

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**La dimensión sectorial de la labor
de la OIT****La actual crisis económica mundial:
aspectos sectoriales****Introducción**

1. Tras las discusiones llevadas a cabo por el Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2008, se propuso que la OIT vigilara el impacto de la crisis y sus consecuencias posibles en el marco sectorial. En el presente informe, elaborado entre diciembre de 2008 y principios de febrero de 2009, se examina sobre todo dicho impacto respecto del empleo, a partir de una diversidad de fuentes, entre ellas los informes de los medios de comunicación, la información proporcionada por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y documentos recientes de la OIT. Dada la rápida evolución de la crisis, es probable que haya que modificar las cifras y volver a examinarlas. El informe se centra en dos de los sectores más gravemente afectados: el automotriz y el de la construcción, a fin de brindar visiones panorámicas de las novedades en el mercado de trabajo de ambos sectores, análisis sobre problemas laborales específicos y posibles medidas políticas para los mandantes de la OIT. En las observaciones finales se enumeran los desafíos de política general.
2. El Foro de diálogo mundial sobre el impacto de la crisis financiera en los trabajadores del sector financiero (24-25 de febrero de 2009) abarcó otro sector clave. La Oficina vigila el impacto sectorial de la crisis y se está llevando a cabo el examen de otros sectores (comercio, textiles/indumentaria, turismo, educación, servicios públicos y salud). Se prevé informar acerca de las novedades en estos sectores durante la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2009.

Evaluaciones sectoriales

A. Sector automotriz

Situación anterior a la crisis y tendencias prevalecientes

3. En 2004, las empresas automotrices de montaje y de fabricación de componentes empleaban a 8,4 millones de personas en todo el mundo (Europa Occidental: 2,3 millones; China: 1,65 millones; América del Norte: 1,12 millones; Federación de Rusia: 0,76 millones y Japón: 0,73 millones), que producían 44,5 millones de automóviles para pasajeros. Esa producción ascendió a 53 millones en 2007. Sin embargo, durante el mismo período, también se incrementó la relación de automóviles producidos por empleado, ya que muchos empleos correspondían a las fábricas nuevas, donde el coeficiente de mano de obra es relativamente bajo, y además se consiguió incrementar la eficacia de las plantas existentes. La cifra mundial probable de empleos en la producción automotriz a finales de 2007 fue de casi 10 millones de personas.
4. Entre las tendencias principales del sector antes de la crisis cabe mencionar:
 - reubicación geográfica: de los países occidentales y el Japón hacia Brasil, la Federación de Rusia, India, China y otros países con bajos costos laborales;
 - mayor interdependencia de las empresas, ya que los fabricantes de componentes aportaban el 65-70 por ciento del valor agregado;
 - aumento de costos debido al cumplimiento con límites de emisión y normas de seguridad cada vez más estrictos;
 - precios inestables de los combustibles, con la consiguiente disminución de la demanda de vehículos con márgenes elevados de rentabilidad.
5. Estas tendencias guardan relación con la crisis actual del sector en tres aspectos específicos:
 - como resultado de los incentivos otorgados anteriormente por el Gobierno al sector, se desarrolló una capacidad que no se utiliza totalmente. Este exceso de capacidad, calculado en unos 34 millones de automóviles, resulta agravado por una ola reciente de construcción de nuevas fábricas;
 - la estructura de la cadena de valor y el sistema de producción «justo a tiempo» han aumentado el riesgo de que la quiebra de empresas se contagie aceleradamente;
 - las filiales financieras de los fabricantes de automóviles sufrieron inmediatamente los efectos de la restricción de créditos, aun antes de que la crisis financiera afectara a la «economía real».

Panorama de la crisis

6. A partir de mediados de 2008 la crisis financiera mundial afectó con toda su gravedad al sector automotriz. Ese año, la venta de automóviles todavía aumentó en China y Brasil, no varió en Alemania y Francia y disminuyó pronunciadamente en el Japón y los Estados Unidos. Las cifras de ventas correspondientes a 2008 descendieron de manera notable

respecto de diciembre de 2007: el 50 por ciento en España, 35 por ciento en los Estados Unidos, 22 por ciento en Japón, 7 por ciento en China y 14 por ciento en Brasil ¹. La producción y demanda respecto de todos los tipos de vehículos es notablemente inferior en 2009. Se espera que las ventas descieran un 10 por ciento más. China y la India pueden registrar aumentos moderados en 2009, mientras que se esperan nuevos descensos pronunciados en Europa, América del Norte y Japón. Una encuesta llevada a cabo en enero de 2009 entre los ejecutivos de las empresas proveedoras ha anticipado un 27 por ciento de disminución en la producción durante 2009 en América del Norte y un 21 por ciento en Europa. Se prevé que las ventas en todo el mundo habrán de disminuir entre un 11 y un 13 por ciento ². Esto agravaría aún más la situación de exceso de capacidad; actualmente la producción mundial apenas llega a aproximadamente el 75 por ciento del nivel registrado en enero de 2008.

7. Si la producción automotriz mundial a principios de 2008 llegó a casi 10 millones, y se supone que las empresas eliminarán empleos en proporción a la producción, los puestos de trabajo que se perderían durante el próximo año podrían superar el millón. Esto podría tener repercusiones que excederían el marco de las empresas de montaje y de fabricación de componentes. Para 2009, los cálculos realizados por Asociación Europea de Fabricantes de Componentes prevén la pérdida, sólo en Europa, de más de un millón de puestos de trabajo.
8. En ningún lugar es más evidente la crisis que en el Estado de Michigan, en los Estados Unidos, un centro de fabricación de automóviles desde el decenio de 1920. General Motors (GM), Ford y Chrysler, las tres grandes empresas, han visto su participación en el mercado y sus utilidades reducidas por «transplantes» extranjeros y por la competencia de importaciones. La supervivencia de GM y de Chrysler no está garantizada, a pesar de préstamos del Tesoro de los Estados Unidos por un valor de 17.000 millones de dólares, 25.000 millones en garantías de préstamos reestructurados de bajo interés, y una posible alianza de Chrysler con el grupo Fiat. En los Estados Unidos podrían perderse hasta tres millones de empleos (directos, indirectos y por cesión de filiales) si las dos empresas y Ford, que se halla en situación precaria, interrumpieran su producción al mismo tiempo, arrastrando con ellas a la mayor parte de la cadena de suministro de automóviles del país ³.
9. Como resultado de las negociaciones con el Sindicato de Trabajadores Unidos de la Industria Automotriz, se han cerrado los denominados bancos de empleo de Chrysler y de GM, dejando sin trabajo a 2.200 personas. Aún no han concluido (principios de febrero) las negociaciones con Ford sobre el mismo tema ⁴.

¹ «World cars: The Big Chill», *Economist Intelligence Unit*, 16 de enero de 2009.

² Según Carlos Ghosn, Director Ejecutivo de Renault y Nissan, citado en: detnews.com, 26 de enero de 2009; y Peter Kelly de J.D.Power, autointernationaal.nl, 29 de enero de 2009.

³ Center for Automotive Research memorandum: «The Impact on the U.S. Economy of a Major Contraction of the Detroit Three Automakers,» 4 de noviembre de 2008, en: www.cargroup.org/documents/FINALDetroitThreeContractionImpact_3__002.pdf.

⁴ «GM suspenderá el controvertido «banco de empleos», *Noticias de Yahoo (AP)*, 28 de enero de 2009.

- 10.** En 2007, las empresas de montaje y de fabricación de componentes empleaban a casi 190.000 personas en Michigan. En diciembre de 2008 esa cifra descendió a 153.000. La disminución entre diciembre de 2007 y diciembre de 2008 fue del 10,6 por ciento respecto del montaje y del 22,2 por ciento respecto de la fabricación de partes. En diciembre de 2008 ⁵ el desempleo en Michigan aumentó el 10,6 por ciento.

Nuevas cuestiones, políticas gubernamentales y medidas adoptadas en el sector

- 11.** Las primeras respuestas ante el descenso de las ventas en el sector automotriz han sido el cierre provisional de las plantas de los proveedores y de las instalaciones de montaje en todo el mundo, y la reducción de los empleos temporales. Los trabajadores no permanentes (por ejemplo, los que tienen contratos de duración determinada, los temporeros, los contratados a través de agencias y otras modalidades de carácter no permanente) son los primeros en perder sus empleos y a menudo no reúnen las condiciones para recibir subsidios de desempleo. Por ejemplo, Toyota decide interrumpir su producción en Japón durante 11 días de febrero y marzo y despedir temporalmente a la mitad de sus trabajadores temporeros ⁶.
- 12.** En todo el mundo, dos tercios de los automóviles se adquieren a crédito. Por lo tanto, la crisis financiera tiene repercusiones inmediatas respecto de la venta de automóviles. Por otra parte, es relativamente fácil aplazar su adquisición en caso de que los compradores pierdan confianza en su propia situación económica.
- 13.** La crisis del sector automotriz se está extendiendo rápidamente a la cadena de suministros, a otros sectores y a los servicios. Los sistemas de inventario «justo a tiempo», utilizados en todo el sector automotriz, significan que las órdenes de componentes para automóviles descienden junto con la demanda de automóviles. La crisis financiera agrava el problema, especialmente para las pequeñas y medianas empresas. El sector automotriz es un consumidor importante de acero; la disminución de la producción automotriz puede significar la reducción de la demanda mundial de acero en otro uno por ciento en 2009.
- 14.** Los compradores más importantes de automóviles en los Estados Unidos son las empresas de alquiler de coches, que adquieren 1,8 millones de unidades por año. Su mercado está retrocediendo y tienen problemas para vender sus automóviles usados ⁷.
- 15.** Las medidas gubernamentales pueden agruparse en las categorías siguientes:

- Mantenimiento de la solvencia y liquidez de la empresa (a corto plazo).

La intervención del Gobierno en los Estados Unidos se ha centrado en prestar asistencia a los balances generales de los fabricantes de automóviles a través de garantías de crédito y de préstamos directos. En Europa, los planes gubernamentales que se están examinando incluyen la provisión directa de fondos. En Francia, tales planes suponen la ayuda financiera directa de hasta 7.700 millones de dólares de los Estados Unidos para las empresas de montaje de automóviles, con la condición de que no se cierren las plantas de las empresas beneficiarias. El Gobierno español considera la posibilidad de aplazar los pagos en materia de seguridad social para las

⁵ Oficina de estadísticas de los Estados Unidos: «Automotive Industry: Employment, Earnings, and Hours», en <http://www.bls.gov/bls/auto.htm>.

⁶ «World cars: The Big Chill», *op. cit.*

⁷ «Rental-Car Firms Seek a Bailout», *Wall Street Journal*, 29 de enero de 2009.

empresas en dificultades⁸. La propiedad extranjera de las instalaciones de montaje en la mayoría de los países fabricantes de automóviles constituye una restricción a la buena voluntad de los gobiernos para brindar ayuda específicamente destinada al sector, aunque no en cuanto a su disposición en materia de incentivos para las inversiones internas. Las medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea pueden ser examinadas por la Comisión Europea.

- Estímulo de la demanda de automóviles (a corto plazo) y enfoque en objetivos ambientales tales como la fabricación de vehículos más respetuosos del medio ambiente (a largo plazo).

Las propuestas presentadas en Alemania, los Estados Unidos y Francia otorgan incentivos a los compradores de automóviles nuevos y menos contaminantes y al cambio de las viejas unidades.

- Medidas centradas en el empleo, la protección social, el salario mínimo y el desarrollo de capacidades de los empleados (de corto a mediano plazo).

En Europa, se brinda asistencia especial para su colocación a los trabajadores cuyos empleos corren riesgo de ser suprimidos o gravemente afectados por la recesión. Esta asistencia puede incluir servicios especiales de reincorporación en el lugar de producción, la facilitación del cambio a nuevos empleos y medidas para evitar el efecto traumatizante de un desempleo manifiesto. En los Estados Unidos se está examinando la posibilidad de cubrir la asistencia médica de los trabajadores que hayan perdido sus derechos respecto de planes privados de salud. El Gobierno de Tailandia prevé asignar 1.000 millones de baht (28 millones de dólares de los Estados Unidos) a la formación de 40.000 trabajadores del sector de la fabricación de componentes para automóviles, que se cree que habrán de perder sus empleos⁹.

- 16.** Para los trabajadores, la crisis ha acarreado despidos, trabajo con jornada reducida, presión para la disminución de salarios, y restricción de las prestaciones. En Canadá, el Sindicato de Trabajadores del Automóvil (CAW) está dispuesto a iniciar negociaciones abiertas con GM, Ford y Chrysler, si bien se halla en el primero de un contrato de tres años¹⁰. En Argentina, el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) ha negociado acuerdos con Renault y GM respecto de la no renovación de los contratos de los trabajadores con contrato temporal y de la rotación para la reducción de horas de trabajo¹¹. En Samwoo Precision Industries, pequeña empresa fabricante de componentes para automóviles de la República de Corea, la dirección ha anunciado planes para reducir la cantidad de trabajadores temporales. El sindicato propuso un plan alternativo, que fue aprobado por la dirección de la empresa, según el cual los 40 trabajadores de plantilla se turnan para tomar dos semanas de vacaciones, permitiendo así que la empresa conserve 18 trabajadores con contrato temporal¹².

⁸ «El automóvil podrá aplazar las cuotas a la Seguridad Social», <http://elpais.com>, 30 de enero de 2009.

⁹ «40,000 auto parts jobs face the axe», *Bangkok Post*, 21 de enero de 2009.

¹⁰ «Canadian Auto Workers to Reopen Talks», *New York Times*, 30 de enero de 2009.

¹¹ «Argentina cars: A good year turned sour», *Economist Intelligence Unit*, 15 de enero de 2009.

¹² «Korean metalworkers show solidarity in tough times», en: <http://www.imfmetal.org/main/index.cfm?n=47&l=2&c=18887>.

Medidas posibles

17. Cuando se examinen medidas para el sector, deberían tenerse en cuenta las cuestiones de índole política que figuran a continuación:

- *Condicionalidad social.* Es muy difícil prever la duración de la crisis, que tiene efectos desproporcionados para el sector. Si se modifica la fuerza de trabajo de modo que refleje plenamente el subempleo actual, se producirá una pérdida de puestos de trabajo en gran escala. Esto no sólo representará un cambio social importante, sino que también privará al sector de recursos laborales valiosos una vez que la economía se recupere. Por consiguiente, existen razones para reducir la amplitud de los despidos, por ejemplo mediante el pago de subsidios de desempleo parciales o de subvenciones por jornada reducida. Como mínimo, el apoyo gubernamental podría estar restringido a las empresas que faciliten la adopción de tales sistemas flexibles, a través del diálogo social. Resultaría inadecuado reducir los derechos de los trabajadores en medio de una recesión, pues de ese modo se debilitarían aún más las relaciones de trabajo así como las condiciones de empleo, lo que afectaría la confianza de los consumidores y la adquisición de una amplia gama de bienes, entre ellos los automóviles nuevos o usados. También sería injusto, puesto que se penalizaría a las víctimas inocentes de la crisis.
- *Necesidad de evitar las medidas proteccionistas.* Existe un riesgo de escalada de las medidas gubernamentales de sostén, ya que cada país trataría de mejorar la situación competitiva de su sector. Esto significaría un importante despilfarro de recursos presupuestarios. Cierta condicionalidad de orden social y ambiental podría ayudar a disminuir el riesgo. Sin embargo, sigue siendo necesaria una vigilancia permanente.
- *Apoyo a las pequeñas empresas.* Mientras que gran parte de la atención de los medios se centra en las empresas importantes, es posible que las pequeñas empresas proveedoras de componentes y otros insumos resulten seriamente afectadas. Las pequeñas empresas dependen para su sobrevivencia del crédito bancario, que actualmente no está disponible. Por el contrario, las grandes empresas tienen acceso a los mercados de bonos y una mayor influencia para obtener apoyo gubernamental. Unas medidas de carácter general para revigorar el sistema crediticio serían especialmente valiosas para las pequeñas empresas.

18. En la medida de lo posible la OIT debería alentar la adopción, entre otras, de las medidas destinadas a mitigar los efectos de la crisis que se indican a continuación:

- *Actividades para fomentar la confianza entre la dirección y los empleados.* Cualquier solución para mitigar la crisis tiene mayor eficacia si se negocia entre los interlocutores sociales. Las conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo, el diálogo social, los derechos en el trabajo y las relaciones laborales en la industria de la fabricación de material de transporte, de 2005, subrayan que «el diálogo social debería ser una característica permanente en la industria automotriz»¹³.
- *Podrían iniciarse programas para reducir al mínimo posible los despidos y para conservar a los trabajadores.* Tales programas pueden incluir prestaciones a cargo de los gobiernos, planes de seguridad social y acuerdos para compartir el trabajo dentro de las empresas, y también deberían abarcar a las pequeñas y medianas empresas. Unos programas específicos podrían centrarse en la pérdida de puestos de trabajo en el sector, sobre todo si los trabajadores tienen características similares (caso para programas específicos de formación) o se hallan en regiones de depresión económica.

¹³ Véase *Nota sobre las labores* (documento TMTEM/2005/9), párrafo 13 de las Conclusiones.

- Debería hacerse hincapié en la educación e información relativas a cuestiones de protección social, a fin de permitir que los trabajadores ejerzan sus derechos sociales; el acceso real a ellos a menudo se ve dificultado por la falta de conocimientos y de información.
- «Se debería sistematizar la investigación, la recolección de datos y el seguimiento de la situación para dar alertas tempranas y aliviar la carga de la política social.»¹⁴.
- La crisis económica puede convertirse en una oportunidad para reducir la huella ambiental dejada por el sector del carbón y crear nuevos empleos verdes. Muchas medidas ya adoptadas por los gobiernos favorecen las inversiones en vehículos más respetuosos del medio ambiente. La producción de tales vehículos requiere más fondos para investigación y personal altamente calificado. Por consiguiente, debe hacerse especial hincapié en la formación profesional. Será necesario contar con un plan estrechamente coordinado entre todos los actores principales del sector, a fin de lograr el máximo impacto económico y social y evitar el riesgo de brindar beneficios sin contrapartida.

B. Construcción

Situación anterior a la crisis y tendencias prevalecientes

19. Entre las tendencias más importantes y los factores estructurales que han de examinarse figuran los siguientes:
- La parte del sector de la construcción en el mercado del trabajo varía, de aproximadamente un 5 por ciento a un 8 por ciento en los países desarrollados más importantes, hasta una cifra de dos dígitos en algunos países en desarrollo. Se ha calculado que la creación indirecta de empleos en el sector es de aproximadamente dos a uno. El sector de la construcción es uno de los mayores empleadores en todo el mundo, y una importante puerta de entrada para los nuevos demandantes de empleo, sobre todo de los que no poseen calificaciones.
 - Existe una antigua tradición de servirse tanto de la movilidad laboral interna como de la migración internacional, que se ha intensificado desde 2000. El elevado número de trabajadores ocasionales y las dificultades experimentadas por los trabajadores migrantes han afectado la afiliación a los sindicatos.
 - En cuanto al volumen de la producción y el número total de trabajadores, el sector tiene características cíclicas, con una tendencia al alza en muchos países entre 2000 y 2008. El auge económico registrado en muchos países industrializados y otros tales como China, India, Federación de Rusia, Brasil y los Estados del Golfo, ha hecho aumentar la fuerza de trabajo del sector de la construcción en todo el mundo.
 - Durante los últimos 30 años se ha registrado en el sector un gran incremento del trabajo temporal y de la subcontratación laboral. Las variaciones en la demanda, la base de proyecto de la construcción y la generalización del uso del sistema de contratación hacen que resulte difícil para los contratistas contar con un flujo sostenido de trabajo que les permitiría asegurar la continuidad al empleo.

¹⁴ *Idem*, párrafo 7.

Panorama de la crisis

- 20.** La construcción ha sido gravemente afectada por la crisis, que ha acelerado o acentuado un posible descenso cíclico de la actividad. Se calcula que durante 2008 perdieron sus puestos de trabajo unos 5 millones de trabajadores de la construcción ¹⁵.
- 21.** La crisis financiera mundial mostró sus primeros síntomas en el mercado interno de hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos. La tasa de desempleo en el sector llegó al 12,7 por ciento en noviembre de 2008, con un aumento del 8,2 por ciento en agosto, cifras que representan la pérdida de más de 30.000 puestos de trabajo en tres meses. Entre septiembre de 2006 y el último trimestre de 2008, se suprimieron unos 780.000 puestos de trabajo ¹⁶.
- 22.** Los datos correspondientes a otros países ilustran aún más sobre el impacto de la crisis respecto del empleo en el sector de la construcción. El mercado inmobiliario en España comenzó su caída a mediados de 2007, tras un vigoroso período de crecimiento y, según estimaciones, durante 2008 se perdieron unos 500.000 puestos de trabajo en la construcción ¹⁷. Irlanda, que también contaba con un pujante mercado inmobiliario desde 2000, durante 2008 perdió entre el 15 y el 20 por ciento de los puestos de trabajo en la construcción (unos 50.000 empleos) ¹⁸. En el Reino Unido, la tasa de empleo descendió cada mes a partir del primer trimestre de 2008, con una pérdida acumulada de más de 100.000 empleos ¹⁹. En los Estados del Golfo, los cálculos indican que en 2008 fueron despedidos por lo menos 150.000 trabajadores extranjeros ²⁰. Se han señalado despidos temporales en todas partes, incluidos Australia, Congo, Ghana, Kenya ²¹ y Sudáfrica ²². La situación en el Caribe incluye la interrupción de importantes proyectos de construcción de centros turísticos en las Bahamas y la República Dominicana ²³.
- 23.** En los países más importantes de Asia, el empleo recibió gran impulso como resultado de importantes inversiones en infraestructura (en 2008, Juegos Olímpicos de China, Juegos Asiáticos en India), además de elevadas tasas de crecimiento en estos países. A pesar de ello, se ha informado acerca de despidos temporales en países como China, donde de entre los 9,9 millones de trabajadores urbanos y los 28,7 millones de trabajadores migrantes del

¹⁵ Según datos de los países de la OCDE, los países del Golfo, Federación de Rusia, China e India (referencias en las notas de pie de página que figuran más adelante).

¹⁶ Oficina de Estadísticas de los Estados Unidos, Sector de la Construcción NAICS 23, Informe de 19 de diciembre de 2008.

¹⁷ «Spanish unemployment surges above 3 million», *Financial Times*, 8 de enero de 2009.

¹⁸ Datos de FAS (Irish Training and Employment Authority), en *Irish Independent*, 16 de mayo de 2008.

¹⁹ «UK construction industry hits new low», *Financial Times*, 5 de enero de 2009.

²⁰ Agencia France Presse, 27 de diciembre de 2008.

²¹ ICM (Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera): «International financial crisis and its impact on the construction, wood and forestry industries, some findings,» Documento de información, 2008.

²² Reuters: «M&R sacks 1 400 workers,» en: <http://www.moneyweb.co.za/mw/view/mw/en/page40?oid=244821&sn=Detail>, 11 de diciembre de 2008.

²³ Caribbean Net News, 19 de noviembre de 2008.

sector, más del 10 por ciento de ellos han perdido su empleo en 2008²⁴. Si bien las perspectivas de expansión a largo plazo para China siguen siendo importantes²⁵, los paquetes de estímulo recientemente anunciados por el Gobierno sólo habrán de brindar un impulso a corto plazo, porque la acumulación de exceso de oferta es tal que la demanda seguirá siendo inferior a ella durante algunos años.

24. Los trabajadores migrantes han resultado especialmente afectados por la crisis, como lo demuestra la situación de los trabajadores migrantes de Asia en los Estados del Golfo. De modo semejante, en China, grandes cantidades de migrantes internos han regresado a sus hogares tras perder sus empleos en la construcción²⁶. La Federación de Rusia constituye otro ejemplo, ya que más de 20.000 trabajadores turcos fueron enviados a su país, donde tienen pocas posibilidades de conseguir trabajo²⁷. En Ekaterinburgo, una ciudad industrial clave, muchos trabajadores migrantes tajik no han percibido sus salarios durante más de tres meses, y las deudas acumuladas de los contratistas superan los 400.000 dólares de los Estados Unidos²⁸. Los trabajadores que corren riesgo de ser víctimas de violaciones de los derechos humanos y laborales son a menudo mujeres, especialmente trabajadoras domésticas, trabajadores migrantes en situación irregular, personas objeto de tráfico y jóvenes migrantes. El agravamiento de las desigualdades socioeconómicas puede hacer aumentar la vulnerabilidad ante el VIH de los trabajadores migrantes y las comunidades vecinas.
25. Las previsiones para 2009 señalan nuevas pérdidas de puestos de trabajo debido al aplazamiento o cancelación de proyectos. En los Estados Unidos, por ejemplo, dos tercios de las empresas de construcción de carácter no residencial prevén despidos en 2009, que llevarían a un descenso del 30 por ciento en el número de empleos en ese segmento, que se calcula que representa aproximadamente un cuarto de los gastos en construcción, y que podría traducirse en la pérdida de 600.000 puestos de trabajo²⁹.
26. En el Reino Unido, el Royal Institute of Chartered Surveyors prevé la posible pérdida de 300.000 empleos para 2009, lo que aproximadamente equivale al 10 por ciento de la fuerza de trabajo del sector. Las previsiones para 2009 en el sector de la construcción de Alemania se refieren a la pérdida de 100.000 puestos de trabajo³⁰, y para Indonesia los cálculos ascienden a 1.500.000 empleos³¹.

²⁴ *South China Morning Post*, 14, 15 y 19 de noviembre de 2008 y «Spectre of 50 Million Job Losses Looms in China», *The Australian*, 19 de enero de 2009.

²⁵ Según la OCDE.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Sinan Inkici, «Recession Looms for Turkish Economy as Job Losses Accelerate», *Hurriyet Daily News*, 18 de diciembre de 2008.

²⁸ Novosti: «Construction workers strike in Urals city amid financial crisis», 1.º de diciembre de 2008, en <http://www.en.rian.ru/russia>.

²⁹ «Associated General Contractors of America», www.agc.org, 8 de enero de 2009. La cifra de 600.000 se obtiene a partir de las participaciones indicadas en el texto.

³⁰ «Am Rande des Abgrunds: Prognose der wirtschaftlichen Lage 2009», *IMK Report*, diciembre de 2008.

³¹ <http://www.MySinChew.com>, 22 de diciembre de 2008.

27. Habida cuenta de las elevadas posibilidades de que el desempleo continúe aumentado, existe un riesgo generalizado de que se pierda personal calificado, que llevará años sustituir. Se han señalado otros problemas relacionados con la crisis, tales como las reclamaciones, huelgas, reducción de salarios y deterioro de las condiciones de trabajo. Mientras que algunos programas de salud, tales como el de prevención del VIH, corren riesgo de perder categoría, ellos son importantes para la protección de los derechos y el mantenimiento de la productividad. También se debería prestar atención a fin de evitar toda situación que comprometa la seguridad y la salud de los trabajadores, especialmente de la construcción que, por su propia naturaleza, es uno de los sectores más peligrosos.

Nuevas cuestiones, políticas gubernamentales y medidas adoptadas en el sector

28. Cabe señalar que se ha desplegado una serie de esfuerzos para hacer frente a la crisis. La construcción depende en gran medida de la capacidad de endeudamiento de los clientes, uno de los principales problemas de la crisis. A principios de 2009, los debates sobre políticas se están centrando en los medios para «forzar» a las instituciones de crédito a conceder préstamos. La vivienda podría ser uno de los primeros sectores en beneficiarse de ello, aunque es improbable que esto ocurra antes de 2010.
29. En un programa conjunto para 2008-2011, acordado entre la Federación Europea de los Trabajadores de la Construcción y la Madera y la Federación Europea de la Industria de la Construcción, se incluye un tema sobre el empleo y, al mismo tiempo, los sindicatos de la construcción hacen campaña para que los gobiernos reduzcan la edad de jubilación, prohíban las horas extraordinarias e inviertan en proyectos de infraestructura para generar empleos ³².
30. En noviembre de 2008 se firmó en Ucrania un nuevo convenio colectivo nacional destinado al sector de la construcción. Según el presidente del sindicato de trabajadores del sector, el acuerdo contribuirá a que los trabajadores salgan de la crisis mediante la protección de la remuneración, los puestos de trabajo, y la seguridad y salud en el trabajo. Se firmó un memorando sobre la crisis entre el Ministro de Desarrollo Regional y Construcción de Ucrania, el sindicato de trabajadores de la construcción y las principales empresas del sector ³³.
31. El Royal Institute of Chartered Surveyors ha propuesto que el Gobierno británico cree un nuevo puesto de funcionario superior a cargo del sector de la construcción, a fin de garantizar que se efectúan los gastos prometidos para el ejercicio financiero 2009-2010 ³⁴. En otros países, ciertos grupos del sector han venido ejerciendo presión para que se apliquen medidas concretas, desde reducciones y exenciones de impuestos indirectos hasta la creación de grupos mixtos públicos y privados destinados a prestar asistencia al sector de la construcción ³⁵.

³² Entrevista a la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera.

³³ Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera: «Ukraine: New National collective agreement in construction», en <http://www.bwint.org/default.asp?index=2005 &Language=EN>.

³⁴ «CBI Construction Council calls for further action to move credit markets», 15 de enero de 2009, en www.cbi.org.uk.

³⁵ «Financial crisis to be faced with unity, solidarity, continuity», Tanjug (Agencia de Noticias de Serbia), 12 de enero de 2009; «US, building bridges and roads to everywhere», *Financial Times*, 19 de enero de 2009.

32. Varios gobiernos han emprendido políticas relacionadas con inversiones directas en la construcción y/o medidas dirigidas a prestar asistencia a las empresas (véase el cuadro)³⁶. Los proyectos de infraestructura (y, por ende, de generación de empleo) constituyen una proporción considerable de los paquetes de estímulo. España es un buen ejemplo de ello, pues su Gobierno ha establecido, en el contexto del diálogo social en curso, un paquete de estímulos que incluye medidas directas de creación de empleo, así como la construcción de 996.000 viviendas individuales y proyectos relacionados con infraestructuras para los próximos cuatro años³⁷.

Paquetes de estímulos: componente de infraestructura

País o región	Fecha	Fondos para infraestructura
Alemania	Diciembre de 2008 – enero de 2009	14.000 millones de euros
Australia	Diciembre de 2008	2.500 millones de dólares australianos
Brasil	Enero de 2009	67.800 millones de reales
Canadá	Enero de 2009	Paquete total de 30.000 millones dólares canadienses*
Chile	Enero de 2008	700 millones de dólares de los Estados Unidos
China	Noviembre de 2008	540.000 millones de dólares de los Estados Unidos
Hong Kong, China	Sin datos	Paquete total de 4.200 millones de dólares de Hong Kong*
República de Corea	Noviembre de 2008	7.800 millones de dólares de los Estados Unidos
Egipto	Diciembre de 2008	Paquete total de 15.000 millones de libras egipcias*
España	Sin datos	9.000 millones de euros
Estados Unidos	Enero de 2009	180.000 millones de dólares de los Estados Unidos
Francia	Sin datos	10.500 millones de euros
Hungría	Sin datos	Paquete total de 1,4 billones de forint húngaros*
India	Diciembre de 2008 – enero de 2009	33.500 millones de dólares de los Estados Unidos
Israel	Noviembre de 2008	11.200 millones de nuevos sheqalim
Italia	Sin datos	16.600 millones de euros
Japón	Agosto-diciembre de 2008	Paquete total de 12 billones de yen*
Malasia	Noviembre de 2008	910 millones de dólares de los Estados Unidos
Países Bajos	Sin datos	Paquete total de 6.000 millones de euros*
Perú	Diciembre de 2008	Paquete total de 3.300 millones de dólares de los Estados Unidos*
Portugal	Sin datos	Paquete total de 6.600 millones de euros*
Reino Unido	Noviembre de 2008	Paquete total de 20.000 millones de libras esterlinas*
Federación de Rusia	Sin datos	Paquete total de 20.000 millones de dólares de los Estados Unidos*
Singapur	Enero de 2009	4.400 millones de dólares singapurenses
Suecia	Diciembre de 2008	1.000 millones de coronas suecas
Suiza	Sin datos	Paquete total de 0,9 millones de francos suizos*

³⁶ Fuente: Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC): «Fiscal Stimulus Package Survey 2009», en <http://www1.fidic.org/about/infra09/>.

³⁷ Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC): «Worldwide inventory of infrastructure spending and plans», 21 de enero de 2009.

País o región	Fecha	Fondos para infraestructura
Tailandia	Enero de 2009	Paquete total de 115.000 millones de baht*
Unión Europea	Diciembre de 2008	173.000 millones de euros para medidas adicionales
Viet Nam	Sin datos	3.000 millones de dólares de los Estados Unidos

* Indica que en el paquete no se ofrecieron datos concretos sobre el componente de infraestructura

Medidas posibles

33. Habida cuenta de la importancia del sector de la construcción para el empleo, en particular para los pobres, y dado que las autoridades gubernamentales iniciarán un gran número de programas de infraestructura como parte de sus planes de recuperación de empleos, en las políticas y programas se debería prestar especial atención a las siguientes cuestiones:
- garantizar que en los contratos de adquisición de bienes y servicios que se utilicen para canalizar los paquetes de estímulos se tomen en consideración las empresas que operan en un marco de transparencia y competitivo y al mismo tiempo respetan las normas del trabajo;
 - fomentar el diálogo social a fin de examinar la mejor manera de utilizar los contratos en interés de la reorganización de las empresas, el empleo y las condiciones de trabajo en la construcción;
 - desarrollar un sistema destinado a vigilar el impacto de la crisis en el sector, recopilar buenas prácticas sobre el modo de abordar sus aspectos laborales, económicos y sociales, y compartir información con los interlocutores sociales y los gobiernos;
 - realizar investigaciones sobre nuevas soluciones que contribuyan a hacer frente a la crisis en el sector, inclusive en los regímenes de seguridad social destinados a ofrecer protección a sus trabajadores. Por ejemplo, aunque los paquetes de estímulo previstos se centran en gran medida en las nuevas construcciones, la crisis también afecta a las reparaciones y el mantenimiento, actividades en las que se emplea mucha mano de obra;
 - promover sinergias entre la iniciativa de empleos verdes y las posibles soluciones a la crisis. La construcción ocupa un lugar protagónico en el programa de empleos verdes, y se deberían estudiar las posibilidades de atraer financiación «verde» hacia el sector;
 - alentar el diálogo social en el sector, a fin de abordar los aspectos laborales y sociales de la crisis, prestando particular atención a los países más necesitados, los trabajadores ocasionales y migrantes y las empresas pequeñas;
 - determinar las sinergias existentes entre las propuestas actuales relativas al desempleo en general y las propuestas específicas del sector de la construcción;
 - velar por que no se menoscabe la protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

Observaciones finales: desafíos de política general

34. La dependencia de los sectores del automóvil y de la construcción del sector financiero ha hecho que aquellos se cuenten entre las primeras víctimas de la crisis, y que su reactivación dependa en parte del éxito de las políticas para restablecer el sistema bancario

mundial³⁸. Los trabajos de corta duración y a tiempo parcial y la suspensión temporal de la producción han evitado que se pierda un gran número de empleos a tiempo completo en el sector del automóvil pero esas no son, en general, opciones posibles en el sector de la construcción. Por el contrario, será fundamental que tengan éxito los estímulos de la demanda para que las políticas logren reactivar el empleo en sectores donde el gasto discrecional de los consumidores es importante. La capacidad de recuperación del empleo en esos sectores dependerá de diversos factores, entre ellos la rentabilidad, el tamaño medio de las empresas, el apoyo financiero y la interdependencia de los miembros de las cadenas de suministro. Además de la pérdida de empleos, las presiones económicas sobre los empleadores tenderán a provocar efectos negativos respecto de las mejoras en las condiciones salariales y laborales, en aquellos mercados de trabajo con menor reglamentación en cuanto a salarios mínimos y horarios de trabajo.

35. Para que las iniciativas de política resulten eficaces en la mitigación del impacto de la crisis sobre el empleo, deberían distinguir entre los problemas específicos del sector y los relacionados con regiones y países determinados dentro de esos sectores. Sin embargo, cuando se elaboren respuestas de política a nivel sectorial, deberían tenerse en cuenta los siguientes desafíos de política general:

- *Es fundamental que las políticas sean coherentes y que los recursos se distribuyan de forma selectiva.* Parece ir en aumento la inquietud respecto de la cuantía del rescate financiero, su objetivo y la manera en que se gastarán esos recursos; estos son fondos que, por otro lado, resultan insuficientes para satisfacer las necesidades en todos los sectores afectados. La vigilancia y el análisis sectoriales podrían ayudar a dirigir los recursos y hacer frente a los problemas más críticos. Con un enfoque sectorial se puede promover la distribución de fondos hacia los sectores más afectados y los que tienen un mayor efecto multiplicador, en vez de asignarlos a los que tienen mayor capacidad para ejercer presión sobre el gobierno para obtener ayudas. Es de prever que en un futuro inmediato se intensifique la presión específica del sector.
- *La velocidad a la que se coordinen, detallen y apliquen las políticas será un factor determinante del tiempo que tardará la recuperación.* Si bien los gobiernos y otras instituciones están actuando con rapidez, puede que tenga que transcurrir un tiempo considerable antes de que se detallen y apliquen iniciativas tales como las relacionadas con el gasto en infraestructura. Por otro lado, existen diferencias entre los sectores en cuanto a su vulnerabilidad a los ciclos económicos. A menudo, las variaciones de las tasas de recuperación son más lentas que las de recesión. Los datos indican que el deterioro de los mercados de trabajo puede durar hasta cuatro veces más que la disminución en el volumen de operaciones comerciales, y que el tiempo que debe transcurrir antes de que comience la recuperación del mercado de trabajo podría ser hasta seis veces mayor.

³⁸ Para un análisis más detallado, véase Peter Auer et al.: «Assessing the impact of the financial crisis on the US labour market», 21 de noviembre de 2008, en <http://vox.cepr.org/index.php?q=-node/2603>.

- *La sostenibilidad sigue siendo un problema importante.* Tras las expectativas iniciales de que los gobiernos ofrecerían fondos ilimitados como ayuda, las miradas se han ido dirigiendo hacia las repercusiones para la solvencia fiscal de los aumentos del gasto público. El aumento de los impuestos es inevitable, y su cuantía y estructura tendrán efectos críticos para las perspectivas de recuperación de los sectores objeto de examen.
- *Las medidas adoptadas por uno o varios gobiernos pueden tener consecuencias imprevistas para otros.* La globalización de sectores específicos permite evaluar, mediante «multiplicadores de empleo del sector», dónde resultarán afectados los empleos. Cuando las cadenas de valor poseen una amplia difusión geográfica, esos multiplicadores pueden apreciarse en países distintos de los de origen de los productores. Por ejemplo, muchas empresas pequeñas, medianas y grandes han dado señales de quiebra en el mundo en desarrollo, incluso en el sector del automóvil. La migración laboral es otra dimensión de la interdependencia. En los países en los que el sector de la construcción floreció entre 2000 y 2007, una buena parte de la fuerza de trabajo llegó desde el extranjero. Esos trabajadores migrantes no sólo redujeron las presiones relativas al empleo en sus países de origen, sino que también realizaron contribuciones importantes (a través de las remesas) a los medios de vida de sus familias. Por lo tanto, los recortes actuales registrados en la construcción tienen un doble efecto perjudicial: las remesas desde el extranjero disminuyen rápidamente y los trabajadores que regresan a sus países suponen una creciente presión sobre unos mercados de trabajo nacionales ya deprimidos. Hasta el momento, las medidas de política adoptadas en los sectores afectados se han centrado en el plano nacional, prestando poca atención a respuestas coordinadas para el sector en el marco mundial. Sería fundamental entablar un diálogo sobre política sectorial a nivel mundial para corregir esta deficiencia.
- *La adaptabilidad sectorial al cambio puede determinar nuevas condiciones en el mercado de trabajo.* Los sectores tienen distintas capacidades de adaptación y de reacción ante las crisis, así como diversos grados de «capacidad de resistencia». Cuando existen importantes recursos inmovilizados en activos fijos onerosos que no se pueden liberar con rapidez, las posibilidades de adaptación, especialmente a corto plazo, son limitadas. Es probable que desde esos sectores se ejerza una fuerte presión sobre el gobierno para obtener ayuda y se argumente que la grave situación de sus trabajadores es responsabilidad del gobierno y de las empresas (especialmente en el sector del automóvil).
- *El diálogo social es esencial para la formulación de respuestas de carácter político.* Los «pactos sociales» explícitos o implícitos que anteriormente habían servido para establecer un marco de las relaciones sociales y laborales están ahora sometidos a una fuerte presión. Ha habido muchas peticiones (de las organizaciones de trabajadores) para la negociación de nuevos pactos de solidaridad social con miras a buscar un nuevo equilibrio entre riesgo y rendimiento. Si no se logra abordar las cambiantes condiciones laborales por medio del diálogo social, podrían cobrar fuerza las estrategias empresariales que se centran en la reducción de los costos y, por consiguiente, aumentaría la presión sobre el mercado laboral, no sólo en relación con la escasez de puestos de trabajo sino también porque afectaría las condiciones de trabajo y de sindicación. Los sindicatos, cuyos afiliados han estado sometidos a una considerable presión por parte de fuerzas empresariales, sociales y políticas, deberían poder participar en las negociaciones y estructuras emergentes.

- 36.** La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa podrían cobrar mayor importancia, en el contexto de la actual crisis económica y financiera, en relación con el fomento de una atención constante, la colaboración internacional y una clara voluntad política de abordar los principales problemas mundiales que plantea esa crisis. Además de las posibles medidas específicas del sector que puedan adoptar los mandantes y la OIT, descritas en los párrafos 17, 18 y 34 *supra*, se podrían llevar a cabo intervenciones sectoriales comunes en muchos sectores. Se debería prestar una atención especial a la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo pertinentes relacionadas con los derechos de los trabajadores, la consulta tripartita y la seguridad social. La respuesta de la OIT debería consistir, entre otras cosas, en evaluar y abordar las diferencias entre hombres y mujeres en relación con el número y el carácter de los empleos perdidos, así como adoptar medidas destinadas a proteger a los más vulnerables, incluidos los trabajadores en situación precaria y los trabajadores migrantes. La dimensión sectorial desempeñará un papel importante para modificar los mercados de trabajo en el futuro inmediato y a mediano y largo plazo, mientras continúa la reestructuración en curso del mundo del trabajo.

Ginebra, 27 de febrero de 2009.

Este documento se presenta para debate y orientación.