

## **I. INTRODUCCION**

Presentamos a continuación un Sumario Ejecutivo de nuestro informe correspondiente al **"Estudio de la Industria de la Construcción"**, de acuerdo a la propuesta aprobada por la JUNTA NACIONAL DE EMPLEO (en adelante, JNE). En el punto II resumimos los objetivos del estudio. En el punto III resumimos la metodología utilizada. En el punto IV exponemos los principales resultados obtenidos. En el punto V presentamos conclusiones y recomendaciones.

## **II. OBJETIVOS**

La finalidad del estudio se inscribió dentro de las funciones asignadas a la JNE. En ese marco, se propone satisfacer los siguientes objetivos específicos:

- a. Caracterizar al sector en términos de su estructura, nivel de actividad, tecnología y tendencias, focalizándose en todo aquello que hace relación con su capacidad de generar empleo
- b. Caracterizar específicamente la perspectiva de los empresarios en términos de demanda de mano de obra y requerimientos de calificación.
- c. Caracterizar específicamente la oferta de mano de obra, sus niveles de calificación y estrategia de inserción laboral
- d. Caracterizar la oferta de formación profesional y desarrollo de calificaciones
- e. Caracterizar la situación de los trabajadores en Seguro de Desempleo y sus requerimientos para una nueva inserción laboral, y
- f. Identificar oportunidades para el desarrollo de acciones de la JNE con miras al mejor cumplimiento de sus objetivos dentro del sector.

## **III. METODOLOGIA**

En función de los objetivos planteados, y a partir de la consideración del sector como "complejo", el estudio combinó diferentes técnicas de investigación.

Como información de marco, se procedió a reunir **información secundaria** en diferentes instituciones públicas y privadas, incluyendo el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Banco Central del Uruguay (BCU), el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Industria y Energía, las Intendencias Municipales (Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rocha, Salto), la Cámara de la Construcción, la Liga de la Construcción, la Facultad de Ingeniería y la Facultad de Arquitectura.

En el marco del relevamiento anterior se procedió a un **relevamiento específico de proyectos** de inversión en obra pública, vivienda, construcción turística, infraestructura o construcción industrial, intentándose especificar según los casos los metros cuadrados a construir por tipo de obra, estimaciones de empleo y fechas tentativas de comienzo.

Buscando obtener un marco de análisis cualitativo del sector, se realizaron cuarenta y cinco **entrevistas en profundidad** con autoridades, dirigentes sindicales, empresarios, profesores y líderes de opinión, tendientes a articular un sistema "Delfos" de pronóstico de tendencias en materia de construcción.

En cuarto lugar se procedió a realizar una **encuesta de empresas**. El universo se definió como las empresas con más de cinco personas empleadas, registradas en el BPS de acuerdo a los términos de la Ley No. 14.411, e incluye empresas de albañilería, pavimento, saneamiento, electricidad, perforación, demolición, pintura e instalación sanitaria. La muestra fue realizada por la División Historia Laboral del Banco de Previsión Social, en función de nuestras instrucciones. En marzo de 1997 el marco muestral estaba integrado por las 2.277 empresas, seleccionándose al 100 % de las empresas con más de 100 personas ocupadas (21 empresas) y 379 empresas con menos de 100 y más de 5 personas ocupadas. En términos efectivos, se realizaron 316 entrevistas, no pudiéndose completar las demás en función de la combinación de elementos de rechazo, direcciones incorrectas y agotamiento del listado de muestra proporcionado por el BPS. La encuesta fue realizada entre el 4 de agosto y el 2 de octubre de 1997. La información resultante tiene un error máximo de muestreo de +/- 6 % para el 95 % de las muestras posibles.

Se utilizaron cuestionarios estructurados, que incluían una combinación de preguntas abiertas y cerradas. Los cuestionarios fueron definidos de común acuerdo con la Junta Nacional de Empleo. El relevamiento fue llevado a cabo por un equipo de doce encuestadores profesionales coordinados por el Jefe de Operaciones. Los cuestionarios fueron codificados en oficina para su posterior grabación en medios magnéticos. La información fue ingresada en una base de datos con formato XBASE

compatible, siendo procesada con SPSS. La información fue analizada tomando el tipo de empresa (construcción / trabajos y servicios complementarios) y el tamaño de la misma como variables de corte. Los porcentajes pueden no sumar cien por razones de redondeo.

Complementariamente, con el objetivo de estudiar el perfil de los trabajadores en Seguro de Desempleo e identificar oportunidades de capacitación se realizó una **encuesta a trabajadores en Seguro de Desempleo** en Maldonado y Montevideo. El relevamiento se realizó en la fecha y lugares de pago del seguro. Se utilizó un cuestionario estructurado, previamente presentado a la Junta Nacional de Empleo. El relevamiento estuvo a cargo de nuestro equipo regular de encuestadores, supervisados por el Jefe de Operaciones. Se realizaron 1.305 encuestas en Montevideo y 379 casos en Maldonado.

Finalmente, utilizando un marco muestral generado en el marco de estudios anteriores de EQUIPOS Consultores en todo el país, se procedió a **identificar y empadronar todas las entidades de capacitación** que brindaban servicios vinculados al área de la construcción y afines. Una vez completado el padrón se procedió a censar las ECAS, caracterizando su oferta educativa, el perfil de sus docentes, el volumen y las características de su alumnado.

## IV. PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS

Se presentan a continuación los principales resultados obtenidos. De acuerdo a la propuesta inicial, los resultados se agrupan en cuatro capítulos diferentes. En el punto 1 se procede a la caracterización general del sector. En el punto 2 se procede al análisis de la situación actual y las perspectivas de corto y mediano plazo. En el punto 3 se realiza un de las perspectivas de empleo y las políticas de contratación y formación de personal. En el punto 4 se presenta la información relativa a la oferta de capacitación. Finalmente, en el punto 5 se procede a analizar el perfil de los desocupados en Seguro de Paro y las posibles acciones tendientes a su calificación y reinserción.

### 1. Caracterización general del sector

#### A. Estructura y composición

Analizar la construcción como un todo resulta bastante complejo. Todos los entrevistados coinciden en decir que “es un medio diverso, complejo y entrelazado...”, obteniéndose múltiples formas de definirlo según se incluyan subcontratistas, proveedores o sectores ligados a la comercialización, según se consideren segmentos como vivienda, obras de infraestructura, “ingeniería de detalle” o construcción turística. En ninguna definición falta alguna acotación del tipo “es muy complejo”, “es demasiado vasto”. Pero en cualquier caso las Cuentas Nacionales definen un sector cuya identidad se acota *por el resultado que genera*: la implantación, el mantenimiento y la adaptación del equipamiento físico de la sociedad, especialmente en lo que hace a viviendas, locales e infraestructura.

La obtención de ese resultado implica una fuerte diversidad de actores y componentes. Desde el punto de vista del *destino final de los bienes* que produce, una clasificación distingue entre vivienda, oficinas, construcción turística, construcción comercial, construcción industrial e infraestructura, pero cada uno de esos segmentos es susceptible de ser descompuesto en componentes a su vez heterogéneos. Desde el punto de vista de la *oferta*, y sin incluir a la importante oferta informal, otra clasificación razonable distingue entre empresas de construcción, subcontratistas de obra, proveedores de materiales de construcción -fabricantes o importadores-, proveedores de diseño y proveedores de financiamiento, articulados una variedad bastante extensa de relaciones. Desde el punto de vista del *financiamiento*, una clasificación elemental debiera distinguir los casos en que se recurre a financiamiento propio o ajeno, ya sea privado o público, pero al menos los dos últimos casos -que son, abrumadoramente, la mayoría- incluyen en su seno modalidades extremadamente diferentes, que pueden incluir un rol activo del financiamiento internacional. Desde el punto de vista de los *contratos entre las partes*, finalmente, tradicionalmente existe considerable diversidad y

en los últimos años se ha agregado variedad adicional al volver a difundirse sistemas de concesión de obra pública y tercerización de procesos. Finalmente, el sector aparece segmentado en términos de su *formalidad*: Una porción importante de la actividad es de tipo informal, sin vínculos directos con las organizaciones públicas o privadas que aparecen en la punta visible del iceberg. La medición de empleo realizada por la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística registra un 30% más de personas ocupadas en el sector que las que se infieren a partir de aportes al BPS, y el Censo Económico Nacional registraba en 1988 un número de empresas en el sector construcción casi seis veces mayor que las incluidas en el registro que lleva el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Más allá de quien tenga la mayor incidencia en el mercado, luego de decidida la inversión en construcción, comienzan a estructurarse otras relaciones en torno a la misma. Entre los otros integrantes del complejo tienen relevancia especial los trabajadores directamente ocupados por el sector, que en general se agremian en el Sindicato Unico de la Construcción (SUNCA), aunque, en un sentido amplio, los trabajadores del sector no sólo son los directamente involucrados por la obra, porque "por cada puesto generado en la construcción se genera uno o dos puestos de trabajo en servicios tercerizados (por ejemplo, sanitarios, electricistas, etc.)" y algunos más "hacia atrás", entre proveedores de insumos materiales, y "hacia adelante", entre proveedores de servicios de comercialización y financiamiento. Por otro lado, se ubican las industrias manufactureras y los comercios, principalmente barracas, que proveen de insumos y servicios al sector. Finalmente, aparecen las entidades de capacitación que califican al personal, dentro de las cuales Universidad de la República y Universidad del Trabajo son los principales actores en la formación de los trabajadores del sector.

En cualquier caso, surge de las entrevistas la complejidad de las relaciones entre los diferentes actores y la fuerte diversidad de perspectivas según el segmento en el que se ubica el entrevistado y la posición específica que tiene dentro del mismo. Pero todos los entrevistados coinciden en que "el punto inicial del complejo", "el eje articulador", es "el capital" o "el financiamiento". La forma en que el financiamiento se materializa es diversa, pero son básicamente "promotores" los que definen su presencia en el mercado. La promoción puede ser privada o estatal, puede ser directa, por iniciativa de los propios promotores o por contrato, apuntando a los más diversos usos -construcciones de vivienda, comercio, industria, equipamiento turístico, etc.-. En cualquier caso, el volumen del financiamiento, sus condiciones y la forma de acceso al mismo dependen en buena medida de "las políticas públicas", o, al menos, del "clima político" en dos sentidos diversos y relativamente independientes entre sí: las políticas macroeconómicas, que definen el atractivo relativo del sector como área de inversión, y las políticas de vivienda y obra pública, que indican la intensidad y las formas con las que se materializará la inversión pública.

## **B. Configuraciones actitudinales básicas**

Estas diferentes condiciones provocan modos de relacionarse distintos, donde se pueden identificar diferentes configuraciones actitudinales asociadas a percepciones diversas de la problemática sectorial, y que definen segmentos de actividad, estrategias de negocios y orientaciones políticas también distintos.

La primera y la más frecuente configuración actitudinal le otorga al Estado un carácter articulador, "de resorte", ya que es este el que suele "subsidiar las inversiones". Este comportamiento más o menos activo del Estado en el sector, y, muy particularmente, a través de sus políticas específicas de vivienda y obra pública, es percibido como fuertemente sensible a variaciones en la coyuntura política, pero siempre es un punto de referencia clave. Dentro de los "operadores" estatales se ubican, por un lado, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y las Intendencias departamentales, y, por otro, entes estatales como UTE, ANTEL, OSE, BPS y algunos ministerios que realizan obras por administración directa o por convenio con los agentes estatales antes mencionados y que en muchos casos también han financiado con su aporte obras de los mismos. Para este segmento de operadores, el Estado a través de sus diferentes agentes y específicamente a través de sus políticas de vivienda es quién decide los caminos fundamentales del sector: "La inversión pública es la llave de todo..., y la inversión privada depende de los tiempos políticos", de forma que "todo depende en última instancia de cuáles sean las orientaciones políticas". Dentro de este segmento existen "posiciones tomadas" sobre las políticas públicas, y aunque sus opiniones sean divergentes, en casi todos los casos suponen un nivel de información sobre el tema al menos bastante alto. Para los más críticos -y, por consiguiente, pesimistas sobre la evolución sectorial-, en los últimos años el papel de Estado ha ido variando en forma percibida como negativa. En esa perspectiva, "las intendencias en este período reciente no han participado en la construcción de vivienda", "el Ministerio de Vivienda se ha limitado exclusivamente a los núcleos básicos evolutivos" y "el BHU está en una posición de estancamiento". Para otros, más optimistas, "el Estado le ha dado mucho apoyo a los planes de MEVIR, y el BHU y el Ministerio de Vivienda, continúan siendo agentes dinamizadores", y el nivel abierto de información y discusión sobre nuevos grandes proyectos impulsados por el BHU o las Intendencias genera una fuerte expectativa positiva. En cualquier caso, entre los empresarios privados existe bastante consenso en subrayar que la política del Estado en materia de vivienda "ha sido errática" y que esto ha impedido a las empresas planear su desarrollo a largo plazo.

Una segundo segmento actitudinal otorga una papel más importante a los agentes privados y si reconoce el papel del Estado tiende a enfatizar el rol de la política macroeconómica por lo menos al mismo nivel de las políticas de vivienda. "Después del 'boom' de la construcción en el año 81, el BHU no ocupó más el papel central y el mismo fue ocupado por promotores privados", "los actores privados han sido los ejes del complejo", "las empresas hacen ciudad...". En definitiva, "la Industria de la construcción engloba múltiples actividades, pero quién lo mueve es el promotor privado, a través de la inversión inmobiliaria y a través de los órganos públicos". "Nosotros lo que le pedimos al Estado son reglas de juego claras, competitividad y

estabilidad macroeconómica", indica un empresario entrevistado. Para quienes así piensan, una restricción fuerte en el pasado era la escasa confianza en la estabilidad macroeconómica y el temor a la incidencia de desequilibrios regionales. Algunos integrantes de este segmento, adicionalmente, perciben en la propia inestabilidad de las políticas de vivienda una señal que evoca el fantasma de la inestabilidad global.

Dentro de las organizaciones privadas que juegan un papel estratégico en la articulación del mercado, del lado de la oferta se encuentran la Asociación de Promotores Privados de la Construcción (127 socios promotores y 88 socios "vinculantes"), la Cámara de la Construcción (casi 260 empresas asociadas), la Liga de la Construcción (casi 380 empresas afiliadas) y la banca privada, desde el lado de la demanda aparecen los Fondos Sociales y las Cooperativas de Vivienda y -en otra perspectiva- la Cámara del Bien Raíz, y articulando en alguna medida oferta y demanda las empresas incluídas en la Cámara Inmobiliaria Uruguaya. En la medida en que el SUNCA tiene una efectiva capacidad de representación y negociación, es también un protagonista privilegiado del conjunto del sistema. Las gremiales profesionales arquitectos e ingenieros, en cambio, parecen tener menor peso. Según algunos entrevistados, las cámaras y gremiales empresarias del sector son cada día más los "interlocutores del sector", "interlocutor fluido con el gobierno", pero es visible y reconocido un rol del sindicato obrero. Así, las diferentes corporaciones, según los agentes consultados, inciden en la elaboración de la regulación, por tener fuerte presencia y a partir de "ahí los distintos sindicatos hacen contrapeso para que los logros se repartan equitativamente".

Más allá de esos reconocimientos, sin embargo, existe bastante consenso en el sector en considerar que el trabajo realizado, tanto por unos agentes como por otros, ha sido un trabajo "desarmonioso" y "muy centrado en el corto plazo": Algunos agentes del sector privado critican al sector público por convertirse en un obstáculo para su desarrollo: "las formalidades del sector público a veces han sido un obstáculo para la creatividad y la dinámica del sector privado". Un reciente trabajo realizado en el marco del programa COMISEC / Unión Europea, con participación del SUNCA y las principales gremiales empresarias, que parte de la base de reconocer que "el sector de la construcción es un sector estratégico de la economía nacional", "motor poderosos para la economía del país", donde "el Uruguay necesita un esfuerzo colectivo especial, en el cual deben participar juntas las empresas y sus gremios, los trabajadores y el sindicato, el poder político, las autoridades y las instituciones públicas", identifican detalladamente las dificultades de relacionamiento entre empresas, proveedores, arquitectos, comitentes, sindicato y autoridades públicas (Cfr. COMISEC/CE: "Desarrollar el Sector de la Construcción para Modernizar el País: Unas Acciones Posibles", Montevideo, Diciembre 1966).

### **C. Nivel de actividad**

De esta forma, el sector de construcción en cuanto proveedor de un resultado

final relativo al equipamiento físico está conformado por empresas dedicadas a la producción de viviendas, obras de infraestructura y la producción de insumos de la construcción, aunque en términos de “complejo” debería incluir un conjunto relevante de actividades encadenadas hacia adelante y hacia atrás. Aproximadamente el 70% del producto del sector es explicado por las actividades de construcción en sentido estricto, distribuyéndose el resto entre las cuatro ramas de insumos -minas y canteras, objetos de barro, loza y porcelana, vidrio y prod. de vidrio, y cemento, etc.-. (Grupo Interdisciplinario de Economía de la Energía, “La economía uruguaya en los noventa. Análisis y perspectivas de largo plazo”, Convenio UTE - Univ. de la República, 1995).

Aunque el sector construcción tiene una incidencia reducida en la economía uruguaya en términos de generación de producto -en los momentos de mayor actividad (1980) sólo alcanzó al 6% del PBI y en los últimos años ha oscilado entre el 2,7 y el 3,5%-, su importancia en relación a la ocupación de mano de obra normalmente duplica dichos porcentajes. Como veremos más abajo, tomando en cuenta la ocupación urbana del país para los últimos años (1986-1996), el sector ha llegado a ocupar al 8% del total de personas ocupadas en áreas urbanas. Pese a una declinación atendible desde 1994 a la fecha, en el último año (1996) se ubicó en el 7%. En el año 1994, que en el período reciente corresponde a un “pico” de ocupación, el sector llegó a ocupar 92.000 personas en zonas urbanas, de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Para 1996 estimamos un valor de producción de U\$S 1.378:7 millones, de los cuáles el 61 % corresponde a obra privada y el saldo a obra pública. Dentro de la obra privada, a su vez, una proporción atendible corresponde a “grandes obras” no destinadas a vivienda, que han adquirido progresivamente una mayor importancia, debido a la construcción de grandes edificios, principalmente con destino al sector de comercio y servicios (shoppings, hoteles, etc.). Dentro de la porción asignada a vivienda la gran mayoría de la inversión se orienta mediana o suntuaria, particularmente bajo la forma de torres.

Si en vez de atender al destino final consideramos el sector de demanda en términos de público o privado, la información disponible sugiere que en los últimos cuarenta años *la evolución* de la obra pública y privada ha sido desigual. En el largo plazo la obra pública muestra un crecimiento sistemático mientras la obra privada tiene un comportamiento errático, lo que determina que la primera haya tenido un crecimiento atendible y sistemático a lo largo del período 55-96 (4,1% anual acumulativo) frente a un crecimiento prácticamente nulo de la obra privada en la misma serie de tiempo. Sin embargo, el resultado neto del comportamiento de la obra privada en el largo plazo resulta de fuertes variaciones en los plazos más cortos, que incluyen incrementos muy significativos y declinaciones fuertes: a fines de la década de 1970 (con un pico en el “boom” de 1980) la obra privada crece aceleradamente para volver a caer luego con fuerza. De todas formas, si restringimos la observación a los últimos diez años (1986-1996), la obra privada alcanza una tasa de crecimiento del 5,2% acumulativo anual, frente a sólo 2,8% de la obra pública.

En cualquier caso, el nivel de actividad del sector ha sido oscilante, siendo arriesgado establecer predicciones o asumir compromisos de largo plazo. Factores de diferente tipo, vinculados unos con variables externas y otros con factores propiamente endógenos, determinaron que la construcción de vivienda, la construcción turística y las obras de infraestructura -los tres elementos que dan cuenta en mayor medida de la dinámica del sector- tuvieran una evolución oscilante en el largo plazo y dificultaran encarar procesos de planeamiento de razonable confiabilidad. Si más adelante nos atrevemos a proporcionar algunos elementos que creemos firmes para el planeamiento de mediano y largo plazo es solamente porque los datos son bastante consistentes y existen razones para pensar en una fuerte "concertación" de intereses en torno a las políticas de desarrollo del sector.

#### **D. El problema de la vivienda**

En cualquier caso, todas las fuentes de información sugieren que en el conjunto del sector, la construcción de viviendas nueva tiene un rol decisivo en función de su alta incidencia en el total de obra. Entre 1990 y 1996 la vivienda dió cuenta del 75.4 % del metraje concedido en permisos de construcción en Montevideo, y los datos sugieren una incidencia mayor en el resto del país. Pero "vivienda" en general no es probablemente una definición suficientemente precisa del mercado atendido. En los hechos, dentro del conjunto de la vivienda, la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas sugiere que en términos de valor bruto de producción y de metraje total construido las viviendas localizadas en edificios de apartamentos y, especialmente, las torres destinadas a los segmentos medios y altos son las que dan cuenta de la mayor parte del total.

De forma tal que, a pesar de que el sector de la construcción no solo abarca la construcción de viviendas, la "cuestión de la vivienda" constituye uno de sus aspectos más discutidos -en función de su importancia estratégica en el conjunto de la industria, considerada su incidencia a nivel del conjunto del país y dada su fuerte relevancia como problema social y político-. Aunque muchos discuten la importancia del tema desde el punto de vista del sector y del empleo, y otros no creen viable encontrar efectivamente soluciones de financiamiento a los programas de vivienda de interés social, algunos entrevistados consideran seriamente que existen oportunidades importantes de desarrollo de la construcción de viviendas orientadas a sectores medios bajos y bajos, siendo viable encontrar soluciones financieras para el tema y obteniéndose un impacto agregado relevante en términos de empleo y producto para el sector.

Las estimaciones de déficit habitacional son variadas y no necesariamente útiles en la estimación de perspectivas de crecimiento del sector. Pero en cualquier caso muchos las manejan y las consideran un instrumento relevante para la definición de políticas de vivienda. Las estimaciones recogidas se ubican entre 40.000 y 80.000

viviendas si se atiende solamente a consideraciones cuantitativas, y a cifras que superan bastante las 150.000 si se consideran dimensiones cualitativas referidas a estado de conservación, funcionalidad y problemáticas de tenencia. En cualquier caso, se supone que la responsabilidad de tratar con la problemática del déficit es de los organismos implicados en la política nacional de vivienda. El marco legal que orienta la regulación de las políticas se articula a partir del Plan Nacional de Vivienda definido por la Ley No. 13.278 y las modificaciones posteriores estipuladas en la Ley No. 16.237 -que legisla sobre la creación de los núcleos básicos evolutivos-. La Ley No. 16.112 tiene relevancia al estipular las atribuciones y responsabilidades del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Ley No. 16.736 incluye disposiciones relativas a los asentamientos irregulares.

En su conjunto, el Plan Nacional de Vivienda establece un sistema de planes y presupuestos quinquenales a ser presentados al Parlamento por el Poder Ejecutivo, dentro del primer año de cada periodo de gobierno. Cada Plan Quinquenal define una clasificación de las familias según ingreso familiar y establece tipos de soluciones habitacionales y montos de subsidio para cada categoría de ingreso familiar. En la actualidad, en la medida en que el déficit habitacional está ubicado en los sectores bajos y ligado con la cuestión de los asentamientos, el Ministerio invierte en núcleos básicos y procurando llegar una política racional de manejo de la tierra urbana mediante un programa de regularización de asentamientos. Los Núcleos Básicos Evolutivos, base angular de la política del Ministerio de Vivienda en la materia se orientan a familias con ingresos menores a las 60 U.R. y el Banco Hipotecario provee soluciones en tramos de ingresos superior a las 80 U.R. "De 60 a 80 URs de ingreso familiar no hay políticas de vivienda y es este el segmento en el que pueden que han crecer las cooperativas", en opinión de entrevistados ligados al movimiento cooperativo.

En todo caso, las cifras de largo plazo disponible sugieren con claridad que las políticas de vivienda han sido inestables y han arrojado resultados de fuerte variabilidad en el corto y mediano plazo. Las metas de construcción de viviendas en marco del Plan Nacional de Vivienda suponían la construcción de 52.430 viviendas en el período 1991/1995 y de 8.615 en el quinquenio 1996/1999. La realidad, sin embargo, muestra que hasta 1997 sólo se han cumplido menos de dos tercios de las metas planteadas y la gran mayoría de los entrevistados coincide en afirmar que no es razonable esperar que se cumplan. En esa medida, se tiende a pensar que en el corto plazo continuarán creciendo los asentamientos irregulares y la cantidad de viviendas informales construidas en ellos: aunque muchos observadores las consideran exageradas, las estimaciones de la Comisión de Normalización de Asentamientos Irregulares refieren a 145 asentamientos en Montevideo con aproximadamente 30.000 viviendas, y un total de 7.000 viviendas en los asentamientos del interior, particularmente importantes en Canelones y Maldonado. Estimaciones más conservadoras hablan de 10.000 viviendas en Montevideo. En todo caso, las pocas series disponibles hablan de tasas de crecimiento situadas entre 7,7 y 9,7 % acumulativo anual en los últimos diez años.

En este marco, y dada la complejidad y el tiempo implica en la formulación de políticas públicas, parece razonable pensar que en el corto plazo el segmento de vivienda que puede otorgar dinamismo al sector construcción continuará siendo aquel que explicó su vitalidad en los últimos diez años. La reciente desregulación en el mercado de financiamiento de vivienda, la presencia mucho más activa de la banca privada en dicho financiamiento, la extensión de los plazos de pago de las viviendas y la incorporación progresiva de técnicas modernas de promoción y marketing hacen pensar que si no cambian en forma negativa las condiciones externas, en el corto plazo las torres medias y suntuarias y las viviendas particulares destinadas al mismo segmentos continuarán captando la mayor parte de la actividad orientada a vivienda en general.

#### **E. "Foda": la capacidad competitiva del sector**

En este marco, el sector se encuentra típicamente frente a una crisis de crecimiento, que define una serie de oportunidades y amenazas para todos los actores involucrados en el mismo. Las entrevistas realizadas muestran que, a diferencia de otros temas que requieren información cuantitativa detallada, los entrevistados pueden explayarse cuando se trata de articular un análisis estratégico de la capacidad competitiva del sector, y que aún cuando existen muchas diferencias de percepción, también aparecen señalamientos comunes.

Los diferentes segmentos de entrevistados tienden a percibir diferentes oportunidades para el desarrollo del sector en el corto, mediano o largo plazo. Obviamente, no todos perciben las mismas, ni todos perciben siempre más oportunidades que amenazas. Pero la percepción de oportunidades es generalizada en diferentes actores. Las más relevantes refieren a condiciones de entorno -estabilidad monetaria, regímenes de concesión de obra pública, planes específicos- o a condiciones más propiamente ligadas con el aprovechamiento de potencialidades actualmente subutilizadas en el sector -tecnología, calificación de la mano de obra, productividad-. Estas oportunidades, las fortalezas internas asociadas a las buenas condiciones que se perciben en términos de relaciones entre los principales actores y un entorno percibido como más favorable que amenazador tienden a generar un clima de optimismo relativo que percibe claramente ciertas oportunidades de crecimiento al menos en el mediano plazo.

Pero, por cierto, también se perciben amenazas y se identifican debilidades internas del sector que limitan las posibilidades de desarrollo. Las amenazas identificadas refieren más bien a condiciones de política macroeconómica o de política habitacional, o a factores relativos al entorno tributario, previsional, administrativo y regulatorio. Las debilidades internas refieren a factores tan diferente como la estructura empresarial, la cultura y el nivel de formación de los trabajadores, el comportamiento frente a la tecnología y los costos de la construcción. Cuando se trata de cuantificar el peso de esas debilidades, la carga impositiva que pesa sobre el sector aparece

mencionada en una proporción mucho más alta que las otras restricciones, donde la potencial conflictividad, la escasa cantidad de mano de obra especializada, la baja calificación de la mano de obra en general y las reglas de competencia aparecen también mencionados como problema.

## **F. Situación y perspectivas**

### **a. La percepción de los empresarios**

Los empresarios encuestados tienen percepciones bastante heterogéneas sobre la situación actual del sector: el 30 % dice que esta bien o muy bien y el 27.8 % dice que está mal o muy mal, predominando un 41.5 % que entiende que no está ni bien ni mal. Las opiniones son algo más optimistas entre las empresas subcontratistas y proveedoras de insumos que entre las empresas directamente constructoras, y tienden a ser bastante más pesimistas entre las empresas más chicas y más grandes que entre las medianas. Cuando se introducen las perspectivas de futuro, en cambio, las percepciones tienden a ser más optimistas. Así, los que piensan que 1997 marcará un aumento en el nivel de actividad son más que los que creen que terminará con un descenso y cuando la referencia es el año 1999 los optimistas sobrepasan ampliamente a los pesimistas, ocurriendo lo mismo cuando la referencia es el año 2002. Las empresas constructoras parecen ser moderadamente más optimistas que los subcontratistas y proveedores de insumos, y el optimismo tiende a crecer asociado con el tamaño de la empresa. Los datos muestran, además, que el horizonte de tiempo de los empresarios encuestados es razonablemente preciso para el año en curso y bastante preciso a dos años, pero que casi un 40 % no se atreve a emitir opinión sobre el largo plazo. Las empresas de mayor porte, sin embargo, tienen mayor capacidad de emitir pronósticos de largo plazo.

## **b. Perspectivas cualitativas**

La información recaba en las diferentes entrevistas es esencialmente consistente esa con doble perspectiva, que muestra percepciones heterogéneas sobre la situación actual del sector y visiones más optimistas en el corto, mediano y largo plazo. Para muchos actores implicados, si se toman los últimos cinco años, los años 1993/1994 manifiestan punto de inflexión, implicando un alto nivel de proyectos y realizaciones que luego descendieron moderadamente. Desde el 93 "tanto el sector publico como el privado comenzaron a realizar grandes obras como los shoppings o la Terminal, además de convenios con las intendencias para la realización de viviendas.", y en el año 1994 se realiza "la gran inversión real, donde las licitaciones se dinamizan, y donde la empresa privada comienza su mayor actividad". El sector privado uruguayo alcanzó por 1994/95 un alto nivel de actividad -"casi la mayor expansión que podía realizar"-, a la luz de una suma de factores favorables en el entorno regional y local. Pero dos grandes factores limitarían el crecimiento desde 1995 en adelante: "el efecto tequila", que "dificultó el mantenimiento de las inversiones extranjeras en la construcción turística y enlenteció el ritmo de inversiones a nivel local" y el cambio de gobierno y de política a nivel local, "que normalmente tiene un efecto distorsionante en los dos primeros años de gestión". De esta forma, 1994 marca la cúspide de una serie que, desde ese momento en adelante, comenzaría a caer. La caída, sin embargo, fue de menos intensidad y de menor duración que lo que esperaron una parte apreciable de los actores, y, para algunos, la razón de esta amortiguación se refiere al mercado de vivienda media y suntuaria, particularmente en Montevideo, que retomó dinamismo "previa desmonopolización de actividad hipotecaria, que permite que la banca privada pueda entrar más cómodamente en la financiación del mercado inmobiliario". En el momento de realización de las entrevistas segunda mitad del año 1997, la situación ha repuntado: "las estadísticas de permisos de construcción así lo demuestran", aún cuando todavía no se percibe "una inversión del sector público suficiente para equilibrar el mercado entre la obra publica y la privada".

Para la mayoría de los entrevistados, de ahora en más no cabe esperar caídas adicionales. Más bien por el contrario, es razonable esperar un dinamismo moderado por sistemático que implique un aumento de la actividad y del empleo: "Buen año 1998", "el sector se incrementará en los próximos años", "pronosticamos un crecimiento medio anual del 2-3%", "el sector crecerá hasta 1999, después es un misterio", "en los próximos dos años bien, continuará el nivel de crecimiento -con el BHU, el Plan Fénix, aunque quizás con menor cantidad de vivienda", "el crecimiento es pequeño pero sostenido, los indicadores de ello son el cemento y el hierro".

Varios grupos de razones alimentan esa expectativa. Por una parte, razones relacionadas a factores políticos internos: "las próximas elecciones en Uruguay", "la presión para que el Estado haga más obras, aumente la facturación y de mucha ocupación" y el convencimiento de que "el Estado aumentará su demanda de obra". Por otra parte, una percepción de un desarrollo de los aspectos institucionales y los mecanismos de financiamiento: "mayores facilidades de financiamiento", "mayor

eficiencia en las empresas", "régimen de concesión de obra pública". En tercer lugar, razones ligadas con la mayor visibilidad de programas y proyectos, que son mencionados por diferentes encuestados a partir de su difusión. "Si sólo se construyera una parte de todos los proyectos de que se habla habría mucho trabajo por varios años".

Si Montevideo y Maldonado fueron en el pasado el núcleo dinámico del sector, en el corto y mediano plazo las perspectivas sugieren un rango más amplio de operaciones. Por supuesto serán Montevideo y Maldonado los departamentos donde se concentrará la mayoría de la actividad, pero los diferentes informantes tienden a pensar que la costa sobre la ruta Montevideo/Punta del Este, Colonia, el conjunto Salto/Paysandú y eventualmente Rivera serán también zonas dinámicas. Aunque con menor intensidad, algunos entrevistados entreven oportunidades de servicios constructivos de vivienda y equipamientos industriales ligados a los complejos agroindustriales de lechería, arroz y forestación. Pero en definitiva, vivienda, turismo e infraestructuras son percibidos como los sectores que determinarán el dinamismo de la construcción,

Para facilitar el crecimiento, se supone, las empresas deberán introducir cambios tecnológicos importantes en la gestión de las obras. Pero no hay percepciones homogéneas sobre la intensidad y los efectos de los cambios tecnológicos por venir. Para algunos, "no hay que pensar en grandes cambios, sin embargo: el Uruguay no da para la tecnología más moderna", "habrá cambios en materiales y maquinarias, y luego cambios en la cultura y la calidad". A pesar de lo "artesanal que es la construcción en el Uruguay", ninguno de ellos niega en mayor o menor grado la presencia actual o el advenimiento de ciertos cambios tecnológicos -"cambios tecnológicos hay siempre, eso depende de la demanda, las grandes torres por ejemplo imponen nuevas tecnologías"- . Pero muchos difieren en la apreciación. Algunos piensan que en el sector no se percibirán efectos negativos y que todo redundará en un beneficio para todos los actores y la población en general-"los cambios tecnológicos mejorarán la productividad y harán posible que la vivienda confortable llegue a niveles económicos más bajos que hoy solo accederían a lo que ofrece el Ministerio de Vivienda"- . Otros piensan que no tendrá efectos ni negativos ni positivos: "no creo que perjudiquen o beneficien a la mano de obra, el MERCOSUR ya trae tecnología desde Brasil que impacta en el mercado, pero por ejemplo la industria de cerramientos no es aplicable, las estructuras de hierro y/o madera tampoco", "la marca o tónica de estos dos últimos años en construcción es la presencia de empresas extranjeras (Argentina y Brasil) que han modificado el hacer de la construcción uruguaya tradicional, aportando nuevas técnicas de construcción como el sistema de encofrado, sistema de cálculo de estructuras y la incorporación de materiales no frecuentes en nuestro medio". Otros, finalmente, tienen una percepción negativa del efecto que la incorporación de tecnología tendrá en el empleo, al menos en interacción con el costo de la mano de obra: "la construcción se está, tecnificando, provocando sustitución de mano de obra, debido al alto componente de este factor sumado a las leyes sociales que tiene".

### **c. Influencia del MERCOSUR**

La diversidad de perspectivas que aparecen cuando se analiza la temática tecnológica también aparecen cuando se analiza la eventual incidencia del MERCOSUR. Existen claramente tres posiciones: por un lado aquellos que opinan que el impacto será positivo ya que entre otras cosas “mejorará el volumen del trabajo”; por otro lado los que piensan que impactará negativamente por que, por ejemplo "abre el mercado a empresas más potentes" y finalmente quienes sostienen que no tendrá mayores repercusiones: "actualmente nos encontramos inmersos en él y no se han percibido grandes cambios". Algo más del 40 % de los empresarios tienen una expectativa positiva, un 27 % tienen una perspectiva equidistante y otro 26 % tiene una visión negativa. Las empresas constructoras evalúan el tema algo más positivamente que las subcontratistas y proveedoras de insumos, y los más optimistas se ubican entre las empresas de tamaño medio.

### **g. Proyecciones**

El "test" final para validar las diversas aproximaciones realizadas en cuanto a la perspectiva del sector fue aplicar un conjunto de técnicas econométricas para elaborar proyecciones de largo plazo. La proyección del sector para el horizonte más próximo presenta dificultades por la incidencia de los tiempos presupuestales y políticos en la obra pública y por la incertidumbre asociada al escenario regional, recientemente agravada luego de la crisis financiera internacional desatada en octubre y su repercusión específica en Brasil. Para un horizonte de mayor plazo, tiene la dificultad de la incertidumbre ligada a grandes obras públicas todavía no plenamente definidas, como el Puente Colonia - Buenos Aires, el Plan Fénix, la caminería rural en zonas forestales, los corredores carreteros de enlace en el Mercosur, etc. Pero pese a estas incertidumbres, es posible realizar algunas consideraciones en base modelos econométricos explicativos de la tendencia y basados en el pasado reciente del sector.

Por otro lado, la proyección en base a un modelo econométrico requiere identificar un conjunto de variables “explicativas” del desempeño del sector. En el presente trabajo, se realizó la estimación de un modelo “estructural” para el comportamiento de la construcción destinada al sector privado, donde se observó que las variables explicativas relevantes correspondían al PBI y a la tasa LIBOR, utilizándose variables anuales para el período 1971-1996. Se analizaron otras variables, como el PBI de Argentina, pero no resultaron significativas en el conjunto del período considerado. Se estimó un modelo en base al Mecanismo de Corrección de Error. Para la construcción de obra pública se estimó un modelo ARIMA. Se analizó la posibilidad que por razones de ciclo presupuestal, de cambio en la titularidad de los Ministerios y designación de funcionarios de dirección existiera alguna periodicidad quinquenal pero no se encontró evidencia fuerte de su existencia. Para ambos modelos se encontraron ajustes satisfactorios, aún cuando deben ser considerados como primarios o provisorios.

Los datos permiten prever en el largo plazo una tendencia de incremento de la construcción privada de aproximadamente 4,5% acumulativo anual, apareciendo otra equivalente para el sector público que indica un crecimiento de 2,3% acumulativo anual. El horizonte de proyección utilizado cubre hasta el año 2.010. En cualquier caso, debe remarcarse que la estimación es realizada a partir de un modelo de series de tiempo, por lo que la proyección recoge, en última instancia, la evolución de la serie considerada en el pasado reciente. Pero existen razones para pensar que si la estimación tiene un sesgo es más probable que sea de tipo pesimista, y que hay distintos elementos que permiten suponer que en el mediano y largo plazo podrían alcanzarse tasas de crecimiento de la construcción de obra pública superiores a la mencionada. En efecto, la posibilidad de intensificar el uso de nuevas formas de contratación (como, por ejemplo, la concesión de obra pública) permitiría ampliar el conjunto de proyectos implementados, al reducir la incidencia de la restricción presupuestal. Por otro lado, existen distintos proyectos ligados con grandes obras de comunicación vial del Mercosur (el puente Colonia - Bs. Aires es el paradigma, pero ello no se agota con el puente) que resultan, hasta cierto punto, de necesidades regionales más que nacionales. En cualquier caso, sin embargo, conviene advertir que las tendencias identificadas se sostienen en el largo plazo y que son compatibles con variaciones de ciclo más breve, que muestren tendencias a la suba o a la baja de las series pronosticadas.

### **3. La demanda de mano de obra y el empleo**

#### **A. Nivel y composición del empleo en el sector**

Buena parte de la heterogeneidad y complejidad del sector se manifiesta cuando se procede al análisis del empleo. En rigor, dada la dificultad de acotar el sector y, sobre todo, dada la existencia de un fuerte segmento donde priman relaciones informales de trabajo no se dispone de cifras sólidas que permitan estimar con precisión cuál es el nivel de empleo verificado en el sector ni cuál es la contribución directa de la construcción al empleo global.

Una forma de aproximarse al tema intentando saltar la cuestión de la informalidad es utilizar como fuente de datos la Encuesta Nacional de Hogares que en forma sistemática realiza el Instituto Nacional de Estadística. La encuesta es considerada de muy buena calidad por todos los expertos consultados y en general permite establecer conclusiones confiables -"a nivel de decimales, como las cifras de desempleo"- La información resultante de la encuesta en términos de población ocupada global, población ocupada en la construcción y peso de la construcción en el conjunto del empleo para todo el país urbano y en el período 86-96 muestra que en el momento de mínimo nivel de empleo en el sector (1986) trabajaban en el mismo 50.100 personas, lo que implicaba el 4,9 % del total del empleo urbano, y en el momento de mayor empleo (1994) logró ocupar a 92.100 personas que constituían el 7,8 % del total de empleados. En forma confirmatoria con la información manejada respecto al nivel de actividad, los datos muestran desde esa fecha una caída atendible, moderada pero sistemática, que lleva a que en 1996 el empleo en el sector alcanzara a 81.200 personas que significaban el 6,9 % del empleo global, y que en términos generales se distribuyen 2 a 1 entre Montevideo y el Interior, donde solamente Maldonado representa el 50% del total.

En cualquier caso, el uso acrítico de la información resultante de la Encuesta de Hogares puede resultar peligroso desde el punto de vista de la evaluación del empleo. De hecho, la encuesta considera ocupado a quien desempeño actividades en la semana de la entrevista, con independencia de las horas trabajadas, la continuidad del vínculo laboral, el nivel de salarios y el grado de adecuación de su trabajo a los niveles de calificación alcanzados por el trabajador. En otras palabras, la Encuesta Nacional de Hogares implica una definición "extensiva" del empleo, donde se incluyen todos aquellos trabajadores en condiciones de subempleo por horas de trabajo, ingresos o precariedad del vínculo laboral. Algunos entrevistados sostienen que es más adecuado evaluar el empleo a partir del personal ocupado que realiza aportes efectivos en el marco de la legislación previsional nacional, o, en otras palabras, "los inscriptos en el B.P.S.".

La información obtenida sobre trabajadores inscriptos en el B.P.S. en condiciones de ocupación plena se ubican siempre bastante por debajo de las estimaciones que surgen de la Encuesta de Hogares. Para algunos entrevistados estas cifras "son cifras de mínima, están o están", pero otros observan que dadas las características del sector es usual que personas que son dadas de baja en B.P.S., se mantengan ocupados en el sector en condiciones de informalidad, precariedad o subempleo, existiendo cierto "trade-off" entre ambos conjuntos de cifras. El cotejo de ambas series permite observar, en cualquier caso, que en términos de evolución ambas se comportan en forma similar. Sin embargo, no parece que ninguna de las dos series sean referencia clara para los operadores del sector, y así un entrevistado de alto nivel relativo de información comenta que "de 70.000 empleados en 1994 pasamos a 24000 en Mayo de 1995 que fue el pico más bajo. A fin del año 1996 había 30.000 y ahora estamos en 32.000.

En cualquier caso, sin embargo, existe consenso en que en términos generales el empleo sigue, claramente, los oscilamientos del sector en términos de actividad: "en la medida en que existen obras existe empleo", "si hay recesión el empleo cae". Si esa relación directa entre empleo y nivel de actividad se verá afectada en el futuro por los cambios tecnológicos es tema más controversial. Por una parte, a demás factores constantes la relación es obvia. Por el momento, sin embargo, en la medida en que coincidieron con un aumento de actividad, los cambios tecnológicos no parecen haber incidido en una fuerte disminución del nivel absoluto de empleo. En los casos de caída del nivel de actividad, en cambio, los cambios tecnológicos pueden haber agregado su impacto específico a aquella reducción.

En cualquier caso, sin embargo, la caída en los niveles de actividad tiene una incidencia inmediata en el crecimiento del desempleo. Si se observa la serie de desempleo específico en la industria de la construcción puede observarse que, sin perjuicio de oscilaciones coyunturales, la serie crece en forma bastante sistemática desde 1993 hasta el segundo semestre de 1995, y después tiende a mantenerse oscilante. Esta estabilidad relativa, conviene advertirlo, no necesariamente indica que el sector ha reabsorbido trabajadores sino que también es posible que han sido absorbidos en otros sectores de actividad.

En cualquier caso, existe consenso en que el desempleo en el sector presenta diferencias con el desempleo en otros sectores. Los fuertes requerimientos de mano de obra que surgen cuando se incrementa el nivel de actividad permiten que el sector sea "amortiguador del desempleo global", absorbiéndose mano de obra de otros sectores de la economía. "Lo más increíble que pasa en este sector es que en un par de semanas se puede llegar a obtener un gran número de personas que termine con la demanda". Esto sucede en general con las grandes obras, y acostumbra a muchas empresas a tener una política de contrataciones que esencialmente confía en poder proveer su personal menos calificado "en la puerta de la obra", y proceder a darle allí la mínima calificación necesaria para salir del paso.

Como correlato, muchas empresas se despreocupan de mantener a su personal de menor calificación, porque saben que podrán volver a obtenerlo a bajo costo, y en esa medida se produce una pérdida en calidad derivada de que los obreros que habían adquirido cierta idoneidad buscan empleo en otros sectores y difícilmente vuelvan a la construcción. "Al presentarse otro pico de actividad el personal disponible se encuentra en un punto de aprendizaje cero", lo que trae dificultades para el empleador quién debe instruir nuevamente a su personal. Así, a los ciclos de crecimiento y decrecimiento de obras se asocia otro de crecimiento y decrecimiento del empleo, que no arroja externalidades positivas en términos de calificación. "En general cuando baja el nivel de trabajo en la construcción quedan sin trabajo los peones no especializados o no prácticos, y cuando se empieza de nuevo hay que recontratar y recalificar de vuelta".

Casi la mitad de la empresas encuestadas dicen recurrir a la contratación de personal zafral, siendo esto muy frecuente en todos los segmentos de entrevistados, pero algo más entre las empresas constructoras y entre las empresas de mayor y menor tamaño. Los encuestados muestran además, que el nivel de las contrataciones zafrales a veces llega a más que duplicar el tamaño de la empresa, y que las contrataciones en gran escala son más frecuentes entre las empresas constructoras y cuando más grande es la empresa en cuestión. Las contrataciones zafrales, finalmente, tienden a producirse simplemente cuando se necesitan sin que exista ninguna pauta clara de estacionalidad.

## **B. Perspectivas de ocupación en términos de los empleadores**

En el marco de la información anterior, y dada la perspectiva relativamente optimista con que muchos empresarios ven el futuro del sector, las respuestas recogidas en las entrevistas sugieren expectativas de crecimiento del empleo, ya para 1997, que se mantienen en el largo plazo. "En empleo está en un lento pero paulatino crecimiento después del pico más bajo de Mayo de 1996", "se está en un buen momento de ocupación", "se va llegar a 40.000 o 41.000 puestos de trabajo", indican varios entrevistados en la fase cualitativa. En cualquier caso, el 31,3 % de los encuestados cree que el empleo aumentará ya en 1997, contra un 21,5 % que piensa que disminuirá, siendo mayor el optimismo entre las empresas de construcción y cuanto mayor es el tamaño de la empresa. Pero para 1999 los que creen que el empleo aumentará son el 46,2 % de los encuestados, frente a sólo un 13,9 % de pesimistas. Y si nos atenemos al futuro de largo plazo, las perspectivas optimistas también prevalecen: un 27,2 % son optimistas frente a un 12,3 % de pesimistas sistemáticos. Cuando se interroga a los optimistas sobre cuáles creen que serán aquellos empleos que tendrán mayor demanda, las respuestas tienden a ser muy genéricas y a referirse a la construcción o la vivienda en general antes que a especializaciones particulares como sanitarios, carpinteros, electricistas, finalistas o azulejistas.

## **C. Técnicas y criterios de contratación de personal**

Ateniéndonos a las respuestas de los empresarios entrevistados en la encuesta, la "experiencia" y la "calificación" aparecen, con bastante distancia, como las características más valoradas del trabajador de la construcción. Le siguen luego el "rendimiento", la "responsabilidad" y la "honradez" y, más atrás, la "disciplina", la "puntualidad" y la "iniciativa". Los criterios son bastante homogéneos, sean cuales sean los tipos y escalas de las empresas. Las referencias de otras empresas, amigos o conocidos y secundariamente los métodos más impersonales como avisos de prensa son los principales mecanismos de reclutamiento. Institutos de formación, agencias de colocaciones o procedimientos profesionales de selección de personal tienen un rol muy limitado.

En este contexto, como es de esperar dados los criterios y los procedimientos de selección-, las empresas dicen tener dificultades para encontrar la mano de obra requerida, ya sea por debilidades de calificación o por falta de los demás atributos requeridos. Si nos atenemos a la cuestión de la disponibilidad de mano de obra calificada, es mayoría la proporción de encuestados que dicen encontrar "pocas" o "muy pocas" personas con el nivel de calificación buscado, siendo esta situación bastante generalizada aunque algo menos problemática en las grandes empresas, que están en condiciones de asegurar empleo más estable al trabajador calificado. Aunque las mayores debilidades de calificación se perciben entre obreros y peones mensualizados, también se registran déficits a nivel de capaces de obra y aún de algunas calificaciones administrativas, técnicas o profesionales. Oficiales, finalistas y capataces parecen ser los segmentos más normalmente identificados cuando se trata de especificar en mayor medida las debilidades en la oferta de mano de obra calificada. Pero en cualquier caso también se requieren albañiles, herreros, carpinteros, sanitarios, electricistas, ayudantes de arquitecto y hasta agrimensores más calificados.

#### **D. Políticas de recursos humanos y capacitación: el marco y la política**

En este contexto, es razonable esperar que la cuestión de la calificación de la mano de obra sea un punto relevante de la gestión empresarial, ya sea buscando emprender acciones específicas a nivel de su empresa o buscando fortalecer la oferta de capacitación existente en el mercado. La mayoría de los encuestados dice otorgarle bastante o mucha importancia a la capacitación de su personal, siendo muy escasos los que reconocen otorgarle poca o ninguna. En el resto de este capítulo trataremos de evaluar la consistencia de esta afirmación.

La gran mayoría de las empresas carecen de un área específica dedicada a la cuestión de recursos humanos. Estas áreas especializadas aparecen con mucho mayor frecuencia entre las empresas medianas y grandes pero en ningún caso alcanza al 40 % de los encuestados la proporción de empresas que declara tenerlo. Las que lo tienen dicen tener un área constituida, pero en algunos casos son simples asesorías u otro tipo de arreglos ad-hoc. En la gran mayoría de los casos, la cuestión de los recursos humanos es de manejo directo de un Director, propietario o Gerente General y sólo en muy escasas ocasiones está a cargo de personas especialmente formadas para ello.

La mayoría de los encuestados reconoce no asignar ninguna porción fija del presupuesto de la empresa a la capacitación de recursos humanos (59,5) o no saber si se asigna algo (9,2%) . La mayoría de los que lo hace dice asignar menos del 3 % (17,7%), siendo mayor la asignación cuanto mayor el tamaño de la empresa. En todo caso, casi un cuarto del total de encuestados dice hacerse cargo siempre del financiamiento de las actividades de capacitación de personal, aunque en una proporción atendible de casos se reconoce que el financiamiento de la formación está a cargo del propio trabajador u opera en convenio con terceras instituciones.

#### **E. Políticas de recursos humanos y capacitación: la práctica de la capacitación**

En la actualidad, y desde el punto de vista práctico, las necesidades de capacitación del personal se determinan en forma empírica, según los trabajos requeridos, observando como trabajan y según la experiencia. En algunos casos, adicionalmente, se recurre a la evaluación por el capataz o por los técnicos, pero en general prima un criterio pragmático y no planificado. Más allá de la relativamente baja precisión y estandarización de las técnicas de identificar necesidades, en los hechos la gran mayoría de los empresarios es capaz de reconocer falencias en una proporción importante de su personal, especialmente obreros y mandos medios.

Sólo el 8,2 % del total de encuestados dice que existe *en la actualidad* algún programa de capacitación en la empresa, y sólo en el 5,7 % de los casos lo desarrolla ella misma. La existencia de programas de capacitación es mucho más frecuente entre las empresas de mayor porte, pero aún en estos casos sólo alcanza a una minoría. Sin embargo, la proporción de empresas que han realizado acciones de capacitación en el último año, aunque sigue siendo minoritaria, es bastante mayor, ubicándose en rangos que oscilan entre el 8 % y el 45 % según tipo y tamaño de empresa y la categoría de personal. La información sugiere que entre las empresas que emprendieron acciones de capacitación la cantidad de trabajadores implicados fue atendible, particularmente entre el personal jornaleros y mensualizado.

A nivel de jornaleros, mensualizados y capataces las temáticas de entrenamiento principales han referido a cuestiones técnicas de construcción y a seguridad en obra, utilizándose cursos prácticos normalmente dictados en la empresa. La cuestión de seguridad y también las cuestiones técnicas han sido más comunes en empresas de construcción que entre subcontratistas y proveedores, y han sido más frecuentes en empresas medianas y grandes que en las chicas. La informática ha sido más común entre los administrativos y técnicos, aunque también han algún grado de capacitación en el tema entre capataces, utilizándose prioritariamente cursos teóricos dictados fuera de las empresas. Los profesionales en general no han sido objeto de capacitación específica. En la mayoría de los casos se menciona a la propia empresa como proveedor de entrenamiento. Le siguen la Cámara de Construcción, la UTU, los fabricantes de plaza, la APPCU y varios institutos y academias privadas, especialmente en el ámbito de la informática.

## **4. Oferta de capacitación**

### **A. Las ECAs en el sector construcción**

Partiendo de la base del criterio utilizado de identificar las ECAs con "establecimientos", el relevamiento realizado permite concluir que en el conjunto del país existen al menos 56 ECAs que ofrecen capacitación en diferentes aspectos ligados con el sector construcción, y que, como ocurre con otras áreas del conocimiento, tienen una distribución territorial marcadamente concentrada en la capital del país. Los otros departamentos que presentan mayor oferta en este sentido son Canelones seguido por Paysandú.

Una segunda característica relevante del conjunto de ECAs identificadas muestra la fuerte concentración de la oferta en la UTU, ya sea en su modalidad de curso estable o curso móvil. De allí se infiere que el Estado juega un rol relevante en la oferta de capacitación en el sector, afirmado por el hecho de que sólo la Universidad de la República ofrece formación terciaria en el sector, tanto en Montevideo como en Salto. Las excepciones la constituyen diez establecimientos privados, siete de ellos ubicados en Montevideo, dos en Cerro Largo y uno en Tacuarembó.

El carácter gubernamental de la mayoría de las entidades brinda, teóricamente, ciertas homogeneidades en cuanto a exigencias de pruebas para aprobar los cursos y en cuanto entrega de títulos al finalizar los mismos. Si se trata de caracterizar estos cursos según su nivel de formalidad y exigencias se puede constatar que en el 60% de los mismos se exigen pruebas para la aprobación de los cursos, mientras que un porcentaje mayor (64%) se entregan títulos que confirman la realización de los mismos. En cuanto a la propiedad de los locales, en general son destinados con exclusividad a la capacitación aunque se pueden identificar locales en los cuales se realizaban otro tipo de actividades (escuelas, clubes, etc.). En cualquier caso, la existencia de un número atendible de ECAs que comparten su local con otras actividades sugiere cierto nivel de heterogeneidad en la oferta. Al mismo tiempo, la mayor proporción de ECAs que ofrecen títulos respecto a la de ECAs que realizan pruebas deja entrever que la entrega de títulos no siempre está directamente asociada a la exigencia de una prueba.

En cuanto a los tipos de cursos que se dictan los más frecuentes son los de carpintería y electricidad, seguido por el de ayudante de arquitecto y el de instalador sanitario respectivamente. La mayor variedad se ubica en Montevideo, presentando conjuntamente con Salto la única institución que brinda el título de arquitecto. Además, se puede observar que solamente en estos dos departamentos mencionados y en Soriano se ubicaron cursos específicamente que preparan para el trabajo de albañil. No se pudo encontrar otro tipo de preparación específica para la obra. Los cursos

mencionados en el ítem "otros", están relacionados a maquetas, equipamiento de obra blanca y hormigón armado. Hay que destacar que los mismos se ubican solo en Montevideo, dictándose algunos en escuelas de construcción y otros en institutos privados. Más allá de la oferta anteriormente detallada se pueden destacar iniciativas puntuales entre promotores, cámaras, ministerios y fabricantes. Estas iniciativas carecen de organización en términos de ECAs y presumiblemente captan un alumnado de edad algo mayor que el que aparece en las ECAs.

## **B. La capacitación del sector: percepción global de la oferta**

Al consultar a los distintos agentes acerca de donde y en qué capacitar al personal relacionado con la construcción, la respuesta fue bastante generalizada: "la capacitación de la mano de obra de la construcción se realiza por lo general en la propia obra", "el oficio se aprende mirando", "...aprendizaje en obra", "...robar el oficio". En la percepción de la mayoría de los entrevistados, la mayor parte de la mano de obra no está capacitada técnicamente o registra diverso tipo de falencias en su formación. Pero esta situación no lleva directamente a cuestionar las modalidades tradicionales de formación en obra sino paradójicamente a confirmarla: "la gran mayoría se capacita en el accionar con formaciones disímiles según el ejemplo que tomen", "siempre se entra como peón y se adiestra en la obra".

Para muchos, las razones prevalente de esta modalidad de formación derivan de características intrínsecas del sector. Las empresas, en algunos casos de caída de trabajo, mantienen los capataces -piezas claves en las obras-, de forma que cuando se retoma el trabajo se contrata personal normalmente desocupado de otros sectores, sin experiencia o con muy poca. A nivel de capataces, "los buenos son los que trabajan y no hay gente nueva para formar". El carácter cíclico del sector es, según algunos entrevistados, una de las causales de esa falta de mecanismos de formación sistemática.

Esta situación de "desaprendizaje" o "mal aprendizaje" se acentúa aún más en el interior del país", en donde la demanda de personal es menor y la oferta de capacitación prácticamente inexistente. El único departamento que presenta características similares a Montevideo es Maldonado, debido al "auge de la construcción en Punta del Este" y a la presencia de empresas filiales de Montevideo.

Más allá de la fuerte valoración de la formación en obra, un conjunto de entidades aparece como referencia cuando se plantea el tema de la capacitación. La Universidad de la República, en Montevideo, aparece en la cúspide del sistema formando los arquitectos o dictando cursos de actualización en Montevideo o Salto. La Escuela de la Construcción (UTU) es percibida como un actor estratégico, brindando títulos técnicos -ayudantes de arquitectos, dibujantes, técnicos sanitarios, electricistas-, considerandos particularmente valiosos entre las empresas. En un tercer nivel se

conocen cursos de UTU específicos en otros lugares del interior -Salto, Paysandú, Maldonado, Rocha-, pero la percepción del nivel y utilidad de los mismos es variada: unos notan una diferencia de los egresados con el resto y otros consideran que la UTU no sirve porque "no se adecua a la realidad", "UTU no capacita para el mercado".

El resto de la oferta de ECAs tiene muy escasa visibilidad. Algunos encuestados mencionan otros actores del sistema público -COCAP, SINAFOF-, pero sus referencias son escasas y poco claras. Otros refieren a cursos brindados por diferente tipo de organizaciones no gubernamentales, pero su conocimiento es escaso y su evaluación poco precisa. Se conocen los esfuerzos de las empresas privadas que capacitan "colocadores" para facilitar la venta de sus productos y se reconoce que las cooperativas de ayuda mutua ofrecen externalidades positivas en el sentido de capacitar mano de obra. Pero en su conjunto, las rutinas del sistema en cuanto a sus modalidades de contratación y la configuración cultural que confía prioritariamente en la formación en obra debilitan los vínculos institucionales entre el sistema de capacitación y la industria.

En cualquier caso, la inexistencia de una mayor oferta de capacitación preocupa a algunos de los entrevistados. En este sentido el SUNCA y la APPCU hicieron un convenio con promotores privados buscando proporcionar sobre capacitación profesional en obra, mediante cursos estructurados de aproximadamente tres meses de duración. Este proyecto ha capacitado hasta ahora más de doscientas personas y se prevé el desarrollo de nuevos convenios que incluyen la formación de un fondo de capacitación administrado en forma bipartita, que permitiría capacitar entre dos mil y tres mil trabajadores por año.

Como ocurre en otros sectores de actividad económica, en los últimos años tienen a surgir iniciativas que implican convenios con participación de diferentes actores orientados a obtener algunos resultados de capacitación específica. Así, por ejemplo, la Cámara de la Construcción junto con el COCAP, realizaron cursos para capataces de obra. Igualmente, la Asociación de Promotores Privados de la Construcción (APPCU), por su parte, tiene varios convenios de capacitación que incluyen un programa conjunto con SUNCA y UTU que provee capacitación en obra a través de profesores de UTU y que reconocidamente tiene "muy buena aceptación y concurrencia". La metodología parte de aceptar la pauta cultural de la capacitación en el lugar de trabajo -"un obrero no puede meterse en una institución a recibir capacitación después de trabajar ocho horas y media, sin contar los traslados desde y hacia su hogar, "-. Adicionalmente, tienen convenios con INJU, COCAP, el MTSS y la Facultad de Medicina. En el primer caso, a través de un programa de orientación local, en el Cerro, están levantando una Policlínica pretendiendo unir una labor social con la capacitación específica de albañilería. En el segundo caso se estimula la formación de azulejistas. Finalmente, con el MTSS y la Facultad de Medicina se promueven cursos sobre seguridad en el trabajo "que han tenido un efecto multiplicador, cada uno luego es promotor de salud y seguridad en la obra y trasmite a sus compañeros".

En cualquier caso, sin embargo, una minoría de los entrevistados muestra una desvalorización de la capacitación basada en otras razones: "Hay en general resistencia a capacitarse (...) Este mes COCAP y Metzen y Sena ofrecen un curso de colocación de azulejos gratis. Nosotros tenemos 630 operarios y no se interesó ninguno a pesar de que un buen azulejista gana tres o cuatro veces más que un oficial común. No hay una oferta importante de capacitación pero increíblemente tampoco no hay demanda". Para estos entrevistados, además de aspectos estructurales relativos a la contratación de mano de obra -que no asegura la permanencia en el sector- también aparece un factor cultural a nivel de los trabajadores: "no existe voluntad por parte del trabajador".

En este contexto, es razonable esperar que aunque haya muchos empresarios satisfechos con la oferta de capacitación existente, una porción atendible de las empresas encuestadas considere que la oferta de instrumentos y ámbitos de capacitación no es adecuada, especialmente en términos del tipo y perfil de la capacitación brindada y en función de la metodología y las temáticas de enseñanza. Una enseñanza que disponga de mejores infraestructuras, más variedad de ámbitos y que, sobre todo, sea "más práctica", aparece entre los requerimientos más comunes.

## **5. Los trabajadores en Seguro de Desempleo**

### **A. Los trabajadores de Montevideo**

Los trabajadores de la Industria de la Construcción en Montevideo que están en seguro de paro, la inmensa mayoría pertenece al sexo masculino. En cuanto a las edades, la mayoría al tramo comprendido entre los 30 y 45 años de edad. En cuanto al estado civil, una mayoría son casados y viven en hogares de un tamaño relativamente más grande que el promedio nacional. Aparece una proporción atendible de hogares en los que los encuestados declaran que nadie tiene trabajo y un volumen parecido donde los encuestados pertenecen a hogares en los que trabajan dos o más personas. Casi tres de cada cuatro tienen hijos: el 20.5% tiene un hijo y 24.4 % tres o más.

En lo referente al nivel educativo, sólo 12.3% tiene la primaria incompleta. El 41.8%, por su lado completó primaria, el 33.1% avanzó hasta la secundaria o enseñanza técnica en la UTU sin haberla completado y el 11.9% culminó sus estudios en secundaria o UTU. Finalmente, el 1% avanzó hasta la Universidad, y de ellos sólo uno de cada cinco la culminaron. De los que cursaron UTU o Universidad en una proporción claramente mayoritaria de los casos los encuestados estudiaron cuestiones ligadas en forma directa o indirecta con la construcción. El oficio más generalizado es el que corresponde al área de electricidad y electrónica. Le siguen en su orden mecánica automotriz, carpintería y construcción, como los más importantes. El 4% de los encuestados están capacitándose actualmente, mayoritariamente en relación al sector

construcción, ya sea en términos directos o indirectos.

La inmensa mayoría de los trabajadores encuestados son obreros, en tanto el resto pertenecen al personal de supervisión y a los escalafones administrativos y técnicos. Los obreros son mayoritariamente oficiales, seguidos por peones y medio oficiales. El grueso de ellos contaban con una antigüedad media en sus lugares de trabajo

En términos de las características de las empresas de donde provienen los trabajadores en Seguro de Desempleo, la información señala que los envíos están bastante distribuidos entre los diferentes estratos de tamaño. En cuanto a la rama de actividad, las empresas de albañilería son explican el 60.5% de todos los encuestados. Le siguen en orden de importancia las empresas instaladoras (electricidad, sanitaria, etc.), de pavimento, pinturas y perforaciones.

Aproximadamente el 30% de los encuestados dicen estar definitivamente despedidos mientras la mayoría (65%) dice estar suspendido, pero sólo la cuarta parte dice tener la casi seguridad de volver a su empresa al finalizar el Seguro de Desempleo. Casi otro 30 % creen que aunque no esta definitivamente despedido tienen dudas sobre su efectiva reincorporación.

De esta forma, se puede definir la población más urgida de acciones de reinserción -capacitación incluida- como aquella comprendida en los casos de despido definitivo, más los casos de mediana, poca o ninguna posibilidad de reingreso a su fuente original de empleo. De acuerdo a la información anteriormente presentada, esa población representa el 61.5% de los trabajadores en el Seguro de Desempleo en Montevideo. Casi todos ellos dicen tener necesidad de seguir trabajando y aunque la mayoría espera reinsertarse en la construcción, hay una proporción atendible que manifiesta su disposición a trabajar donde encuentre oportunidades.

Sólo una leve mayoría de los encuestados manifestó desear capacitarse para mejorar la calidad de sus trabajos, especialmente en actividades ligadas con el sector: construcción, electricidad, herrería, sanitaria, carpintería, etc.. Una proporción importante de trabajadores dice no saber dónde poder capacitarse. Los que lo sabe tienen como referencia fundamental la UTU y en segunda instancia la DINA. Los que dicen no querer capacitarse aluden razones de edad o de motivación global.

## **B. Los trabajadores de Maldonado**

Como en Montevideo, la gran mayoría de los trabajadores de la construcción en

Seguro de Desempleo son hombres de edades medias, casados y residentes en la capital departamental. Viven en hogares de tamaño medio parecido al promedio nacional, siendo prácticamente inexistentes las familias de más de cinco personas. En el 32.7% de los hogares nadie tiene trabajo y apenas supera el 20 % la proporción de hogares en los que trabajan más de una personas. Tres de cada cuatro trabajadores tienen hijos, el 26.9% uno y el 20 tres o más.

En Maldonado parece registrarse un nivel educativo algo mayor que en Montevideo. y los pocos que cursaron la UTU o Universidad muestran estudios referido en términos directos o indirectos a la construcción. En Maldonado parecen ser más frecuentes los estudios ligados a electricidad y carpintería que los específicamente vinculados con las técnicas de construcción. Un 1.3% de los encuestados manifestaron estar capacitándose actualmente en informática, administración de empresas y educación y normalmente lo hacen en instituciones privadas. La inmensa mayoría de los trabajadores encuestados son obreros de la construcción, oficiales, peones y medio oficiales. El grueso de los trabajadores (68.3%) tiene entre uno y cinco años de antigüedad en la empresa, pero a diferencia de Montevideo, tiende a ser algo más importante la proporción de personas con menos de un año de antigüedad

En cuanto al tamaño de las empresas, la información indica que los envíos están bastante distribuidos entre los diferentes estratos, aunque en Maldonado las Mypes explican un porcentaje bastante menor del total. Nuevamente, las empresas de albañilería explican el 67.5% de los encuestados, siete puntos más que los registrados en Montevideo. Le siguen en orden de importancia las empresas instaladoras (electricidad, sanitaria, etc.), de pavimento, herrería de obra, pinturas y perforación. Las restantes empresas explican cada una menos del 2% del total de envíos.

Con una metodología similar a la utilizada en Montevideo, puede establecerse que el 67.1% de los trabajadores en el Seguro de Desempleo tiene algún tipo de problema de reinserción -está despedido o no tiene certeza de ser recontratado-. Casi la totalidad necesitan seguir trabajando y en mayor medida que en Montevideo la mayoría aspira a volver a trabajar en la construcción. Es sólo una minoría, sin embargo, la que aspira a capacitarse como forma de obtener un mejor trabajo. Las demandas más frecuentes refieren a temas directa o indirectamente ligados con la construcción: electricidad, informática, construcción, carpintería, sanitaria y mecánica automotriz como los más mencionados. Cuando se consulta sobre la institución donde quisieran realizar esos cursos nuevamente la UTU predomina a la hora de elegir un lugar donde realizar cursos básicamente técnicos. La DINAE, en cambio, no aparece como lo hacía en Montevideo

### C. - Los trabajadores con problemas de reinserción laboral.

Definiendo como "trabajadores con problemas de reinserción laboral" (TPR) a aquellos que dicen estar despedidos definitivamente de sus empresas o señalaron no tener la seguridad de regresar a sus puestos de trabajo una vez finalizado el Seguro de Desempleo, los TPR representaban el 67.1% del total de encuestados, mientras los "trabajadores sin problemas" (TSP) representaban al 32.9 % restante. En Maldonado, como se vió, la proporción de TPR es algo mayor.

Entre TSP y TPR no existen diferencias en términos de sexo, edad ni estado civil, aún cuando los TPR son más frecuente entre los trabajadores con familias chicas que entre aquellos que tienen familias más grandes. Igualmente, los TPR son más frecuentes entre las familias que no tienen ningún otro miembro trabajando y entre los trabajadores que tienen menos hijos.

Los obreros tienen un peso mayor algo mayor entre los TPR que entre los TSP, y, dentro de los obreros, la proporción de TPR es mayor entre peones y medio oficiales que entre oficiales. En otros términos, a mayor la categoría ocupacional menor la proporción de TPR, lo que ilustra una relación positiva entre calificación y seguridad de trabajo.

La condición de TPR es más frecuente entre las personas con menor tiempo en la empresa y la condición de TSP es más probable en la medida en que crece la antigüedad en ella. Igualmente, la condición de TPR es algo mayor entre las empresas de albañilería que en el resto y dado el peso de la albañilería en el total puede entenderse la importancia del tema.

También se le consultó a los trabajadores sobre si actualmente estaban realizando algún curso de capacitación. Los resultados generales, reiteramos, mostraron un escaso 3.6%. Ese porcentaje es del 4.0% entre los TPR y del 3.0% entre los TSP, lo que marca una casi idéntica propensión a capacitarse en ambos grupos de trabajadores. Cuando adicionalmente se les consultó si desearían capacitarse en algún tipo de área de especialización que les habilitara a mejorar la calidad de su trabajo entre los TPR el porcentaje de respuestas afirmativas fue del 53.2% y entre los TSP del 51.4%, pero las diferencias carecen de cualquier significación estadística. En cualquier caso, mas bien permite afirmar que la propensión a capacitarse es extremadamente baja cualquiera sea el riesgo ocupacional.

¿A qué se debe esa situación? A los trabajadores que no mostraron propensión a capacitarse se les consultó sobre las razones. Las respuestas se presentan en el

Cuadro No.173. Las proporciones son extremadamente parecidas en ambos grupos, con la excepción del peso bastante más significativo de aquellos que creen "no tener bases para capacitarse" entre los TPR. La razón más frecuetemente esgrimida entre ambos grupos es "no tener la edad para emprender ese esfuerzo", pero también tiene peso el "no tener el ánimo para hacerlo". En estas dos razones no hay diferencias entre TPR y TSP.

## V. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

De la información presentada hasta aquí pueden extraerse una serie de conclusiones y sugerencias. Las principales conclusiones son las siguientes:

a. El sector construcción es un complejo que articula una serie muy heterogénea de actividades que muestran variabilidad entre ellas y dentro de cada una de las actividades incluidas. En su conjunto, representa un sector estratégico de la economía nacional por su contribución al producto global y muy especialmente por su contribución al empleo -que prácticamente duplica su importancia en términos de producto-.

b. En el largo plazo -los últimos cuarenta años- el sector ha mostrado un comportamiento variable, de alta inestabilidad, que ha hecho difícil establecer predicciones a largo plazo y que ha acostumbrado a las empresas a estilos de inversiones, políticas de desarrollo y políticas de recursos humanos probablemente poco eficientes en un contexto más estable.

c. En los últimos diez años, el sector ha mostrado un dinamismo importante y sistemático, particularmente empujado por la construcción de torres de vivienda media y suntuaria, por la construcción turística y por la construcción pública. Ese dinamismo le ha permitido llegar a un nivel de empleo máximo en torno a 1994 e incorporar tecnología sin mengua significativa del empleo sectorial.

d. En los últimos dos años, sin embargo, una disminución atendible del nivel de actividad y el mantenimiento del ritmo de innovación tecnológica implicaron un descenso en el empleo que fue particularmente importante a partir de mayo de 1996.

e. Para el año en curso las previsiones más aceptadas suponen un crecimiento del sector en términos de producto y empleo, pudiendo mantenerse ciertas políticas de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas sin mengua importante de la mano de obra. Este crecimiento, sin embargo, no alcanzará a recuperar lo perdido ni en términos de actividad ni en términos de empleo, y serán necesarias políticas y acciones específicas para corregir desajustes pendientes.

f. Las estimaciones más generalizadas suponen que 1997 marca el comienzo de otro ciclo de crecimiento sectorial, que aún cuando probablemente enfrente el impacto del ciclo político entre los años 2000 y 2002, se supone que es un ciclo de largo plazo, con crecimientos medios del orden del 4 % anual. Aún cuando existen previsiones desencontradas en torno al impacto del MERCOSUR, la mayoría supone que no obstaculizará ese crecimiento y que, por el contrario, puede tener un rol

decisivo en el logro del mismo.

g. Las fuentes del dinamismo de este nuevo ciclo seguirán siendo la construcción de vivienda suntuaria, la construcción turística y la construcción de obra pública. La concreción de alguno de los proyectos públicamente considerados, la efectiva implementación de los planes anunciados por el Estado, la regularización de los asentamientos precarios y los cambios en las formas de contratación de obra pública pueden determinar crecimientos adicionales, que se distribuirán por varios departamentos de la República, en forma bastante menos concentradas que en el pasado.

h. En ese contexto, es posible pensar en innovaciones y cambios en el estilo de planeamiento, en la política de inversiones y en la gestión de recursos humanos a nivel de empresas. Esencialmente, la confianza de moverse en un marco de mayor estabilidad, con perspectivas ciertas de crecimiento a largo plazo, pueden permitir políticas de contratación y formación de recursos humanos que aumenten la calidad de los productos del sector, mejoren la productividad y al mismo tiempo mantengan altos niveles de empleo en condiciones progresivamente mejores de trabajo.

i. Dada la altísima sensibilidad del sector a políticas macroeconómicas, a marcos regulatorios y a políticas de vivienda, parece claro que el Estado tiene un rol decisivo en el establecimiento de la credibilidad de ese entorno a largo plazo y en la articulación de ámbitos de negociación, concertación y cooperación entre los diferentes actores implicados. Para poder hacerlo, probablemente deberá mejorar sus sistemas de información y deberá asegurar en mayor medida la confianza en sus políticas de obra pública y vivienda a nivel nacional y municipal. Pero si juega ese rol, su contribución al crecimiento sectorial en un juego de suma positiva para todos los actores implicados será insustituible.

j. El sector también se caracteriza por la complejidad de la estructura de actores sectoriales, el papel significativo jugado por la obra privada, el rol progresivamente más relevante de los sectores ligados al marketing y al financiamiento y el papel estratégico del SUNCA en la gestión de las condiciones de trabajo y el empleo. El desarrollo de una cultura de largo plazo en la operatoria de todos estos actores privados y la creación de ámbitos de participación de todos ellos seguramente contribuirán al crecimiento sectorial.

k. En ese marco, conviene subrayar que una restricción fuerte para el desarrollo del mismo se encuentra en la cultura que tiende a limitar la formación profesional, desvalorizándola tanto a nivel de las empresas como de los trabajadores. A nivel de empresas, un proceso adaptativo de largo plazo a un mercado estructuralmente inestable trajo como consecuencia una cultura de bajo compromiso con los trabajadores menos calificados, fácilmente contratables en condiciones de

exceso de oferta. A nivel de trabajadores, una valorización escasa de la calificación vinculada con una percepción del sector como "sector de paso" trajo como consecuencia poca formación relativa y escasa información sobre la oferta de capacitación y las mejores oportunidades ligadas a ella.

I. En la actualidad, al menos alguna porción del desempleo total en el sector es imputable a desfasajes entre la demanda y la oferta de trabajo calificado, y a la falta de instrumento aptos para corregir ese desfasaje. Aún cuando la proporción de trabajadores en Seguro de Desempleo que desean capacitarse es limitada, el estudio sugiere que no siempre existen instrumentos ágiles para vincular oferta y demanda en este caso.

En ese marco, es posible realizar algunas sugerencias para el mejor logro de los fines que llevaron a la realización de este estudio. Las principales sugerencias son las siguiente:

i. Mejorar los sistemas de información sectorial, orientándose especialmente a un mejor diagnóstico de las expectativas de corto y mediano plazo y de los requerimientos de empleo y calificaciones a nivel sectorial.

ii. Evaluar la creación de ámbitos de intercambio a nivel público, empresarial y sindical, con miras a la caracterización más detallada de las perspectivas sectoriales de mediano y largo plazo.

iii. Fortalecer los mecanismos de coordinación entre ECAs, empresas y Seguro de Desempleo, a los efectos de facilitar la oferta de capacitación y acelerar los mecanismos de reinserción laboral.

iv. Estimular las acciones de capacitación de personas entrenadas en las fases de terminación y "finalistas" de obra.

v. Evaluar mecanismos tendientes a estimular un mayor compromiso de las empresas con actividades de formación y desarrollo de personal, especialmente en aquellas cuestiones que hacen a las nuevas tecnologías, la calidad y la productividad.

# **I. INTRODUCCION**

## **II. OBJETIVOS**

## **III. METODOLOGIA**

## **IV. PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS**

### **1. Caracterización general del sector**

- A. Estructura y composición
- B. Configuraciones actitudinales básicas
- C. Nivel de actividad
- D. El problema de la vivienda
- E. "Foda": la capacidad competitiva del sector
- F. Situación y perspectivas

### **3. La demanda de mano de obra y el empleo**

- A. Nivel y composición del empleo en el sector
- B. Perspectivas de ocupación en términos de los empleadores
- C. Técnicas y criterios de contratación de personal
- D. Políticas de recursos humanos y capacitación: el marco y la política
- E. Políticas de recursos humanos y capacitación: la práctica de la capacitación

### **4. Oferta de capacitación**

- A. Las ECAs en el sector construcción
- B. La capacitación del sector: percepción global de la oferta

### **5. Los trabajadores en Seguro de Desempleo**

- A. Los trabajadores de Montevideo
- B. Los trabajadores de Maldonado
- C. - Los trabajadores con problemas de reinserción laboral.

## **V. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS**