen una tarjeta para medir su tiempo de trabajo	El supervisor es responsable
Las tarjetas para medir el tiempo de trabajo y las tarjetas de asistencia pueden ser usado como herramientas de control en el monitoreo del sistema de pago. & Se le da a cada trabajador una tarjeta para medir el tiempo de trabajo que debe mantener y hacer firmar diariamente por el capataz de la obra después de que la tarea de trabajo diaria ha sido completada y aprobada. & Las tarjetas de asistencia para cada actividad cuenta con los nombres de todos los trabajadores en una actividad y son marcados por el capataz de sitio diariamente después de que el trabajador ha completado la tarea dada. & Cada día del trabajador registrado en su tarjeta de medición de tiempo debe corresponder con la información de la tarjeta de asistencia. Las tarjetas de medición de tiempo y los tarjetas de asistencia son la base para la computación de los salarios mensuales de los trabajadores, que puede incluir incentivos y premios. & Para la verificación de los días de trabajo usados, el gerente de la obra debe chequear las tarjetas de medición de tiempo y las tarjetas de asistencia para cada actividad y compararlas con los días de los trabajadores registrados en los formatos de reporte semanales.	Cada supervisor mantiene un libro de medición de tiempo para su obra particular. Los trabajadores son marcados con "presente" en el libro solo después de que hayan completado satisfactoriamente su tarea para el día. Al final del día, la información del libro de medición de tiempo es copiada en los tarjetas de asistencia.

Para mayor información:

Coukis, B.: *Programas de construcción basados en mano de obra* (Capítulo 7). Op. cit (1983).

Guía para la capacitación de supervisores para la construcción y mantenimiento de caminos basados en mano de obra, Módulos 2, 3, 4 y 5, OIT (1981).

Referencias para los cuadros en esta sección

Sierra Leona. *Informe Interino. Proyecto SIL/93/01/IDA – Cuestiones laborales*, M. C. Gupta, OIT Ginebra (1997).

Dos sistemas para mantener la asistencia. (1). *Manual de formación para supervisores en construcción y mantenimiento de caminos basados en mano de obra*, (Sistema de Ghana), República de Ghana, Ministerio de Caminos y Carreteras, Departamento de Caminos de Acceso (abril 1991). (2) *District road improvement and maintenance programme (DRIMP) Foreman´s Manual*, Ministerio de Obras Públicas e Equipamiento (MOWS), Malawi (1983).

2.7 Otras regulaciones laborales no relacionadas con salarios

Cuestión clave:

¿Cómo deben tenerse en cuenta apropiadamente las regulaciones laborales existentes – no relacionadas directamente con salarios – en operaciones y políticas basadas en mano de obra?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ regulaciones laborales no salariales (reclutamiento, despidos, beneficios sociales, etc.) obligatoria en el sector (por leyes, regulaciones u acuerdos colectivos);
- ❑ obligaciones internacionales relevantes;
- ❑ asegurar que las obras basadas en mano de obra no sean marginadas, consideradas inferiores o parte del sector informal;
- ❑ considerar si cada una de las regulaciones son apropiadas para operaciones basadas en mano de obra.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ no se presta la atención debida a estos asuntos en la formulación de políticas;
- ❑ las problemas se desarrollan con el tiempo, y son difíciles a resolver mientras que la práctica ya ha madurado;
- ❑ un tratamiento especial de las actividades basadas en mano de obra puede contribuir a que sean vistas como de segunda clase;
- ❑ la implementación de muchas regulaciones no implica dificultades significativas, pero esto solo puede ser juzgado localmente. Cuando existen dificultades, deben ser discutidas entre los actores sociales.

2.7 Otras regulaciones laborales no relacionadas con salarios

El Banco Mundias sobre regulaciones laborales

"Muchos países han legislado medidas respecto a la protección de mano de obra y salarios. La gerencia debe brindar a los ingenieros de obra instrucciones detalladas conforme a las leyes y regulaciones prevalecientes. Las instrucciones deben cubrir lo siguiente: regulaciones sobre el método de reclutamiento y el uso de intermediarios de reclutamiento, la provisión de hospedaje y transporte a la obra, la duración del período de contratación (en algunos países, los trabajadores casuales llegan a ser empleados permanentes de la agencia contratante después de cierto período de empleo), los niveles diferenciales de salarios para cada tipo de mano de obra (las tasas fijas, el conjunto de tasas y el porcentaje de salarios pagados en efectivo y en alimentos), las horas de trabajo (diarias y semanales), los feriados públicos reconocidos (especialmente si un país tiene diferentes grupos religiosos), los beneficios sociales (tales como licencia por enfermedad o el costo de las medicinas), el método de pago (pago diario, el trabajo por tarea de trabajo, por piezas o incentivos), el período de pago y los mecanismos de pago. "

Tarjetas de identificación que muestran la edad del trabajador basado en mano de obra

En Madagascar se están haciendo esfuerzos para introducir tarjetas de identificación del trabajador en todos los proyectos basados en mano de obra. Estos – entre otras cosas – mostrarán la edad del trabajador y ayudarán a prevenir el empleo de trabajadores por debajo de la edad mínima.

PAÍSES QUE HAN FIJADO SU EDAD MíNIMA PARA TRABAJAR A LOS 16 AÑOS

Argelia	Francia	Federación Rusa
Antigua y Barbuda	Kenya	San Marino
Azerbaiyán	Kirguistán	Tayikistán
Belarús	Malta	Túnez
Bulgaria	Rumania	Ucraina

Algunas pautas

- La necesidad de expandir progresivamente **los métodos basados en mano de obra** en programas de infraestructura en general (es decir, aplicarlos a lo largo de la nación) debe ser muy tomada en cuenta al abordar regulaciones laborales aplicables a nivel nacional. Las decisiones precipitadas para eximir o regular especialmente las obras basadas en mano de obra pueden hacer que éstos sean percibidos como de segunda clase y poner en riesgo su implementación a gran escala. En particular, cuando contratistas están involucrados, tales medidas pueden presionarlos hacia el sector informal, a pesar de sus contratos con el gobierno u otras entidades.

- Las regulaciones laborales deben ser revisadas en **cooperación con las autoridades nacionales apropiadas** para determinar cuáles son aplicables a los trabajadores involucrados en actividades basadas en mano de obra.

  - La cobertura de la regulación depende normalmente de:

    1. si los trabajadores están empleados por el Estado (sector público) o una empresa privada;
    2. la duración del empleo de los trabajadores o el tipo de contrato de empleo; y
    3. la misma existencia de regulaciones.

- Las regulaciones nacionales sobre la **edad mínima** a menudo siguen normas internacionales, pero no siempre son aplicadas en al práctica. En ningún caso debe trabajar una persona que no tenga la edad mínima fijada en el país respectivo. Y en ningún caso debe trabajar una persona menor de los 14 años.

  - En la prohibición está incluido todo tipo de trabajo realizado por un niño (como se define bajo leyes nacionales), aún si el niño no ha sido contratado para trabajar en el proyecto. Esto significa que el niño no debe ayudar a sus padres en su trabajo.
  - Puede usarse un sistema uniforme de identificación de los trabajadores para obras basadas en mano de obra, para asegurar que los niños no sean empleados.

- La evaluación de regulaciones laborales que no tratan con salarios debe incluir las siguientes **cuestiones**.

  - Un *descanso semanal obligatorio*. Las actividades de la obra deben cesar por un día a la semana. Los trabajadores deben tener por lo menos 24 horas consecutivas de descanso cada semana.
  - *Vacaciones anuales pagadas*. A menudo esta obligación entra en fuerza sólo cuando existe un período mínimo estipulado como requisito de empleo, tal como seis o doce meses. Usualmente, las obras son finalizadas antes de ese lapso.
  - *Ausencia médica*. Cuando el empleador es obligado a pagar por enfermedad no relacionada al trabajo, la información de la tarjeta de asistencia puede ser usada para administrar un pago de licencia por enfermedad. Los costos deben ser estimados como un porcentaje de los costos globales de mano de obra y tomados en cuenta para el calculo de salarios.

PAÍSES QUE HAN FIJADO LA EDAD MÍNIMA PARA TRABAJAR A LOS 15 AÑOS		
Alemania	España	Luxemburgo
Bélgica	Finlandia	Mauricio
Bosnia y Herzegovina	Grecia	Noruega
Costa Rica	Iraq	Países Bajos
Croacia	Irlanda	Polonia
Cuba	Israel	Suecia
Dominica	Italia	Uruguay
Eslovenia	Jamahiriya Árabe Libia	Yugoslavia
		Zambia

PAÍSES QUE HAN FIJADO LA EDAD MÍNIMA PARA TRABAJAR A LOS 14 AÑOS		
Guatemala	Nicaragua	Rwanda
Guinea Ecuatorial	Níger	Togo
Honduras		Venezuela

La facilidad en administrar licencias anuales prorrateadas

Algunas veces el pago obligatorio de vacaciones es legalmente acordado sobre una base prorrateada, por ejemplo, dando derecho inmediato al permiso de dos días pagados por cada mes de empleo. Usualmente, el derecho para tomar el permiso no rige hasta que el trabajador haya trabajado todo un año, 12 meses consecutivos, o algún otro período mínimo. Si el trabajador es despedido antes de que el período mínimo haya sido completado, se puede pagar en efectivo los días acumulados de permiso anual.

Es común que los trabajadores en obras basadas en mano de obra tengan períodos de empleo más cortos que un año. Sin embargo, el beneficio de los trabajadores puede ser protegido por el derecho a tomar efectivo por descanso acumulado. Los costos de dicha compensación en efectivo pueden ser tomados en consideración cuando fijan las tasas por unidad y las tasas de salario. El cálculo del monto de beneficio por licencia a ser pagado debe estar basado en el salario diario, o un salario promedio en un sistema de trabajo por pieza. La capacitación del pequeño contratista en materia de cotización y oferta debe tratar las implicaciones financieras de la licencia pagada y las obligaciones de seguridad social.

El programa nacional de obras públicas en Sudáfrica: Manteniendo condiciones de trabajo benéficas

Desde su creación en 1994, se han hecho intentos en el Programa Nacional de Obras Públicas basadas en mano de obra en Sudáfrica para mantener las condiciones de trabajo que habían sido negociadas por medio de negociación colectiva para el sector de la construcción en la era apartheid. Estas condiciones no fueron establecidas en el contexto de obras temporales basadas en mano de obra. Aún así, en nombre de la creación de empleos, se consideró particularmente importante no disminuir la norma de condiciones de trabajo y beneficios en el programa basado en mano de obra.

En gran medida, el intento ha sido exitoso. Un factor importante que ha contribuido para ello ha sido la poca disposición de las comunidades y trabajadores para trabajar bajo condiciones por debajo de la norma. Si bien el Marco del Acuerdo (descrita en la página 199) fue incapaz de institucionalizar el mantenimiento de estos beneficios, las demandas de los trabajadores de Sudáfrica han contribuido a mantener altas las condiciones de trabajo.

- *La licencia y/o beneficios de maternidad*. La aplicabilidad de estos beneficios depende de las regulaciones locales, que a menudo son pagables solo después de un período de empleo estipulado como requisito de, por ejemplo, seis o doce meses. Frecuentemente, las obras de infraestructura basadas en mano de obra son finalizadas antes de este lapso. Cuando la obligación se relaciona a permiso sin goce de sueldo, puede permitirse que la madre regrese a trabajar sin mucha dificultad administrativa. Es probable, sin embargo, que el trabajo se habrá cambiado a otro local durante el período respectivo.
- *Indemnización por cesantía*. Este se aplica a menudo solo después de un período de empleo estipulado como requisito, por ejemplo, seis o doce meses, cuando las obras de construcción basado en mano de obra ya ha sido finalizado.
- *Premio por horas extras*. Un requerimiento legal usual es añadir un porcentaje adicional al pago básico por horas trabajadas sobre las "horas normales", las cuales pueden ser definidas en horas por día o por semana. Cuando los salarios por tarea diarios son pagados, los trabajadores usualmente completan su tarea dentro de un período de ocho horas y por ello son inelegibles para pago por sobre tiempo. Con el fin de prevenir el trabajo en períodos de sobre-tiempo, es posible establecer una regla en combinación con la remuneración de la tarea diaria por la que personas incapaces de completar la tarea dentro de las ocho horas perderán su trabajo. Cuando se paga un salario diario (basado en tiempo), es fácil chequear que el trabajo sea interrumpido después de ocho horas, previniendo un sobre tiempo.
- *Limitaciones en sistemas de pago por productividad (trabajo por tarea o por pieza)*. El pago basado en productividad puede ser prohibido, dependiendo de la legislación laboral aplicable y las regulaciones en el país respectivo. En dichos casos, el sistema de pago del salario diario es la única alternativa. Este sistema, sin embargo, puede originar una productividad más baja, una mayor supervisión y consecuentemente, costos más altos y competitividad reducida de tecnologías basadas en mano de obra.

Cuando las **regulaciones existentes son claramente irrelevantes o inapropiadas** para la categoría de trabajadores casuales involucrados, debe ponerse cuidado en reunir a los actores sociales para discutir:

- negociación de un acuerdo colectivo especial;
- conversión de beneficios (vacaciones, ausencia médica) en cantidades monetarias para pagar a los trabajadores;
- desarrollo de instituciones especiales de apoyo, por ejemplo: para seguro colectivo de accidentes;
- como un último recurso, una posible exención de la regulación respectiva que resulte inapropiada o irrelevante.

Otras regulaciones laborales no relacionadas con salarios

Ausencia médica y contratos comunitarios: Repartiendo los beneficios de empleo

Cuando se usan contratos comunitarios para implementar un programa basado en mano de obra, los comités de comunidad a menudo deciden los términos y condiciones de trabajo para los otros miembros de la comunidad que trabajan en el proyecto. Dichos comités están interesados principalmente en repartir fondos para la remuneración en la comunidad y por ello podrían vacilar en brindar ausencia médica y beneficios similares en vista de que representarían un uso "no productivo" de los fondos. Esto puede presentar dificultades, por ejemplo, cuando los trabajadores contratados de la comunidad están trabajando muy cercanamente con otros trabajadores que están recibiendo dichos beneficios. Se debe asegurar el hecho de involucrar a los trabajadores en negociaciones sobre estos temas.

Obligaciones financieras del empleador respecto a la licencia de maternidad

La norma laboral internacional sobre protección de maternidad afirma específicamente que los empleadores no deben estar individualmente obligados a pagar beneficios monetarios de maternidad; estos beneficios deben ser financiados por medio de un sistema de seguro o fondos públicos. La sabiduría de esto es clara: los empleadores podrían, de otro modo, tener un freno para emplear a mujeres. Sin embargo, muchas leyes nacionales imponen una obligación a los empleadores para pagar beneficios monetarios de maternidad. Los operadores y contratistas de obras basadas en mano de obra deben aplicar estas reglas.

Cuando se imponen obligaciones financieras, la cantidad de pago puede ser sustancial para el pequeño contratista, particularmente para aquellos con una gran fuerza laboral femenina. Estos costos son difíciles de estimar dentro del costeo unitario. Dependiendo de las regulaciones y leyes nacionales, pueden definirse en consulta con los actores sociales las regulaciones nacionales más realistas aplicables para este tipo de trabajo y categoría de trabajadores.

Trabajo por tarea, el derecho a no trabajar y ausencia médica pagada: El ajuste que debe hacerse

Los sistemas de trabajo por tarea tradicionales permiten que los trabajadores dejen de trabajar un día de trabajo pero regresen el siguiente, sin excusa o razón. En este caso, sin embargo, el trabajador no es pagado porque la tarea no ha sido completada. Cuando las leyes o regulaciones obligan que el empleador pague una cantidad por ausencia médica, la asistencia del trabajador debe ser regular. Esto significa que cada día de ausencia debe ser contabilizado, ya sea ante una ausencia excusada que no sea por razones médicas, o una ausencia por enfermedad y por ello apta para pago.

Existen diversas **normas internacionales de trabajo relevantes.** Estas incluyen el Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria), 1919 (No. 1); el Convenio sobre el Descanso Semanal (Industria), 1921 (No. 14); el Convenio sobre las Cuarenta Horas, 1935 (N0. 47); el Convenio (revisado) sobre la Edad Mínima (Industria), 1937 (No. 59); el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (revisado), 1952 (No. 103); y el Convenio sobre las Vacaciones Pagadas (revisado), 1970 (No. 132).

Como un punto de interés, algunas de las normas internacionales citadas aquí brindan flexibilidad para los países que las ratifican con respecto al establecimiento de períodos estipulados como requisito mínimos de empleo antes de que los beneficios sean obtenidos. Esto será relevante para típicas obras basadas en mano de obra.

Pago-incentivo dado por horas extras en un proyecto comunitario

En un proyecto de obras urbanas comunitario en Dar es Salaam, República Unida de Tanzania, los residentes decidieron que no habría trabajo en sábado o domingo. Este plan de trabajo por lo general fue seguido. En vista la estación lluviosa que ya se acercaba, sin embargo, los miembros de la comunidad sintieron que era excepcionalmente necesario trabajar los fines de semana ante la necesidad crítica de un sistema de drenaje. Por ello, los trabajadores de la comunidad trabajaron unos cuantos sábados y domingos. Un incentivo de 100 Shillings de Tanzania fue añadido al pago diario de 900 por el trabajo en estos días sin tener en cuenta la legislación laboral nacional que también habría a requerido un incentivo.

Para mayor información:

D. Tajgman: *Normas laborales y creación de empleo por medio de actividades basadas en mano de obra: Una perspectiva de desarrollo*, Seminario "Asesoría Política y Difusión de Información para los Estados Miembros del Programa de Obras Intensivas en Empleo", OIT, Harare, Zimbabwe (1995).

N. Vaidyanathan: *Normas laborales y programas de empleo rural en India*, OIT, Nueva Delhi (1995).

Equipo Técnico Multidisciplinario de África del Sur (SAMAT): *Prelude to decision-making: Labour standards in Zambia's labour-based Road Sector*, OIT, Harare, Zimbabwe (1995).

Referencias para los cuadros en esta sección

El Banco Mundial sobre regulaciones laborales. Coukis, B.: *Labour-based construction programmes. A practical guide for planning and management* (Banco Mundial, 1983), página 66.

Lista de ratificaciones por Convenio y país (como la del 31 de diciembre de 1995).

Programa Nacional de Obras Públicas en Sudáfrica: Manteniendo condiciones de trabajo beneficiosas. (1) *Programa nacional de obras públicas de Sudáfrica, Informe preliminar*, misión de asesoría OIT a COSATU, 21 de marzo – 1 de abril, por Colin Relf y David Tajgman, OIT (Ginebra, 1994). (2) *Improving development impact: Policy and technical issues related to the UNDP/OIT/Departament of Public Works evaluation of the community employment programme*, OIT (Pretoria, Diciembre de 1996).

Obligaciones financieras del empleador en cuanto a licencia de maternidad. Convenio de Protección de la Maternidad (revisado), 1952 (No. 103). Artículo 4, párrafos 4 y 8: "Los beneficios en efectivo (y médicos) deben ser brindados ya sea por medio de una seguro social obligatorio o por medio de fondos públicos...en ningún caso el empleador debe estar individualmente responsable de los costos de dichos beneficios debidos a la mujer empleada por el empleador".

Pago-incentivo dado por horas extras en un proyecto comunitario. (1) *Evaluation of Hanna Nassif community-based urban upgrading project, phase 1*, por A. Könye, J. Malombe y J. Lupala, Gobierno de Tanzania, UNDP, OIT y Fundación Ford (1997).

2.8 Motivación y disciplina

Cuestión clave:

¿Cuáles son los métodos apropiados para mantener la motivación y disciplina del trabajador en programas basados en mano de obra?

Información requerida y consideraciones:

- base de remuneración (basado en tiempo, en productividad);
- cultura existente de pago de salarios;
- valor del trabajo, es decir, un alto valor impone una autodisciplina;
- liderazgo en la supervisión para promover la motivación y disciplina;
- imparcialidad de la supervisión, es decir, probabilidad de abuso de autoridad resultante en insatisfacción laboral;
- obligaciones internacionales relevantes.

La experiencia del proyecto indica que:

- la condición temporal de los trabajadores a menudo limita que la motivación y disciplina sean aspectos principales, particularmente cuando la necesidad de ingresos es grande;
- aunque son necesarios los sistemas de motivación y disciplina, la transparencia es fundamental;
- pueden seguirse pasos positivos para promover la motivación y disciplina;
- las actitudes de los supervisores y la conducta pueden ser críticas en mantener la motivación y disciplina.

2.8 Motivación y disciplina

Ghana, Departamento de caminos de acceso

Programa de mejoramiento de caminos de acceso basado en mano de obra por contrato

Incentivo adicional para el trabajo por tarea – Sistema de incentivos en Ghana

Para asegurar una fuerza laboral constante para un efectivo planeamiento y logro de resultados constantes (mínimo de 100m de camino diario finalizado), se usan un sistema de incentivos adicionales en la forma de pagos extra para motivar a los trabajadores.

Un ejemplo del sistema de incentivos usado por el proyecto sobre los caminos pilotos recomendado para contratistas es:

i) dar a cada persona que trabaja arduamente y que logra su tarea diaria durante una semana continua, dos días de trabajo adicionales como premio.

Premios semanales = 2 x 4 semanas = 8 días de trabajo al mes

ii) Inventivo mensual de 6 días de trabajo por estar presente y trabajar adruamente Durante un mes continuo,

\+ 6 días de trabajo al mes

14 días de trabajo como incentivo

Estos 14 días de trabajo son añadidos al número de días que el trabajador ha laborado al mes para computar su pago mensual.

iii) Si el trabajador está ausente un día durante una semana, él pierde los días de premio de esa semana y automáticamente pierde los 6 días de trabajo de premio mensual. Sin embargo, se permite que el trabajador sea representado por un pariente o amigo cuando él o ella se halle indispuesto/a.

El sistema contribuye a asegurar una asistencia regular y un planeamiento continuo aún en tiempos en el que los trabajadores están enfermos o son forzados a viajar por razones privadas.

¡Los sistemas de incentivos motivan!

Algunas pautas

La administración debe buscar una **promoción apropiada de la fiabilidad** de la asistencia de los trabajadores, la honestidad en el manejo del trabajo y la disposición a trabajar. Los detalles de un sistema para motivar o disciplinar a los trabajadores dependen de circunstancias nacionales, la ejecución del proyecto por medio de agentes privados o públicos y elementos de organización de la obra.

Respecto a la **asistencia**, ver la sección *"Asistencia"*, página 102.

Con respecto a la **honestidad**, el trabajador deberá entender claramente qué tipos de conducta deshonesta llevarán a medidas disciplinarias, y qué tipo de disciplina rige.

- Debe anotarse una lista de modalidades de conducta, con sanciones en caso de infringirlas. La lista deberá ser circulada ampliamente y entendible.
- Cuando se comete un acto de falta de honestidad, el empleador deberá investigar el asunto, especialmente si este lleva a la terminación de la relación laboral.

Con respecto a la **motivación y disposición a trabajar**, el énfasis debe ser puesto en un sistema de remuneración operacional.

- Un proyecto que opera sobre una base de tareas tiene un sistema auto-regulador de disciplina. Los trabajadores en esta situación están interesados en finalizar la producción y dejar el trabajo tan pronto como sea posible.
- Se necesita un sistema regulador cuando la remuneración está basada en el tiempo. En dichos casos, es necesario establecer unos objetivos mínimos de producción; el contrato con el trabajador será terminado si él o ella falla reiteradamente en alcanzar dichos objetivos.
- Un sistema disciplinario detallado se hace necesario en tanto que la mano de obra asalariada del sector formal se hace más dominante en la economía, y los trabajadores son más conscientes de sus intereses.

Un ejemplo sacado de un manual sobre la motivación

De la República de Tanzania

"La mano de obra es el recurso vital, ya sea operando máquinas o usando herramientas manuales, para el éxito de las operaciones de obras de caminos. Una fuerza laboral bien motivada se desempeñará muchas veces mejor que una fuerza laboral des-motivada. El ingeniero o supervisor debe desempeñar su parte en la motivación de la fuerza laboral: siendo firme y justo en todos sus contactos con la fuerza laboral; programando y organizando el trabajo de modo que este sea realizado eficientemente; negociando una carga de trabajo justa para cada miembro de la fuerza laboral; discutiendo y tratando de resolver problemas laborales y personales que puedan surgir; promoviendo y recompensando el buen trabajo de la fuerza laboral y cuidando el equipo y herramientas manuales, asegurando que cada miembro de la fuerza laboral sea capacitado y capaz de llevar a cabo su tarea asignada. El ingeniero o supervisor debe realizar o organizar cada capacitación inicial o de actualización necesaria, asegurando que los arreglos de pago sean puntuales, completos y correctos".

Sierra Leona

También es esencial tener empleados/supervisores motivados. En Sierra Leona, la Autoridad de Caminos introdujo un ejercicio de evaluación de desempeño para contratistas basados en mano de obra. Los aspectos de desempeño evaluados incluyeron:

	Peso
Pago puntual de salarios	20%
Calidad del trabajo	20%
Progreso de acuerdo al plan de trabajo	20%
Conformidad con normas de trabajo	10%
Presencia del contratista en obra	10%
Calidad de supervisión por el personal del contratista	10%
Manejo de equipo por el contratista	10%

La evaluación fue realizada mensualmente, y cada mes el mejor contratista fue declarado el "Contratista del mes" y se le dio un premio de 50 000 Leones.

- Cuando se necesita un sistema disciplinario detallado, este debe ser desarrollado con elementos básicos de **procedimientos justos y de justicia**. (Ver también la sección *Duración y terminación del empleo* en la página 142).

  - El sistema debe ser respetado. Los supervisores, por ejemplo, deben ser limitados en su autoridad, y se requerirá el acuerdo de otro supervisor o una autoridad de un mayor nivel antes de tomar decisiones sobre disciplina de los trabajadores.
  - El hecho de establecer, con los representantes de los trabajadores reglamentos de procedimiento justos y de sanciones, puede resultar ser muy favorable para los empleadores al obtener apoyo de los reglamentos por parte de los trabajadores particularmente en circunstancias cuando estos no hubiesen apoyado dichos reglamentos.
  - Las reglamentación y las sanciones deben ser conocidas por anticipado. Un trabajador debe tener el derecho de ser escuchado antes de que se aplique cualquiera sanción. El trabajador deberá ser capaz de presentar evidencia en su defensa. Las penalidades deben ser en proporción con la gravedad de la ofensa.

- La **norma laboral internacional relevante** es el Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, 1982 (No. 158).

Motivación y disciplina

Para mayor información:

Muchos documentos técnicos y manuales han sido escritos comentando sobre lo que motiva a los trabajadores en obras basadas en mano de obra y sobre cual enfoque debe adoptarse para introducir sistemas disciplinarios en obras basadas en mano de obra. Ellos incluyen:

L. Karlsson y J. de Veen: *Guía para la formación de supervisores para construcción y mantenimiento de caminos basados en Mano de Obra*. op. cit.

A. Beusch y J. de Veen: *Curso internacional para ingenieros y gerentes de programas de construcción y mantenimiento de caminos basados en mano de obra*. OIT Ginebra (1991).

Referencias para los cuadros en esta sección

Ghana, Departamento de Caminos de Acceso: Programa de mejoramiento de caminos de acceso basado en mano de obra por contrato. *Manual de formación para el Supervisor para construcción y mantenimiento de caminos basados en mano de obra* (Sistema de Ghana), República de Ghana, Ministerio de Caminos y Carreteras, Departamento de Caminos de Acceso, (abril de 1991).

Un ejemplo de un manual referente a motivación. *Manual de obras en caminos basados en mano de obra, Volumen I, Obras de rehabilitación de caminos*, sección titulada "Participación de mujeres", República de Tanzania, Ministerio de Trabajos, Intergrated Road Programme (IRP), (julio de 1996).

Sierra Leona. Informe Interino, Proyecto SIL/93/01/IDA – Temas Laborales, por M. Gupta, OIT Ginebra (1997).

2.9 Capacitación en gestión y supervisión

Cuestión clave:

¿Cómo pueden desarrollarse las destrezas de supervisión para maximizar la productividad de trabajadores no calificados?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ requerimientos de capacitación del proyecto: tipo, nivel y números;
- ❑ necesidades de capacitación a largo plazo para expandir el programa;
- ❑ posibilidad de colocar el sistema de capacitación basado en mano de obra en la programación existente de capacitación institucional;
- ❑ número de capacitadores formados en técnicas basadas en mano de obra;
- ❑ fuentes de reclutamiento de participantes;
- ❑ currícula y contenidos de los cursos de capacitación para las diferentes categorías y niveles de personal de gestión y de supervisión;
- ❑ objetivos sociales adicionales del programa a ser incorporados en la capacitación.

2.9 Capacitación en gestión y supervisión

Capacitación de contratistas en Ghana

Entre 1987 y 1995, 522 personas del personal de Gestión y de supervisión de 93 empresas contratistas y el Departamento de Caminos de Acceso (DCA) fueron capacitadas en la aplicación de tecnología basada en mano de obra. En 1991, las primeras 19 empresas contratistas completaron todas las fases de la capacitación y empezaron a usar los "contratos tipos". Desde entonces, el DCA ha estado haciendo contratos para obras basadas en mano de obra. El mismo programa de capacitación tiene una duración de 20 semanas, con 6 semanas en el aula y 14 semanas en obras de demostración.

Capacitación en gestión y supervisión en el aula y en la obra

Para contratistas basados en mano de obra, la dificultad es tener buenos supervisores, no hallar buenos trabajadores

"A pesar de la atención que muestra la literatura sobre el tema "mano de obra intensiva" en administrar a los trabajadores, los contratistas han tenido más dificultad en manejar a sus supervisores – no a sus trabajadores. Los supervisores basados en mano de obra son empleados extremadamente importantes porque los contratistas a menudo viven y tienen oficina en las ciudades, algunas veces lejos de las obras y de sus trabajadores. Por ello, los gerentes de la obra o supervisores (el nivel más alto de empleados por día en la obra), deben supervisar a hasta 150 empleados a la vez. Para contratistas basados en equipos, los supervisores no son tan importantes, porque el contratista probablemente es capaz de identificar, aún sin visitar la obra, cuál de sus operadores de máquinas está causando un problema. La habilidad del supervisor puede tener un efecto enorme en la productividad de un proyecto basado en mano de obra. Estudios del Banco Mundial sobre la construcción de caminos en India hallaron que una supervisión "buena" comparada con una "justa" puede contar por un 33 a 125 por ciento de diferencia en la productividad, y una "buena" comparada con una "pobre" por un 91 por ciento de diferencia.

La experiencia del proyecto indica que:

- una supervisión apropiada es crítica para una implementación eficiente;
- una buena supervisión requiere un programa de capacitación bien organizado;
- la inversión en capacitación es esencial en términos de capacitadores experimentados, buenas facilidades de demostración, adecuadas facilidades físicas y soportes de capacitación, y presupuestos operacionales suficiente;
- la disponibilidad de un personal de supervisión adecuadamente capacitado debe ser un pre-requisito para que el contratista obtenga contratos basados en mano de obra;
- objetivos de capacitación e educacionales suplementarios deben ser cuidadosamente considerados y planificados si es que piensan incluirse en los programas.

Supervisión dentro de los establecimientos existentes

La supervisión requiere compromiso. Los supervisores que tienen muchos años de experiencia pueden ser usados también para métodos basados en equipo y mostrarse renuentes a ajustar la tecnología. Pueden evitarse problemas al:

- crear una entidad separada con categoría adecuada dentro de la agencia apropiada para tratar con obras basadas en mano de obra;
- reclutar personas que están menos acostumbradas a operaciones basadas en equipos y quizás con menos experiencia;
- evitar la designación de personal de supervisión que se muestre renuente;
- asegurar que las obras basadas en mano de obra no sean percibidas como un cambio de carrera sin perspectivo.

Necesidades de capacitación distintas pero interrelacionadas

Una política nacional que favorece la construcción y mantenimiento basados en mano de obra debe considerar las necesidades de capacitación distintas pero inter relacionadas de cuatro grupos: contratistas en aspectos técnicos y de gestión; supervisores de primera línea en destrezas de asignación de tareas y supervisión; personas responsables de políticas en la apreciación de la importancia de un entorno favorable para actividades basadas en mano de obra; y trabajadores en destrezas para mejorar la productividad y métodos de trabajo.

Necesidades de capacitación para un programa integrado basado en mano de obra

Capacitación de grupos comunales en Madagascar

En Madagascar, los grupos comunales administran fondos para el mantenimiento de caminos de comunidades seleccionadas. Estos fondos son generados por medio de tarifas de caminos complementadas por fuentes provinciales y externas. Un comité del poblado presidido por el alcalde es responsable de la organización, pago y supervisión de trabajadores de mantenimiento de caminos del poblado. Una ONG especializada imparte capacitación sobre el establecimiento y administración del "fondo de mantenimiento del poblado" al Comité Ejecutivo del Poblado (alcalde y supervisores de las obras).

Los miembros del comité también reciben capacitación técnica en obras de mantenimiento de caminos del personal supervisor del Ministerio de Obras Públicas que está asignado al programa de caminos basados en mano de obra del ministerio. El mismo personal también ofreció capacitación inicial y orientación en monitoreo para los trabajadores en mantenimiento. Para asegurar la "propiedad" local y la participación de los beneficiarios, fue esencial la participación local en todas las fases del establecimiento de este sistema de mantenimiento (elevando el conocimiento por medio de análisis de problemas, relaciones con diferentes administraciones de gobierno, Gestión financiera, organización de las obras). Solo en estas condiciones la capacitación técnica puede tener el impacto deseado.

Algunas pautas

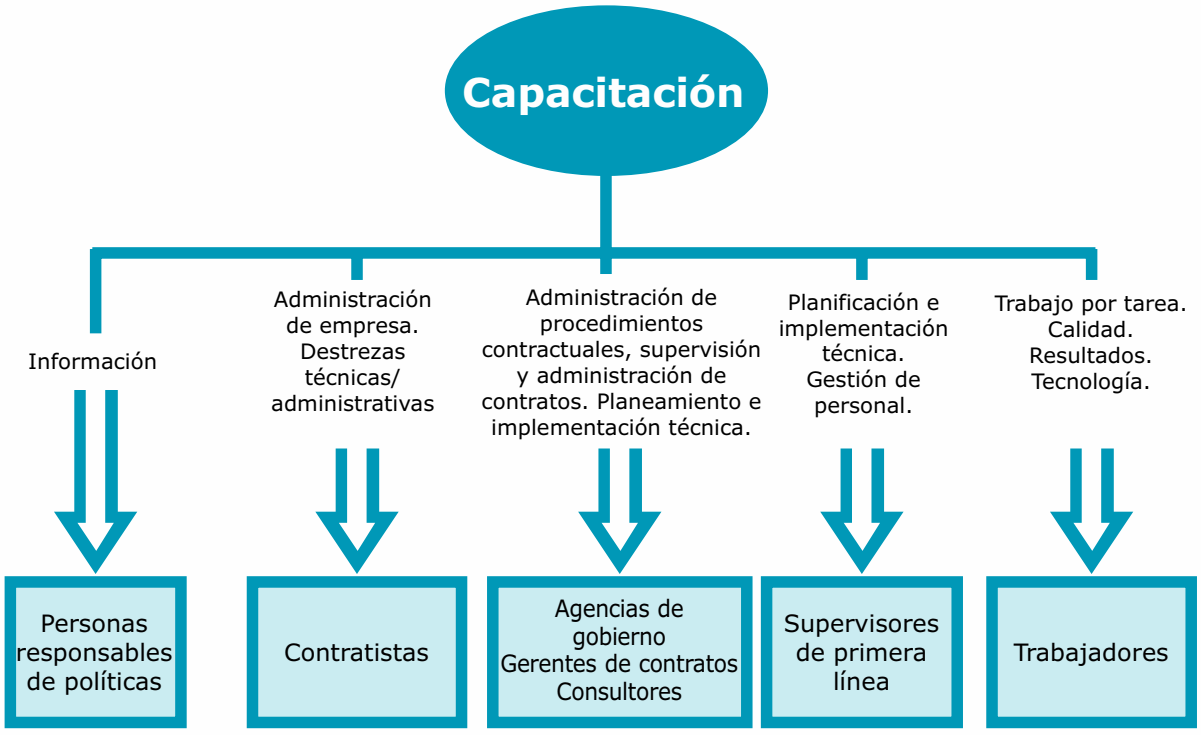
La supervisión es fundamental para las actividades basadas en mano de obra y su uso y capacitación adecuada deben tener una alta prioridad en el diseño e implementación del proyecto.

- Las responsabilidades de la supervisión de primera línea deben ser esbozadas en detalle para administrar la mano de obra, y para áreas tales como reclutamiento, organización de días de pago, disciplina y monitoreo. La capacitación tiene que abordar estas temas.
- Para maximizar la eficiencia de los trabajadores, la supervisión de primera línea tiene la responsabilidad principal de controlar las operaciones, particularmente la definición de tareas, medición de resultados de los trabajadores o cuadrillas, y hacer que los insumos se hallen disponibles en forma puntual. El rol de la supervisión de primera línea es crucial y determina el ambiente de la Gestión de mano de obra en el proyecto o la empresa.

Mantenimiento de caminos por medio de pequeñas empresas – El caso del Perú

Desde 1994 hasta 1996, se efectuó una experiencia piloto en Perú, estableciendo empresas de mantenimiento de caminos para el mantenimiento de cominos rurales usando los recursos humanos y materiales disponibles localmente. El proyecto fue establecido y administrado por un esfuerzo de colaboración entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Instituto de Promoción de Economía Social (IPES). El último fue responsable del establecimiento de las empresas y la creación de capacidad. Una evaluación de la experiencia identificó una serie de deficiencias en los arreglos contractuales. El supervisor había tenido demasiada discreción sobre la calidad y cantidad de obras realizadas por las empresas, así como sobre las sanciones a aplicar en caso de mal desempeño. Los contratos no fueron lo suficientemente específicos sobre normas técnicas y fechas de cumplimento. También, este nuevo tipo de contrato no fue compatible con las regulaciones existentes, que requerían por ejemplo que compañías tengan experiencia previa y sean formalmente registradas como contratistas en construcción antes de que cualquier tipo de obra le fue otorgado. Otra regulación no aplicable fue el requerimiento de tener tres cotizaciones antes que los contratos puedan ser otorgados.

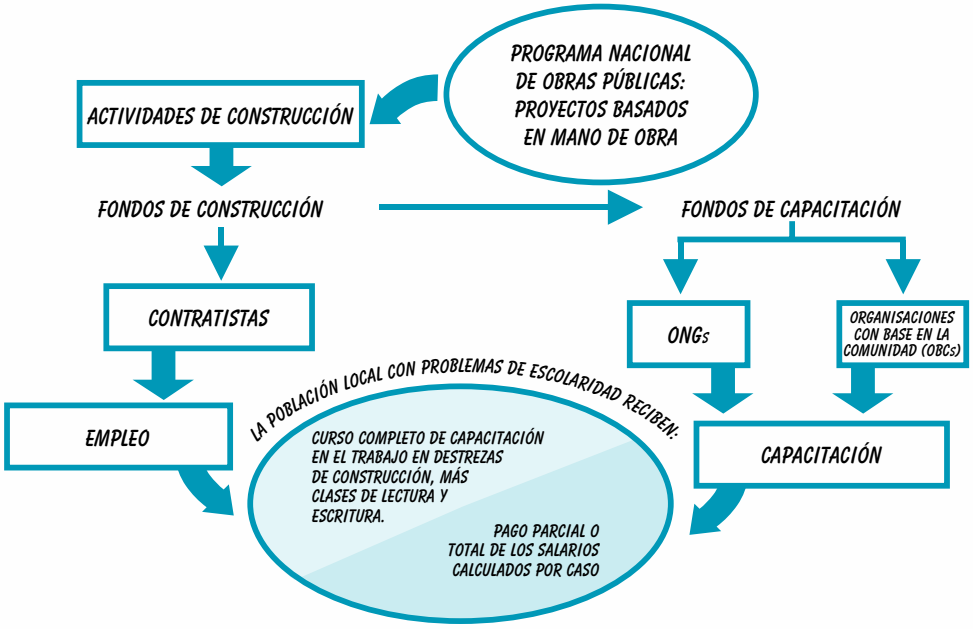
Lecciones: La administración de contratos de obras intensivas en empleo requiere reglas claras y regulaciones que sean aplicables al tipo de obra y al tipo de pequeñas empresas contratadas para obras de mantenimiento. Se debe brindar capacitación en administración y supervisión para dichos nuevos tipos de contratos para supervisores y contratistas, pero también para el personal clave en los ministerios técnicos responsables. La aplicabilidad de la reglamentación existente y las regulaciones para otorgar contratos deben ser evaluadas en relación a la naturaleza de la obra y de las empresas.



- Los programas de **Capacitación en supervisión** están bien documentados y disponibles a niveles nacional e internacional (Ver *Para Mayor Información y Referencias*).
  - Muchos materiales de capacitación en supervisión están disponibles.
  - La capacitación de trabajadores no calificados puede revelar talento de supervisión útil para el futuro.

- La capacitación adicional sobre **políticas sociales más amplias,** legislación y prácticas pueden ser incluidas en programas basados en mano de obra, pero deben ser planificados cuidadosamente porque puede existir un costo extra en términos de tiempo de capacitación e insumos requeridos de capacitadores especialistas. Dicha capacitación debe estar diseñada específicamente para la(s) audiencia(s) meta en términos de contenido y duración. Debe estar relacionada a las circunstancias económicas y sociales nacionales y a los objetivos del proyecto.

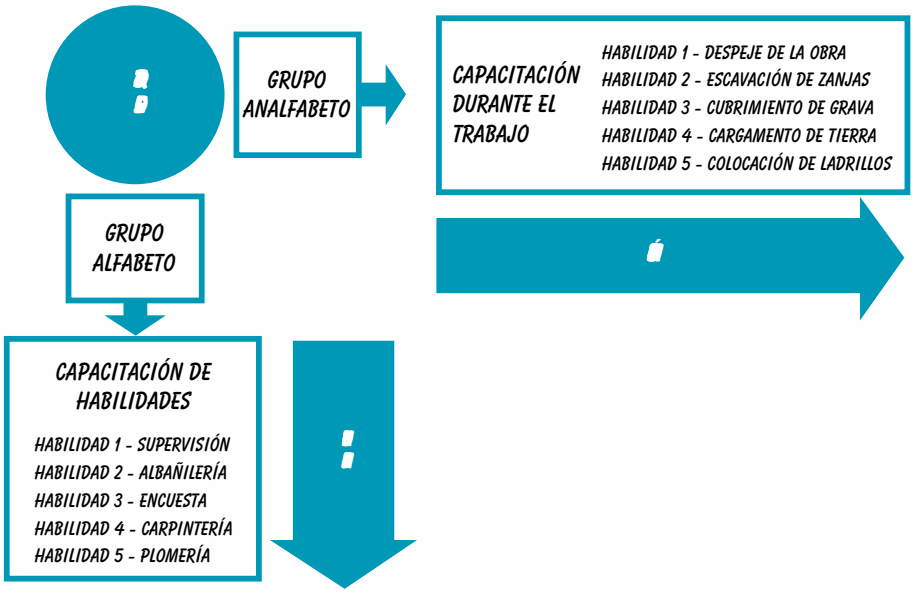
Capacitación en gestión y supervisión



Capacitación en habilidades básicas en el Programa Nacional de Obras Públicas de Sudáfrica

En el Programa Nacional de Obras Públicas de Sudáfrica, los proyectos de construcción basados en mano de obra fueron usados como un vehículo para alcanzar a analfabetos de Sudáfrica, brindando capacitación en destrezas relevantes durante actividades de construcción. Los costos fueron cubiertos por los contratistas (cubiertos en sus ofertas) y por ONGs, y organizaciones can base en las comunidades negociaron los esfuerzos de capacitación.

Una parte de la estrategia de empleo fue garantizar un período de empleo para todos por un curso completo de capacitación. Como esto podría afectar el precio global del contrato, se hicieron arreglos sobre una base caso por caso para los pagos parciales o totales de salarios durante la capacitación.



Para mayor información:

Programas Especiales de Obras Públicas: elementos ilustrardos de capacitación y guías de capacitación para el personal en programas intensivos de mano de obra:

Anti-erosion ditches. Folleto No. 1 y manual para el capacitador. OIT Ginebra (1991).
Stone masonry. Folleto No. 2. OIT Ginebra (1991).
Gabions. Folleto No. 3 y manual para el capacitador. OIT Ginebra (1986).
Gully correction. Folleto No. 4 y manual para el capacitador. OIT Ginebra (1985).
Small earth dams. Folleto No. 5. OIT Ginebra (1988).
Tree nurseries. Folleto No. 6. OIT Ginebra (1989).
Planting techniques. Folleto No. 7 y manual para el capacitador. OIT Ginebra (1989).
Stone-paving blocks: Quarring, cutting and dressing. Folleto No. 8. OIT Ginebra (1986).

Guía para la capacitación de supervisores para construcción y mantenimiento de caminos basados en mano de obra, por L. Karlsson y J. de Veen. OIT Ginebra.

Labour-based road construction training manual for senior technical officers, technical officers, technical assistants. Manual de Formación, Parte 1 y 2. Labour Construction Unit (LCU), Ministerio de Obras Públicas, Lesotho (1994).

International course for engineers and managers of labour based road consctruction and maintenance, por A. Beusch y J. de Veen. Volumen 1 (notas de curso), Volumen 2 (notas de curso), Volumen 3 (notas del lector) y Volumen 4 (curriculum del curso). OIT Ginebra (1991).

Labour based contract maintenance programme. Orientation course for district engineers: Course notes. Intech Beusch & Co. CTP 130. OIT Ginebra (1993).

Mejore su Negocio en Construcción, por C. Andersson, D. Miles, R. Neale y J. Ward:
Ofertas y Cotizaciones. MESUNCO 1. Manual y Cuaderno de Trabajo. OIT Ginebra (1994).
Gestión del Proyecto. MESUNCO 2. Manual y Cuaderno de Trabajo. OIT Ginebra (1996).
Gestión Empresarial. MESUNCO 3. Manual y Cuaderno de Trabajo. OIT Ginebra (1996).

Interactive contractor training. Módulo 1: Oferta y Cotizaciones; Módulo 2: Planeamiento del Proyecto; Módulo 3: Productividad en la Obra, por T. Hernes y D. Miles. OIT Ginebra (1987).

Training Contractors for results: A Guide for trainers and training managers, por T. Hernes y D. Miles. OIT Ginebra (1988).

Labour based road contracting development en Zambia: Training curriculum, trial contract arrangements and training assessment, por A. Beusch. CPT 146, OIT/ASIST Harare (1996).

Field Handbook, Labour based road construction methods, por B. Johannessen, OIT (Vientiane, 1997).

Referencias para los cuadros en esta sección

Capacitación de contratistas en Ghana. *The Labour-based programme in Ghana: facts and figures as at December,1995*, por E.N.K. Ashong, DFR (Accra, 1996).

El problema principal para contratistas basados en mano de obra es tener buenos supervisores, no hallar buenos trabajadores. *The problems facing labour based roads programmes and what to do about them: Evidence fron Ghana*, por Elisabeth A. Stock. Banco Mundial (Washington, D.C., 1996).

Supervisión dentro de los establecimientos existentes. Project ETH84/02A/IDA, Programa de construcción y mantenimiento basado en mano de obra, fase de expansión, Informe inicial, Departamento de Caminos rurales, construcción y transporte, Etiopía (1987).

Capacitación de grupos en comunidades en Madagascar. *Entretien courant avec les collectivités décentralisées: Expérience pratique*, por A. Andriamandrato, IREDEC, OIT Antananarivo, Madagascar.

Mantenimiento de caminos por medio de pequeñas empresas – el caso de Perú. *Estudio de resultados en programas de mantenimiento vial*, Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES), OIT Lima, Perú (1997).

Capacitación en destrezas básicas en el Programa Nacional de Obras Públicas de Sudáfrica. (1) *Labour based contracting, a study to develop gudelines for project formulation and implementation*, Volumen 3, por R. Watermeyer, OIT Ginebra (julio de 1995). (2) *White paper on reconstruction and development*, Capítulo 7, "Consultation, participation and capacity-building", Government Gazette No. 16085, Capetown, Sudáfrica (1994).

2.10 Seguridad e higiene

Cuestión clave:

¿Cuáles son los métodos apropiados para proteger la seguridad y bienestar de los trabajadores en el trabajo?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Riesgos usuales, y riesgos especiales asociados con el proyecto;
- ❑ Medidas de eliminación de riesgos potenciales;
- ❑ Reducción de riesgos potenciales y medidas de protección;
- ❑ Experiencia efectiva del contratista, cliente, trabajadores, etc., de proyectos comparables de mano de obra con riesgos similares;
- ❑ Probabilidad de éxito de medidas potenciales;
- ❑ Costos asociados con medidas potenciales;
- ❑ Provisiones hechas en la documentación de contratos y la legislación;
- ❑ Obligaciones internacionales relevantes.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ Existe muy poca legislación sobre requerimientos de seguridad e higiene relacionados a proyectos de infraestructura basados en mano de obra; los documentos de contratos algunas veces los cubren, y el empleador puede recuperar los gastos en ellos;
- ❑ Facilidades de primeros auxilios y de agua potable son los requerimientos más importantes de seguridad y salud y son fáciles de brindar;
- ❑ Se pone poca atención a la seguridad social o seguro de accidentes relacionados al trabajo, aunque lo último es particularmente importante.

2.10 Seguridad e higiene

Lo básico en las condiciones de trabajo: Un ejemplo legal y en la práctica de la India

En India, la ley prescribe una lista de facilidades básicas de salud y bienestar a ser brindadas por los contratistas en el lugar de la obra:

- Agua potable
- Facilidades de primeros auxilios
- Letrinas y urinarios

De estos puede decirse, con mucha certeza, que son muy básicos. **Además**, la ley requiere:

- Hospedaje (cuando sea necesario)
- Urinarios separados (cuando se emplean 50 o más personas)
- Cantinas (cuando se emplean 250 o más personas)
- Guarderías (cuando se emplean 50 mujeres o más)

En 1996, un comentarista afirmó lo siguiente sobre la situación de la India en la práctica:

> "Todas las respuestas de la encuesta afirmaban que todos los directivos…estaban siendo conscientes respecto a…facilidades de agua, baños, resguardo y primeros auxilios. Sin embargo, se halló que casi ninguna obra contaba con los requerimientos. Las facilidades, cualesquiera que eran brindadas, eran más de presentación que para el uso efectivo. Cuanto más lejos quedaba la obra de la ciudad, era menor la adherencia a estas directivas".

Otro comentarista dijo:

> "El Programa Jawahar Rozgar Yojana (JRY), un programa a gran escala basado en mano de obra, iniciado en 1989 después de juntar el Programa Nacional de Empleo Rural (PNER) y el Programa de Garantía de Empleo a Pobres sin Tierra, contempla la provisión de agua potable, un botiquin de primeros auxilios, cobertizos de descanso en la obra; el gasto deberá ser cubierto por componentes no salariales….En la práctica, las facilidades no son brindadas y los beneficiarios no protestan posiblemente por la falta de información o ausencia de una organización de apoyo. Es aparente que el primer interés del trabajador es confinado a obtener el salario mínimo prescrito y que cuando tiene que pelear incluso por eso, los otros temas resultan insignificantes".

Lección: Se debe asegurar el establecimiento de las condiciones básicas apropiadas y realistas requeridas en los lugares de trabajo que sean aplicadas en la práctica. Deben realizarse esfuerzos para asegurar que estas facilidades básicas sean efectivamente brindadas.

Algunas pautas

- **Las medidas simples de seguridad e higiene** en las actividades basadas en mano de obra ayudan de manera significante en la mejora de las condiciones de trabajo en las obras ya que las operaciones son simples y los riesgos son limitados en tanto que se emplean pocas máquinas. Aún así, implican costos y una necesidad de cambiar actitudes. Estos factores pueden hacer que el logro de estas pequeñas mejoras sea desafiante.

  - Por ejemplo, una simple medida es la provisión de agua y un botiquín de primeros auxilios. Ambos son fundamentales. El costo debe ser asumido por el empleador y, si el empleador es un contratista, debe ser pasado al cliente.

- Deben tomarse en cuenta los **riesgos particulares** asociados con el trabajo, la obra o el entorno laboral.

  - Por ejemplo, si existe un riesgo de tierras minadas, deben ser despejadas antes de que las operaciones de la obra empiecen en dicha área. Cuando el trabajo se realiza en canteras o cualquier lugar con el riesgo de deslizamiento de tierra o caídas de rocas, se deben brindar cascos protectores. Para rompimiento de rocas, se deben brindar protectores de ojos y de pies. Herramientas apropiadas de alta calidad deben ser brindadas para dichas obras. Cuando la roca es calentada durante el rompimiento de rocas, se deben proporcionar guantes y botas.[1]

[1] *Revise la Guía de herramientas y equipo para construcción de caminos basada en mano de obra, OIT (Ginebra, 1981).*

Identificar riesgos reales específicos a la localidad

& En Nepal, la caída de rocas ocasionalmente dañó a trabajadores del Programa Especial de Obras Públicas. Se les brindó cascos de seguridad en zonas peligrosas a los trabajadores.

& En Camboya y Mozambique, las tierras minadas representan una amenaza seria a los trabajadores. Son necesarios un despeje de minas, capacitación para la identificación de minas y la protección del trabajador mediate la seguridad social.

& En el sector urbano, se debe proporcionar ropa protectora para el despeje de basura.

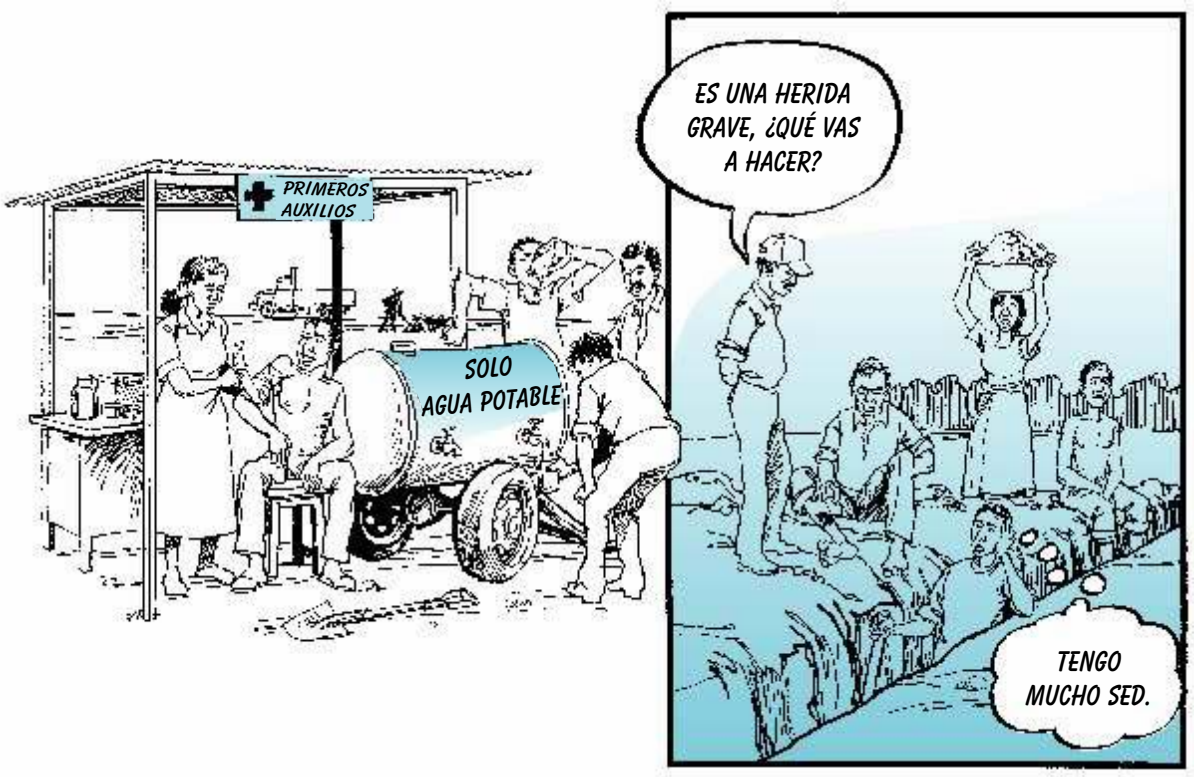
Mozambique

Una revisión efectuada en 1997 sobre condiciones de trabajo en proyectos de alimentos para el trabajo en Mozambique halló que por lo general estas tenían normas aceptables. Hubo, sin embargo, una excepción notable: en las prácticas de extracción de piedras en un proyecto de caminos de acceso, unos bancos de arena fueron debilitados deliberadamente como parte del proceso de recuperación de grava y arena, lo cual expuso a los trabajadores a riesgos innecesarios. Se programó la implementación de nuevos métodos de trabajo para prevenir dichos riesgos.

- Existe usualmente una relación positiva entre unas condiciones de trabajo adecuadas, una buena atmósfera de trabajo en la obra y una **alta productividad;** su magnitud varía de operación a operación. La relación debe ser entendida y usada como base para promover mejoras de las condiciones de trabajo.

  - Los ejemplos incluyen la provisión de agua potable en la obra, la cual permite un trabajo más productivo reduciendo la incomodidad física, y el tratamiento de heridas menores en la obra, lo cual reduce la pérdida de tiempo de trabajo.

- La **norma internacional de trabajo relevante** es el Convenio sobre Seguridad e Higiene en la Construcción, 1988 (No. 167).



Aun las pequeñas mejoras hacen una gran diferencia

Referencias para los cuadros en esta sección

El básico en las condiciones de trabajo: Un ejemplo en la legislación y en la práctica de la India. (1) *Construction and maintenance of rural roads by the public and private sectors: A study undertaken within the framewok of OIT/DANIDA's technical cooperation project IND/94/M02/DAN*, por M.P. Dhir, OIT (Ginebra, 1996). (2) *Normas laborales y programas de empleo rural*, por Dr. N. Vaidyanathan, OIT (Nueva Delhi, 1996). (3) *The building and other construction worker's (regulation of employment and conditions of service)*, Ordinance, Gobierno de India, seciones 32-37, (Nueva Delhi, 1995).

Identificar riesgos reales específicos a la localidad. (1) *Labour and development in Cambodia: Labour based appropiate technologies for the national programme to rehabilitate and develop Cambodia (Proyecto CMB/92/008)*, OIT (Ginebra, 1994). (2) *Evaluación del Programa Especial de Obras Públicas en Nepal, Fase I, 1980-86, Volumen I, Reporte Principal*. OIT (Ginebra, 1986).

Mozambique. *Towards the development of operational guidelines for the use of food aid in rehabilitation: A case study for food for work*, por M. Shone, OIT/PMA, (Roma, 1997).

2.11 Seguridad social y seguros

Cuestión clave:

¿Cuáles son los tipos y niveles de seguridad social a que tienen derecho los trabajadores?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ obligaciones de la legislación vigente;
- ❑ experiencia de riesgo del asegurador o agencia de gobierno, es decir, proporción prima/ prestaciones;
- ❑ costos para cumplir las obligaciones;
- ❑ quien cubre el costo, es decir, si este podría ser compartido entre el empleador y los trabajadores;
- ❑ dificultades al brindar beneficios;
- ❑ obligaciones internacionales relevantes.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ la seguridad social más importante es la que brinda compensación en el caso de lesiones relacionadas al trabajo;
- ❑ es posible que los trabajadores no estén acostumbrados a la idea de la seguridad social. Pueden pensar que los beneficios no llegan a materializarse. Por estas razones, pueden mostrarse indispuestos a participar en la financiación de la cobertura;
- ❑ los sistemas simples son administrativamente ventajosos.

2.11 Seguridad social y seguros

Métodos de seguro contra accidentes

En un gran proyecto apoyado por PNUD en Ruanda en 1992, se concluyó una póliza de seguros con una empresa local que cubría a los trabajadores del proyecto contra accidentes mortales y accidentes que lleven a una incapacidad temporal o permanente. También brindó pago para los costos del tratamiento médico y los medicamentos. La prima para la póliza fue calculada como un porcentaje del pago salarial total del empleador. Las prestaciones por defunción fueron fijadas en tres veces el salario anual y las de una incapacidad permanente en cinco veces el salario anual. Estas prestaciones se aplicaban a los trabajadores no calificados y al personal de supervisión del proyecto.

Después de esto, muchos proyectos grandes han continuado con dicho seguro en Rwanda. Además, se ha incluido dicho seguro a menudo obligatoriamente en los contratos públicos, aunque el nivel exacto de cobertura no ha sido establecido. Por el costo que implica, la obligación no es siempre respetada en la práctica. En 1997, la prima para dicha cobertura fue de aproximadamente 15% del salario.

Situación :
Políticas y prácticas inconsistentes relacionadas a la inclusión en seguridad social y planes de seguro de trabajadores basados en mano de obra.

Posibles problemas:

1. Perdida de credibilidad ya que se ven a las actividades basadas en mano de obra como parte del sector informal.
2. El costo de cobertura puede sugerir que no debe existir ninguna.
3. Privación de los trabajadores en caso de accidentes, etc.

Posible solución:
Involucrar autoridades nacionales y acordar la reglamentación formal de la cobertura.

1. Consulta con organizaciones de empleadores y trabajadores, así como con los propios trabajadores.
2. Asegurar que las autoridades nacionales sean conscientes de las realidades del empleo basado en mano de obra en las industrias de construcción, es decir, usualmente temporal.
3. Asegurar que se cuente con datos o que aquellos puedan ser desarrollados para garantizar la administración de la cobertura.
4. Asegurar que los clientes sean conscientes del impacto fiscal de la cobertura.
5. Asegurar que se cuenten con datos disponibles mostrando la frecuencia de accidentes.

Posible solución:
Incrementar la consciencia sobre este tema, pero dejarlo a otros de tomar decisiones al respecto.

1. Adoptar pasos para asegurar que las organizaciones de empleadores y trabajadores sean plenamente conscientes de esta problemática.
2. Desarrollar datos que puedan ser útiles para une política reglamentaria por parte de otros.

Algunas pautas

La protección nacional en materia de seguridad social debe ser entendida en términos de actividades basadas en mano de obra en un país específico y debe ser respetada.

- Muchos países en los que los métodos basados en mano de obra son usados tienen solo niveles rudimentarios de protección en materia de seguridad social, tales como compensación a los trabajadores o pensiones nacionales. Aún así, debe hacerse, con las autoridades responsables, una revisión para determinar su existencia y relevancia para el empleo creado por medio de actividades basadas en mano de obra.
- En el caso de que no exista la compensación para lesiones relacionadas al trabajo, debe considerarse brindar cobertura por medio de un seguro privado local, o insertando cláusulas relevantes en la documentación de contractos. Los costos deben ser asumidos de acuerdo a la legislación relevante. Bajo circunstancias normales – cuando se trata de contratos - estos costos deberán ser asumidos por el contratista responsable. Él o ella a su vez puede pasar estos costos al cliente haciendo provisión específica dentro del contrato.

Pueden usarse **medidas excepcionales** para brindar seguridad financiera a personas lesionadas en el trabajo, pero posiblemente estas no sean sostenibles.

- Por ejemplo, la financiación de un programa externo puede ser usada para financiar un seguro internacional. Alternativamente, trabajadores pueden ser mantenidos en la nómina, aunque no trabajen, si es que han sido lesionados durante el trabajo. Estas son medidas a corto plazo, ya que no son soluciones sostenibles, que deben ser reemplazadas por medidas a largo plazo tan pronto como sea posible.

La **norma internacional relevante** es el Convenio sobre la Indemnización por Accidentes de Trabajo, 1925 (No. 17).

Aplicando sistemas de seguridad social y de seguros para trabajadores en obras basadas en mano de obra

Seguro contra accidentes en un proyecto comunitario

Cuando se inició un proyecto de desarrollo comunitario, la comunidad de Hanna Nassif, en Dar es Salaam, República Unida de Tanzania analizó los accidentes serios en las lugares de trabajo. En un inicio, se prestó atención al auto-seguro del proyecto contra los accidentes de trabajo. Aunque el riesgo de accidentes es muy bajo en actividades donde no existen maquinaria pesada, dichos accidentes podrían destruir la capacidad de ganar ingresos de un trabajador. Se decidió que tal seguro contra accidentes del trabajo era demasiado complicado de establecer. Sin embargo, la comunidad hizo provisiones de primeros auxilios y de un trabajador entrenado en primeros auxilios en la obra.

Un dilema bien conocido para los programas de seguridad social es superar la renuencia de los trabajadores y empleadores a contribuir para un sistema de seguridad social porque dudan de los beneficios que podrían obtener. Dicho problema existe en gran medida para trabajadores casuales en proyectos basados en mano de obra aún cuando los programas ofrecen las prestaciones más inmediatas de seguro contra accidentes. Además, aún si existen, algunos sistemas de seguro contra accidentes de trabajo brindan cobertura sólo después de un período específico de empleo, y así no lo brindan a "trabajadores casuales". Este tipo de limitación es particularmente pesada para los trabajadores temporales en proyectos basados en mano de obra, quienes enfrentan estos riesgos desde el primer momento que están en la obra, aún si trabajen solo por un período corto.

¿Qué puede hacerse?

Un "auto-seguro" que usa fondos del proyecto ha sido la respuesta usual en proyectos financiados internacionalmente. Este método, sin embargo, no es sostenible: cuando el proyecto termina, las prestaciones de seguridad social desaparecerán y una cobertura similar en actividades en otras obras similares es improbable.

Personas responsables de programas basados en mano de obra deben analizar alternativas de cubertura de seguridad social junto con los responsables de los programas de seguridad social para el diseño de un proyecto específico y una solución a largo plazo que pueda ayudar a superar la renuencia de los trabajadores. Debe tenerse precaución de brindar cobertura de seguro desde el primer día de trabajo.

Para mayor información:

Revisión tripartita de la Guía: "Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo: Políticas y Prácticas Laborales", *Informe de procedimientos*, Kampala, Uganda, 6-7 de octubre 1997, OIT/POL/DEV (Ginebra, 1997). (*Tripartite review of the Guide on labour policies and practices for employment intensive infrastructure programmes*).

Referencias para los cuadros en esta sección

Sistemas para seguros contra accidentes. *Etude sur l'emploi conditions de travail dans le secteur bâtiment et travaux publics au Rwanda*, por Koen Delanghe, OIT (Ginebra, 1997).

Seguro contra accidentes en el lugar de trabajo en un proyecto comunitario. Entrevistas con representantes de la comunidad Hanna Nassif, efectuadas por OIT/ASIST Nairobi.

2.12 Duración y terminación de la relación de empleo

Cuestión clave:

¿Qué método debe ser establecido para terminar la relación de empleo con los trabajadores basados en mano de obra, tanto por razones disciplinarias y normales, es decir, al final del proyecto?

Información requerida y consideraciones:

- duración esperada del empleo;
- provisiones en la legislación nacional y en acuerdos de negociación colectiva que rigen la terminación del empleo y los contratos de empleo;
- la política nacional, si es que existe alguna, que trate sobre las condiciones de empleo deseadas para los trabajadores basados en mano de obra;
- obligaciones internacionales relevantes;
- prácticas nacionales y locales relacionadas a las condiciones de empleo, con particular referencia a los beneficios y los derechos;
- si las prácticas existentes no están en línea con la legislación pertinente, ¿será útil racionalizar el método?
- el deseo de las empresas de retener los trabajadores capacitados.

2.12 Duración y terminación de la relación de empleo

Lecciones de la terminación de la relación de empleo en Namibia

La mano de obra debe ser despedida en una manera justa. Ellos deben tener alguna idea del período de empleo y se les debe dar la notificación de despido con una semana de anticipación. La excepción es la acción disciplinaria en la que sean despedidos inmediatamente después de recibir una segunda advertencia escrita.

Hubo una huelga de los trabajadores en el proyecto piloto entre el 15 de setiembre y 5 de noviembre de 1992. Las condiciones exactas y eventos que llevaron a esta situación no son claras. Sin embargo, parece que se llevó a cabo una reducción de la fuerza laboral sin notificación razonable a los trabajadores. La situación surgió en parte por la ineficiencia del sistema de planificación (de mano de obra) y fue exacerbada por una gestión poco sensible del personal. Estas fallas deben ser evitadas en obras futuras".

La experiencia del proyecto indica que:

- Puede originarse descontento de los trabajadores e interrupción del trabajo cuando existe un malentendido sobre la duración anticipada del empleo y/o cuando los trabajadores son despedidos sin notificación previa;
- Esto también puede ocurrir cuando los trabajadores sienten que aún el despido de un solo trabajador ha sido injusto;
- Las condiciones concernientes la terminación de la relación de empleo deben ser establecidas en la documentación contractual y comunicadas a los trabajadores;
- Los trabajadores no calificados trabajan a menudo por varios meses seguidos, haciendo que el término *temporal* antes que *casual* sea más apropiado para su categoría;
- La legislación laboral a menudo otorga a los trabajadores que han sido empleados por un cierto período, beneficios que imponen costos o demandas administrativas sobre el empleador;
- Los trabajadores no calificados empleados en obras basados en mano de obra son en ocasiones despedidos cuando el empleador quiere evitar pagar estos beneficios. Deben adoptarse arreglos preventivos ampliamente discutidos con los actores sociales, sobre formas de abordar estos beneficios en las circunstancias particulares de empleos basados en mano de obra. Aún así, si los programas basados en mano de obra son considerados como principales y no como obras de alívio o de segunda clase, la legislación laboral aplicable deberá ser respetada.

¿Casual o temporal?
Los requerimientos de pago de salarios y la legislación laboral

En obras basados en mano es casi imposible de obra pagar a trabajadores no calificados al final de cada día de trabajo. En obras de un gran proyecto es absolutamente omitido. En programas con pequeños contratistas es posible pero no exenta de dificultades – y en la práctica omitido. Aún, la tradición y nuevamente la legislación laboral nacional en diferentes países sugiere – por una razón u otra – que los trabajadores basados en mano de obra no calificados son pagados al final del día de trabajo.

- En Rwanda, una provisión del proyecto del nuevo código laboral requiere que los trabajadores sean pagados a intervalos regulares, correspondientes a la duración del contrato de empleo del trabajador. Entonces, un trabajador contratado por mes debe ser pagado cada mes y un trabajador contratado por dia debe ser pagado al final de cada día. El proyecto avanza en definir ciertas categorías de trabajadores: trabajadores diarios, temporales, permanentes y estacionales. Los trabajadores diarios son aquellos que trabajan un día a la vez y los temporales son aquellos que trabajan en un período fijo de no más de 60 días.
- En muchas antiguas colonias británicas, la legislación laboral retiene la definición de un trabajador casual como uno que, entre otras cosas, es pagado al final del día. Además, a los trabajadores casuales (dentro del significado de la ley) no se les otorga ciertos derechos y beneficios establecidos por la ley.

El problema está en cómo considerar al trabajador no calificado en las obras basadas en mano de obra. La realidad es que usualmente, al tiempo del reclutamiento, tanto el empleador como el trabajador les gustaría tener una relación continua en la que el empleador identifique y organice el trabajo y el trabajador acuda y haga el trabajo. La duración de la relación, de cada lado, puede *aún no ser fija* en tanto que ellos no conocen con certeza cuánto tomará completar la tarea, pero es seguro que no será solo por un día. No podemos pasar por alto el deseo típico del empleador de poder despedir al trabajador en cualquier momento. Es *este* deseo el que mantiene viva la noción de que los trabajadores no calificados de obras basadas en mano de obra están bajo contratos de empleo diarios. Los trabajadores son, en efecto, ni "casuales" ni "diarios" en el sentido estricto de la legislación laboral, porque la intención tanto del trabajador como del empleador – *confirmado por la práctica en obras basadas en mano de obra* – es que la relación sea continua por una porción significativa del período de construcción o mantenimiento.

Lección: Los trabajadores no calificados de proyectos basados en mano de obra no deben ser considerados trabajadores diarios a no ser que, en efecto, no exista la intención de tener a la persona trabajando en la obra al siguiente día. Por ello, bajo la mayoría de los articulos de la legislación, no hay requisito de que el trabajador sea pagado al final del día.

Es un asunto aparte si el empleador quisiera que el trabajador sea "casual" para evitar otras obligaciones; en ese caso, el empleador tendrá que atenerse a la definición de un trabajador "casual" y de hecho pagar salarios al final de cada día. Una descripción más apropiada de la categoría de trabajadores no calificados en proyectos de mano de obra sería "trabajador temporal".

Algunas pautas

- Se les debe informar a los trabajadores que **el despido solo ocurrirá por una o dos razones:** porque el período de empleo ha sido completado o porque ha habido una infracción del reglamento del trabajo que justifican el despido. Estas son las únicas razones que autorizan un despido por parte del empleador.

- Los trabajadores deben ser reclutados con una clara comprensión del **período esperado** de empleo.
  - Por ejemplo, cuando el empleador contrata a trabajadores sobre una base diaria pero en verdad intenta mantener a los mismos trabajadores para completar la obra, los trabajadores deben ser informados, y las implicaciones – en términos de beneficios – deben ser reconocidas.
  - Cuando se pratique una rotación de los puestos disponibles para que el empleo sea compartido entre un gran número de trabajadores (objetivo social) y cuando a causa de ello, el período de empleo de un individuo se hace más corto que la duración del proyecto, se debe informar publicamente al respecto. El contrato laboral puede ser fijado para dicho período.
  - Cuando se espera que los trabajadores laboren durante la duración del proyecto, el período del contrato de empleo puede ser especificado por "tanto como continúe la obra" pero en este caso debe darse al trabajador algún estimado mínimo razonable.
  - Debe tenerse precaución de que los trabajadores reciban los beneficios que les corresponden en tanto se hallan relacionados a períodos de empleo específicos. Por ejemplo, la legislación laboral nacional puede estipular que los días de descanso deben ser otorgados a trabajadores empleados por tres meses o más. El ajuste de la organización de trabajo puede ser necesario para respectar la legislación nacional. (Ver también la sección 2.7: *Otras regulaciones laborales no-salariales*).

- Los trabajadores deben ser reclutados con un entendimiento claro de los **tipos de conducta** que llevarán al despido. (ver también la sección *Motivación y disciplina*, anterior).
  - Debe establecerse una lista de infracciones disciplinarias, con sanciones graduales y/o una sanción terminal en caso de circunstancias extremas.

- Debe establecerse **un sistema apropiado de disciplina** basado en transparencia y una conducta caballerosa, el cual permita el despido en casos en los que exista una causa justa según las reglas disciplinarias.
  - Debe considerarse límitar la autoridad de los supervisores de primera línea en cuanto al derecho de terminar el contrato de un trabajador por razones disciplinarias.
  - La legislación nacional y acuerdos colectivos deben ser tomados en cuenta para el diseño de cualquier sistema disciplinario. Cuando se trata de un despido, un período de empleo más largo brinda usualmente más protección al trabajador.

- La **norma internacional relevante** es el Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, 1982 (No. 158).

El trabajo por día es extremadamente raro en obras basadas en mano de obra

La experiencia muestra que muchos de los trabajadores que laboran en actividades basadas en mano de obra quisieran trabajar por un período tan largo como sea posible. Los proyectos de construcción usualmente pueden otorgan empleo, y de hecho lo hagan, hasta el momento que una obra particular haya sido completada.

¿A qué se debe esto? Del lado del empleador, si bien los trabajadores son, por lo general, no calificados, ellos adquiren experiencia que ayuda a mejorar la productividad. Esto también mantiene bajos los costos administrativos directos ligados con una alta rotación y con el empleo de personas por períodos irregulares. Del lado del trabajador, las obras basadas en mano de obra son a menudo un empleo deseable.

Lección: No debe tratar de mantener la pretensión de que los trabajadores sean contratados un día a la vez. Al hacerlo se genera un potencial malentendido y fricciones en el lugar de trabajo, que contribuye a una productividad más baja.

Implicación: Planifique el trabajo lo suficientemente de modo que los trabajadores puedan tener una idea de cuánto tiempo serán empleados. Cuando se despiden a los trabajadores, tome esto en cuenta, por ejemplo avise con suficiente anticipación.

Para mayor información:

Costa y otros: *Pautas para la organización de programas especiales de obras públicas*, Capítulo VI. Op. cit. OIT Ginebra (segunda edición, 1980).

Referencias para los cuadros en esta sección

Lecciones de terminación de la relación de empleo en Namibia. *Owambo feeder roads, Review of labour-based pilot project, Assignment Report*, por R.C. Petts y J. Byrnes, OIT/ASIST (Nairobi, 1993).

¿Casual o temporal? Los requerimientos de pago de salarios y la legislación laboral. *Etude sur l'emploi et les conditons de travail dans le secteur bâtiment et travaux publics au Rwanda*, por Koen Delangue, OIT (1997).

2.13 Derecho de asociación

Cuestión clave:

¿Qué pasos deben seguirse para proteger, respetar y promover los derechos de asociación de los trabajadores, empleadores y de los grupos comunales?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ legislación nacional sobre el derecho de asociación;
- ❑ obligaciones internacionales sobre el derecho de asociación;
- ❑ asociaciones relevantes;
- ❑ actitudes prevalecientes hacia el derecho de asociación;
- ❑ impedimentos prácticos para el ejercicio de estos derechos;
- ❑ beneficios derivados por varios grupos si ellos forman organizaciones.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ en la práctica, los beneficios pueden aumentar si es que los empleadores establecen asociaciones y los trabajadores forman organizaciones, tanto a nivel de empresa y a niveles sectoriales;
- ❑ se puede sacar beneficios del establecimiento de organizaciones comunitarias y su involucramiento activo en la construcción de infraestructura y proyectos de mantenimiento;
- ❑ en general, los trabajadores y empleadores prestan muy poca atención a los beneficios de organización o las posibilidades de promoverla;
- ❑ las asociaciones existentes de contratistas basados en mano de obra están más interesadas en temas relacionados a la ejecución efectiva de sus contratos que en temas relacionados a su rol y obligaciones como empleador;
- ❑ cuando las condiciones no son acceptables para los trabajadores, ellos se organizarán o reducirán la productividad por insatisfacción. Una organización anticipada es por ello deseable antes de que los problemas aparezcan.

2.13 Derecho de asociación

Organización de la comunidad y contratos: Nepal

Basándose en el derecho de los miembros de la comunidad para organizarse en entidades legales reconocidas ("personalidad legal") y asumir obligaciones, el Proyecto de Desarrollo de Irrigación Dhaulagiri en Nepal organizó a las Asociaciones de Agricultores para la Irrigación (AAIs) y sus Comités Administrativos de Usuarios de Agua (CAUAs) que fueron elegidos democráticamente. Estas organizaciones son el fundamento de un sistema descentralizado de construcción y mantenimiento de obras de irrigación. Por medio de acuerdos contractuales con las Oficinas de Irrigación Distritales del gobierno (OIDs), cuadrillas de construcción basadas en la comunidad así como contratistas, realizan obras bajo la supervisión de Comités de Construcción y Usuarios de Agua basados en la comunidad (CCUAs). Los acuerdos contractuales explican los derechos y obligaciones.

Paso 1	AAI formado y CAUA registrado
Paso 2	CCUA formado
Paso 3	Acuerdo AAI/OID
Paso 4	Plan de Trabajo AAI/OID
Paso 5	Selección de los organizadores a ser capacitados para las obras en la comunidad

Contribución obligatoria completa por un mínimo de 50% de beneficiarios

Organizadores de obras de la comunidad capacitados en destrezas básicas de construcción

Paso 6	Capacitación evaluada, selección de cuadrillas para las obras en la comunidad
Paso 7	Contratistas autorizados nombrados

Ofertas (cotización) de contratistas autorizados

Paso 8	Selección de contratistas autorizados
Paso 9	Contratos otorgados para la ejecución de obras

Supervisión contíua de la construcción por AAI y OID

Paso 10	Obras completadas evaluadas
Paso 11	Verificación de cumplimiento de los normas laborales
Paso 12	Otorgación de contratos futuros

Supervisión continua de construcción por AAI y OID

Paso 13	Certificación de competencias de organizadores de obras de la comunidad (aquellos que se han desempeñado satisfactoriamente)

Operación y Mantenimiento de Sistemas de Irrigación Completos por AAI

Procedimientos paso a paso para implementar un sistema contractual descentralizado de construcción y mantenimiento de sistemas de irrigación: Experiencia de Nepal

Los enfoques similares han sido adoptados en proyectos en Guinea, Haití, Madagascar, Mali, República Unida de Tanzania y Zaire.

Algunas pautas

Los miembros de la comunidad deben ser libres de organizar y de **conformar** organizaciones de su propia elección.

- En la práctica, las asociaciones de grupos comunitarios pueden ser extremadamente efectivas en la identificación, ejecución, supervisión y mantenimiento de proyectos de infraestructura basados en mano de obra.
- Deben identificarse adecuadamente los intereses y responsabilidades de las asociaciones comunitarias. Deben crearse protecciones adecuadas para evitar la corrupción y asegurar que las obras sean finalizadas y se mantengan de acuerdo a las obligaciones asumidas. Las ONGs pueden brindar soporte y capacitación a las organizaciones comunitarias establecidas recientemente.
- Los miembros de las organizaciones comunitarias no comparten siempre los mismos intereses. Los miembros de la comunidad que son trabajadores empleados por los contratistas de la comunidad pueden tener intereses cercanos a aquellos representados por una organización de trabajadores. Por ello, debe respetarse plenamente a la posibilidad de diferentes actividades de las diversas asociaciones dentro de la misma comunidad.
- Los contratos pueden ser usados para movilizar e involucrar activamente a la comunidad y diversas asociaciones. Dicho involucramiento puede ser una base firme para la construcción y mantenimiento de infraestructura basada en mano de obra.

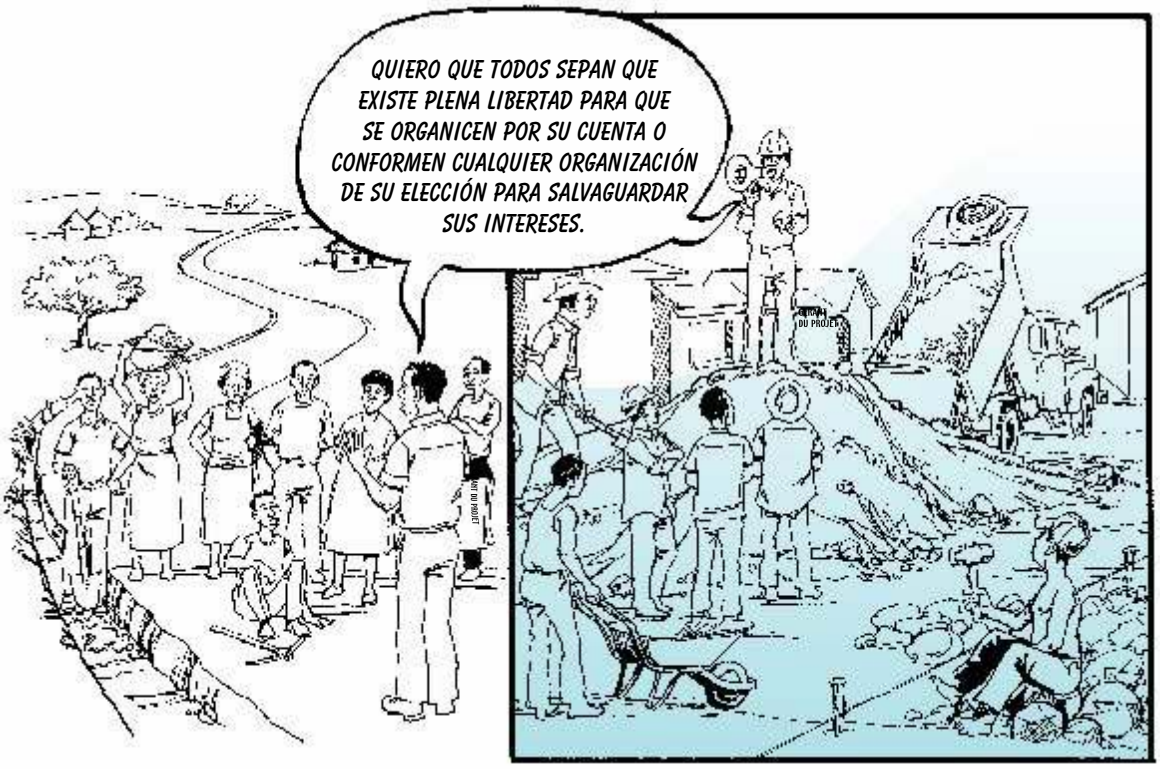
Los trabajadores y empleadores deben ser libres de organizar y conformar organizaciones de su propia elección.

- La naturaleza temporal y local rural de las actividades basadas en mano de obra tienden a desalentar que se organicen los trabajadores y empleadores. Sin embargo:

  1. Las organizaciones de trabajadores pueden ser útiles en comunicar injusticias, negociar salarios y mejorar las condiciones de trabajo; y
  2. Las organizaciones de empleadores, como asociaciones de contratistas basados en mano de obra, pueden ser útiles para negociar con el gobierno como un cliente, negociando tasas de unidad, salarios y condiciones de trabajo para el sector basado en mano de obra y promoviendo procedimientos para asegurar que, entre otras cosas, los contratos ganados y los pagos sean transparentes y dinámicos.

Asociaciones de empleadores y pequeños contratistas en Rwanda

De acuerdo al estudio realizado en Rwanda en 1997, las organizaciones de empleadores existentes no consideraron a las empresas de pequeños contratistas dentro de su campo de actividades. Y los pequeños contratistas no sabían de la existencia, o relevancia, de las organizaciones de empleadores.



Puede ser que los intereses de los grupos de la comunidad no coincidan: Todos deben ser libres de negociar

En Hanna Nassif, un área urbana densamente poblada en Dar es Salaam, República Unida de Tanzania, los miembros de la comunidad generalmente querían generar tantos empleos como sean posibles de su programa de desarrollo de infraestructura urbana. "Distribuyendo el empleo en la comunidad" pudo haber significado reducir el salario a ser pagado a los miembros de la comunidad quienes también estuvieron trabajando en el proyecto. Un comité de 18 representantes no pagados de la comunidad decidieron el salario, e implícitamente, el número de horas de trabajo que podrían ser creadas con el pago disponible. El comité realizó negociaciones informales con los otros miembros de la comunidad que probablemente serían los trabajadores del proyecto. Algunos de estos fueron miembros de la comunidad con destrezas de construcción, cuyo interés era tener un trabajo bien remunerado. Al final, se negoció y acordó un nivel moderado de salario.

Lección: Las negociaciones, aún si son informales, sin el involucra miento de organizaciones formales, pueden ser usadas para negociar cuestiones laborales dentro de programas de construcción basados en mano de obra.

- Los proyectos pueden promover las organizaciones de trabajadores y empleadores.

  1. Por ejemplo, se les puede pedir a los trabajadores que seleccionen a un orador (o a un grupo) entre ellos mismos para representarlos en cualquier discusión con los supervisores. Los temas iniciales de discusión pueden incluir: mejora de condiciones de trabajo en la obra, relaciones con los supervisores, mejores métodos de trabajo, regularidad de pagos, incentivos, etc.
  2. Los proyectos pueden ser un catalizador para promover que los contratistas se reúnan para discutir relaciones de negocios y cuestiones comunes para su industria, tales como acceso a clientes, acceso a herramientas y equipo, pago de contratos y procedimientos de ofertas. También pueden discutir aspectos que enfrentan como empleadores, como niveles de salarios, condiciones de trabajo y contacto con las agencias de gobierno y organizaciones de trabajadores.
  3. Las organizaciones existentes de trabajadores y empleadores pueden ser conscientes de la industria basada en mano de obra, de sus problemas particulares e intereses. Pueden considerar la promoción de una organización dentro de la industria.

Existen diversas **normas internacionales de trabajo relevantes.** Ellos incluyen el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (No. 87); Convenio sobre el derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (No. 98); Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales, 1975 (No. 141).

Para mayor información:

Etude de cas: Approche contractuelle par le projet d'aménagement des ressources forestières dans le cerdie de Kita, por Carmen Aalbers, OIT Ginebra(1997).

Community contracts in infraestructural rural and urban works programmes (documento borrador), OIT (Ginebra, 1991).

Community works and farmer's participation in minor irrigation in Tamil Nadu, por K.S. Sharma y Leila Narayanan.

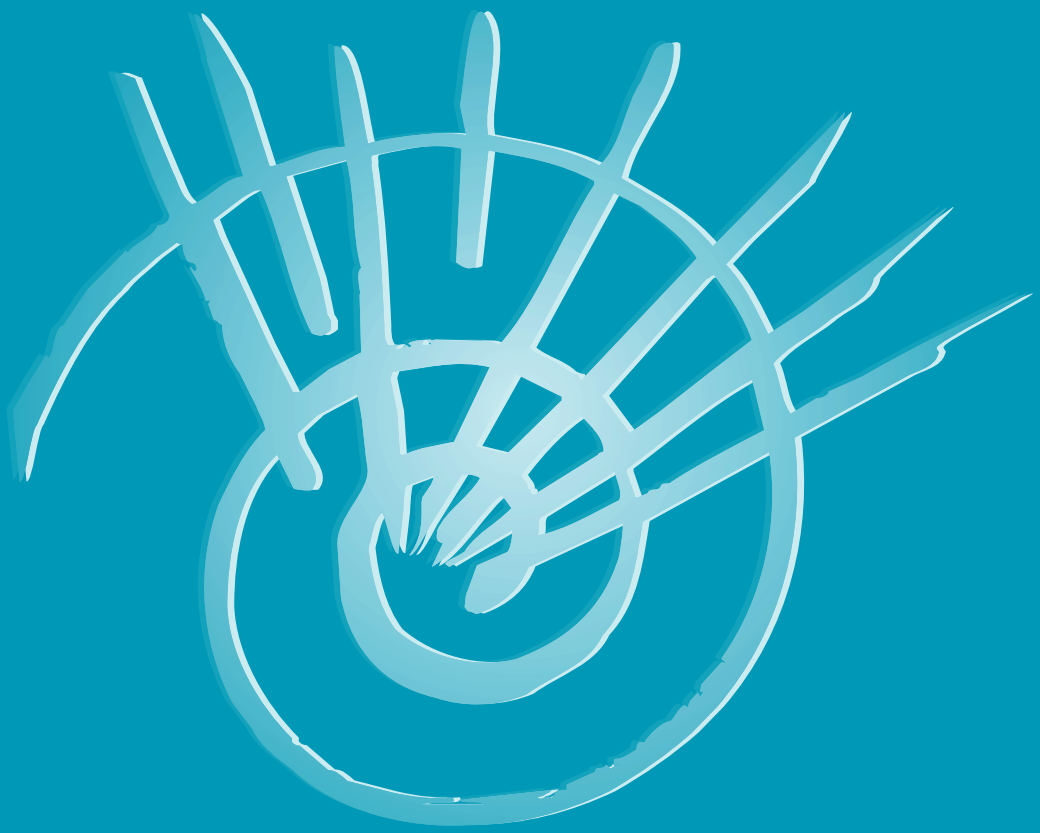
Ver *Contractual approaches for investing in the poor – Construcción contracts for irrigation development in Nepal*, por V. Nebuloni, OIT (Ginebra, 1997). Esta es una descripción detallada (con anexos útiles) sobre el uso de contratos de comunidad en Nepal.

Referencias de los cuadros en esta sección

Organización de la comunidad y contratos: Nepal. *Contractual approaches for investing in the poor – Construcción contracts for irrigation development in Nepal*, por V. Nebuloni, OIT (Ginebra,1997) y HMGN/PNUD/OIT – *Programa especial de obras públicas, Manual 4: Mejorando las destrezas de construcción basadas en la comunidad*.

Asociaciones de empleadores y pequeños contratistas en Rwanda. *Etude sur l'emploi et les conditions de travail dans le secteur bâtiment et travaux public au Rwanda*, por Koen Delanghe, OIT (Ginebra, 1997).

Puede ser que los intereses de los grupos de la comunidad no coincidan: Todos deben ser libres de negociar. *Evaluation of Hanna Nassif community-based urban upgrading project, Fase I*, por A. Konye, J. Malombe y J. Lupala, Gobierno de Tanzania, PNUD, OIT, Fundación Ford (1997).



Recomendaciones para los Ministerios de Gobierno

PARTE 3

3. Recomendaciones para los ministerios de Gobierno

3.1 Recomendaciones para los Ministerios de Obras Públicas

Consejo práctico sobre políticas laborales, y uso de cláusulas laborales

Cuestión clave:

¿Qué es lo que los ministerios responsables de obras públicas pueden hacer para promover las soluciones sugeridas en esta Guía y para ponerlas en práctica?

Información requerida y consideraciones:

- Diseño y modalidades de implementación del programa nacional de infraestructura intensivo en empleo (planeado o en marcha);
- Contexto nacional de los diferentes temas discutidos en esta Guía;
- Legislación laboral nacional;
- Documentación contractual existente y procedimientos para las obras realizadas por contrato;
- Obligaciones internacionales relevantes;
- Posibilidades de cumplimiento de condiciones y de cláusulas de contrato;
- Cuestiones nacionales principales (por ejemplo: dirigirse a grupos desfavorecidos, participación de la comunidad) a ser incluidas en los documentos de licitación.

La experiencia del proyecto indica que:

- Las intervenciones relacionadas a la racionalización y/o modificación de procedimientos organizacionales, contractuales y administrativos son inherentemente necesarias para la operación adecuada de la empresa o el proyecto basado en mano de obra;
- Las cláusulas laborales insertadas en la documentación contractual son útiles para enfocar la atención en temas sociales y condiciones de trabajo;
- Las cláusulas laborales pueden ser difíciles de aplicar en la práctica debido a factores sociales y económicos, y a la ausencia de un monitoreo efectivo y sistemas de control;
- Las cláusulas laborales permitan hacer un progreso social importante en el sector de la construcción basado en mano de obra.

3. Recomendaciones para los Ministerios de Gobierno

3.1 Recomendaciones para los Ministerios de Obras Públicas

CONSEJO PRÁCTICO SOBRE POLÍTICAS LABORALES, Y USO DE CLÁUSULAS LABORALES

Usando el Convenio OIT sobre cláusulas laborales en contratos públicos

Al ratificar el Convenio de la OIT, 1949 (No. 94), un país se pliega a incluir en contratos públicos (tales como contratos de construcción y/o mantenimiento de infraestructura) salarios, horas de trabajo, y otras condiciones de trabajo que no sean menos favorables que aquellas establecidas para obras del mismo carácter en el distrito donde se realiza la obra (en la práctica, o por leyes, o por acuerdo de negociación colectiva). Las condiciones comparativas de empleo pueden ser aquellos establecidos por legislación, acuerdos colectivos u otros mecanismos. Los siguientes países se han plegado a esto. Esto puede ser una base importante para el involucramiento del Ministerio de Trabajo en el desarrollo de condiciones contractuales para contratistas de la industria de construcción.

Argelia
Antigua y Barbuda
Austria
Bahamas
Barbados
Bélgica
Belice
Brasil
Bulgaria
Burundi
Camerún
República Centroafricana
Costa Rica
Cuba
Chipre
Dinamarca
Djibouti
Dominica
Ecuador
El Salvador
Egipto
España
Filipinas
Finlandia
Francia
Ghana
Granada
Guatemala
Guinea
Guyana
Iraq
Islas Salomón
Israel
Italia
Jamaica
Kenya
Malasia
Marruecos
Mauritania
Mauricio
Nigeria
Noruega
Países Bajos
Panamá
Rwanda
Santa Lucía
Sierra Leona
Singapur
Somalia
Suriname
Swazilandia
República Árabe Siria
Tanzania (República Unida de)
Turquía
Uganda
Uruguay
Yémen
Zaire

Algunas pautas

Las obras públicas basadas en mano de obra representan una **oportunidad única** para que los pequeños contratistas locales entren en el mercado de construcción de los países en desarrollo, que se halla dominado por extranjeros. Una entrada planeada e implementada adecuadamente por actores domésticos dentro de este mercado beneficia a los trabajadores, empleadores y gobiernos.

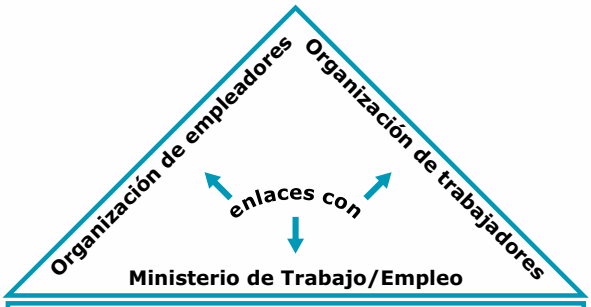
- Para los trabajadores, esto puede significar empleos, mejores condiciones de trabajo y la oportunidad de formar asociaciones.
- Para los empleadores, esto puede llevar a un mejor acceso a mercados públicos, un sistema de pago efectivo, un proceso transparente de licitación y la oportunidad de formar asociaciones.
- Para los gobiernos, puede generar empleo y aliviar la pobreza, dar más valor para la inversión en tanto que los proyectos de obras basadas en mano de obra administrados eficientemente tienden a entregar productos de similar calidad a un menor costo financiero (ver el costo de obras intensivas en empleo en la parte I), un mejor balance de pagos por los ahorros en moneda extranjera, un sector local de construcción fortalecido, y una mejor administración con procedimientos contractuales y documentación transparentes.

Una **intervención** es usualmente necesaria para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de programas de infraestructura intensivos en empleo. Se recomiendan las siguientes estrategias de intervención:

- Son útiles las relaciones cercanas con elaboradores de políticas influyentes, particularmente si ellos entienden bien la naturaleza de tecnología basada en mano de obra y tienen un interés en promover el empleo y el alivio de la pobreza.
- Esquemas pilotos de intervención relacionados al reclutamiento y a condiciones de empleo de la mano de obra deben desarrollarse y los resultados deben ser publicados y ampliamente difundidos.
- Involucrar a los responsables en procesos de desarrollo, en el examen y la creación de políticas e implementación de intervenciones piloto.

CONSEJO PRÁCTICO SOBRE POLÍTICAS LABORALES, Y USO DE CLÁUSULAS LABORALES

Ministerio(s) Técnico(s)



Para:

- & Llegar a involucrarse en el desarrollo de documentación contractual
- & Evaluar la aplicabilidad de la legilación laboral y su reglamentación
- & Proteger los derechos de asociación de los trabajadores y empleadores
- & Ayudar a establecer asociaciones de contratistas basadas en mano de obra
- & Facilitar acceso al crédito
- & Brindar capacitación al contratista

Estrategia y apoyo: nivel central

- & Familiarizarse con proyectos de infraestructura basados en mano de obra
- & Monitorear y mejorar las condiciones de trabajo
- & Mejorar la productividad

Iniciativas: nivel local

El desarrollo conjunto de acuerdos contribuye a la implementación a gran escala y sostenibilidad

- **La documentación exacta** de actividades y temas es crítica para la toma de decisiones. Ésta puede ayudar a promover políticas y prácticas particulares.
  - La problemática existente relacionada al reclutamiento y condiciones de trabajo en actividades basadas en mano de obra debe ser estudiada y documentada con atención.
  - Al respecto, las cuestiones relacionadas a la mano de obra en proyectos intensivos en empleo deben ser vistas por sí mismas, en el contexto de una industria basada en mano de obra, antes que como un asunto secundario relacionado al proyecto o programa intensivo en empleo respectivo.

- **Los diferentes proyectos del tipo basada en mano de obra pueden ser coordinados** para acomodar aspectos laborales y restricciones de recursos.
  - Por ejemplo, alimentos para el trabajo (máximo 50%) pueden ser dados como un elemento de remuneración en todos los proyectos basados en mano de obra iniciados en un país específico, antes que solo en un proyecto particular (ver *Remuneración en Especie* en la Parte 2); los programas de capacitación para diferentes proyectos pueden usar los mismos materiales básicos para tratar temas sociales y laborales; las discusiones entre actores sociales sobre temas y legislación laborales pueden ser tratadas en el contexto de diversos proyectos basados en mano de obra.

- Las **cláusulas laborales** pueden ser usadas para obligar al contratista a aplicar ciertas condiciones relacionadas a temas sociales y laborales. Éstas incluyen el respeto de las leyes laborales o acuerdos de negociación colectiva, asegurando condiciones de trabajo apropiadas en la obra, y pagando salarios comparables a aquellos existentes en el área donde el proyecto es operativo.

- Las **cláusulas laborales** enfocan su atención en temas laborales y sociales.
  - Esto se hace por un lenguaje efectivo en el contrato. Se presentan ejemplos en las páginas opuestas.

- Pueden usarse diversos mecanismos por los ministerios de obras públicas para que los contratistas **cumplan con las cláusulas laborales,** tales como:
  - Descalificación de ofertas para contratos futuros;
  - Sanciones monetarias por violaciones;
  - Monitoreo regular y cumplimiento de leyes nacionales y acuerdos colectivos por el ministerio mediante inspectores laborales;
  - El derecho de sindicatos y representantes de los trabajadores de presentar quejas en base de la cláusula laboral;
  - Terminación del contrato.

CONSEJO PRÁCTICO SOBRE POLÍTICAS LABORALES, Y USO DE CLÁUSULAS LABORALES

Tres ejemplos de cláusulas laborales en documentación de contratos públicos

Nepal

- El contratista hará sus propios arreglos para el reclutamiento de mano de obra para ejecutar, completar y mantener las obras y, en la medida de lo posible, reclutará mano de obra residente en la localidad del área del sub-proyecto.
- El contratista se asegurará de que no exista discriminación en oportunidades y tratamiento de trabajo según raza, sexo, religión, opinión política, extracción nacional u origen social. Esto también implica que el contratista pagará una remuneración equitativa para varones y mujeres por un trabajo de igual valor.
- El contratista deberá controlar que ninguna persona por debajo de los doce años sea empleada en la obra, ya sea directamente o indirectamente como resultado de su empleo de mano de obra.
- El contratista pagará a sus empleados y trabajadores la tasa de salarios, observará las horas de trabajo, los días de fiestas reconocidas, días de descanso, religión y otras costumbres, y brindar condiciones de trabajo no menos favorables que aquéllas requeridas por las autoridades distritales respectivas.
- El contratista registrará y brindará la información necesaria sobre los empleados o trabajadores individuales, condiciones de trabajo, pagos y salarios, en tanto sean requeridos de vez en cuando por el encargado del proyecto.

Zambia

- Los salarios pagados a los trabajadores, capataces u otra mano de obra y las condiciones de trabajo deben estar de acuerdo a cualquier estatuto, regla o acta en tanto sea aplicable durante la duración del contrato. El contratista mantendrá un detallado registro de mano de obra muy bajo mostrando los salarios pagados a todo el personal empleado en el contrato y está obligado a producir dichos registros para ser inspeccionados por cualquier persona autorizada por el Director de Obras Públicas. Al no existir ninguna tasa salarial o condiciones de trabajo así establecidas, el contratista pagará tasas de salarios y observará condiciones de trabajo que no sean menos favorables que el nivel general de salarios y condiciones observadas por otros empleadores cuyas circunstancias generales en el comercio o industria, en el cual está incluido el contratista, sean similares.
- El contratista reconocerá la libertad de sus empleados de ser miembros de sindicatos.
- Todos los trabajadores empleados por el contratista o subcontratista, deben ser reclutados entre la población local. No debe existir discriminación debido a origen, tribus, religión, afiliación política, género, etc.

Sudáfrica[1]

Propuestas hechas en papel verde sobre reforma del sector público

- Los proveedores, operadores de servicios o contratistas que abusan de las normas laborales deben ser objeto de medidas disciplinarias negándoseles el registro y siendo excluidos de participar en licitaciones públicas por un cierto período de tiempo.
- Los contratos en los programas de desarrollo de contratistas deben serdados a contratistas emergentes solo después de que expertos independientes hayan verificado que la suma de la oferta tiene el potencial de alcanzar las normas laborales mínimas.

[1]Government Gazette, No. 17928, República de Sudáfrica (Pretoria, 14 de abril de 1997).

Una proporción significativa de **financiación de infraestructura** en los países en desarrollo es brindada por instituciones internacionales incluyendo Bancos de desarrollo tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de Asia y el Banco de Desarrollo de África. Los Convenios de Préstamos y Pautas de Adquisición (que son legalmente vinculantes) y Documentos de Cotización Estándar (que están pensados como pautas para los prestatarios) usados por estas instituciones por lo general no incluyen cláusulas laborales específicas de protección. Ellos, sin embargo, usualmente se refieren a la norma FIDIC (Federación Internacional de Ingenieros Consultores) de Condiciones Generales de Contratos para obras de infraestructura.

- Un número de cláusulas de estas condiciones FIDIC de contratos conciernen a cuestiones laborales generales incluyendo la obligación del contratista para brindar un seguro apropiado a sus trabajadores, para tomar responsabilidad por la seguridad de las operaciones de la obra y respetar la legislación aplicable incluyendo la legislación de trabajo.
- En adición, las instituciones prestamistas tienden a recomendar cláusulas opcionales a sus prestatarios tratando más específicamente con cuestiones laborales. Las instituciones prestamistas también indican que será generalmente necesario añadir una serie de sub-cláusulas que tomen en cuenta las circunstancias y localidad de las obras. Dichas sub-cláusulas pueden tratar cuestiones importantes tales como horas y condiciones de trabajo, tasas de remuneración, cumplimiento de la legislación laboral, y mantenimiento de registros en seguridad y salud.
- El recuadro de la página opuesta brinda ejemplos de algunos de las más relevantes sub-cláusulas recomendadas por el Banco Mundial respecto al tratamiento de los trabajadores. Los técnicos y gerentes de programas deben ser conscientes de éstas y promover en la medida máxima la implementación de políticas y prácticas laborales idóneas, en el entorno contractual.

CONSEJO PRÁCTICO SOBRE POLÍTICAS LABORALES, Y USO DE CLÁUSULAS LABORALES

Adjudicación de obras: Sub-cláusulas seleccionadas que abordan cuestiones laborales

(recomendadas por el Banco Mundial para contratos financiados completamente o en parte de préstamos o créditos del Banco)

Sub-cláusula: Tasas de salarios y condiciones de trabajo

El contratista pagará tasas de salarios y observará condiciones de trabajo no menos favorables que aquellas establecidas para el comercio o industria donde la obra es llevado a cabo. Al no existir ninguna tasa de salario o condiciones de trabajo así establecidas, el contratista deberá pagar tasas y observar condiciones de trabajo que no sean menos favorables que el nivel general de salarios y condiciones observadas por otros empleadores cuyas circunstancias generales en el comercio o industria en la cual el contratista está operando son similares.

Sub-cláusula: Salud y seguridad

El contratista debe adoptar las precauciones debidas, y a su propio costo, para asegurar la seguridad de su personal y mano de obra y, en colaboración con las autoridades de salud local y respetando sus normas, asegurar que el personal médico, el equipo de primeros auxilios, accesorios y un servicio adecuado de ambulancia se hallen disponibles en los campos, hospedajes y en la obra en forma permanente por todo el período del contrato y que los acuerdos adecuados sean hechos en prevención de epidemias y para el bienestar necesario y requerimientos de higiene necesarios.

Sub-cláusula: Provisión de agua

El contratista deberá, en tanto sea razonablemente práctico, teniendo en cuenta las condiciones locales, suministrar en la obra una adecuada provisión de líquidos para el uso de su personal y la mano de obra.

Sub-cláusula: Fiestas y costumbres religiosas

El contratista deberá en todas sus relaciones con su personal y trabajadores, tener en cuenta los días de descanso, y de fiesta, y costumbres religiosas entre otras.

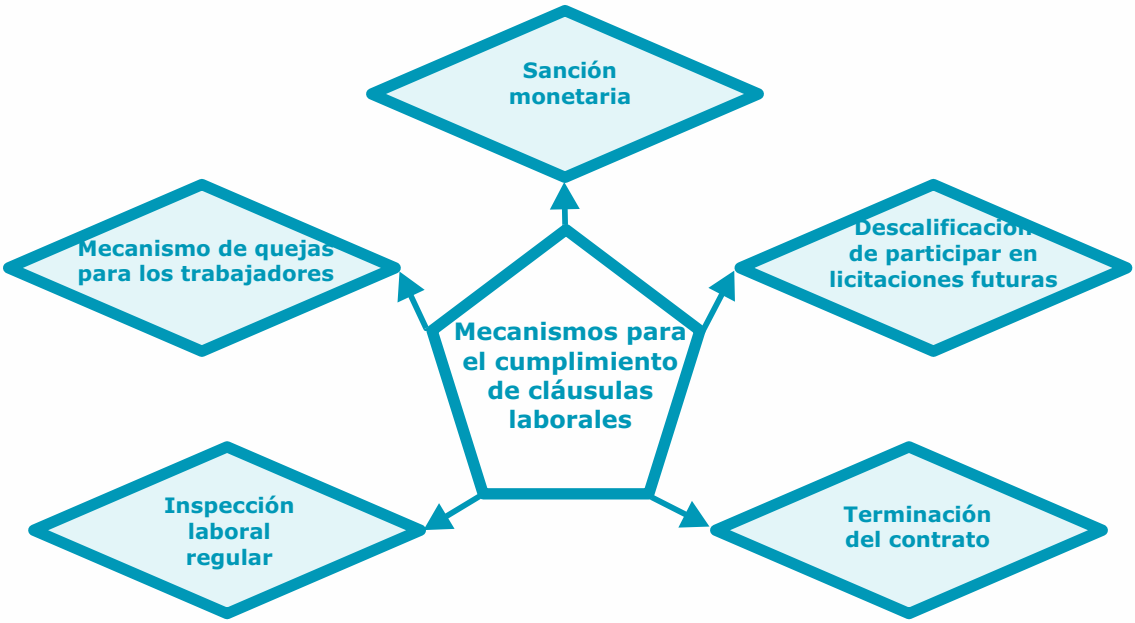
Sub-cláusula: Registros de seguridad y salud

El contratista deberá mantener dichos registros y hacer reporte concernientes a la seguridad, salud y bienestar de personas y daños a utilencia que deben ser prescritos frecuentemente por el ingeniero.

- Una **debilidad** de las cláusulas laborales es que son difíciles de hacer cumplir debido generalmente a la complicada situación operacional del ministerio de trabajo, a una frecuente ineficiencia de la inspección de trabajo y al burocratismo requerida para imponer multas o terminar el contrato.

  - La mejor posibilidad para el cumplimiento de las cláusulas laborales descansa en los representantes y asociaciones de trabajadores, y en una descalificación para participar en licitaciones futuras por parte del Ministerio de obras públicas. Debe promoverse la colaboración entre los ministerios de trabajo y de obras públicas para promover su mutuo entendimiento de operaciones basadas en mano de obra.

CONSEJO PRÁCTICO SOBRE POLÍTICAS LABORALES, Y USO DE CLÁUSULAS LABORALES



Todos los contratistas: Una lección de Nepal

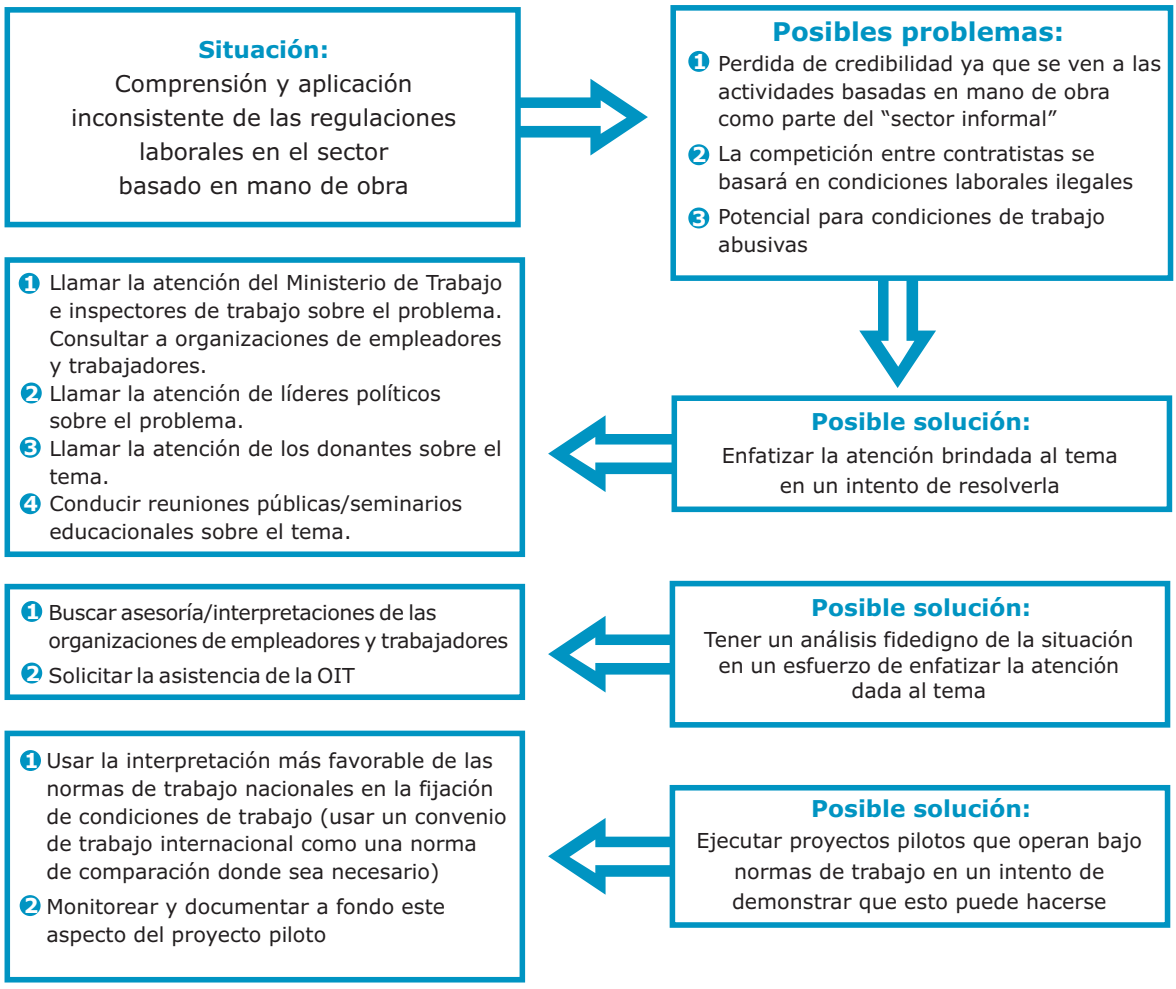
En Nepal, el pago de salarios más bajos a las mujeres que a los varones por el mismo trabajo en obras de irrigación por parte de los **pequeños contratistas** pudo haber sido evitado, si se hubiese incluido cláusulas laborales en los contratos pequeños.

Ghana: Tasas unitarias

Para un proyecto de desarrollo de contratistas de caminos basados en mano de obra en Ghana, se estableció una "lista de tasas" para las diversas actividades de rehabilitación realizadas por los trabajadores (despeje del sitio, excavación de la tierra, etc). Al calcular el "salario total por hora" que fue usado como una base para la estimación de las "tasas unitarias" para las diferentes actividades, se incluyeron una serie costos de seguro social: (i) seguro de compensación, (ii) costos médicos, (iii) complemento para horas extras, (iv) contribución de los empleadores al fondo de seguridad social. Otros costos tales como el complemento del descanso anual, complemento del refrigerio, pagos de cese, complemento de transporte, de hospedaje y de herramientas no fueron considerados como relevantes en las circunstancias del proyecto, y por ello no se consideraron aplicables a esta categoría de trabajadores rurales. El razonamiento para esto fue que fueron considerados como "casuales" y retornaron a sus hogares después de completar sus tareas, con herramientas brindadas por el empleador.

Lección: Los costos de seguro social pueden y deben ser incorporados en tasas unitarias, las cuales en muchos casos son establecidas por el cliente. El cliente, preferiblemente en cercana colaboración con el ministerio de trabajo y grupos relevantes de empleadores y trabajadores, pueden decidir sobre los costos de seguro social a ser incluidos en las tasas unitarias. Subsecuentemente, las "condiciones del contrato" pueden estipular las obligaciones del contratista para brindar los beneficios relacionados a los trabajadores.

El desafío de tener regulaciones laborales aplicadas en actividades basadas en mano de obra



CONSEJO PRÁCTICO SOBRE POLÍTICAS LABORALES, Y USO DE CLÁUSULAS LABORALES

En el caso de una real escasez de mano de obra

Situación:
Real escasez de mano de obra

Posibles problemas:
La viabilidad de un programa basado en mano de obra es amenazada

Posible solución:
Enfocar el potencial de las actividades basadas en mano de obra y de creación de empleo en un ambiente donde exista una abundancia de mano de obra

Un cambio del enfoque rural a un urbano puede ser necesario

Posible solución:
Si los estudios prevén una escasez de mano de obra, se emprenda un proyecto piloto para determinar si la migración ocurre

1. Como una cuestión de política, ¿la migración es aceptable?
2. La remuneración debe ser fijada de manera que atraiga migrantes.
3. Otras consideraciones pueden entrar en juego, tales como hospedaje y transporte para migrantes.

Relaciones con organizaciones de empleadores

Cuestión clave:

¿Las organizaciones de empleadores existentes pueden ser sensibilizadas sobre la existencia de un sector de construcción basado en mano de obra y de pequeños contratistas ("contratistas emergentes") involucrados en proyectos de infraestructura intensivos en empleo en el sector?, ¿Cómo pueden establecerse y apoyarse las relaciones entre dichos pequeños contratistas y las organizaciones existentes?.

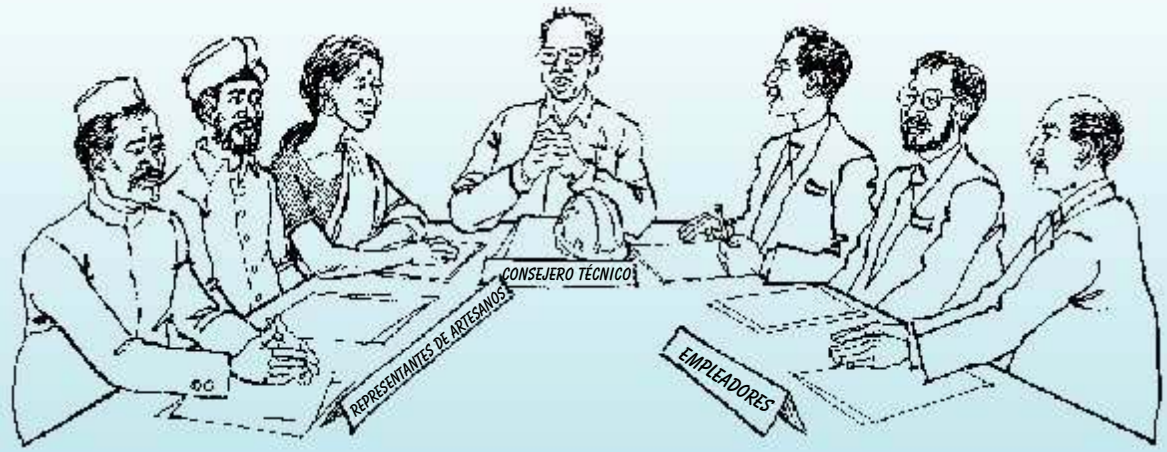
Información requerida y consideraciones:

- ❑ Organizaciones de empleadores que ya existen;
- ❑ La necesidad de organizarse de los empleadores basados en mano de obra (percibida y real);
- ❑ Políticas nacionales dirigidas hacia las organizaciones de empleadores.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ Las organizaciones existentes de contratistas tradicionales pueden inicialmente desvalorizar el potencial de la contratación basada en mano de obra y pueden sentirse amenazados por la competición de pequeños y medianos contratistas basados en mano de obra;
- ❑ Algunas veces resulta inapropiado elevar el conocimiento del potencial de la contratación basada en mano de obra entre miembros y líderes de las organizaciones de empleadores;
- ❑ Los contratistas emergentes observan beneficios en organizarse ellos mismos. Un apoyo significativo no siempre es necesario;
- ❑ Los contratistas emergentes están interesados principalmente en asociarse para proteger sus intereses empresariales. Tienen poco interés sobre aspectos generales relacionados a su reconocimiento y obligaciones como empleadores.

RELACIONES CON ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES



Los gerentes técnicos pueden jugar un rol importante en reunir organizaciones de empleadores y contratistas para el beneficio de ambas partes

Algunas pautas

Cuando **el desarrollo de la industria de construcción local** es un objetivo de la política nacional, debe tenerse en cuenta la promoción y desarrollo tanto de pequeños contratistas locales capaces de realizar eficientemente obras intensivas en empleo y de asociaciones de contratistas relacionadas. También debe considerarse la incorporación de contratistas emergentes dentro de una organización existente, si ésta puede representar sus intereses.

- Las asociaciones de intereses empresariales en la industria de construcción (tales como asociaciones de contratistas basados en mano de obra) no están siempre interesados en aquellos aspectos de obras de construcción que conciernen a las responsabilidades de sus miembros como "empleadores".
- Los contactos entre estas asociaciones y organizaciones de empleadores deben ser alentados a la luz de la importancia de políticas y prácticas laborales generales en el contexto de un programa basado en mano de obra en expansión.

Cuando ya existe una **organización de contratistas** y se toma la decisión de promover contratistas basados en mano de obra por medio de esta organización, un primer enfoque debe ser sensibilizar el liderazgo de la organización de contratistas a las circunstancias especiales de los contratistas basados en mano de obra.

- Las circunstancias especiales incluyen altos niveles de empleo de la mano de obra local de corta duración, poco capital de trabajo, problemas relacionados a contratos específicas, necesidad de un flujo de caja regular, etc.

Cuando se considera apropiado el establecimiento de una **asociación separada** de contratistas basados en mano de obra, deben considerarse las cuestiones fundamentales de organización.

- Éstas incluyen finanzas, personalidad legal de la organización, membrecía, artículos y constitución.
- Cualquier método adoptado debe ser apropiado a las necesidades y capacidades de los contratistas.
- Deben considerarse aspectos relacionados a las responsabilidades generales de los contratistas como empleadores dentro del funcionamiento global y las responsabilidades de la asociación.

Dentro del marco del proceso de desarrollo de contratistas basados en mano de obra se debe considerar de dar a la organización de empleadores la responsabilidad de:

- Capacitación de contratistas emergentes;
- Acceso a crédito.

RELACIONES CON ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES

Ministerio(s) Técnico(s)

Para:

- & Ayudar a establecer/asistir a asociaciones de contratistas basadas en mano de obra.
- & Llegar a involucrarse en el desarrollo de documentación contractual.
- & Evaluar la aplicabilidad de la legislación de trabajo y sus regulaciones.
- & Proteger los derechos de asociación de los trabajadores y empleadores.
- & Facilitar acceso al crédito.

Estrategia y apoyo: nivel central

- & Familiarizarse con proyectos de infraestructura basados en mano de obra.
- & Monitorear y mejorar las condiciones de trabajo.
- & Mejorar la productividad.

Iniciativas: nivel local

Relaciones con organizaciones de trabajadores

Cuestión clave:

¿Cómo las organizaciones de trabajadores existentes pueden ser conscientes de la existencia de trabajadores en programas basados en mano de obra y de sus necesidades?

Información requerida y consideraciones:

- Capacidades de las organizaciones de trabajadores existentes en el sector de la construcción;
- Dirección política de estas organizaciones;
- Experiencia en organizar trabajadores de la industria basada en mano de obra;
- Sensibilidad de las organizaciones de trabajadores hacia los trabajadores rurales y los trabajadores en programas basados en mano de obra.

La experiencia del proyecto indica que:

- Las organizaciones de trabajadores existentes descuidan usualmente a los trabajadores en este sector;
- Cuando existe una organización tradicional de trabajadores de construcción, podría considerarse que los trabajadores temporales de los poblados trabajan con tasas inferiores a las normales y con ello amenazan los derechos de los miembros de la organización.

Algunas pautas

Las **organizaciones establecidas de trabajadores en construcción** no consideran usualmente dentro de su campo de interés a los trabajadores temporales en proyectos basados en mano de obra. Los ministerios de obras públicas deben realizar esfuerzos para ayudar a cambiar esta situación.

- Deben establecerse enlaces apropiados entre los socios involucrados en un programa basado en mano de obra y organizaciones existentes de trabajadores.
- Debe considerarse la capacitación de representantes de organizaciones establecidas de trabajadores en la construcción sobre tecnologías basadas en mano de obra, métodos de trabajo y temas relacionados.

RELACIONES CON ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES

Desarrollo de consciencia en Organizaciones de Trabajadores: Sudáfrica

La actitud de los sindicatos hacia los métodos basados en mano de obra difiere dramáticamente de un país a otro. En algunos países, los movimientos de sindicatos han considerado a penas la organización de la industria de construcción rural basada en mano de obra. En Sudáfrica, un parte del movimiento sindical estableció propuestas para el empleo y las condiciones de trabajo para trabajadores temporales involucrados en el Programa Nacional de Obras Públicas (PNOP). Éstas, sin embargo, fueron percibidas por otras partes del movimiento como amenazantes, que hicieron muy difícil de poner en práctica las políticas basadas en mano de obra y el empleo asociado.

La alianza política entre el movimiento sindical y el Gobierno (un gobierno que se plegó a la creación de empleo y alivio de la pobreza) fue extremadamente frágil cuando se promocionó una política basada en mano de obra. Un grupo de sindicalistas apoyó la creación de empleos por medio de métodos de construcción basados en mano de obra. Otro grupo fue extremadamente precavido de sus efectos sobre las condiciones de empleo existentes en la industria de construcción si se promovía una política basada en mano de obra. Las condiciones de empleo existentes bajo acuerdos negociados colectivamente en la industria de construcción fueron generosas, desarrolladas en el contexto de un Sudáfrica del Apartheid. Las provisiones en ellas, como fueron aplicadas en una industria basada en equipo, fueron exclusivas: limitando, por un lado, las posibilidades para trabajadores temporales de tener condiciones de empleo ventajosas y, de otro lado, haciendo difícil que los trabajadores temporales se hagan permanentes.

Un acuerdo – "Acuerdo Marco" – fue alcanzada entre los actores sociales, guardando y difundiendo muchas de las condiciones de empleo beneficiosas para los trabajadores empleados en el PNOP. El acuerdo fue por dos años. Cuando debía hacerse la renegociación, no se alcanzó un nuevo acuerdo.

Uno de los problemas principales fue la actitud fundamental de algunos sindicalistas hacia la remuneración basada en productividad. No se había hecho esfuerzos concretos para capacitar a sindicalistas en métodos "anti-explotación" en el contexto de una industria basada en mano de obra. A pesar de la nueva realidad política que redujo potencialmente la amenaza de abuso, y el potencial para difundir la protección del abuso por medio de la organización de los trabajadores no sindicalizados, se ha hecho poco progreso. El parón resultante fue un obstáculo para los esfuerzos de creación de empleo del nuevo gobierno dentro del contexto de la industria establecida.

Lección: En un entorno en el que las organizaciones de trabajadores pueden frustrar efectivamente las estrategias de creación de empleo fundadas en estrategias basadas en mano de obra, debe considerarse capacitación específica en prevención del abuso de mano de obra, con una visión de ganar el apoyo de las organizaciones de trabajadores así como darles una mejor comprensión de la industria de construcción basada en la mano de obra.

Relaciones con Ministerios de Trabajo

Cuestión clave:

¿Cómo pueden establecerse relaciones útiles concernientes a trabajadores temporales de programas de obras basadas en mano de obra con el Ministerio de Trabajo u otra autoridad gubernamental relevante?

Información requerida y consideraciones:

- Autoridad gubernamental responsable de las condiciones de trabajo, normas laborales, cumplimiento de la seguridad social, etc. de supervisores y trabajadores no calificados;
- Situación de los trabajadores del sector construcción respecto a estos temas;
- Edad y relevancia práctica de las leyes y regulaciones laborales;
- Fuerza y mandato de la autoridad gubernamental;
- Comprensión de la autoridad gubernamental de las tecnologías basadas en mano de obra para el desarrollo de infraestructura y mantenimiento.

La experiencia del proyecto indica que:

- Los funcionarios del gobierno pueden estar inciertos sobre las implicaciones de las leyes y regulaciones existentes respecto a las actividades basadas en mano de obra;
- El burocratismo puede ralentizar el proceso de establecer relaciones y su progreso;
- Las sugerencias sobre reformas son bienvenidas, pero a un nivel práctico mecanismos gubernamentales pueden impedirlas.

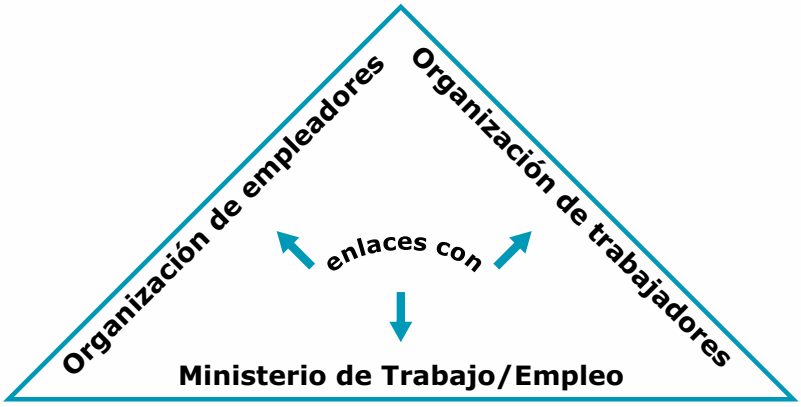
Algunas pautas

Los **ministerios de trabajo** típico no consideran las operaciones basadas en mano de obra dentro de su campo de operaciones o como una prioridad alta en su lista de prioridades.

- Pueden obtenerse resultados positivos de desarrollo llamando la atención de funcionarios relevantes sobre la existencia del sector basado en la mano de obra. Esto se hace de forma óptima por medio de visitas a las obras y la generación de conocimiento sobre el potencial de empleo de los programas de infraestructura basados en mano de obra.
- Los funcionarios relevantes pueden ser involucrados en brindar capacitación al personal de administración y supervisión de programas basados en mano de obra tanto de los sectores público y privado, con el propósito de explicar las responsabilidades de las diferentes partes (ministerio cliente, ministerio de trabajo, contratista, asociación de trabajadores, organización de empleadores) respecto a la legislación laboral nacional que es aplicable.

RELACIONES CON MINISTERIOS DE TRABAJO/EMPLEO

Ministerio(s) Técnico(s)



Para:

- Evaluar la aplicabilidad de la legislación de trabajo y sus regulaciones.
- Proteger los derechos de asociación de los trabajadores y empleadores.
- Llegar a involucrarse en el desarrollo de documentación contractual.
- Brindar capacitación a los contratistas en temas relacionados a legislación laboral y condiciones de trabajo.

Estrategia y apoyo: nivel central

- Familiarizarse con proyectos de infraestructura basados en mano de obra.
- Monitorear y mejorar las condiciones de trabajo.

Iniciativas: nivel local

3.2 Recomendaciones para los Ministerios de Trabajo

Relaciones con Ministerios responsables de obras públicas

Cuestión clave:

¿Cómo los ministerios de trabajo pueden influir las políticas y prácticas de los ministerios de obras públicas hacia la creación de empleo con condiciones de trabajo justas?

Información requerida y consideraciones:

- Actividades basadas en mano de obra en el país;
- Métodos de implementación de actividades basadas en mano de obra, como la ejecución por administración pública, por contratistas privados;
- Responsabilidad por cuestiones laborales de los diferentes actores del sector privado y del gobierno en el programa basado en mano de obra;
- Disposición política de los ministerios involucrados para coordinar, aprovechar oportunidades y asumir desafíos.

La experiencia del proyecto indica que:

- En la práctica, deben desarrollarse relaciones estrechas y líneas de comunicación entre ministerios;
- El personal de los ministerios de trabajo puede beneficiarse en gran medida de visitas de estudio a proyectos basados en mano de obra, para aprender de prácticas de empleo;
- Los ministerios de trabajo deben ser involucrados en el desarrollo y cumplimiento de cláusulas laborales usadas en contratos públicos basados en mano de obra.

3.2 Recomendaciones para los Ministerios de Trabajo/Empleo

RELACIONES CON MINISTERIOS RESPONSABLES DE OBRAS PÚBLICAS

Problemas con los salarios mínimos en Tailandia

En Tailandia, hubo la dificultad con el efecto del nivel de salario fijado por el programa de construcción basado en mano de obra. En la región norte el salario mínimo era demasiado alto, requiriendo un racionamiento del trabajo para elegir entre los diferentes aspirantes al empleo. En el centro y sur se experimentaba la situación opuesta: hubo una escasez de mano de obra en tanto que el salario general ofrecido estaba por debajo de los niveles prevalecientes.

Lección: Dichas situaciones pueden ser beneficiosas para los que elaboran las políticas, brindándoles una "ventana" sobre los efectos de ciertas políticas laborales. Estas deben ser usadas para desarrollar soluciones más flexibles basadas, por ejemplo, en el valor de los productos alimenticios y necesidades de diferentes áreas.

Inspectores de trabajo involucrados en capacitación de contratistas en Namibia

El programa basado en mano de obra de Namibia (iniciado en los primeros años de los noventa) tomó medidas especiales para asegurar que las regulaciones laborales nacionales sean respetadas por los pequeños contratistas. La OIT brindó asistencia técnica para que esto sea posible.

En primer lugar, un estudio técnico examinó las regulaciones nacionales a la luz de la experiencia de proyectos piloto indicando donde podrían existir dificultades para la implementación de una ley nacional y brindando sugerencias en ese aspecto. El ministerio de trabajo fue directamente involucrado en el estudio, enviando un representante a las visitas piloto de las obras y proporcionando insumos técnicos.

Las recomendaciones del estudio fueron luego discutidas entre los representantes del ministerio de transporte (quienes fueron responsables de desarrollar contratistas así como de entregar contratos) y el ministerio de trabajo. El propósito de las discusiones fue crear una comprensión mutua de las implicaciones de un cumplimiento nacional de la regulación.

Como resultado, entre otras cosas, los inspectores del trabajo estuvieron directamente involucrados en el programa de capacitación en la obra para los pequeños contratistas. Aquí, los inspectores explicaron sus responsabilidades y las obligaciones del empleador con los pequeños contratistas.

Sierra Leona

El programa de desarrollo de pequeños contratistas en obras de caminos basadas en mano de obra de Sierra Leona (1990-1996) mantuvo una relación excelente con el departamento de gobierno que aborda asuntos laborales. Los representantes del Ministerio de Trabajo, del Congreso del Trabajo de Sierra Leona y de la Federación de Empleadores visitaron cursos de capacitación de contratistas para explicar los normas laborales relevantes, otras cuestiones relacionadas al empleo de los trabajadores, derechos y responsabilidades del contratista, etc. Esto ayudó enormemente al desarrollo de un código de conducta práctico sobre cuestiones laborales, entendido por todas las agencias relevantes y por los practicantes.

Algunas pautas

- Los ministerios de trabajo son usualmente **responsables de la creación de empleo así como de la regulación de las condiciones de trabajo**. Desafíos y oportunidades relacionadas a ambos dominios están presentes en el sector basado en mano de obra.

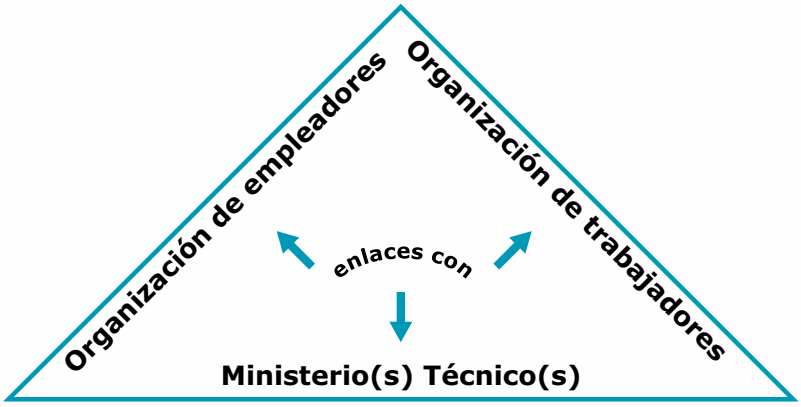
  - El sector basado en mano de obra crea oportunidades significativas de empleo de mano de obra asalariada, lo cual podría no suceder con otros métodos de construcción. Deben realizarse esfuerzos para elaborar una política viable y sostenible de métodos de construcción basados en mano de obra, considerando condiciones de trabajo justas y apropiadas.
  - El sector basado en mano de obra opera a menudo en las áreas rurales en las que no existe un escrutinio cercano de cumplimiento de las regulaciones laborales nacionales. Los ministerios de trabajo pueden usar el sector basado en mano de obra como un medio para mejorar las condiciones de trabajo y de estar en conformidad con las regulaciones laborales en las áreas rurales. Esto debe ser considerado en las relaciones con el ministerio de obras públicas.
  - Cuando existen cláusulas laborales en los contratos públicos del país respectivo, el ministerio de trabajo puede brindar una asistencia importante para el ministerio de línea: al clarificar que términos comparativos y condiciones son aplicables, al sugerir qué mecanismos pueden ser usados para cumplir las cláusulas y en el mantenimiento de registros de cumplimiento.

- **Las relaciones sólidas entre los ministerios responsables de trabajo/ empleo y los ministerios técnicos responsables de las obras públicas se desarrollan mejor a lo largo del tiempo**, sobre la base de un respeto mutuo y comprensión de sus mandatos respectivos.

  - Una base para el entendimiento mutuo puede empezar por medio de una visita de estudio a un proyecto basado en mano de obra. La atención de los funcionarios del ministerio de trabajo puede ser dirigida a prácticas de empleo y creación de oportunidades de empleo.
  - La discusión de temas prácticos y específicos puede ser la base para el desarrollo de relaciones entre ministerios, tanto al nivel operacional como político.
  - La comunicación activa entre los ministerios, aun cuando no haya problemas pendientes, puede ser la base para relaciones sólidas si se desarrolla una crisis.

RELACIONES CON MINISTERIOS RESPONSABLES DE OBRAS PÚBLICAS

Ministerio de Trabajo/Empleo



Para:

- Evaluar la aplicabilidad de la legislación de trabajo y sus regulaciones.
- Proteger los derechos de asociación de los trabajadores y empleadores.
- Llegar a involucrarse en el desarrollo de documentación contractual.
- Brindar capacitación a los contratistas en temas relacionadas a la legislación laboral y condiciones de trabajo.

Estrategia y apoyo: nivel central

- Familiarizarse con proyectos de infraestructura basados en mano de obra.
- Monitorear y mejorar las condiciones de trabajo.

Iniciativas: nivel local

Regulaciones laborales en el sector basado en mano de obra

Cuestión clave:

¿Se aplican las regulaciones laborales en el sector basado en mano de obra, y si no es el caso, qué es lo que debe hacerse?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Legislación y regulaciones laborales nacionales;
- ❑ Aplicabilidad legal de las regulaciones laborales a los trabajadores basados en mano de obra;
- ❑ Temas que surgen por la aplicación de regulaciones laborales al sector;
- ❑ Disposición política al cumplimiento de las regulaciones laborales en el sector;
- ❑ Obligaciones vigentes de las normas internacionales de trabajo.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ En la práctica, las regulaciones laborales no son totalmente aplicadas en las obras basadas en mano de obra, aunque en la ley a menudo deberían estarlo;
- ❑ Los ministerios de trabajo raramente otorgan una alta prioridad al cumplimiento (o tener los recursos suficientes para ello) de las regulaciones laborales en las áreas rurales o remotas en las que los proyectos basados en mano de obra operan;
- ❑ Los ministerios de trabajo deberían hacer más para familiarizarse con los métodos usados en las actividades basadas en mano de obra, y con la relación entre estos métodos y regulaciones laborales;
- ❑ La consideración de la aplicación de regulaciones laborales puede revelar temas importantes para la aplicación de leyes laborales nacionales en forma general.

REGULACIONES LABORALES EN EL SECTOR BASADO EN MANO DE OBRA

Revisión de ley laboral nacional: Namibia

En Namibia (1996), un proyecto piloto basado en mano de obra mostró que existían temas importantes para ser analizadas en relación a la aplicación de leyes laborales nacionales para los trabajadores del proyecto. Se solicitó que la OIT revisara la situación y sugiera soluciones.

Una revisión de la legislación laboral nacional expuso diversos temas relativamente menores que requerían solución. La solución significaba una de las dos opciones: que el programa basado en mano de obra modificara ligeramente sus prácticas operacionales o que el ministerio de trabajo debería brindar dispensas para dejar claro que los aspectos respectivos de la ley no eran aplicados o aplicados en forma diferente a los proyectos basados en mano de obra. Después de las negociaciones entre los ministerios responsables, se decidió que se hicieran los cambios operacionales y que las leyes laborales fueran aplicadas.

Algunas pautas

Una revisión autorizada de leyes y regulaciones laborales en relación al sector basado en mano de obra puede ser un punto de partida útil para un mejor cumplimiento.

- En la práctica, sería muy apropiado que los ministerios de trabajo entren en un diálogo con los ministerios de obras públicas sobre la aplicación de leyes laborales en el sector basado en mano de obra. Dicho diálogo debería tener la intención específica de determinar la aplicación de las leyes y regulaciones laborales.
- La revisión autorizada debe ser realista sobre las condiciones de actividades basadas en mano de obra así como sobre los sitios y el clima social en los que las actividades basadas en mano de obra se ejecutan típicamente. Por ejemplo, si se espera que pequeños contratistas privados en las áreas rurales sigan las regulaciones laborales, el ministerio de trabajo deberá estar preparado para explicar las leyes y métodos para su cumplimiento. Esto incluye el tema básico de asegurar que dichos contratistas conozcan y entiendan los requerimientos legales.
- Es más apropiado entrar a un ejercicio de revisión con una mente abierta, sin comprometerse con regulaciones políticas inflexibles. Las soluciones a temas que surgen con la revisión del proceso no se encuentran siguiendo una ruta u otra.

Es importante que todas las partes involucradas (ministerio cliente, contratista y ministerio de trabajo) **conozcan los requerimientos** y entiendan las implicaciones de la aplicación de leyes y regulaciones laborales.

- Debe tenerse cuidado de considerar no sólo las leyes concernientes a las condiciones de trabajo, sino también a aquellas concernientes en seguridad, salud, y seguridad social.

REGULACIONES LABORALES EN EL SECTOR BASADO EN MANO DE OBRA

Revisión de ley laboral nacional: Zambia

Una revisión de ley laboral en Zambia reveló dificultades muy significativas para las operaciones si se aplicaban las leyes laborales. Parte del problema de debía a que las leyes laborales vinculantes estaban desactualizadas porque estaban orientadas a un sistema socio-económico enteramente diferente que el del gobierno actual. En esta situación, fue imposible que el programa basado en mano de obra siga la ley en tanto que su aplicación hubiera podido quebrar o detener el programa. La reforma de las leyes laborales está en la agenda del nuevo gobierno; el programa basado en mano de obra tendrá que esperar por los resultados de dicho ejercicio, mientras que informa a los ministerios e instituciones responsables sobre las características requisitos particulares de las obras basadas en mano de obra.

Lección: La evaluación de las regulaciones laborales en relación a los requisitos de la implementación basada en mano de obra debe ser realizada a nivel nacional y en detalle. Es siempre preferible aplicar la ley nacional antes que pedir exenciones, en tanto que esto margina a los programas basados en mano de obra.

Relaciones con trabajadores y organizaciones de trabajadores

Cuestión clave:

¿Cómo el ministerio de trabajo puede estimular que los trabajadores de proyectos de obras públicas basadas en mano de obra se organicen por su cuenta?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Regulaciones laborales del país;
- ❑ Conciencia de las organizaciones existentes de trabajadores sobre la situación especial y las condiciones de los trabajadores en el sector basado en mano de obra;
- ❑ Involucramiento de las organizaciones existentes de trabajadores activas en los sectores de obras públicas tradicionales y en el sector basado en mano de obra.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ Existe mucho por hacer para incrementar el interés de las organizaciones de trabajadores en las condiciones de trabajo de los trabajadores basados en mano de obra y en las posibilidades de creación de empleo por medio de obras basadas en mano de obra;
- ❑ Los ministerios de trabajo pueden jugar un rol importante en explicar a las organizaciones de trabajadores sobre las posibilidades de generar empleo productivo en el sector basado en mano de obra;
- ❑ Los ministerios de trabajo deben familiarizarse con las actividades basadas en mano de obra si es que piensan brindar asesoría e información sobre el sector basado en mano de obra a las organizaciones de trabajadores.

RELACIONES CON TRABAJADORES Y ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES

Convenio sobre Organizaciones de Trabajadores Rurales

Al ratificar el Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales de la OIT, 1975 (No. 141), un país se pliega a tener como "al desarrollo rural como un objetivo de la política nacional para facilitar el establecimiento y crecimiento, sobre una base voluntaria, de organizaciones de trabajadores rurales e independientes fuertes e independientes...". Estas incluirán trabajadores rurales en el sector de construcción basado en mano de obra. Los siguientes países se han plegado a este convenio. Esto puede ser una base importante de acción del gobierno para promover las organizaciones de trabajadores en programas basados en mano de obra.

Afganistán	Filipinas	Malta
Alemania	Finlandia	México
Austria	Francia	Nicaragua
Brasil	Grecia	Noruega
Costa Rica	Guatemala	Países Bajos
Cuba	Guyana	Polonia
Chipre	Hungría	Reino Unido
Dinamarca	India	Suecia
Ecuador	Israel	Suiza
El Salvador	Italia	Uruguay
España	Kenya	Venezuela
	Mali	Zambia

Algunas pautas

- **Las actividades nacionales basadas en mano de obra pueden existir por muchos años antes de que las organizaciones de trabajadores sean conscientes de éstas** y de su rol potencial de empleo y condiciones de trabajo justas. Al respecto, un ministerio de trabajo activo e informado puede conseguir la participación oportuna de las organizaciones de trabajadores y con ello evitar una acción de gestión de crisis de último minuto.

  - En las actividades promocionales, las organizaciones locales de trabajadores pueden ser las más receptivas. Para trabajadores temporales en una obra típica de construcción basada en mano de obra, la organización a este nivel puede ser más importante sobre una base día a día, y los ministerios de trabajo deberían tener en cuenta este aspecto.
  - Las actividades promocionales pueden incluir reuniones con líderes de sindicatos, coordinación de introducciones con aquellos responsables de los ministerios de obras públicas y brindando información básica sobre derechos de trabajo bajo la legislación nacional.

- En todas las situaciones, **los trabajadores involucrados en las actividades de sus organizaciones deben ser protegidos de la discriminación**; los ministerios de trabajo deben jugar un rol clave para asegurar este aspecto.

RELACIONES CON TRABAJADORES Y ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES

Ministerio de Trabajo/Empleo

Para:

- & Llegar a involucrarse en documentación contractual/estrategia de desarrollo.
- & Negociar condiciones de trabajo.

Estrategia: nivel central

- & Representar a trabajadores de proyectos basados en mano de obra.
- & Vincularse con la administración de proyectos basados en mano de obra.

Iniciativas: nivel central/distrital

- & Comunicarse con representantes de los trabajadores de proyectos basados en mano de obra.
- & Monitorear y mejorar las condiciones de trabajo.

Iniciativas: nivel de obra local

Relaciones con empleadores y organizaciones de empleadores

Cuestión clave:

¿Cómo el ministerio de trabajo puede estimular que los empleadores basados en mano de obra respeten las leyes laborales aplicables y brinden condiciones de trabajo justas en la obra?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Regulaciones laborales en el país;
- ❑ Conciencia de los empleadores del sector que contrata las obras basadas en mano de obra de la necesidad y ventajas de la asociación;
- ❑ Involucramiento de las organizaciones existentes de empleadores y de asociaciones de contratistas operando en el sector tradicional de obras públicas.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ Puede hacerse mucho para incrementar el interés de las organizaciones de empleadores en los contratistas basados en mano de obra, particularmente como empleadores;
- ❑ Existe una tendencia entre grupos de contratistas basados en mano de obra, cuando se organizan, de enfocarse inicialmente en temas de desarrollo de la empresa antes que en sus responsabilidades como empleadores;
- ❑ Los ministerios de trabajo pueden ayudar a explicar a las organizaciones de empleadores sobre las posibilidades de generación de empleo productivo en el sector basado en mano de obra y su importancia para afrontar el desempleo;
- ❑ Los ministerios de trabajo deben familiarizarse con las actividades nacionales basadas en mano de obra si es que piensan brindar asesoría e información a las organizaciones de empleadores sobre el respeto de leyes laborales y la provisión de condiciones justas de trabajo.

RELACIONES CON EMPLEADORES Y ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES

Ministerio de Trabajo/Empleo

Para:

- & Ayudar a establecer/asistir la asociación de contratistas basada en mano de obra.
- & Llegar a involucrarse en el desarrollo de documentación contractual.
- & Proteger los derechos y esfuerzos de asociación de los empleadores.
- & Impartir capacitación al contratista.
- & Facilitar el acceso a crédito.

Estrategia y apoyo: nivel central

- & Familiarizarse con los proyectos de infraestructura basados en mano de obra.
- & Mejorar la productividad.
- & Monitorear y mejorar las condiciones de trabajo.

Iniciativas: nivel de obra local

Algunas pautas

Los ministerios de trabajo deben asegurar que los empleadores basados en mano de obra, incluyendo el sector público, conozcan y entiendan sus obligaciones respecto a las leyes laborales aplicables.

- Los empleadores basados en mano de obra deben ser conscientes de qué leyes laborales son aplicables.
- Serán necesarios los esfuerzos especiales para alcanzar a pequeños empleadores de áreas remotas. Respecto a esto, será útil un vínculo con el ministerio responsable de obras públicas.

Las actividades basadas en mano de obra pueden estar operando por muchos años antes de que las organizaciones de empleadores las conozcan y reconozcan el rol que pueden jugar en su desarrollo y promoción. Respecto a esto, **un ministerio de trabajo activo e informado puede activar el involucramiento** de estas organizaciones y con ello evitar acudir a ellas en el último momento, ante una situación de crisis.

Cuando los ministerios de trabajo se involucran en actividades promocionales, deben tratar de entender las **diferencias de intereses entre empleadores en el sector de construcción tradicional de obras públicas y en el sector basado en mano de obra**. Estas diferencias deben ser tomadas en cuenta durante cualquier discusión relacionada al sector de la construcción.

- En todos los casos, los empleadores deben ser libres de organizarse, y de afiliarse a organizaciones de su propia elección.
- Los empleadores del sector tradicional de construcción tienden a operar como empresas mayores, urbanas, con menos interés en la creación de empleo y su gestión que las empresas basadas en mano de obra.
- Los empleadores basados en mano de obra pueden beneficiarse de las actividades de las asociaciones de contratistas basadas en mano de obra además de aquellas de las organizaciones tradicionales de empleadores. Dichas actividades incluyen desarrollar métodos de acceso al crédito, disponer de un flujo de caja adecuado para asegurar una paga puntual de los trabajadores, negociación de tasas unitarias apropiadas para actividades de construcción basadas en mano de obra, promoción de la industria y capacitación. Los contratistas tradicionales de obras públicas pueden mostrarse menos interesados en estos elementos.
- Cuando los contratos comunitarios son usados para ejecutar obras basado en mano de obra, los ministerios de trabajo deben entender los intereses de las agrupaciones comunitarias como distintos de aquellos basados en mano de obra, o de aquellos de los contratistas tradicionales de obras públicas.

Los ministerios de trabajo deben promover el diálogo y colaboración entre las asociaciones de contratistas y organizaciones de empleadores.

- Como los grupos industriales (o de interés empresarial) son más rápidos de desarrollar que los grupos de empleadores, y un grupo de empleadores nacional (general) tiene mayores probabilidades de existir que un grupo sectorial, los ministerios de trabajo pueden jugar un rol en presentar el uno al otro, y ayudar a cada uno a entender los roles y funciones del otro grupo.

Referencias para los cuadros en este capítulo

Usando el Convenio OIT sobre cláusulas laborales en contratos públicos. *Lista de ratificaciones por Convenio y por país hasta diciembre de 1995*, OIT (Ginebra, 1996), actualizado en diciembre de 1997.

Tres ejemplos de clausulas laborales en documentacion de licitación pública: *Nepal. Zambia, various contract documents used for labour-based works; South Africa Government Gazette*, No. 17928, Republic of South Africa (Pretoria, 14 april 1997).

Licitación de Obras: Sub-cláusulas seleccionadas que abordan cuestiones laborales. *Standard Bidding Documents,. Procurement of Works 1/95*, Banco Mundial, Washington (1995).

Ghana: Tasas Unitarias P. Bentall, *Ghana Feeder Roads Project, Labour-based rehabilitation and maintenance – Final Report*, OIT Ginebra (1990).

Todos los contratistas: Una lección de Nepal. *HMG/OIT/PNUD Joint evaluation mission for NEP/85/009 support to special public works programmes, Summary of findings and recommendations*. OIT Ginebra (marzo, 1992).

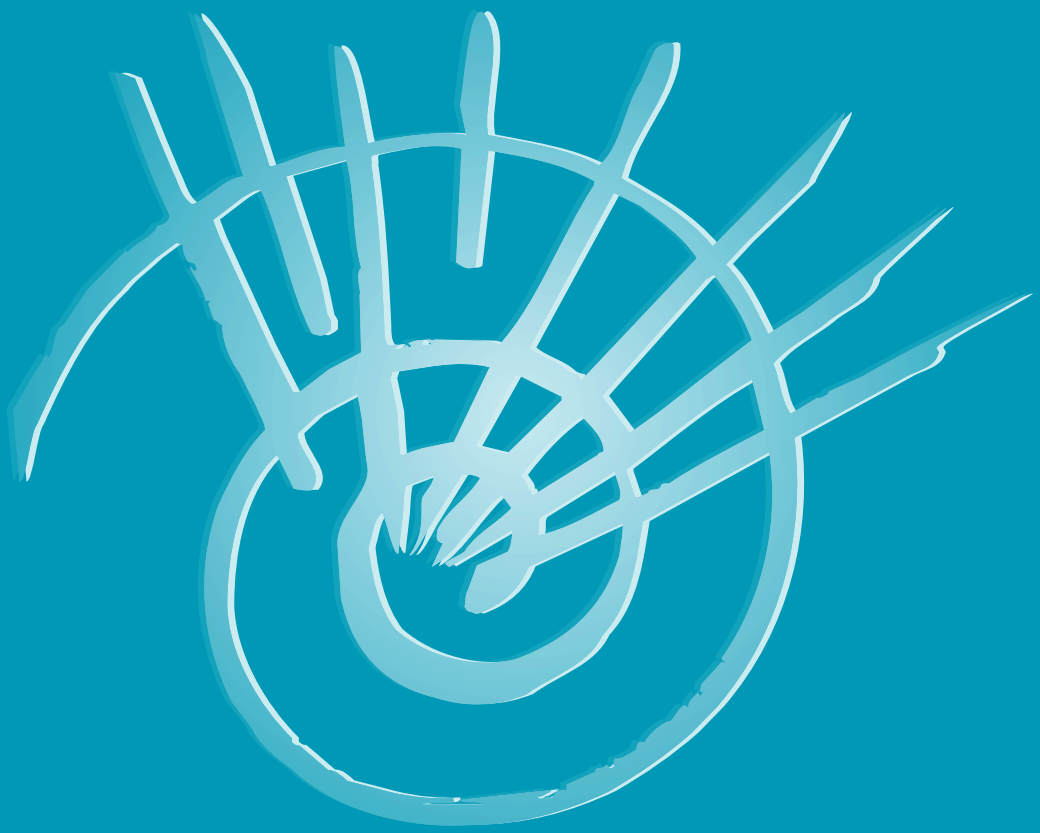
Desarrollo de conciencia dentro de organizaciones de trabajadores: Sudáfrica. Preliminary report, OIT advisory mission to COSATU, OIT Ginebra (1994).

Problemas con los salarios mínimos en Tailandia. *Report of the evaluation mission, Project THA/86/014, Labour-based construction cum rural self-employment project (15-30 de mayo de 1990)*, OIT (Ginebra, 1990).

Inspectores de trabajo involucrados en capacitación de contratistas en Namibia. *Report of a technical advisory mission on labour standards in labour-based road construction and maintenance projects in Namibia: The pilot project at Ombalantu*, OIT (Harare, 1995).

Sierra Leona. M. C. Gupta, *Temas Laborales*...op cit.

Revisiones de leyes laborales nacionales: resultados en Namibia y Zambia. (1) *Report of a technical advisory mission on labour standards in labour-based road construction and maintenance projects in Namibia: The pilot project at Ombalantu*, por David Tajgman, OIT/SAMAT (Harare, 1996). (2) *Prelude to decision making: Labour standards in Zambia´s labour-based roads sector*, por D. Tajgman, OIT/ASIST (Harare, 1995).



Recomendaciones para los Trabajadores y Organizaciones de Trabajadores

PARTE 4

4. Recomendaciones para los trabajadores y organizaciones de trabajadores

4.1 Organizaciones de trabajadores y la importancia de los trabajadores organizados

Cuestión clave:

¿Qué es lo que las organizaciones de trabajadores pueden hacer para organizar a los trabajadores del sector de infraestructura basado en mano de obra?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Política nacional sobre el desarrollo de una industria de construcción local y la generación de empleo;
- ❑ Potencial de empleo nacional en infraestructura basada en mano de obra;
- ❑ Disposición de las organizaciones de trabajadores a incluir trabajadores temporales, basados en mano de obra;
- ❑ Grado de conciencia de los trabajadores de las ventajas de la organización;
- ❑ Capacidades de las organizaciones de trabajadores existentes.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ Puede existir la necesidad de convencer a los trabajadores y organizaciones de trabajadores del potencial de empleo en las obras públicas basadas en mano de obra;
- ❑ Las organizaciones de trabajadores por lo general no cubren el sector de las obras públicas basadas en mano de obra;
- ❑ Por lo general no es bien apreciado que puedan derivarse beneficios importantes de la presencia de organizaciones de trabajadores en actividades basadas en mano de obra;
- ❑ La mejora de las condiciones de trabajo y de la productividad son importantes para la aplicación a largo plazo y a gran escala de obras basados en mano de obra;
- ❑ Las organizaciones de trabajadores deben efectuar esfuerzos deliberados para expandir la membrecía en este sector;
- ❑ Los métodos de protección de trabajadores que buscan reemplazar a personas por máquinas son contraproducentes.

4. Recomendaciones para los trabajadores y organizaciones de trabajadores

4.1 Organizaciones de trabajadores y la importancia de los trabajadores organizados

Hechos y falacias sobre construcción y mantenimiento de obras basadas en mano de obra

Falacia: *Las estrategias basadas en mano de obra crean puestos "generar-trabajo" improductivos.*

Hecho: Proyectos alrededor del mundo prueban decisivamente que la gente puede trabajar productivamente en la construcción y en el mantenimiento de caminos, sistemas de irrigación, edificios y otra infraestructura, competiendo efectivamente con las máquinas en términos de costo, calidad y velocidad global. Cuando ocurre lo llamado "generar trabajo" en un proyecto intensivo en empleo, se debe usualmente a un planeamiento y administración inadecuados. Las tecnologías basadas en mano de obra planeadas y administradas adecuadamente son de costo efectivo y competitivas en muchas situaciones donde las tasas de salario diarias promedio están por debajo de $4 por día (precios de 1996).

Falacia: *El trabajo en un proyecto basado en mano de obra contribuye a la condición de vida difícil en las áreas rurales.*

Hecho: El trabajo basado en mano de obra debe ser duro, pero este debe ser comparado con el empleo agrícola no calificado. Además, el empleo en proyectos basados en mano de obra trae ingresos de efectivo que son muy necesarios para los trabajadores. En algunos casos, esto complementa las actividades agrícolas de subsistencia. En otros casos, este salario puede ser una fuente importante de ingreso para trabajadores sin propiedades. Es importante, sin embargo, asegurar que se apliquen condiciones de trabajo justas.

Falacia: *El trabajo realizado por trabajadores basados en mano de obra debe ser realizado por máquinas.*

Hecho: El trabajo realizado por trabajadores basados en mano de obra debe ser realizado por máquinas (i) en aquellas actividades que no puedan ser realizadas efectivamente por mano de obra, y (ii) cuando esto puede resultar en costos reducidos del proyecto. Al tener una política nacional que promueva el uso de mano de obra en vez de máquinas, pueden generarse puestos de empleo y otros beneficios discutidos en esta Guía. Convencer a las personas que esta obra debe ser realizado usando recursos humanos y materiales es difícil porque ellos consideran difícil creer que la mano de obra pueda producir resultados de calidad similar a costos comparables. Los desafíos implicados por el giro hacia métodos basados en mano de obra – incluyendo los desafíos de administrar grandes fuerzas laborales – son citados a menudo como una razón para preferir que las máquinas realicen la obra.

Algunas pautas

- La explotación de los trabajadores puede llevar al **fin prematuro de una política basada en mano de obra.** Las organizaciones de trabajadores y la auto-representación usualmente previenen la explotación y pueden ayudar a prolongar una estrategia basada en mano de obra para la creación de empleo.
  - Las organizaciones de trabajadores deben apreciar el tamaño potencial del empleo generado por una estrategia basada en mano de obra.
  - Las organizaciones de trabajadores pueden contribuir significativamente a la mejora de las condiciones de trabajo, dentro de las limitaciones de un programa basado en mano de obra.
  - Los representantes del gobierno (el cliente) y los trabajadores deben ser plenamente conscientes de los beneficios y los peligros potenciales de un programa basado en mano de obra. Esta conciencia puede ser mejor obtenida por medio de una experiencia con programas basados en mano de obra en áreas rurales que operan adecuadamente.

- Las organizaciones de trabajadores deben considerar **promover la conciencia** de los derechos de los trabajadores en obras basados en mano de obra.
  - Ante la ausencia de dicha conciencia y de un interés de las organizaciones existentes, es cuestionable considerar en forma realista los esfuerzos de organización.
  - La experiencia sugiere que el apoyo a organizaciones de trabajadores en actividades basadas en mano de obra es más difundido cuando las actividades organizacionales están a nivel del lugar de trabajo y ocurre espontáneamente cuando surge un tema relacionado al trabajo.

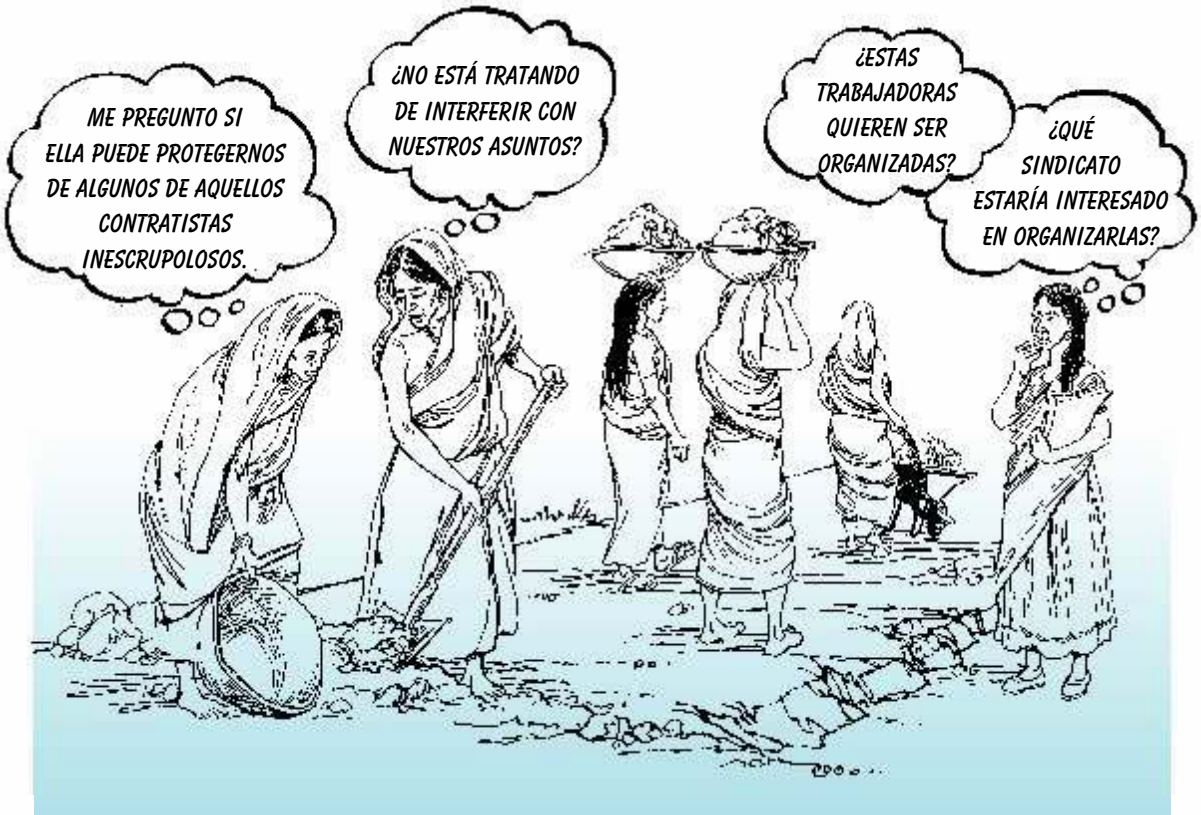
La organización de trabajadores – Por qué esto es importante para el desarrollo de una estrategia basada en mano de obra

1. Pueden generarse considerables beneficios económicos y sociales a partir de uso de tecnologías basadas en mano de obra.
2. Puede ocurrir abuso en tecnologías basadas en mano de obra.
3. Las instituciones internacionales promueven la protección de los derechos de los trabajadores de organizarse. Lo hacen con el propósito de protegerlos contra el abuso; también apoyan iniciativas y esfuerzos locales para evitar el abuso y mejorar las condiciones de trabajo.

Donde sea que se use la tecnología basada en mano de obra, existe la posibilidad de que el abuso de los trabajadores conlleve a que la tecnología basada en mano de obra se vuelva social y políticamente inaceptable.

La existencia de fuertes organizaciones de trabajadores y representantes **bien informados** de los trabajadores en el nivel de la obra puede actuar como una barrera para posible abuso. En la mejor de las circunstancias, los representantes de los trabajadores pueden contribuir con la mejora de la productividad, por medio de su conocimiento de actividades basadas en mano de obra. Además, la colaboración entre trabajadores y la administración, así como trabajadores bien informados y remunerados razonablemente, también son fundamentales para el desarrollo.

Lección: En una estrategia basada en mano de obra, las organizaciones deben ser apoyadas en sus esfuerzos para proteger los derechos de los trabajadores y para mejorar las condiciones de trabajo.



Deben apoyarse los esfuerzos existentes para organizar a los trabajadores, y debe crearse y mantenerse un entorno propicio para su existencia. Pueden sugerirse una serie de iniciativas directas e indirectas para las organizaciones de trabajadores:

- Desarrollar conciencia entre los trabajadores, contratistas y clientes sobre las necesidades de los trabajadores rurales y tratar de cubrir aquellas necesidades en su beneficio.
- Incrementar la presencia de representantes de sindicatos en la localidad y al nivel de la obra.
- Colaborar con gerentes de proyecto y trabajadores basados en mano de obra en la promoción de una representación de los trabajadores locales.
- Desarrollar estrategias para la implementación de las leyes y regulaciones nacionales en el contexto rural.
- Ayudar a desarrollar la documentación contractual (incluyendo cláusulas laborales).
- Concientizarse de la forma en la que los salarios y beneficios sociales son incorporados en las tasas pagadas al contratista por el cliente (ver el recuadro *Ghana – Tasas unitarias* en la Parte 3).

Organizaciones de trabajadores y la importancia de los trabajadores organizados

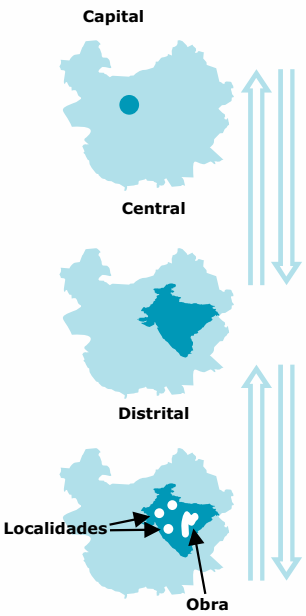
Sudáfrica: un acuerdo marco

El 22 de junio de 1993, el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU) y el Comité Nacional para la Construcción Intensiva en mano de obra firmaron un acuerdo importante concerniente a la implementación de un programa de obras públicas intensivas en mano de obra a gran escala. El Comité abarcaba la Institución de Ingenieros Civiles de Sudáfrica, la Federación de Contratistas en Ingeniería Civil, la Institución de Ingenieros Municipales, la Asociación de Ingenieros Consultores y la Federación de Caminos del Sur de Africa.

El acuerdo trataba sobre documentación contractual, pago por tarea y condiciones de empleo, y capacitación. Los objetivos del acuerdo incluían la maximización del uso de las tecnologías intensivas en mano de obra para obras públicas, la creación de empleo y el crecimiento de la industria de construcción local. Las obras referidas debían ser efectuadas con un alto grado de participación comunitaria en su preparación, planeamiento e implementación. Se desarrollaron especificaciones adecuadas y condiciones del contrato que fueron adaptadas a los métodos de construcción y mantenimiento intensivos en empleo. El acuerdo impidió el reemplazo de trabajadores empleados a tiempo completo cubiertos por acuerdos existentes de negociación colectiva, así como la manipulación del sistema de pago para escapar a las provisiones de los acuerdos de negociación colectiva. Se aceptó que la remuneración relacionada a la productividad – un sistema de pago por tarea – era esencial para la efectividad de la construcción intensiva en empleo, pero se aclaró que dicho sistema debía ser complementario a los esquemas de pago existentes.

El acuerdo fue concluido por todos los socios nombrados para incrementar el empleo permanente en la industria de construcción y maximizar el uso de los recursos y las destrezas disponibles localmente en cuanto este sea técnicamente factible y económicamente viable. Una política de capacitación concurrente fue desarrollada e implementada para mejorar las destrezas industriales (topografía, carpintería, albinería, etc.) y destrezas generales (liderazgo, supervisión, capacidad numérica, educación de adultos).

Iniciativas y flujos de información de diferentes niveles de organización laboral



Sindicato/Organización Central de Trabajadores (Sede Central)

- & Vínculo con el Ministerio técnico (ej. Obras públicas, Gobierno Local), Ministerio de trabajo/empleo y organización de empleadores
- & Contribuir al desarrollo de documentación contractual
- & Desarrollar estrategias para la creación/mejora de condiciones de trabajo
- & Capacitar a representantes distritales

Sindicato/Representantes Distritales de la Organización de Trabajadores

- & Discutir reclamos con la administración del proyecto
- & Capacitar a los representantes locales de los trabajadores
- & Visitar a los representantes locales de los trabajadores en las localidades y obras
- & Asegurar retroalimentación sobre las estrategias al nivel de la Sede Central

Representantes de la Fuerza Laboral Local

- & Monitorear y discutir condiciones de trabajo con los trabajadores en las localidades y en las obras
- & Realizar reuniones semanales con la administración del proyecto
- & Realizar reuniones mensuales con los representantes distritales de la Organización de trabajadores

4.2 La remuneración basada en la productividad y su importancia

Cuestión clave:

¿Cómo puede promoverse entre los representantes de los trabajadores una comprensión de las tecnologías basadas en mano de obra y los sistemas de incentivos de modo que los beneficios de dichos sistemas sean entendidos y se prevengan los abusos?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Práctica y política nacional referente a la remuneración basada en productividad;
- ❑ Actitudes de los representantes de los trabajadores hacia la remuneración basada en productividad;
- ❑ Duración propuesta de la política basada en mano de obra;
- ❑ Necesidad de apoyo por parte de los trabajadores organizados.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ A menudo, se ignora la oportunidad para influir a los trabajadores y representantes de los trabajadores;
- ❑ Los beneficios potenciales del proyecto son grandes, incluyendo el apoyo de sindicatos para iniciativas basadas en mano de obra, un nuevo potencial para que dichos sindicatos expandan su membrecía, y un menor abuso de la remuneración basada en la productividad.

4.2 La remuneración basada en la productividad y su importancia

El sistema de trabajo por tarea: diferentes apreciaciones en diferentes contextos económicos

Los trabajadores por lo general aprecian el sistema de trabajo por tarea, especialmente cuando otras actividades ocupan su tiempo. Sin embargo, existen diferentes apreciaciones. Un observador, al comparar el Programa de Caminos Distritales en Botswana y el Programa de Caminos Rurales de Acceso/Secundarios en Kenya concluyó:

> "Existen también diferencias considerables en la fuerza laboral y el personal de supervisión. Kisii (Kenya) es una región basada predominantemente en actividad de cultivo agrícola, la que forma la base de apoyo para casi todas las familias. Botswana es más asociada tradicionalmente con actividad pastoril y es común que la familia se apoye en dinero ganado fuera de la localidad e inclusive fuera del país (las minas de Sudáfrica). Esto lleva a diferencias ligeras en el método para la construcción basada en mano de obra en los dos países. Por ejemplo, una apreciación del sistema de trabajo por tarea que permita que un trabajador abandone la obra temprano después de haber completado una cantidad fijada de trabajo es mucho mayor en Kisii donde el trabajador usualmente tiene una pequeña propiedad al mismo tiempo, que en Botswana donde el cultivo agrícola es una actividad altamente estacional y ganar salarios fuera de la agricultura es una práctica aceptada y una necesidad".

Lección: Debe tenerse cuidado de generalizar sobre los efectos que podría tener el trabajo por tarea basado en productividad sobre la motivación del trabajador y sobre las posibilidades de explotación. En un entorno similar a Kisii, será difícil aumentar tareas hasta el punto en el que sean demasiado grandes. Los trabajadores están dispuestos a pasar solo una cierta cantidad de tiempo en la obra y no querrán trabajar hasta el cansancio antes de retornar al trabajo de sus tierras. Aún así, los trabajadores en dicha situación tendrán usualmente una alta productividad por horas. En Botswana, a los trabajadores no les importará trabajar largas horas para completar una tarea (y podrían reducir su productividad por hora para completar las ocho horas diarias), pero es más probable que se quejen de salarios que son insuficientes para vivir. En un entorno comparable, los trabajadores estarán motivados principalmente por trabajar más arduamente o para producir una mejor calidad de trabajo cuando se elevan los pagos diarios (trabajo por piezas o más pago por tareas más importantes).

Algunas pautas

La diferencia entre los diferentes **tipos de sistemas de remuneración basados en la productividad** y las razones para su importancia son dadas en *Bases de remuneración*, en la Parte 2.

- La remuneración basada en la productividad es importante porque reduce la necesidad de supervisión e incrementa la productividad.
- Los abusos de este sistema pueden ser prevenidos.

Una **tarea** es una cantidad fija de trabajo que se requiere para un salario diario fijo. A continuación se explican algunos términos básicos del trabajo por tarea y algunos efectos de los diferentes tipos de organización de trabajo por tarea.

- Una tarea está conformada por una **actividad** asignada a una persona (por ejemplo: limpiar, excavar, transportar). Algunos ejemplos de actividades individuales son:
  1. Excavar una zanja con una pala y arrojar la tierra al suelo cercano a la zanja.
  2. Recogerla y transportar un cierto volumen de tierra por una cierta distancia y descargarla.
- Al componer una tarea de diferentes tipos de **actividades**, por ejemplo coordinando la excavación y el transporte, el trabajo puede ser más productivo. Por ejemplo, **una tarea de múltiples actividades** puede ser organizada por grupos de dos personas. Esto permite que la tierra excavada pueda ser trasportada directamente.

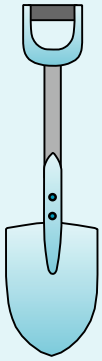
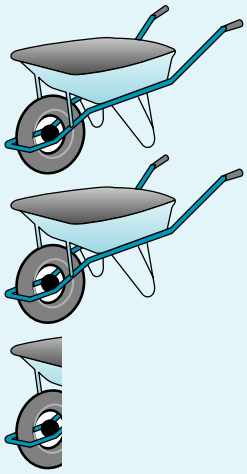
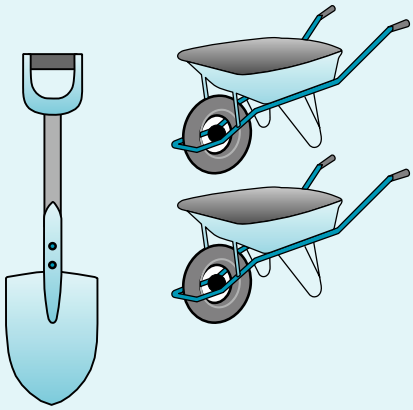
  Como se ve en la ilustración de la página derecha, la tarea de múltiples actividades puede mejorar la productividad y con ello, se ahorra dinero. En este ejemplo, los que transportan la tierra no necesitan recoger la tierra; se ahorra tiempo y energía del transportista. Cuando las tareas se organizan sobre la base de varias personas necesarias para completar la tarea, se usa el término **tarea grupal**.

Para asegurar que los trabajadores que realizan una actividad no tengan necesariamente que esperar que otros trabajadores realicen la tarea que les corresponde, **las actividades deben ser balanceadas dentro del grupo**. Los supervisores bien capacitados deben fijar adecuadamente este balance bajo las circunstancias particulares.

- Cuando los grupos no son balanceados adecuadamente, se desperdicia el tiempo de trabajo y se genera frustración. Por ejemplo, un transporte particularmente largo puede requerir una proporción de tres transportistas a un excavador, en vez de dos a uno. **Esta es una de las razones** por las que la supervisión en métodos basados en mano de obra es tan importante.

La remuneración basada en la productividad y su importancia

Trabajo = Excavar una zaja de 18 metros de largo, ½ metro de ancho y ½ metro de profundidad (4,5 m^3) y remover la tierra a una área alejada en 30 metros

Una sola actividad/ Tareas para **un solo** trabajador		Actividad **múltiple**/ grupo de trabajadores **múltiple**
		
Actividad : excavar ***1 tarea*** = excavar 4,5 metros cúbicos de tierra **Trabajadores** = 1 **Salarios diarios** = 1	***Actividad*** : trasladar ***1 tarea*** = trasladar a 30 metros un total de 2 metros cúbicos de tierra **Trabajadores** = 2,25 **Salarios diarios** = 2,25	***Actividades*** : excavar y trasladar ***1 tarea*** : excavar 4,5 metros cúbicos de tierra y transportarla a 30 metros de distancia **Trabajadores** = 3 **Salarios diarios** = 3
Costo total del trabajo = 3,25 salarios diarios		**Costo total del trabajo = 3 salarios diarios**

DIFERENTES TIPOS DE SUPERVISIÓN: ENFOQUE EN EL TAMAÑO DE LA TAREA Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Tiempo = monitoreo constante **Tarea = auto-motivación**

- Es importante que los trabajadores reconozcan la diferencia en el **tipo de supervisión** efectuada por supervisores de los trabajadores contratados **en base al tiempo y en base a la productividad**. Los supervisores de los trabajadores en base **al tiempo** deben observar al trabajador para asegurarse que está trabajando arduamente – además de asegurar métodos correctos de trabajo y de organización. En el caso de trabajadores contratados basándose en la productividad, se les paga solo a condición de que completen una cantidad fijada de trabajo. Por ello, el trabajador está motivado a producir por el sistema de pago de salarios – no por el supervisor que los controla en su trabajo. Debido a esta diferencia, el rol principal del supervisor en un proyecto basado en mano de obra y basado en productividad es establecer el tamaño de la tarea y organizar el trabajo.

- Al organizar el trabajo y conformar grupos de trabajadores, pueden surgir desafíos cuando se junta a trabajadores con diferentes destrezas y habilidades. Una de las ventajas de las **tareas grupales** es que éstas balancean las habilidades de los trabajadores de modo que todos pueden completar una tarea diaria dentro de un período de tiempo razonable. En algunas circunstancias (especialmente cuando se asigna que un grupo haga más de una tarea al día) la presión puede venir del "más fuerte" del grupo para remover al "más débil". Esto puede permitir que el grupo finalice una cantidad fijada de trabajo más rápido. En algunas situaciones esto puede crear malestar: particularmente en un sistema de trabajo por pieza, que crea grupos más fuertes y más débiles y que puede generar diferencias en los salarios diarios, con los grupos más fuertes llevando a casa más dinero al final del día. Para evitar este tipo de problemas, es muy recomendable establecer un sistema de trabajo por tarea con un límite de una tarea por día.

- En obras basadas en mano de obra y adecuadamente organizados, las tareas se **definen** por adelantado mediante de las obras. La única forma de conocer si una tarea es completada es midiendo la cantidad de obra completada. Es imposible asegurar que se paga a los trabajadores en función de su producción si es que no se realiza esta medición.

- La **medición de trabajo por pieza** es incluso, más crucial. El pago diario de los grupos o individuos es determinado por medición precisa. Debe existir un sistema de medición precisa del avance en el trabajo de modo que el pago esté de acuerdo al trabajo completado. Cuando se usa el sistema de trabajo por pieza o por tarea, los trabajadores y sus representantes pueden insistir y solicitar que se realicen periódicamente mediciones precisas.

- **El dinero usado para construir la infraestructura paga para una amplia variedad de insumos: planeamiento y diseño de la obra, materiales de construcción e implementación de la obra.** Esto es verdad para todas las estructuras, edificios, caminos, sistemas de irrigación, represas y caminos peatonales. La elección de los métodos tecnológicos y materiales tendrán un efecto en la calidad y costos del producto final.

Mezclando destrezas y habilidades dentro del grupo

Cuando se llega a los procesos de producción y a la elección entre mano de obra y máquinas, es importante de poder predecir el costo de producción y el **costo por unidad**.

- Resulta más fácil predecir el costo de un proyecto poniendo un precio sobre la productividad de la mano de obra antes que sobre insumos en base al tiempo. Cuando un proyecto depende significativamente de la mano de obra, las variaciones en la productividad pueden originar cambios sustanciales en el costo total del proyecto. Ésta es una razón por la que es importante que la productividad sea la base de pago de la mano de obra.
- Otra razón importante para que la productividad sea la base de pago para la mano de obra es asegurar una alta motivación de la mano de obra. La experiencia muestra que la remuneración basada en productividad y en el trabajo por tarea, son los medios más importantes para lograr esta motivación. La remuneración basada en la productividad ayuda a hacer que los métodos basados en mano de obra sean competitivos, haciendo posible la creación de empleos.

Medición exacta y pago

Pregunta: *Si se les dice a los trabajadores que su tarea es excavar y trasladar 4,5 metros cúbicos de tierra, ¿cómo saben ellos cuándo han acabado su tarea?*

Recuerde: *Los trabajadores son libres de abandonar la obra cuando hayan completado esta tarea.*

***Señal*:** Medir el tiempo no resuelve el problema.

Respuesta: Midiendo las dimensiones del hoyo.

4.3 Cómo prevenir la explotación de los trabajadores

Cuestión clave:

¿Cuáles son los elementos necesarios de una estrategia que pueda desarrollarse en actividades basadas en mano de obra para prevenir la explotación de los trabajadores?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Existencia y grado de explotación en el país;
- ❑ Evaluación del potencial de explotación;
- ❑ Capacidades de las organizaciones de trabajadores y sus representantes para abordarla.

La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ Cuando las obras son ejecutadas directamente por la agencia de gobierno (por administración), la explotación de los trabajadores no calificados tiende a ser mínima;
- ❑ Con la expansión de contratistas privados y una mayor motivación por utilidades, el riesgo de la explotación se incrementa.

Algunas pautas

Con el fin de **identificar y prevenir la explotación de los trabajadores**, deben detectarse las señales de explotación: largas horas de trabajo para grupos numerosos (las tareas son demasiado grandes); pequeñas tareas (tendencia al trabajo por pieza) combinadas con horas ilimitadas de trabajo; salarios pagados más bajos que aquellos usados como base para calcular costos unitarios; y un aumento significativo de resultados con una fuerza laboral de tamaño similar.

- ❑ Se requiere monitoreo para determinar la explotación, es decir, la frecuencias de los tiempos de trabajo, comparaciones de ganancias diarias varones /mujeres, y documentación de todos los hechos, no solamente rumores.
- ❑ Deben definirse y aplicarse enfoques alternativos de solución: negociaciones con el empleador, negociaciones al nivel sectorial, informes para las autoridades gubernamentales responsables, cumplimiento de la cláusula laboral, etc.
- ❑ Los representantes de los trabajadores deben ser capacitados.
- ❑ Los trabajadores deben ser educados y organizados.

4.3 Cómo prevenir la explotación de los trabajadores

Explotación y remuneración basada en la productividad

Un interés fundamental de la OIT y de esta Guía es de prevenir la explotación de la mano de obra. La remuneración basada en productividad tiene una reputación de ser explotadora. Dependiendo de la forma en la que es establecido el sistema de remuneración, los trabajadores pueden ser tentados a trabajar horas muy largas de modo que puedan obtener más dinero. Este es el problema de la auto-explotación. El problema no puede existir cuando se pone límites en los números de horas que puede trabajar una persona. El problema incluso puede no existir cuando no hay límites de horas, dado que los trabajadores tienen obligaciones en otras partes, por ejemplo, atender sus parceles agrícolas. En estas situaciones, los trabajadores naturalmente dejarán de trabajar cuando sientan que es necesario moverse a otras actividades. Un problema de auto-explotación existe cuando hay una gran demanda de ingreso por la gente pobre y muy poca o ninguna otra oportunidad de empleo asalariado (o actividad agrícola de subsistencia).

Lección: Para prevenir la auto-explotación, deben imponerse límites de tiempo, particularmente cuando el trabajo se realiza sobre una base de trabajo por piezas.

Los abusos pueden ocurrir en diferentes formas, pero pueden adoptarse medidas para prevenirlos.

- **Se paga inapropiadamente a los trabajadores por el trabajo que han hecho**

  Causas: Medición inadecuada del resultado o producto, pero un cálculo adecuado de los salarios. Una medición adecuada de resultados, pero cálculo incorrecto de salarios. Medición inapropiada **más** cálculo incorrecto.

  Prevención: Insistencia en el establecimiento, medición y control de las tareas por un supervisor, preferiblemente en conjunto con un representante de los trabajadores. Insistencia en un cálculo escrito de los salarios. Educación de los trabajadores en medición y estimación.

- **Se pide que los trabajadores trabajen demasiado**

  Causa: Cuando se usa el trabajo por pieza, los trabajadores trabajan largas horas para ganar más dinero. Cuando existe el trabajo por tarea, la tarea es demasiado extensa (evidenciado por el hecho de que pocos trabajadores completan las tareas dentro de un lapso razonable, es decir, de seis a ocho horas).

  Prevención: Preferencia de trabajo por tarea. Insistencia en un límite de horas de trabajo. Mejorar la tasa de salario por pieza para permitir un ingreso diario razonable durante un período de trabajo máximo de ocho horas.

- **El empleador obtiene demasiada utilidad**

  Causa: En la contratación de obras de construcción, el valor de un contrato está basado en un *estimado* del costo de producción de la infraestructura. Cuando se emplean métodos basados en mano de obra, el estimado está basado en un cálculo de la cantidad del trabajo que se necesita realizar, un estimado de la productividad de mano de obra para ciertas tareas y niveles de salarios diarios. Cuando existe una sub-estimación de la productividad de la mano de obra, y /o una sobre-estimación del costo de mano de obra, el contratista ganará la diferencia. Esto no es objetable cuando la ganancia es asegurada como un resultado de una supervisión óptima u organización del trabajo que origina logros en productividad. Estas utilidades se hacen objetables y excesivas cuando resultan de un pago de salarios por debajo de lo normal, o sea la explotación de trabajadores.

  Prevención: Asegurar que cualquier salario legalmente vinculante sea pagado y que se respeten los procedimientos de cálculo y niveles de pago de salarios locales de las cláusulas para contratos de construcción. Garantizar que la medición del avance del trabajo sea precisa.

El argumento del mercado libre para la auto-explotación y una respuesta

- **El empleador obtiene una utilidad excesiva al no brindar beneficios sociales**

  Causa: Los costos unitarios para obras públicas están conformados por una serie de elementos que incluyen productividad estimada, tasas de salario diarias y beneficios sociales para los trabajadores. Dichos beneficios sociales pueden incluir seguro contra accidentes, servicios de salud, provisión de facilidades sanitarias, etc. Al no proporcionar dichos beneficios, el contratista incrementa su utilidad a costa del trabajador.

  Prevención: Entender todos los elementos que conforman las tasas unitarias. Asegurar que todos los elementos, y los supuestos que los apoyan, es decir, productividad esperada, pago de ciertos beneficios, provisión de ciertas comodidades, sean aplicados en al práctica. Discutir con el cliente (departamento de gobierno) formas en las que el contratista puede ser obligado a notificar en la obra los derechos de los trabajadores. Conseguir el apoyo del cliente para obligar al contratista a brindar los beneficios incluidos en todas las tasas unitarias.

Para mayor información:

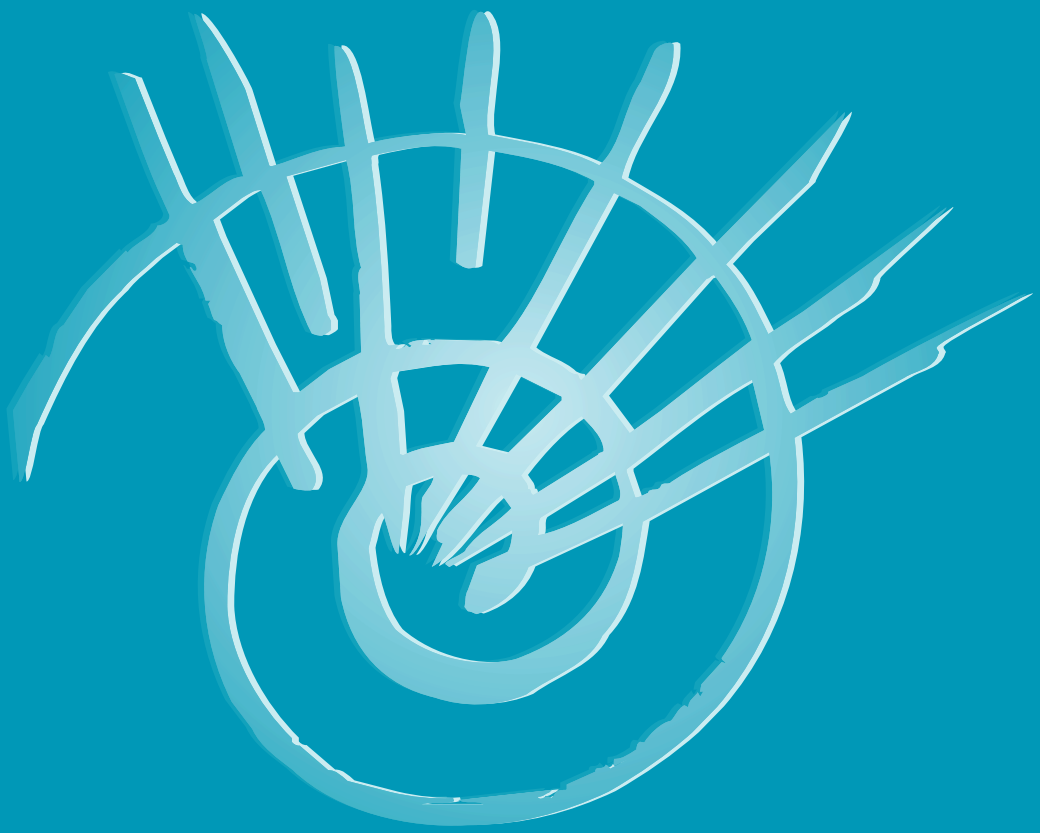
B. Coukis: *Programas de construcción basados en mano de obra*, pp. 161-183. op. cit.

E. Costa y otros: *Pautas para la organización de programas especiales de obras públicas*, Cap. V, p. 25. op. cit.

Referencias para los cuadros en este capítulo

Sudáfrica – El Acuerdo Marco. *The framework agreement for public works using labour-intensive construction systems, Gobierno de Sudáfrica*, Johanesburgo (junio, 1993).

El sistema de trabajo por tarea: diferencias en apreciación en situaciones económicas diferentes. *A discussion paper on observed differences between the Kenya RARP/MRP and the Botswana district road programme*, por John Marshall, Botswana District Road Programme Francistown, (febrero, 1986).



Recomendaciones para los Empleadores y Organizaciones de Empleadores

PARTE 5

5. Recomendaciones para los empleadores y organizaciones de empleadores

5.1 La importancia de empleadores organizados

Cuestión clave:

¿Los contratistas basados en mano de obra deben organizarse como una agrupación empresarial con enlaces a una organización relevante de empleadores?

Información requerida y consideraciones:

- ❑ Rol y actividades de las organizaciones de empleadores existentes;
- ❑ Potencial de organización de los contratistas basados en mano de obra;
- ❑ Estado de desarrollo del sector;
- ❑ Política de gobierno hacia el desarrollo y organización de contratistas.

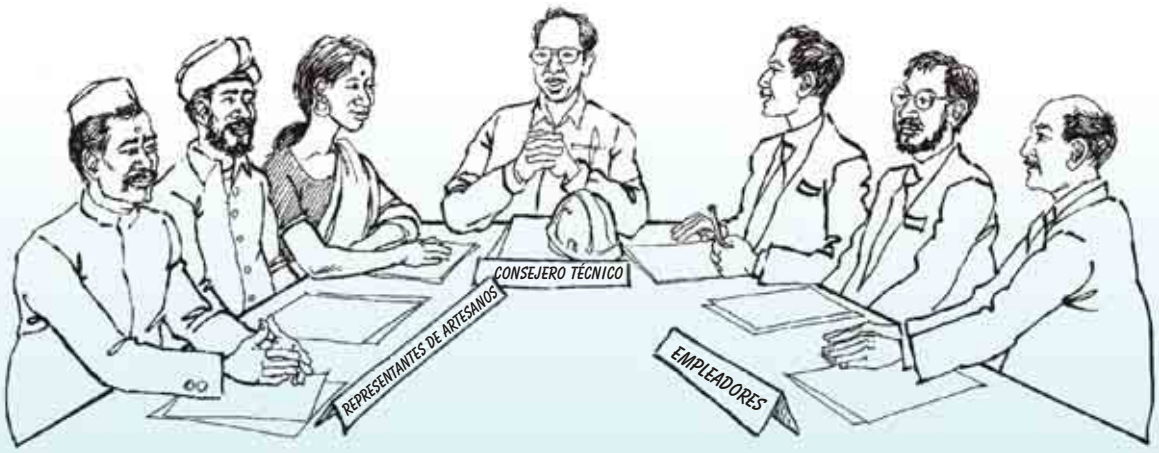
La experiencia del proyecto indica que:

- ❑ Por lo general, los contratistas basados en mano de obra son poco conscientes de sus responsabilidades como empleadores y están interesados principalmente en asociarse para perseguir sus intereses empresariales;
- ❑ Usualmente, no existe enlace entre asociaciones de contratistas basados en mano de obra y las organizaciones existentes de empleadores;
- ❑ Las asociaciones de contratistas basados en mano de obra raramente aprecian su potencial para funcionar como una organización de empleadores.

5. Recomendaciones para los empleadores y organizaciones de empleadores

5.1 La importancia de empleadores organizados

Los representantes de la organización de empleadores presentes en la reunión tripartita en Kampala para la revisión de la versión preliminar de esta Guía, recomendaron un rol mucho más fuerte de las asociaciones existentes de contratistas en el desarrollo y capacitación de pequeños contratistas basados en mano de obra. El grupo consideró dicho involucramiento en la capacitación inicial del contratista como una forma de superar las restricciones financieras tendiendo la mano a pequeños contratistas/empleadores en su entorno local. También lo consideraron como necesario y apropiado, la promoción activa del enlace entre una organización nacional de empleadores y una asociación sectorial de contratistas basados en mano de obra. Ayudar a desarrollar acceso a crédito para los pequeños contratistas también ha sido considerado como una posible forma de construir una relación entre los pequeños contratistas basados en mano de obra y las organizaciones existentes de empleadores.



Los contratistas son empleadores y deberían considerar sus obligaciones como empleadores

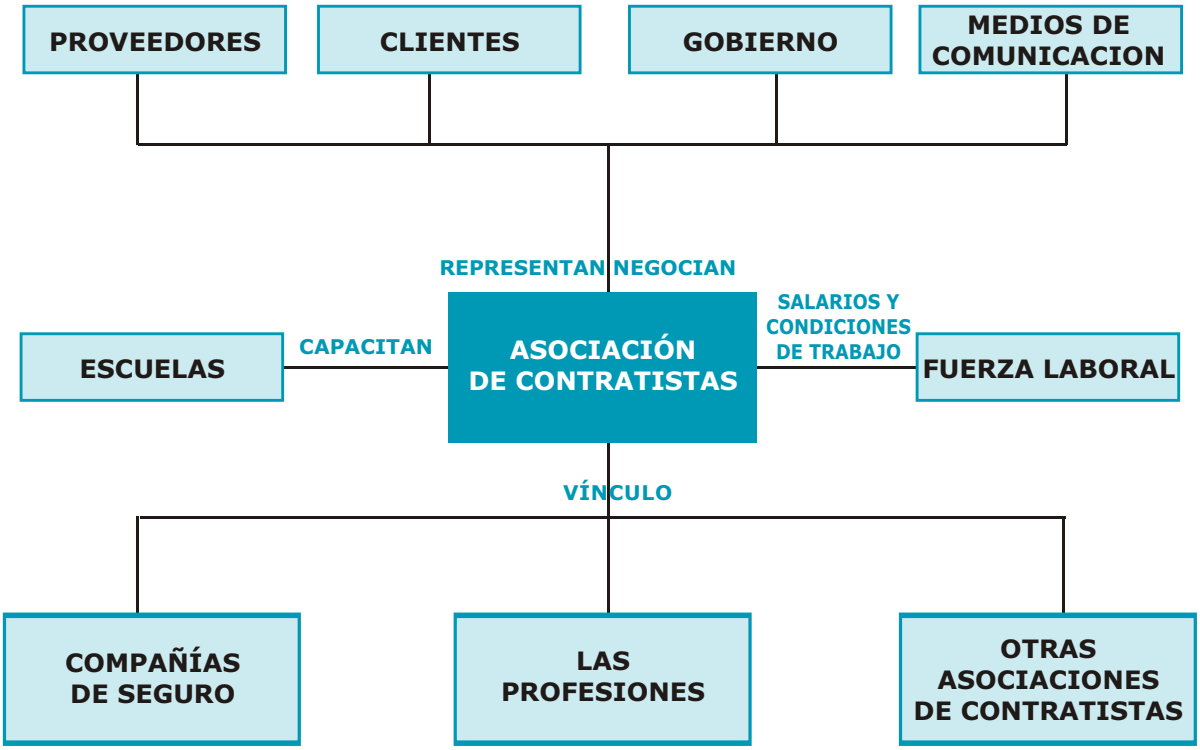
Algunas pautas

- Las **agrupaciones empresariales**, tales como las asociaciones de contratistas basadas en mano de obra, están interesadas principalmente en negociar intereses empresariales específicos con sus clientes. Sin embargo, dichas agrupaciones también podrían involucrarse en otras actividades tales como la capacitación y/o representar a sus miembros como empleadores. En dichos casos, también podrían establecer enlaces más cercanos con las organizaciones existentes de empleadores (que representan a los empleadores en varios sectores) o expandir sus funciones para incluir actividades más amplias de las organizaciones de empleadores.
  - Realizar las actividades de las organizaciones de empleadores puede ser una forma efectiva en la que las asociaciones de contratistas basados en mano de obra brinden servicios de alta calidad para sus miembros, en situaciones en las que organizaciones más generales de empleadores son menos receptivas a las necesidades de los pequeños contratistas basados en mano de obra. Sin embargo, los enlaces apropiados con las organizaciones existentes de contratistas y de empleadores deben ser desarrollados en un esfuerzo para fortalecer la posición general de la asociación de contratistas basados en mano de obra.
  - Puede que no sea factible o deseable que las asociaciones de contratistas en sus etapas iniciales de desarrollo realicen las actividades de organizaciones de empleadores. Estas actividades por lo general llegan a ser importantes si es que más contratistas se afilian a la asociación y cuando las negociaciones sobre temas laborales se hacen más significativas.

- La **información** que una sola empresa puede obtener difícilmente es usualmente más fácil de obtener por un grupo que actúa como una organización de empleadores. Por ello la difusión de la información es un elemento importante para una organización de empleadores.
  - Por ejemplo, dicha agrupación puede ser instrumental para ayudar a que los miembros entiendan las implicaciones de la legislación nacional de trabajo y de seguridad social mediante la investigacón y explicación. Éstos pueden ser servicios valiosos para mejorar el desempeño y evitar problemas prácticos y legales con las autoridades del gobierno.

- En todos los casos el **poder de negociación** es mayor para una organización de empleadores que una sola empresa.
  - Las organizaciones de empleadores tienen más probabilidades que los empleadores individuales de ser escuchados por autoridades del gobierno, en los casos en los que se persiguen intereses empresariales o cuando están de por medio temas más generales relacionados al empleo de los trabajadores.

La importancia de empleadores organizados



Condiciones de trabajo del trabajador casual y estrategia de capacitación del contratista en Lao P.D.R.

Al expandir los métodos basados en mano de obra para el uso a gran escala, la experiencia muestra que debe ponerse atención a los procedimientos de reclutamiento y de pago de la fuerza laboral casual y a sus condiciones de trabajo. Los trabajadores casuales son raramente conscientes de sus derechos según la legislación laboral nacional y son vulnerables a la explotación....El riesgo de la explotación del trabajador puede ser más alto cuando los contratistas privados están involucrados en la ejecución de las obras en caminos. Por ello es esencial que los temas laborales sean tratados adecuadamente en los programas de capacitación para contratistas, que los contratos incluyen cláusulas sobre normas laborales relevantes, y que estas regulaciones sean monitoreadas por el cliente.

5.2 Asegurando una productividad adecuada

Cuestión clave:

¿Cómo garantizar que los trabajadores de obras basadas en mano de obra sean productivos y que no sean explotados?

Información requerida y consideraciones:

- Restricciones posibles para el uso de la remuneración basada en la productividad;
- Actitudes de los empleadores y trabajadores hacia un aumento de la productividad;
- Características de los trabajadores.

La experiencia del proyecto indica que:

- Puede obtenerse una alta productividad de los trabajadores basados en mano de obra por medio de una aplicación justa de esquemas de incentivos;
- La productividad de los trabajadores depende en gran medida de la organización del trabajo, disponibilidad de herramientas manuales de alta calidad y de buen diseño, del sistema de remuneración y de una comprensión por parte de las organizaciones de empleadores de los factores que influyen la motivación y la productividad de los trabajadores.

Algunas pautas

La productividad de los trabajadores y su relación con la utilidad

- Los contratos han incorporado una utilidad; lograr una mayor utilidad a corto plazo puede ser contraproducente: una producción acelerada de productos de menor calidad puede generar un mala reputación para la empresa.
- La productividad y, consecuentemente, la utilidad puede incrementarse por mejoras en la organización de trabajo, la motivación del trabajador, una mejor administración de la obra y un planeamiento adecuado de los insumos necesarios de trabajadores y de materiales.
- La productividad global es usualmente definida como una unidad de valor añadida por costo unitario, y es medida por el costo de los diferentes elementos (salarios, materiales) requeridos para producir el resultado. Las reducciones en estos costos incrementarán la utilidad y son influidas por la motivación de los trabajadores (dinero, incentivos de tiempo y condiciones de trabajo). La productividad de los trabajadores basados en mano de obra es medida en términos de resultados cuantitativos por unidad de tiempo. Una productividad más alta puede llevar a salarios más altos y mayores utilidades.

5.2 Asegurando una productividad adecuada

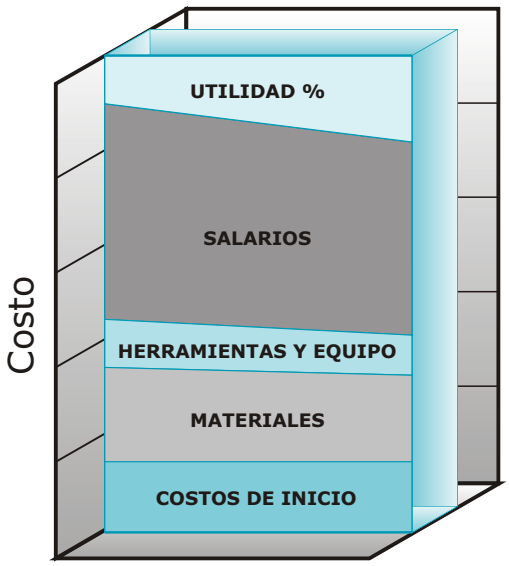
Contratistas internacionales y contratistas locales basados en mano de obra

Contratistas internacionales usan más divisas, destrezas y equipo extranjeros. Ellos producen productos con pequeña participación local en el planeamiento y ejecución de las obras.

Las obras basadas en mano de obra son planeados y ejecutados con alto involucramiento local.

Contratistas basados en mano de obra usan recursos disponibles localmente (recursos humanos, materiales, herramientas) y requieren mucho menos divisas para pagar las obras. Los proyectos geográficamente dispersados en las áreas rurales pueden, particularmente, ser realizados ventajosamente con recursos locales.

El impacto del aumento de la productividad sobre los componentes de costo de la rehabilitación de canales de irrigación



- UTILIDAD %
- SALARIOS
- HERRAMIENTAS Y EQUIPO
- MATERIALES
- COSTOS DE INICIO

Prácticas idóneas

- Esquemas de incentivo
- Mejor administración de la obra
- Herramientas adecuadas y equipo apropiado
- Supervisores y trabajadores capacitados y motivados

Prácticas inadecuadas

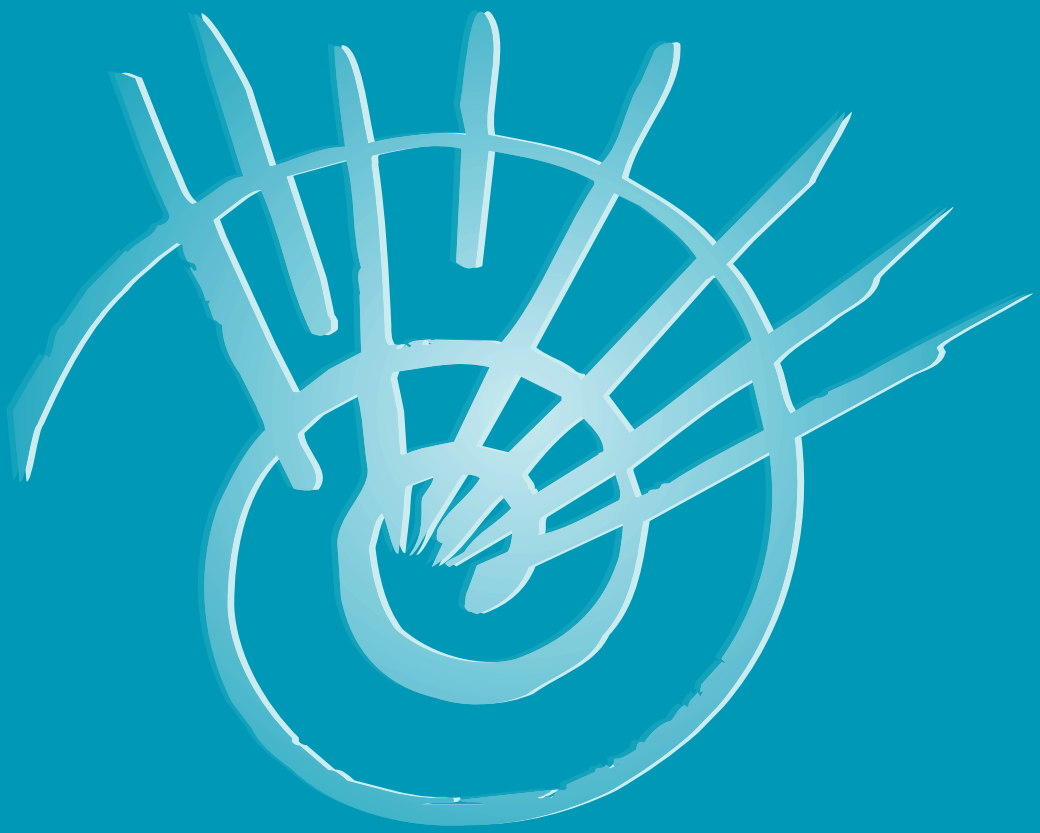
- Aumento del tiempo de trabajo
- Aumentos excesivos del tamaño de la tarea

Una productividad más alta significa ahorro de costos, incremento de la utilidad y mejores salarios para la fuerza laboral

Referencias para los cuadros en este capítulo

Ejemplos de actividades de asociaciónes de contratistas como una organización de empleadores. *Contractor development teams project (CDT),* Inception report, por N. D. Lea Internacional Ltd., Maputo (mayo de 1997).

Condiciones de trabajo del trabajador casual y estrategia de capacitación del contratista en Lao P.D.R. *Strategy document for a labour-based road works programme in Lao PDR*, por B. Johannessen y G. Edmonds, OIT (Vientiane, 1996).



Anexos

PARTE 6

6. Anexos

1. Convenios Internacionales de Trabajo referidos en esta Guía 226

2. Formatos: Registros de presencia, registros de empleo, tarjetas de asistencia del trabajador 227

3. Resumen de la política de la OIT sobre los componentes alimenticios de la remuneración de los trabajadores 232

Anexo 1

Convenios Internacionales de Trabajo referidos en esta Guía

Página

Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria), 1919 (No. 1) 38

Convenio sobre el Descanso Semanal, 1921 (No. 14) 38

Convenio sobre la Indemnización por Accidentes de Trabajo, 1925 (No. 17) 36

Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (No. 29) 30

Convenio sobre las Cuarenta horas, 1935 (No. 47).....36

Convenio (revisado) sobre la Edad Mínima (Industria), 1937 (No. 59).....32

Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (No. 87).....32

Convenio sobre las Cláusulas de Trabajo (contratos celebrados por las Autoridades públicas), 1949 (No. 94) 38

Convenio sobre la Protección del Salario, 1949 (No. 95).....34

Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (No. 98).....32

Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (No. 100).....30

Convenio sobre la Protección de la Maternidad (revisado), 1952 (No. 103) 38

Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (No. 105) 30

Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (No. 111) 30

Convenio sobre la Fijación de Salarios Mínimos, 1970 (No. 131).....34

Convenio sobre las Vacaciones Pagadas (revisado), 1970 (No. 132) 36

Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (No. 138).....32

Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales, 1975 (No. 141).....32

Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, 1982 (No. 158).....36

Convenio sobre Seguridad y Salud en la Construcción, 1988 (No. 167) 34

Anexo 2

Formatos: Registros de presencia, registros de empleo, tarjetas de asistencia del trabajador

REGISTRO DE PRESENCIA PARA EL MES DE .....199...

| CAMINO No. ... | | LOCALIDAD | | | | | | PUEBLO | | | | | | | | | PROVINCIA DE | | | | | | | | |

HOJA DE TRABAJO DIARIA

NOMBRE DEL CAMINO: ..... **FECHA:** ..... **CLIMA:** .....

DISTRITO: ..... **No. DE VARONES:** ..... **No. DE MUJERES:** ..... **SUPERVISIÓN:** .....

PLANIFICADO							REAL							
ACTIVIDAD	Unidad	Km inicio	Km final	No. de trabajadores	Resultado	Norma	ACTIVIDAD	Unidad	Km inicio	Km final	No. de trabajadores	Resultado	Norma	Indicaciones
ESTABLECIMIENTO	m						ESTABLECIMIENTO	m						
LIMPIEZA DE ARBUSTOS	m^2						LIMPIEZA DE ARBUSTOS	m^2						
REMOVER OBSTÁCULOS	m^2						REMOVER OBSTÁCULOS	m^2						
DESYERBAR	m^2						DESYERBAR	m^2						
NIVELACIÓN	m^3						NIVELACIÓN	m^3						
DRENAJE IZQUIERDO	m^3						DRENAJE IZQUIERDO	m^3						
DRENAJE DERECHO	m^3						DRENAJE DERECHO	m^3						
DECLIVE IZQUIERDO	m^3						DECLIVE IZQUIERDO	m^3						
DECLIVE DERECHO	m^2						DECLIVE DERECHO	m^3						
ENBANKMENT	m^3						ENBANKMENT	m^3						
COMBADURA INICIAL	m^2						COMBADURA INICIAL	m^2						
IRRIGACIÓN	m^2						IRRIGACIÓN	m^2						
COMPACTACIÓN	m^2						COMPACTACIÓN	m^2						
CUBRIR DE CÉSPED	m^2						GAZONNEMENT	m^2						
CUBRIR CON GRAVA							CUBRIR CON GRAVA							
DIFUSIÓN	m^3						DIFUSIÓN	m^3						
COMBADURA INICIAL	m^2						COMBADURA INICIAL	m^2						
ALCANTARILLAS	m						ALCANTARILLAS	m						
VERIFICACIONES DE LIMPIEZA	No.						VERIFICACIONES DE LIMPIEZA	No.						
PRODUCCIÓN DE HERRAMIENTAS							PRODUCCIÓN DE HERRAMIENTAS							

Hoja de Trabajo Diaria

Propósito: Cada obra necesita registrar la producción diaria. Este formato está dividido en dos partes: el *plan* de producción diaria de la izquierda y la producción diaria *real* de la derecha.

Responsabilidad: El supervisor de la obra es responsable de mantener la hoja de trabajo diario. La precisión del formato es verificada por el ingeniero.

Duración: La sección de planeamiento debe ser preparada el día anterior, y la producción real debe ser llenada al final del día, cuando los trabajadores hayan cumplido su trabajo.

Procedimiento: Una nueva hoja de trabajo es usada para cada día y para cada obra de construcción. En la parte superior de la hoja, escriba el nombre del camino, fecha, distrito, el número de trabajadores de ambos sexos que se reportan a la obra y el nombre del supervisor.

PLANIFICADO: El plan diario contiene las actividades que el supervisor de la obra necesita planificar para cada día. Las actividades son divididas en tres grupos separados: Construcción de caminos, cubrimiento de grava y estructuras de drenaje.

Km de inicio: Escriba el kilometraje en la que cada actividad empezará. Esta en muchos casos debería coincidir con la mesura de la actividad completada el día anterior.

Km final: Escriba la mesura que cada actividad planificada deberá alcanzar al final del día.

No. de trabajadores: Escriba el número de trabajadores estimados para realizar cada actividad.

Resultado: Escriba el volumen estimado de trabajos que se esperan para cada actividad.

Norma: En la última columna, escriba la tasa de tarea calculada para cada actividad. Recuerde que el número de trabajadores multiplicado por la tasa salarial debe darle el resultado esperado.

REAL: El registro de la producción diaria está organizado de la misma manera que la sección de planificación.

Km de inicio: Escriba la mesura en la que cada actividad empezará.

Km final: Escriba la mesura que cada actividad planificada deberá alcanzar al final del día.

No. de trabajadores: Escriba el número de trabajadores estimados para realizar cada actividad.

Resultado: Escriba el número de trabajadores estimados para realizar cada actividad.

Norma: En la última columna escriba la tasa de tarea calculada para cada actividad. Recuerde que el número de trabajadores multiplicado por la tasa salarial debe darle el resultado esperado.

Archivo: Las hojas de trabajo diarias se guardan juntas en un archivo hasta el fin de la semana, después de lo cual serán enviados a los directores provinciales, junto al Registro de Obra Semanal.

REGISTRO DE OBRA SEMANAL

Mes.....199....	PROVINCIA				DISTRITO				MEDIDA ESTA SEMANA: ..... MEDIDA DE INICIO:						SUPERVISOR			
FECHA																		
Actividad	Cantidades	d/t	Cantidades	d/t	Cantidades	d/t	Cantidades	d/t	Cantidades	d/t	Cantidades	d/t	Cantidades	d/t	M. de inicio	M. final	Cantidades	d/t
ESTABLECIMIENTO																		
LIMPIEZA DE ARBUSTOS																		
REMOVER OBSTÁCULOS																		
NIVELACIÓN																		
DRENAJE IZQUIERDO																		
DRENAJE DERECHO																		
DECLIVE IZQUIERDO																		
DECLIVE DERECHO																		
ENBANKMENT																		
COMBADURA INICIAL																		
COMPACTACIÓN																		
IRRIGACIÓN																		
CUBRIR DE CÉSPED																		
CUBRIR CON GRAVA																		
COMBADURA INICIAL																		
DIFUSIÓN																		
ALCANTARILLAS																		
VERIFICACIONES DE LIMPIEZA																		
PRODUCCIÓN DE HIERRAMIENTAS																		

INDICACIONES:	Días de trabajo DCTPC:		TOTAL	
	Días de trabajo/varones:	Preparado		
	Días de trabajo/mujeres:	Aprobado		

Registro de Obra Semanal

Propósito: Este formato resume la información sobre producción local de las hojas de trabajo diarias.

Responsabilidad: El supervisor de la obra es responsable de mantener la hoja de trabajo diario. La precisión del formato es verificada por el ingeniero.

Duración: El Registro de Obra Semanal es preparado al final de cada semana.

Procedimiento: Una nueva hoja de trabajo es usada para cada semana y para cada obra de construcción. En la parte superior de la hoja, escriba la fecha, provincia, distrito, las medidas en las que han comenzado la obras y el nombre del supervisor.

El Registro de Obra Semanal contiene todas las actividades que el Supervisor de obra debe reportar. Las actividades son divididas en tres grupos separados: Construcción de caminos, Cubrimiento de grava y Estructuras de drenaje.

Cantidades: Para cada actividad y cada día en la semana, escribir los resultados registrados bajo el título de "REAL" en la Hoja de Trabajo Diario.

Total esta semana: Escribir el número real de trabajadores de la hoja de trabajo diaria.

M. de inicio: Escriba la mesura en la que se comenzó cada actividad la semana pasada. Esta normalmente debe ser la misma mesura con la cual se completó la actividad la semana anterior.

M. final: Escriba la mesura que se ha logrado en cada actividad durante la semana.

Cantidades Calcular las cantidades totales para cada actividad para toda la semana.

d/t: Añada el número total de días de trabajo usados durante la semana para cada actividad. Calcule el número total de días de trabajo para todas las actividades y escriba esta cifra en la parte inferior de la columna.

Indicaciones: Este espacio permite que el supervisor reporte aspectos adicionales, o envíe mensajes importantes a los directores.

Días de trabajo DCTPC: Escriba el número de días de trabajo del personal permanente.

Días de trabajo/ varones: Calcule el número total de días de trabajo desempeñados por trabajadores varones.

Días de trabajo/ mujeres: Calcule el número total de días de trabajo desempeñados por las trabajadoras mujeres. El total de estas dos cifras debe corresponder al total calculado en la última columna "d/t" (días de trabajo).

Preparado: Ell supervisor escribe su firma.

Aprobado: El Registro de Obra Semanal es verificado, aprobado y firmado por el ingeniero.

Archivo: El Registro de Obra Semanal es enviado a los directores provinciales al final de la semana, junto con las Hojas de Trabajo Diarias. Son guardadas en un archivo específico hasta el final del siguiente año financiero.

REGISTRO DE MANO DE OBRA PAGADA EMPLEADA POR EL CONTRATISTA

(a ser completado por el contratista y enviado cada mes a la administración gubernamental)

Sub-proyecto: M - Masculino C - Mano de obra calificado Local: del mismo comité de desarrollo de la localidad o directamente del CDL cercana[1)]

Mes: F - Femenino N - No calificados Externa: no local

S. No.	Nombre del trabajador	Grupo	Edad	Sexo	Tipo				Tasa de salario diaria	Días de trabajo																												
				M F	Local		Externa			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32
					C	N	C	N																															

[1)] *CDL: Centro de Desarrollo Local.*

Referencia: Capacitación y Administración de Asociaciones de Agricultores para la Irrigación: Manual 3 (OIT, Kathmandu, 1992).

FORMATO DE AUTOMONITOREO DEL MIEMBRO DEL AAI[1] EN LA CONTRIBUCIÓN DE MANO DE OBRA VOLUNTARIA

(a ser completado por el miembro del AAI y certificado por CAUA[2] durante la contribución de mano de obra voluntaria)

(Este formato deben ser guardado tanto por el miembro AAI como por el CAUA)

Nombre del miembro AAI:: .....
Sub-proyecto: .....
Año: .....
Mes: .....

Tamaño de la posesión de tierra: .....
Días/hombre requiridos: .....

No.	Nombre del trabajador	Edad	Sexo	P/C[1]		Día + Tiempo de mano de obra contribuida	No. TOTAL DE HORAS TRABAJADAS
1.					Fecha		
					Tiempo		
2.					Dentro		
					Fuera		
3.					Dentro		
					Fuera		
4.					Dentro		
					Fuera		
5.					Dentro		
					Fuera		
6.					Dentro		
					Fuera		
7					Dentro		
					Fuera		
Firma de certificación de la autoridad CAUA							
Designación de certificación de autoridad							
						TOTAL	

[1] P = mano de obra propia
C = mano de obra contratada

Certificado en nombre de CAUA por

_____
(Firma)

_____
(Nombre)

_____
(Fecha)

1 AAI = Asociación de Agricultores para la Irrigación

2 CAUA = Comité de Administración de Usuarios de Agua

Anexo 3

Resumen de la política de la OIT sobre los componentes alimenticios de la remuneración de los trabajadores

1. La ayuda alimenticia usada como un componente de remuneración de los trabajadores en proyectos de desarrollo puede jugar un rol importante. En muchos países, los gobiernos cuentan con la ayuda alimenticia como un elemento relativamente estable en su presupuesto de "inversión nacional". La experiencia de la OIT en sus programas de infraestructura intensivos en empleo, también ha sido que en áreas con altas tasas de inflación y escasez en bienes de consumo básico, los trabajadores aprecian recibir parte de sus salarios en la forma de raciones de alimentos "a prueba de inflación".

2. La OIT ha establecido pautas sobre su política para el uso de raciones alimenticias como parte del pago de salarios. Estas pautas están basadas en el Convenio de la OIT sobre la Protección del Salario, y están reforzadas por un acuerdo de política OIT/PMA basado en este Convenio.

   El Convenio sobre la Protección del Salario, 1949 (No. 95) – que establece condiciones relacionadas al pago de salarios en efectivo así como pagos parciales en alimentos – se aplica a todos los proyectos en los que existe una relación empleador – empleado (incluyendo obras públicas y otros proyectos en los que, por ejemplo, el Estado es el empleador). Esto incluye aquellos proyectos en los cuales se usa la ayuda PMA como pago en especie para los trabajadores empleados.

   El Convenio no se aplica a proyectos que no involucran una relación de empleo. Dichos proyectos pueden incluir programas para alimentar agricultores independientes durante un período de transición (cuando existe un vacío alimenticio o de ingreso antes de que la primera cosecha de tierra recientemente despejada esté disponible) o para proveer alimentos a un grupo de personas (ej: en una cooperativa o poblado involucrado en desarrollo comunitario) para permitir o promover que emprendan obras de construcción u otras con el fin principal de mejorar su comunidad local, abasteciendo su dieta o compensando cualquier pérdida temporal de alimentos causada por este trabajo. En estos casos y en otros similares, cuando no existe una relación de empleo, no existe objeción en proveer alimentos sin ningún otro pago. Los proyectos conocidos como programas de "auto-ayuda" algunas veces no involucran relaciones de empleo, pero en otros casos sí lo hacen; la sección 4 a continuación discute esta distinción.

3. Cuando existe una relación de empleo y cuando se pagan salarios, la política de la OIT sobre los componentes alimenticios en los salarios puede resumirse de la siguiente manera:

   a) Solo parte de la remuneración puede ser pagada en especie, es decir, alimentos. La remuneración en especie debe ser limitada a la parte necesaria para el uso personal y beneficio del trabajador y su familia, y el valor atribuido a ella debe ser justo y razonable.

   b) Cuando la ayuda alimenticia es un componente de remuneración, les corresponde a los trabajadores recibir por lo menos un 50% de su salario en efectivo. **El componente en efectivo debe ser por lo menos el 50% del salario mínimo aplicable para el tipo particular de trabajo.** El valor del componente alimenticio puede, sin embargo, exceder la porción restante del salario. Esto a menudo es el caso cuando el valor de mercado de los alimentos es más alto que el precio nominal, como sucede en el caso de escasez de oferta local o nacional.

      Las provisiones anteriores se aplican en particular en:

      - Obras de irrigación y horticultura ***para todos los trabajadores menos que agricultores que se beneficien directamente, a exclusión de otros, de dichos obras***;
      - En reforestación ***para cualquier trabajador empleado en parceles del gobierno u de otros, en las cuales no tenga un interés directo***;
      - En construcción de caminos, viviendas, escuelas, centros de salud, pozos u otro equipamiento comunitario, ***para trabajadores empleados fuera de su comunidad***.

4. Al hacer una distinción entre proyectos de mano de obra asalariada y aquellos de "auto-ayuda" que no implican una relación de empleo, los puntos principales a ser considerados se esbozan a continuación. Como un punto de partida, debe entenderse que categorizar a un proyecto como de "auto-ayuda" no significa automáticamente que los trabajadores del proyecto no tienen una relación de empleo. Debe considerarse lo siguiente:

   a) La distinción entre personas que trabajan en pos de su beneficio inmediato y personas que trabajan para el beneficio de terceras partes;

   b) La distinción, en las comunidades locales, entre los miembros de la comunidad que se benefician de aquellos obras y personas que no pertenecen a dicha comunidad;

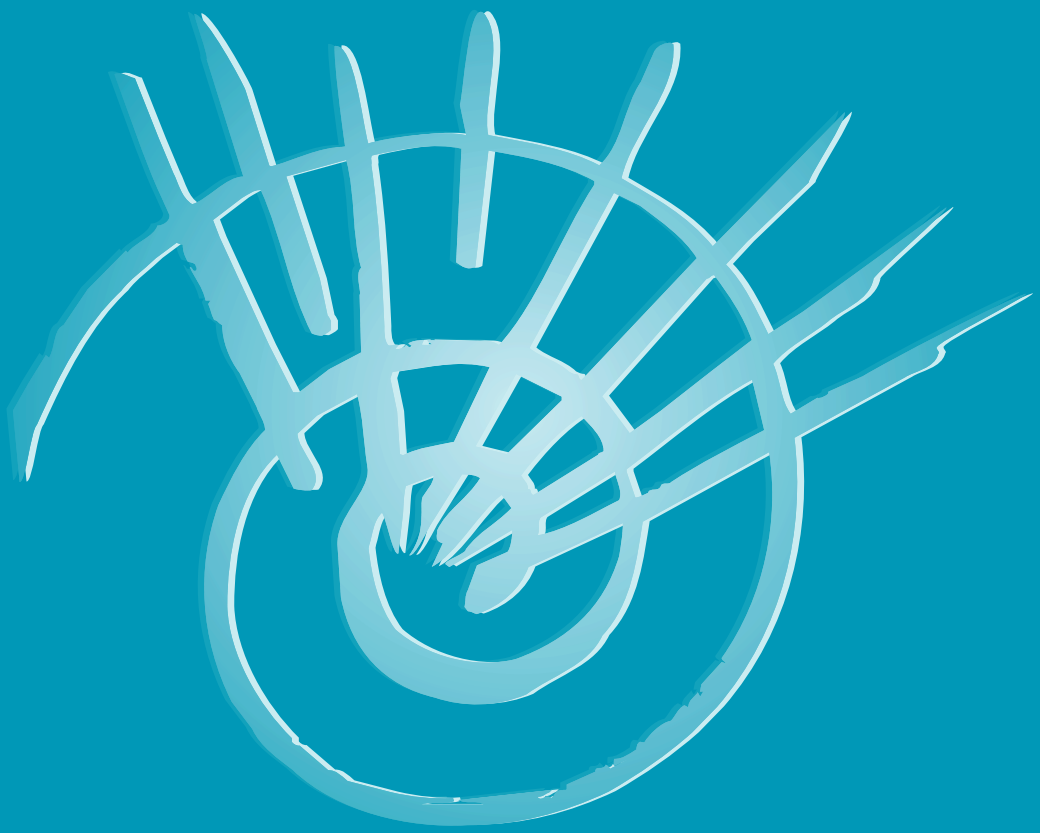
   c) La distinción entre obras locales de interés directo para la comunidad respectiva y obras de interés público general.

5. **La distinción entre personas que trabajan en pos de su interés inmediato y personas que trabajan para el beneficio de terceras partes.** Esta distinción ha sido de importancia principalmente en conexión con el trabajo relacionado a la tierra, tales como proyectos de conservación o mejora de suelo, irrigación y reforestación. Cuando dicho trabajo ha sido efectuado por los propietarios o usuarios de la tierra en mención (ya sea de propiedad individual o comunitaria), no existirá ninguna objeción en brindarles alimentos como el único incentivo, excluyendo una remuneración en efectivo.

6. **La distinción en obras comunales locales, entre los miembros de la comunidad que se van a beneficiar de aquellos obras y las personas que no pertenecen a la comunidad.** En muchos casos, cuando las obras locales de mejoramiento fueron realizados por miembros de la comunidad respectiva, solo se hizo la provisión del abastecimiento de alimentos para los participantes. Por las razones indicadas previamente, no se requere brindar remuneración en efectivo cuando se trata de proyectos genuinos de auto-ayuda.

7. **La distinción entre obras locales de interés directo de la comunidad respectiva y obras de interés público general.** Las cuestiones relacionadas a esta distinción han surgido frecuentemente en conexión con proyectos que involucran obras en caminos. Cuando se trata de tramos relativamente cortos de enlace o caminos de acceso, que están concebidos para satisfacer las necesidades específicas de la comunidad local facilitando su acceso y el mercadeo de la producción, su ejecución sobre una base comunal, con alimentos como el único incentivo, no dan lugar a ninguna objeción. La situación es diferente cuando están involucrados componentes más importantes de la red nacional de caminos, y particularmente carreteras. Aún si las comunidades que brindan mano de obra probablemente obtengan algún beneficio de dichos proyectos, el interés específico local es sobre-valorado por el beneficio obtenido para la comunidad más amplia, y la provisión debe hacerse en conformidad con el pago de un salario parcial en efectivo.

8. **Excepciones a la regla relacionadas a la remuneración parcial en efectivo en proyectos de mano de obra asalariada.** En ciertas situaciones, se ha considerado justificado no insistir en la provisión de remuneración en efectivo aún cuando los proyectos no parecían ser de tipo de auto-ayuda. Una de dichas excepciones se relaciona a situaciones de emergencia cuando se amenaza la existencia misma o el bienestar de las poblaciones, tales como proyectos que buscan combatir los efectos de la sequía o del hambre o para la reconstrucción por efectos de guerra o catástrofes naturales. La duración y medida de dicha excepción, sin embargo, no debe exceder lo que se requiere razonablemente para cubrir las exigencias de la situación.



Índice

PARTE 7

Índice

Actores sociales
6, 7, 46, 60, 61, 108, 112, 144, 160, 173

Organizaciones de empleadores
6, 10, 28, 32, 150, 151, 168, 170, 173, 174, 188, 190, 216, 218, 220

Organizaciones de trabajadores
4, 6, 10,32, 34, 48, 51, 150, 151, 172, 173, 184, 185, 186, 187, 194, 195, 196, 197, 198, 208

Condiciones de trabajo
18, 113, 150, 156, 157, 171, 175, 179, 184, 187, 189, 195, 197

Condiciones de empleo
36, 37, 48, 61, 158, 160, 173

Licencia de maternidad
37, 39, 112, 113

Seguridad e higiene
18, 19, 34, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 162, 163, 182

Seguridad social
21, 111, 132, 135, 138, 140, 141, 165, 174, 182, 218

Seguros
4, 6, 18, 19, 112, 132, 138, 139, 140, 165, 212

Contratos
23, 38, 44, 45, 64, 74, 99, 106, 10, 113, 123, 124, 127,139, 140, 142, 145, 148, 149, 150, 152, 157, 161, 163, 165, 177, 219

Capacitación
2, 3, 5, 10, 21, 97, 111, 119, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 135, 149, 150, 159, 170, 171, 172, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 190, 199, 217, 218, 219

Cláusulas laborales
38, 64, 156, 157, 160, 163, 165, 167, 176, 178, 198

Comunicación
18, 19, 50, 127, 176,178

Disciplina
8, 30, 71, 116, 118, 119, 120, 121, 126, 146, 161

Documentación contractual
4, 10, 132, 140, 156, 159, 161, 171, 175, 179, 187, 189, 199, 199

Explotación
6, 49, 62, 173, 196, 201, 208, 210, 211, 219

Procedimientos contractuales
22, 158

Reclutamiento
8, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 73, 96, 99, 108, 109, 122, 126, 145, 158, 160, 161

Temas laborales
8, 18, 24, 160, 162, 176, 177, 218, 219

Industria de construcción
2, 4, 58, 60, 61, 157, 170, 173, 194, 199

Contratistas de obras basadas en mano de obra
4, 44, 97, 119, 123, 148, 150, 168, 170, 188, 216, 217, 218, 221

Costo de obras intensivas en empleo
12, 13, 15, 158

Entorno político y laboral favorable
5, 6, 12, 25, 26, 125

Obras ejecutadas por administración pública
20, 21, 22, 23, 46, 53, 96, 176, 208

Políticas de desarrollo
24, 25, 27

Programa Intensivo en Empleo
2, 3, 5, 28

Sector privado
2, 5, 25, 58, 59, 62, 70, 176

Normas de trabajo
2, 4, 6, 18, 28, 29, 31, 35, 37, 56, 64, 114, 119, 149, 152, 161, 174, 177, 180, 219

Asociación
4, 23, 32, 33, 45, 51, 74, 148, 149, 150, 151, 152, 158, 159, 164, 170, 171, 174, 175, 179, 188, 189, 190, 199, 216, 217, 218, 219

Discriminación
4, 30, 32, 51, 56, 58, 63, 161, 169, 171, 186, 189, 217

Edad mínima
4, 32, 33, 52, 56, 109, 110, 111, 114

Igualdad
30, 31, 42, 61

Inspectores de trabajo
10, 160, 177

Legislación laboral
29, 112, 115, 144, 156, 160, 162, 174, 175, 179, 181

Terminación de la relación de empleo
36, 104, 118, 120, 142, 144, 145, 146, 147

Trabajo forzoso
28, 30, 31, 42, 46, 48, 49, 51, 56, 98

Remuneración
14, 30, 42, 44, 46, 50, 58, 60, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 78, 79, 81, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 92, 97, 103, 106, 116, 118, 160, 161, 167, 173, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 209, 220

Alimentos
3, 35, 43, 48, 61, 75, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 109, 135, 160

Incentivos
18, 88, 20, 220

Motivación
8, 18, 19, 49, 75, 116, 117, 118, 119, 146, 201, 206, 208, 220

Pago
12, 18, 19, 49, 70, 72, 75, 78, 80, 88, 90, 92, 94, 96, 98, 102, 106, 112, 117, 119, 150, 152, 201, 206, 208, 220

Productividad
2, 6, 10, 18, 22, 28, 42, 43, 44, 49, 58, 59, 60, 61, 64, 66, 68, 71, 72, 74, 85, 99, 100, 101, 102, 103, 106, 112, 116, 122, 123, 125, 136, 147, 148, 159, 171, 173, 189, 194, 197, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 212,220, 221

Salarios
6, 8,14, 22, 33, 34, 35, 43, 46, 48, 49, 51, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 71, 72, 78, 79, 81, 85, 87, 89, 93, 96, 97, 89, 104, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 116, 119, 129, 145, 146, 150, 157, 160, 161, 163, 165, 177, 198, 201, 203, 204, 208, 210, 219, 220, 221

Salarios mínimos
6, 14, 34, 35, 58, 60, 62, 177

Sistemas de incentivos
18, 19, 117, 220, 221

Trabajo por pieza
19, 64, 68, 70, 111, 112, 201, 204, 208, 209, 210

Trabajo por tarea
19, 63, 64, 68, 70, 109, 113, 117, 201, 202, 204, 210

Guía

Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo: Políticas y Prácticas Laborales

Las tecnologías basadas en mano de obra para obras en infraestructura se han convertido en una modalidad importante para crear empleos productivos y generadores de ingresos en muchos países en vía de desarrollo. Los métodos basados en mano de obra – usados para construir y mantener caminos, conservar suelos, brindar abastecimiento de agua e irrigación – han probado ser una alternativa viable y efectiva en comparación con aquellos basados en el empleo de equipo pesado.

La experiencia global de la OIT muestra que se ha producido infraestructura de buena calidad – con importantes ahorros en costos y moneda extranjera – cuando los programas son implementados y administrados apropiadamente. La creación de empleo productivo e infraestructura mejorada son los resultados globales de una política basada en mano de obra. Igualmente significativos son el alto nivel de participación de las comunidades locales y de los empresarios en el desarrollo de la industria de construcción local y de la infraestructura nacional.

Con las oportunidades también vienen los riesgos. La experiencia muestra que el hecho que existe la posibilidad de explotación al trabajador dificulta la aplicación a gran escala de estos programas. Con el fin de evitar el abuso y la explotación, los programas basados en mano de obra deben considerar temas laborales. Deben desarrollarse y aplicarse reglamentación de trabajo relevante. Puede hacerse un uso estratégico de los sistemas de oferta y contratación para promover mejores condiciones de trabajo. El desarrollo del sector privado debe involucrar esfuerzos especiales de capacitación en el área de la gestión para que las normas laborales básicas sean respetadas. De esta forma, los conceptos de trabajo y organización del trabajador pueden ser introducidos por primera vez a un gran número de trabajadores temporales, que ocupen empleos que requieren una baja calificación.

Esta Guía presenta la experiencia actual sobre cómo los temas laborales son abordados en relación a los programas de infraestructura intensivos en empleo. También brinda orientación sobre cómo se puede hacerse progresos en cuanto a condiciones y normases de trabajo con el involucramiento de los partícipes sociales. Secciones separadas contienen asesoría para los ministerios responsables de obras públicas, de trabajo y empleo, así como para organizaciones de empleadores y de trabajadores.

ISBN 92-2-311034-3