

**Foro de diálogo mundial sobre el trabajo
decente en la contratación pública local
para las obras de infraestructura**Ginebra
17-18 de febrero de 2009

Documento informativo

El tema principal del Foro es «Lograr el trabajo decente en la construcción a través de las adquisiciones y los contratos».

Si bien el título general hace alusión a las autoridades locales, también será importante discutir el papel que desempeñan otras autoridades gubernamentales, así como otros agentes como los bancos de desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Sin duda, el papel de las empresas privadas también es significativo, ya que ellas son las beneficiarias y ejecutoras de las adquisiciones y los contratos.

El Foro constará de una serie de mesas redondas, cada una con una o dos presentaciones sucintas (alrededor de diez minutos cada una), seguidas de debate. Los presentadores serán elegidos en función de los conocimientos que tengan sobre los temas.

El calendario provisional del Foro — incluidos los temas de las mesas redondas — es el siguiente:

Primer día

09:00–10:00	Registro
10:00–10:30	Inauguración
10:30–12:30	Mesa redonda: El Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94) de la OIT y el Programa de Trabajo Decente
12:30–14:00	Almuerzo
14:00–15:30	Mesa redonda: La contratación de obras en el contexto del Banco Mundial y el papel de otros bancos multilaterales de desarrollo
15:30–16:00	Pausa para el café
16:00–17:00	Debate de recapitulación del día

Segundo día

09:00–10:30	Mesa redonda: Las normas de desempeño de la CFI
10:30–11:00	Pausa para el café
11:00–12:30	Mesa redonda: el papel de las autoridades locales
12:30–14:00	Almuerzo
14:00–15:30	Mesa redonda: el papel de otros agentes
15:30–16:00	Pausa para el café
16:00–17:00	Debate de recapitulación del día

Antecedentes

Este Foro es fruto de los esfuerzos de colaboración que realizan desde hace tiempo la Confederación de Asociaciones Internacionales de Contratistas y la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM) para examinar las cuestiones sociales que emanan del sector de la construcción con respecto a las adquisiciones y los contratos. Estas asociaciones emitieron una declaración conjunta en noviembre de 2006 y la Confederación de Asociaciones Internacionales de Contratistas había remitido al Banco Mundial en mayo de 2005 un documento de posición que abordaba cuestiones sociales. En los últimos años el tema ha suscitado un interés creciente en la OIT, que actualmente cuenta con un grupo de referencia sobre contratación.

La contratación en la construcción

La contratación pública constituye una parte importante de la economía, ya que representa entre el 9 y el 3 por ciento del producto interno bruto (PIB) de los países en desarrollo, y aproximadamente el 20 por ciento del PIB de los países de la OCDE. Dado que el 70 por ciento de las inversiones en el sector de la construcción proviene del sector público, las políticas y las prácticas de contratación revisten gran importancia.

A menudo la oferta más baja es la que gana el contrato. En consecuencia, el licitador que se adjudica el contrato será probablemente el que paga los salarios más bajos, no proporciona equipos de seguridad o cobertura en materia de accidentes, y cuenta con el mayor número de trabajadores informales, para quienes no se pagan cargas fiscales o de seguridad social, y que en la práctica no están cubiertos por ningún tipo de protección legal o social. Las políticas de contratación pública que promueven la competencia a toda costa entre los posibles contratistas socavan el trabajo decente. El objetivo de la OIT es garantizar que todos los ofertantes cumplan con las mejores normas establecidas a nivel local para las condiciones de trabajo, esto es, las que estipulan los acuerdos colectivos, los laudos arbitrales o las leyes y reglamentos nacionales, en lugar de permitir que la política de contratación pública se caracterice por la competencia sin restricciones y la aplicación cada vez más laxa de las normas. La experiencia demuestra que esta preocupación es pertinente. Los problemas laborales son mayores en los casos en que la legislación nacional no fija un mínimo determinado de normas del trabajo vinculantes.

Los acontecimientos registrados recientemente en el campo de la contratación pública y en el mundo del trabajo han puesto de relieve la necesidad de examinar los aspectos laborales de la contratación. Cabe citar entre ellos: i) la creciente importancia de la subcontratación, las fuentes de abastecimiento global y la complejidad de la gestión de la cadena de suministro; ii) el aumento de la disponibilidad y uso de contratistas que realizan el trabajo en el marco del contrato fuera de las fronteras del país para el cual se está realizando el trabajo; iii) la creciente utilización de las concesiones y otras formas de asociaciones público-privadas; iv) el aumento de la desconcentración y la descentralización de la política de contratación pública, y v) la creciente utilización de la contratación de servicios o mano de obra exclusivamente, en particular en el contexto de la privatización, con miras a reducir los costos, pero que potencia el riesgo del trabajo no protegido.

Además de esos acontecimientos se están realizando importantes y crecientes esfuerzos a nivel internacional para aplicar las normas del trabajo a la contratación pública, y a la contratación privada en las asociaciones público-privadas. Se alude a esas iniciativas con varios apelativos, entre ellos «contratación sostenible» o «consideraciones sociales en los contratos públicos». Algunas de ellas invocan los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, otras proporcionan directrices más concretas y prácticas. Es necesario un debate a fondo para aprovechar al máximo esas oportunidades.

Los clientes, en este caso los gobiernos, deben convencerse del valor de las cláusulas de trabajo obligatorias para que los costos sociales dejen de estar sujetos a presiones competitivas. El contrato de construcción puede pasar a ser un mecanismo potencialmente importante para la aplicación de las normas del trabajo.

Hay una clara necesidad de cláusulas que remitan específicamente a las normas del trabajo que se han de incluir en los documentos de la licitación y del contrato. Debe haber un flujo claro de las responsabilidades desde el cliente, al contratista principal, los subcontratistas y los trabajadores, y todos los que se encuentran en el lugar de la obra.

El Foro mundial de diálogo tiene por objeto estudiar la viabilidad de utilizar las disposiciones contractuales para garantizar el cumplimiento de los requisitos sociales del contrato adjudicado. Esos requisitos deben incluirse en las especificaciones técnicas del contrato y en la estimación cuantitativa, de tal manera que los propietarios y los ingenieros se comprometan, por contrato y en términos financieros, a cumplirlas. En el Foro se examinarán algunos métodos prácticos de garantizar ese cumplimiento. Debe hacerse hincapié en la viabilidad y factibilidad del enfoque, teniendo en cuenta que, si bien el proceso puede ser largo, pueden lograrse progresos a través de medidas graduales. El Foro será un paso más en el camino hacia una mejora.

Mesas redondas

A continuación se presentan los temas propuestos para las mesas redondas y su importancia.

Mesas redondas 1: El Convenio núm. 94 de la OIT y el Programa de Trabajo Decente

El Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94) y la Recomendación conexas (núm. 84) son los principales instrumentos de la OIT relacionados con la contratación. Por ende, merecen ser discutidos en el Foro. Los instrumentos tienen un doble objetivo: en primer lugar, evitar que los costos laborales se utilicen como un elemento de competencia entre los licitadores de contratos públicos, exigiendo para ello que todos los licitadores respeten un mínimo determinado de normas establecidas a nivel local. En segundo lugar, garantizar que los contratos públicos no ejerzan una presión bajista sobre los salarios y las condiciones de trabajo, mediante la inserción de una cláusula en el contrato público que estipule que los trabajadores empleados para ejecutar el contrato recibirán un salario y disfrutarán de unas condiciones de trabajo no menos favorables que las establecidas para un trabajo de igual naturaleza en la región donde se efectúe el trabajo por medio de un contrato colectivo, un laudo arbitral o de las leyes y reglamentos nacionales.

Si bien hay países que han aceptado formalmente el Convenio núm. 94 y lo aplican desde el momento en que entró en vigor, hay otros que no han cumplido plenamente las obligaciones que les imponen los convenios ratificados. Cabe destacar que varios de esos países consideran que el Convenio está en aplicación por el mero hecho de que la legislación laboral nacional es de aplicación general y en consecuencia cubre el trabajo realizado en relación con el contrato público.

Esas circunstancias son motivo de preocupación teniendo en cuenta el hecho de que el Convenio núm. 94 de la OIT es el único instrumento vinculante, universal y sistemáticamente supervisado que existe en el mundo en el ámbito de la contratación pública. A la vista de los trascendentales cambios que se están produciendo en la contratación pública, ¿qué debería hacer la OIT?

La OIT llevó a cabo recientemente un Estudio general sobre el Convenio núm. 94 y la Recomendación conexas. La primera mesa redonda del Foro se consagrará a examinar la aplicación del Convenio núm. 94 y la reciente discusión del Estudio general que se llevó a cabo durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008.

Mesa redonda 2: La contratación de obras en el contexto del Banco Mundial y el papel de otros bancos multilaterales de desarrollo

Los órganos del Banco Mundial que conceden préstamos al sector público, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), han incluido las normas fundamentales del trabajo como condiciones para la financiación de los proyectos. Además, algunos bancos regionales han puesto en marcha sus propios procedimientos para adoptar las normas fundamentales del trabajo como condición para la financiación de los proyectos. Es un proceso muy importante, ya que los gobiernos nacionales — y de manera creciente también los gobiernos locales — utilizan una gran parte de los fondos suministrados por el Banco Mundial y los bancos regionales para fines de contratación.

Mesa redonda 3: Normas de desempeño de la CFI

La Corporación Financiera Internacional (CFI) es el órgano del Grupo del Banco Mundial que concede préstamos al sector privado. En abril de 2006 instauró una nueva Norma de Desempeño 2, en virtud de la cual los clientes de la CFI se comprometen a respetar la legislación nacional y las normas internacionales relativas a:

- la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva;
- la no discriminación y la igualdad de oportunidades;
- la eliminación del trabajo infantil;
- la eliminación del trabajo forzoso;
- los despidos – requisito de contar con un plan de despidos;
- las relaciones de trabajo – documentación y comunicación de las condiciones;
- las condiciones de trabajo – observancia de los acuerdos de negociación colectiva y de la legislación nacional en relación con la remuneración, las horas de trabajo y la salud y seguridad en el trabajo;
- los mecanismos de presentación de quejas y denuncias – a los que han de poder recurrir los trabajadores;
- la política de recursos humanos – también se espera que el cliente haya establecido una política en materia de recursos humanos;
- la política se aplica a los trabajadores autónomos, a la mano de obra subcontratada, los subcontratistas y los proveedores.

Aunque la contratación se gestiona en su mayor parte a través de los gobiernos, es importante comprender cómo la CFI realiza la contratación directamente con el sector privado, dada la importancia internacional del Banco Mundial en general y de la CFI en particular. Además, también es importante señalar que la CFI precedió al BIRF y a la AIF en lo que se refiere a las normas del trabajo.

Mesa redonda 4: El papel de las autoridades locales

Las autoridades locales están desempeñando un papel creciente en la contratación pública, debido a la tendencia generalizada hacia la descentralización de la autoridad. Por lo tanto, también es importante discutir más a fondo la contratación a nivel municipal — una cuestión que se sumaría a los recientes esfuerzos de la OIT por estrechar sus relaciones con los gobiernos locales.

Mesa redonda 5: El papel de otros agentes y/o cuestiones conexas

La última mesa redonda brindará la oportunidad de discutir una serie de temas, como el papel estratégico de los representantes de los trabajadores y de los empleadores, el conjunto de documentos de licitación normalizados de la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC), y otros temas propuestos por los participantes.