



Los Efectos Anticompetitivos de los Acuerdos Laborales de Proyectos Obligatorios del Gobierno para Construcciones en el Estado de Washington

Paul Bachman, MSIE, Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas
William F. Burke, BS, Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas
David G. Tuerck, PhD, Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas

Introducción por Erin Shannon, Directora, Centro de Derechos de los Trabajadores,

Junio de 2019

Hallazgos Clave

1. Este informe explora el uso de los Acuerdos Laborales de Proyectos (PLA) obligatorios del gobierno en proyectos de construcción de infraestructura financiados con fondos públicos en el estado de Washington, y examina los efectos que tuvieron los PLA en el número de licitantes y el costo final de los proyectos.
2. El informe examina y compara 125 proyectos de construcción construidos desde 2003, 62 de los cuales fueron construidos con PLA y 63 construidos sin PLA.
3. Los resultados del informe confirman múltiples estudios que concluyen que los PLA restringen artificialmente la competencia y aumentan los costos de los proyectos.
4. El análisis muestra que un PLA en los proyectos de construcción de infraestructura construidos en Washington redujo el número de licitadores en 18,26 por ciento.
5. El análisis muestra que la competencia reducida en los proyectos completados con un PLA aumentó el costo de estos proyectos financiados con fondos públicos de \$589 millones a \$879 millones.
6. Como se muestra en otros estados, las disposiciones excluyentes de los PLA en Washington desalientan injustamente la competencia en el proceso de licitación y tienen un impacto económico significativo que resulta en costos más altos para los contribuyentes.
7. El estado de Washington se beneficiaría de una política que abandona los PLA discriminatorios en favor del acceso justo y abierto a proyectos de construcción pública para fomentar una competencia sólida, reducir costos y aumentar el valor público para los contribuyentes.

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington



Los Efectos Anticompetitivos de los Acuerdos Laborales de Proyectos Obligatorios del Gobierno para Construcciones en el Estado de Washington

Paul Bachman, MSIE, Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas
William F. Burke, BS, Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas
David G. Tuerck, PhD, Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas

Junio de 2019

- III Introducción a Cargo de Erin Shannon, Directora del Centro de Derechos de los Trabajadores de WPC
 - Resumen Ejecutivo
 - Introducción
 - Antecedentes Históricos de los PLA
 - Los Argumentos en contra y a favor de los PLA
 - Antecedentes Legales
 - Los PLA en el Nivel Federal
 - Los PLA en el estado de Washington
 - Evidencia en los PLA
 - Fuentes de Datos
- Comparando Proyectos PLA con Proyectos sin PLA
 - Solidez
- Conclusión
- Apéndice
 - Metodología de Obtención de Datos

Introducción a Cargo de Erin Shannon, Directora del Centro de Derechos de los Trabajadores de WPC

El uso de los Acuerdos Laborales de Proyectos (PLA) obligatorios del gobierno en proyectos de construcción financiados con fondos públicos ha sido objeto de un escrutinio creciente a medida que los estados buscan formas de mejorar la eficiencia, maximizar el valor para el público y garantizar que los dólares de los contribuyentes se gasten de manera inteligente.

La práctica de suprimir la competencia y discriminar a los contratistas no sindicales (especialmente los que pertenecen a minorías y mujeres) en el proceso para otorgarles a los sindicatos acceso prácticamente exclusivo a proyectos de obras públicas se ha convertido en un ejemplo controvertido de la influencia que ejercen los intereses especiales sobre formulación de políticas a expensas de los contribuyentes.

Los PLA son un "acuerdo de negociación colectiva previo a la contratación con una o más organizaciones laborales que establece los términos y condiciones de empleo para un proyecto de construcción específico".¹

Los PLA establecen tasas salariales, beneficios y condiciones de trabajo para cada trabajador, sindicato y sindicalización, que serán empleados en un proyecto de obras públicas. Los acuerdos también suelen incluir disposiciones que exigen que todos los trabajadores del proyecto público sean contratados a través de una sala de contratación sindical, o que los trabajadores de cualquier contratista y subcontratista no sindicalizados paguen las cuotas y tarifas sindicales, así como los programas de beneficios sindicales, como las pensiones y servicios médicos.

La mayoría de los trabajadores no sindicalizados obligados a pagar estos programas de beneficios sindicales (como condición de empleo) no cumplirán con los requisitos de concesión de los programas y perderán cualquier reclamo de esos beneficios en el futuro, lo que significa que no recibirán ningún beneficio.

Cualquier contratista, o subcontratista, sindicato o no sindicato, que presente una oferta en un proyecto con un PLA está sujeto a los términos del acuerdo, que favorecen injustamente al sindicato sobre los licitadores no sindicalizados. Si bien los PLA no prohíben directamente la falta de unión, los contratistas basados en el mérito ofertan y trabajan en un proyecto público, efectivamente suprimiendo la competencia porque los requisitos estrictos en los PLA crean barreras que son difíciles de superar para los contratistas no sindicalizados.

Esto es particularmente cierto para los pequeños contratistas y subcontratistas de propiedad local, especialmente aquellos que pertenecen a empresas comerciales desfavorecidas, como las mujeres y las minorías, que tienden a ser no sindicales. Estos contratistas y los trabajadores

¹ Orden ejecutiva presidencial 13502, "Uso de Acuerdos Laborales de Proyectos para Proyectos Federales de Construcción", firmada por el presidente Obama, 6 de febrero de 2009 en www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2009-02-11/pdf/E9-3113.pdf

calificados que emplean no tienen la oportunidad de competir de manera justa por empleos en proyectos financiados con dólares de los contribuyentes.

La naturaleza excluyente y discriminatoria de los PLA es la razón por la cual una amplia gama de grupos comerciales que representan a empresas constructoras pequeñas, de mujeres y pertenecientes a minorías se han opuesto de manera constante y vocal. Estos grupos incluyen la Asociación Nacional de Contratistas Minoritarios, la Cámara Nacional de Comercio Negra, la Asociación de Contratistas Negros, la Asociación Nacional de Mujeres Constructoras, Propietarias y Ejecutivas de Constructoras, la Asociación de Constructores Latinos, la Asociación de Contratistas Asiáticos Americanos, el Consejo de Pequeñas Empresas y Emprendimiento, y otros.

Estas organizaciones expresan preocupación por la restricción artificial de la competencia que es inherente a los PLA solo sindicales, y el impacto desproporcionado que tienen en sus miembros, a quienes se les desaconseja competir y ganar contratos en proyectos públicos en sus comunidades.

Esta preocupación por la sofocante competencia y la naturaleza excluyente de los PLA es la razón por la cual 25 estados han prohibido los PLA obligatorios del gobierno. En estos estados, el gobierno no puede exigir que un contratista ingrese a un PLA como condición para trabajar en un proyecto público. Todos los proyectos de obras públicas están abiertos a todos los contratistas calificados que desean competir de manera justa por la oportunidad de trabajar en su comunidad en proyectos financiados por los contribuyentes.

Por el contrario, Washington es uno de los nueve estados (junto con California, Connecticut, Hawái, Illinois, Nueva York, Nueva Jersey, Delaware, Maryland) con una ley anticompetitiva que fomenta expresamente los PLA obligatorios del gobierno. En estos estados, los contratistas no sindicalizados y sus trabajadores son penalizados por un campo de licitación no nivelado que favorece los intereses especiales del sindicato en lugar de licitaciones justas, abiertas y competitivas en proyectos públicos.

Además de las preocupaciones sobre la equidad y el equilibrio, las limitaciones a la competencia en los PLA dan lugar a la cuestión del impacto en el costo de los proyectos públicos. Uno de los principios definitorios de la economía es que reducir la competencia aumenta el costo.

Varios estudios académicos muestran que los PLA aumentan el costo de los proyectos de construcción en cualquier lugar del 12% al 18%, en promedio.² El Informe Anual del 2010 del Departamento de Trabajo y Desarrollo de la Fuerza Laboral de Nueva Jersey al Gobernador y la Legislatura (que examina el impacto de los PLA en el año fiscal 2008) encontró que los proyectos de construcción de escuelas terminados bajo un PLA fueron 30.5 por ciento más altos que para todos los proyectos que no son PLA. El informe también encontró que los proyectos de PLA para ese año tuvieron una mayor duración que los proyectos que no son de PLA; el proyecto promedio

² "Investigación sobre Acuerdos Laborales de Proyectos Obligatorios del Gobierno", Constructores y Contratistas Asociados, consultado el 9 de enero de 2019 en <https://thetruthaboutplas.com/2012/12/28/plastudies/>

de PLA tomó 100 semanas, en comparación con solo 78 semanas para proyectos que no son de PLA.³

El Centro de Políticas de Washington solicitó al Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas que mida el efecto de la directiva del estado de Washington que alienta el uso de PLA. Este informe explora el uso de PLA en Washington, y los efectos que tienen los PLA en la competencia en el proceso de licitación, específicamente el número de licitantes para proyectos de construcción pública y el impacto de costo correspondiente.

Los resultados muestran que los proyectos de construcción públicos construidos bajo un PLA en Washington tienen menos postores, en promedio, que los proyectos completados sin un PLA. La competencia reducida en estos trabajos con PLA resultó en ofertas más altas que si los contratistas no sindicales hubieran participado, lo que se traduce en costos más altos pagados por los contribuyentes estatales. También significa que a un gran segmento de la fuerza laboral calificada de nuestro estado se le niega la oportunidad de trabajar en estos trabajos.

Como se muestra en otros estados, las disposiciones excluyentes de los PLA en Washington desalientan injustamente la diversidad y la competencia, y tienen un impacto económico significativo que resulta en costos más altos para los contribuyentes. Para entregar proyectos de la más alta calidad al mejor costo, cada contratista y subcontratista y sus trabajadores calificados deben tener la oportunidad de competir de manera justa y participar en proyectos de construcción pública.

El favoritismo de interés especial que recompensa a los contratistas y trabajadores sindicales a expensas de los contratistas y trabajadores no sindicalizados no debería tener cabida en la política pública estatal. Una mejor política para Washington sería la que abandona los PLA discriminatorios en favor del acceso justo y abierto a proyectos de construcción pública para fomentar una competencia sólida, reducir costos y aumentar el valor público para los contribuyentes.

³ "Informe Anual al Gobernador y la Legislatura: Uso de Acuerdos Laborales de Proyectos en Proyectos de Construcción de Obras Públicas en el Año fiscal 2008", Departamento de Trabajo y Desarrollo de la Fuerza Laboral de Nueva Jersey, octubre de 2010, en https://www.nj.gov/labor/forms_pdfs/legal/2010/PLAReportOct2010.pdf

Los Efectos Anticompetitivos de los Acuerdos Laborales de Proyectos Obligatorios del Gobierno para Construcciones en el Estado de Washington

Paul Bachman, MSIE, Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas

William F. Burke, BS, Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas

David G. Tuerck, PhD, Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas

Junio 2019.

Resumen Ejecutivo

Un Acuerdo Laboral del Proyecto (PLA) es un acuerdo entre sindicatos de la construcción y contratistas empleados en un proyecto de construcción en virtud del cual las empresas se adhieren a las reglas de trabajo y los procedimientos de contratación especificados. Típicamente, los PLA requieren que todos los trabajadores sean contratados a través de salas sindicales, que los trabajadores no sindicales se unan a un sindicato y/o paguen cuotas por la duración del proyecto y que las reglas sindicales se apliquen a las condiciones de trabajo y la resolución de disputas. Los sindicatos de la construcción presionan activamente a los gobiernos para exigir PLA hasta el final de asegurar el trabajo para sus miembros en proyectos financiados por los contribuyentes.

Un Acuerdo de Fuerza Laboral Comunitaria (CWA), como un PLA, es un acuerdo entre propietarios públicos de proyectos de construcción y sindicatos de la construcción. Los términos de un CWA son prácticamente idénticos a los especificados por un PLA, pero con el propósito adicional de promover la equidad social, la diversidad de la fuerza laboral y el desarrollo de trabajadores locales para carreras de construcción.⁴

El Instituto Beacon Hill ha completado un extenso análisis estadístico de los efectos en las ofertas de construcción de escuelas y en los costos de construcción de PLA en Ohio, Massachusetts, Connecticut y el estado de Nueva York. En los estudios de Ohio, Massachusetts y Connecticut, nuestro análisis encontró que los costos de construcción finales eran significativamente más altos cuando se ejecutaba un proyecto de construcción de escuelas bajo un PLA. En el estudio de Nueva York, encontramos que los costos de la oferta final para proyectos de construcción fueron más altos bajo un PLA.⁵

Este informe explora el uso de PLA en el estado de Washington y los efectos que tienen los PLA en el número de licitantes para proyectos. Los contratistas no sindicales sostienen que sus

⁴ Usamos PLA para significar tanto PLA como CWA.

⁵ Consulte <http://www.beaconhill.org/PLAStudiesHomePage.htm> para obtener enlaces a nuestro trabajo anterior sobre PLA. Un costo de oferta es la oferta de construcción base de un proyecto que incluye el trabajo del sitio y, para muchos proyectos, tanto los Acuerdos Laborales del Proyecto como los Acuerdos Laborales no Relacionados con el Proyecto. La cifra no incluye los costos de demolición.

ventajas competitivas son anuladas por un PLA, incluso cuando cumplen con otros mandatos, incluidas las leyes salariales vigentes. El resultado es que, en la práctica, no pueden ofertar competitivamente en trabajos que tienen un requisito de PLA. A su vez, la ausencia de licitadores no sindicalizados para proyectos de PLA da como resultado menos licitadores para proyectos, y con menos licitadores, las ofertas más bajas son más altas que si los contratistas no sindicales hubieran participado. Recopilamos datos sobre el número de postores para proyectos de construcción que utilizaron y no utilizaron un PLA o CWA en Washington.

Encontramos que la presencia de un PLA reduce el número promedio de licitadores para proyectos de construcción pública en Washington en 0.84. Debido a que el número promedio de postores en proyectos de construcción en nuestra muestra es 4.6, los PLA reducen el número de postores en 18.26 por ciento ($0.84 / 4.6 = 18.26$ por ciento).

Para separar los efectos de los PLA sobre los costos de construcción de otros factores que afectan los costos de construcción, utilizamos variables de control para obtener nuestros resultados. En este estudio, controlamos el nivel de actividad en la industria de la construcción utilizando el número de trabajadores empleados como indicador de la fuerza de la actividad empresarial. También controlamos el tamaño del contrato, suponiendo que menos contratistas puedan proporcionar la escala para completar contratos más grandes, utilizando el valor de la adjudicación del contrato, en dólares de 2018, como proxy del tamaño del proyecto.

Utilizamos los resultados de nuestros estudios anteriores para estimar los ahorros potenciales de no usar un PLA en un proyecto de construcción. Estimamos que si los \$4.91 mil millones en proyectos de construcción en nuestra muestra que se construyeron con un PLA se hubieran construido sin un PLA, los contribuyentes habrían ahorrado entre \$589 millones y \$879 millones.

Introducción

Los PLA son una forma de acuerdo de negociación colectiva "de contratación previa" entre contratistas y sindicatos relacionados con un proyecto, contrato o lugar de trabajo específico. Son exclusivos de la industria de la construcción. Los términos de un PLA generalmente reconocen a los sindicatos participantes como los únicos representantes de negociación para los trabajadores cubiertos por los acuerdos, independientemente de su estado actual de afiliación sindical. Exigen que todos los trabajadores sean contratados por contratistas generales y subcontratistas a través del sistema de referencia del sindicato. Los trabajadores no sindicalizados deben unirse al sindicato signatario de sus respectivas embarcaciones y/o pagar cuotas por la duración del proyecto. Los salarios de los trabajadores, las horas de trabajo, el proceso de resolución de disputas y otras reglas laborales también se prescriben en el acuerdo. Los PLA reemplazan a todos los demás acuerdos de negociación colectiva y prohíben huelgas, desaceleraciones y bloqueos durante la duración del proyecto.⁶

⁶ Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos, Acuerdos Laborales de Proyectos: El alcance de su uso e información relacionada, Publicación No. GAO/GGD-98-82, (Washington DC: 1998), <http://www.gao.gov/achives/1998/gg98082.pdf>.

Los PLA pueden ser obligatorios, es decir, requeridos por una entidad gubernamental como una junta escolar, como condición para ofertar y ganar un contrato para realizar servicios de construcción en un proyecto. Alternativamente, pueden ser acordados voluntariamente por los contratistas que participan en un proceso de licitación abierto y competitivo. Los PLA obligatorios son anticompetitivos en la medida en que desalientan a los contratistas a ofertar en proyectos a los que están vinculados los PLA. Los PLA voluntarios son menos propensos a aumentar los costos en la medida en que los licitadores ganadores no acepten seguir las normas sindicales y los procedimientos de contratación a menos que sea rentable y, por lo tanto, los licitadores sean más eficientes al permitirles negociar los términos y condiciones del PLA directamente con los sindicatos. Por ejemplo, la construcción del Centro de Justicia y Familia del Condado de King contiene un PLA voluntario entre Balfour Beatty Construction LLC y la Alianza de la Construcción del Consejo de Comercio y Construcción del Condado de Seattle/Alianza de Construcción del Noroeste del Condado de King.⁷

El Instituto Beacon Hill (BHI) descubrió que la presencia de un PLA aumentaba los costos de las ofertas de construcción sobre los proyectos escolares en Ohio, Massachusetts, Connecticut y Nueva York.⁸ De los Cuatro, los estudios de Ohio, Massachusetts y Connecticut mostraron que los PLA también aumentaron los costos de construcción finales.

Otros investigadores han encontrado resultados similares. Por ejemplo, un estudio realizado por el Departamento de Trabajo y Desarrollo de la Fuerza Laboral de Nueva Jersey encontró que "el costo por pie cuadrado para los proyectos de PLA fue de \$260.00, o 30.5 por ciento más que para los proyectos que no son PLA, que promediaron \$199.19 por pie cuadrado" en la escuela proyectos de construcción en Nueva Jersey.⁹ Un estudio realizado por la Universidad Nacional sobre proyectos de construcción de escuelas en California encontró que los costos eran "13 a 15 por ciento más altos cuando los distritos escolares construían una escuela bajo un PLA".¹⁰

El estudio actual extiende nuestra investigación de PLA a proyectos de construcción pública que tuvieron lugar en el estado de Washington desde 2003.

⁷ Teamsters Unions Local 174, Acuerdos Laborales de Proyectos, <http://teamsters174.net/wpcontent/uploads/2017/04/Children-and-Family-Justice-Center-PLA.pdf>. No designamos esto como un PLA.

⁸ Paul Bachman, Darlene C. Chisholm, Jonathan Haughton y David G. Tuerck, Acuerdos Laborales de Proyectos y el Costo de la Construcción de Escuelas en Massachusetts, Instituto Beacon Hill de la Universidad de Suffolk (septiembre de 2003). <http://www.beaconhill.org/BHIStudies/PLAPolicyStudy12903.pdf>. Véase también Paul Bachman, Jonathan Haughton y David G. Tuerck, Acuerdos Laborales de Proyectos y el Costo de la Construcción de Escuelas en Connecticut, Instituto Beacon Hill de la Universidad de Suffolk, septiembre de 2004. <http://www.beaconhill.org/BHIStudies/PLA2004/PLAinCT23Nov2004.pdf>.

⁹ "Informe Anual al Gobernador y la Legislatura: Uso de Acuerdos Laborales de Proyectos en la Construcción de obras públicas en el Año fiscal 2008", Departamento de Trabajo y Desarrollo de la Fuerza Laboral de Nueva Jersey, octubre de 2010, http://lwd.dol.state.nj.us/labor/forms_pdfs/legal/2010/PLAReportOct2010.pdf, 3.

¹⁰ Vince Vásquez, Dr. Dale Glaser y W. Erik Bruvold, "Medición del costo de los Acuerdos Laborales de Proyectos sobre la Construcción de Escuelas en California", Instituto Nacional del Sistema Universitario para la Investigación de Políticas, 2010, <http://www.nusinstitute.org/assets/resources/pageResources/Measuring-the-Cost-of-Project-LaborAgreements-on-School-Construction-in-California.pdf>, 1.

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington

Antecedentes Históricos de los PLA

Los PLA en los Estados Unidos se originaron en los proyectos de obras públicas de la Gran Depresión, que incluyeron la presa Grand Coulee en el estado de Washington en 1938 y la presa Shasta en California en 1940. Desde la Segunda Guerra Mundial, los PLA se han seguido utilizando de forma limitada para algunos grandes proyectos de construcción adquiridos por entidades gubernamentales, desde la construcción del Centro Espacial de Cabo Cañaveral en Florida hasta el proyecto de la Arteria Central (el "Big Dig") en Boston. Los PLA utilizados en proyectos prominentes del sector privado incluyen el Alaska Pipeline y Disney World en Florida.

Los Argumentos en contra y a favor de los PLA

Los PLA obligatorios del gobierno para proyectos de construcción financiados con fondos públicos generalmente se emiten después de las campañas de presión de los sindicatos para ayudarlos a recuperar la cuota de mercado perdida. Sin embargo, la lógica de obligar el uso de los PLA es cada vez más dudosa dada la disminución de la membresía sindical en toda la fuerza laboral y particularmente en el sector de la construcción. Actualmente, solo el 13 por ciento de la fuerza laboral privada de la construcción en los Estados Unidos pertenece a sindicatos.¹¹

Por lo general, los PLA requieren que los contratistas y subcontratistas deben contratar todo el trabajo de construcción a través de las salas sindicales y programas de aprendizaje sindical, pagar las cuotas sindicales, contribuir a los planes de jubilación patrocinados por el sindicato y seguir las reglas de trabajo del sindicato. Los PLA obligan a los contratistas a contratar trabajadores sindicales en lugar de la mayoría de su propia fuerza laboral. Los contratistas y los empleados existentes deben contribuir a los planes de beneficios sindicales, incluso si cubren a sus propios trabajadores bajo sus propias políticas. Las reglas de trabajo restringen a los contratistas el uso de sus propios empleados no sindicalizados, a menudo más flexibles, además de aplicar reglas de operación y procedimientos. Estas condiciones restrictivas hacen que aumenten los costos de un proyecto sujeto a un PLA ordenado por el gobierno.

Los contratistas de mérito (no sindicalizados o de tienda abierta) sostienen que sus ventajas competitivas son anuladas por un PLA incluso cuando cumplen con otros mandatos, como las leyes salariales vigentes. El resultado es que, en la práctica, no pueden ofertar competitivamente en trabajos que tienen un requisito de PLA. A su vez, la ausencia de licitadores abiertos para proyectos de PLA da como resultado menos licitadores para el proyecto, y con menos licitadores, las ofertas más bajas son más altas que si los contratistas abiertos hubieran participado. Por lo tanto, el costo del proyecto será más alto, con menos licitadores que intenten ofertar menos por el contrato. Algunos opositores también argumentan que requerir un PLA viola las leyes estatales de licitación competitiva que requieren un proceso de licitación gratuito y abierto.

Los defensores de los PLA responden que los PLA mantienen los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto y que ayudan a asegurar el uso de trabajadores calificados y de calidad en un

¹¹ Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos., "Comunicado de Prensa Económico", 18 de enero de 2019, <https://www.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm>.

proyecto. Argumentan que los acuerdos prevén condiciones de trabajo armoniosas al eliminar las ineficiencias en los convenios colectivos sindicales existentes y que garantizan costos salariales predecibles durante la vigencia del contrato. Sostienen que la combinación de reglas de trabajo y disposiciones que prohíben huelgas, ralentizaciones y bloqueos mantienen el proyecto a tiempo y evitan sobrecostos debido a demoras. Argumentan, además, que las estipulaciones salariales permiten a las empresas estimar con mayor precisión los costos laborales durante la vida del proyecto y, por lo tanto, mantener el proyecto dentro del presupuesto.¹²

Los defensores también argumentan que las reglas de trabajo, como las horas extras y el pago de vacaciones bajo los PLA, a menudo son menos generosas que los acuerdos de negociación colectiva para algunos oficios. Por lo tanto, si un PLA estipula que el pago de horas extras comienza solo después de 40 horas por semana, y no después de ocho horas por día, como en algunos acuerdos de negociación colectiva, entonces el PLA producirá ahorros en los costos de horas extras.

Los defensores insisten en que las normas sindicales permiten un ambiente de trabajo más seguro, reduciendo así los accidentes y reduciendo así el número de reclamos de compensación para trabajadores. Además, afirman que las certificaciones sindicales de los trabajadores y los programas de capacitación para el aprendizaje garantizan la calidad del trabajo. Estas características, argumentan que ahorran dinero a largo plazo al mantener los proyectos dentro del presupuesto al reducir los excesos de costos. Además, los proponentes afirman que, a través de los programas de aprendizaje sindical, los PLA ayudan a garantizar que los trabajadores locales sean contratados y capacitados.

Tales reclamos, en contra y para los PLA, son meramente anecdóticos. Es responsabilidad del propietario, al solicitar ofertas para un proyecto, especificar los términos del contrato, incluido el tiempo de finalización y la calidad esperada del trabajo a realizar. Cuando el propietario es una entidad pública que es responsable de varios o muchos proyectos de construcción en un horizonte a largo plazo, esa entidad debe recurrir a los datos para determinar si la práctica de ordenar un PLA reduce los costos como afirman los proponentes. Como en estudios anteriores, utilizamos datos para determinar si las afirmaciones pro-PLA son válidas.

Historial Legal

La controversia sobre los PLA en proyectos de construcción pública se ha vuelto más intensa, con una miríada de desafíos judiciales de ambos lados del argumento.

En 1993, la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en Boston Harbor aumentó el uso de PLA obligatorios del gobierno en proyectos públicos. En 1988, un tribunal federal ordenó a la Autoridad de Recursos Hídricos de Massachusetts que financiara la limpieza del puerto de Boston. La firma de gestión de proyectos de la Autoridad, IFC Kaiser, negoció un PLA con los

¹² Gerald Mayer, "Acuerdos Laborales de Proyectos". Servicio de Investigación del Congreso, R41310, 1 de julio de 2010, <https://www.cga.ct.gov/2011/rpt/2011-R-0360.htm>.

sindicatos de la construcción locales para el esfuerzo de limpieza multimillonario financiado con dólares de los contribuyentes. En un movimiento que sentó un precedente, IFC Kaiser ordenó un PLA como parte de las especificaciones de licitación del proyecto.¹³ Como resultado, un grupo sindical presentó una demanda alegando que el requisito de PLA violó la Ley Nacional de Relaciones Laborales (NLRA). Sin embargo, la Corte Suprema de los Estados Unidos sostuvo que una autoridad estatal, actuando como el propietario de un proyecto de construcción y como un participante del mercado que compra servicios de construcción, tenía legalmente permitido hacer cumplir un acuerdo de negociación colectiva previo a la contratación negociado por partes privadas.¹⁴ Desde la decisión de Boston Harbor, la mayoría de los litigios de PLA se han centrado en los requisitos de licitación competitiva de las leyes estatales y locales.

New York State Chapter ABC, Inc. vs. La Autoridad de Autopistas del Estado de Nueva York proporcionó una decisión importante que afectó el uso de los PLA. El tribunal dictaminó que los PLA "no están absolutamente prohibidos ni absolutamente permitidos" en los proyectos de construcción pública en Nueva York y que deben considerarse caso por caso. El tribunal dictaminó que los propietarios públicos de proyectos de construcción en Nueva York deben demostrar que un PLA respeta los principios de los estatutos de licitación competitiva del estado y protege el interés del público al obtener el precio más bajo para el trabajo ofreciendo la más alta calidad, y evitando el "favoritismo, la imprevisión, el fraude y la corrupción en la adjudicación de contratos públicos".¹⁵

Los PLA en el Nivel Federal

La Orden Ejecutiva 12818 del Presidente George H.W. Bush, del 23 de octubre de 1992, "Licitación abierta en proyectos de construcción financiados por el gobierno federal", fue el primer servicio en un partido de ping pong que se produjo después del caso judicial de Boston Harbor. La orden ejecutiva prohibió a las agencias federales exigir PLA en proyectos de construcción federales.¹⁶

El 1 de febrero de 1993, el presidente Clinton emitió la Orden ejecutiva 12836, "Revocación de ciertas órdenes ejecutivas sobre contratación federal", que rescinde la Orden ejecutiva 12818 del presidente Bush.¹⁷

Después de su reelección, el presidente Clinton intentó implementar una orden ejecutiva pro-PLA que instruyó a las agencias federales a determinar si un PLA "avanzaría los intereses de adquisición del gobierno" en proyectos de construcción federales y luego implementarlos en una

¹³ Herbert R. Northrup y Linda E. Alario, "Acuerdos laborales de Proyectos por Mandato del Gobierno en la Construcción, Hechos, Asuntos Institucionales y Litigios Clave: Hacia un Monopolio Sindical Sobre Proyectos Financiados por el Gobierno Federal y Estatal", *Revisión Sindical del Gobierno* 19, no. 3, (2000): 60.

¹⁴ *Ibid.*, 60.

¹⁵ *New York State Chapter ABC, Inc. v. New York State Thruway Auth.*, 88 N.Y. 2d 56,643 NYS 2d 480,666 NE 2d 185 (1996).

¹⁶ Northrup, 3.

¹⁷ Orden Ejecutiva No. 12836, 3 C.F.R. (1993)

base proyecto a proyecto. Sin embargo, esa orden ejecutiva nunca fue firmada.¹⁸ Después de una gran presión política del Senado de los Estados Unidos controlado por los republicanos, el presidente Clinton emitió un memorando del 5 de junio de 1997 que simplemente alentó el uso de los PLA en contratos de más de \$5 millones para proyectos de construcción, incluyendo trabajos de renovación y reparación, para instalaciones de propiedad federal.¹⁹

Posteriormente, pocos proyectos se llevaron a cabo bajo los PLA obligatorios del gobierno debido a que el proceso regulatorio que estableció las reglas en las cuales el gobierno federal podría requerir y usar los PLA retrasó la implementación del memorando de Clinton. Además, pocas agencias federales optaron por exigir PLA en proyectos de construcción federales, como se documenta en un informe de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO) del 5 de mayo de 1998: Acuerdos Laborales de Proyectos: El alcance de su uso e información relacionada. El informe de la GAO encontró que es casi imposible mostrar ahorros o una mayor calidad derivada del uso de los PLA obligatorios del gobierno.²⁰

El 17 de febrero de 2001, bajo la Orden Ejecutiva 13202, el presidente George W. Bush canceló la orden Clinton al prohibir efectivamente los PLA obligatorios del gobierno en proyectos de construcción con asistencia federal. La orden ejecutiva declaró que ni el gobierno federal ni ninguna agencia que actúe con asistencia federal debería exigir o prohibir a los contratistas de la construcción que firmen acuerdos sindicales como condición para realizar trabajos en un proyecto de construcción del gobierno.²¹ El 6 de abril de 2001, la Administración Bush modificó la Orden Ejecutiva No. 13202 con la Orden Ejecutiva No. 13208, que eximió cualquier proyecto que ya tuviera al menos un contrato adjudicado con un PLA de la Orden Ejecutiva 13202.²²

Algunos de los sindicatos más grandes del país, incluido el AFL-CIO, insistieron en que la orden interfería ilegalmente con sus derechos de negociación colectiva bajo la NLRA. Presentaron una demanda en un tribunal federal (*Building & Construction Trades v. Allbaugh*), y el 7 de noviembre de 2001, un juez de un tribunal de distrito de los Estados Unidos emitió un mandato que bloqueaba la orden del presidente. El Departamento de Justicia apeló y, el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia revocó la decisión del tribunal de primera instancia y ordenó al juez que levantara el mandato el 12 de julio de 2002. Al dictar su decisión, el tribunal de apelaciones determinó que la NLRA no evitaría la orden ejecutiva como argumentó el AFL-CIO.²³ Los sindicatos no estuvieron de acuerdo y solicitaron que el Tribunal

¹⁸ Proyecto de Orden Ejecutiva Sobre el Uso de Acuerdos Laborales de Proyectos, abril de 1997, <http://thetruthaboutplas.com/wp-content/uploads/2009/06/draft-of-pro-pla-clinton-exeexe-ordernever-happened-040197.pdf>.

¹⁹ 16 *Ibid.*, 3.

²⁰ Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos, Acuerdos Laborales de Proyectos: El Alcance de su Uso e Información Relacionada, GGD-98-82, (29 de mayo de 1998), <http://www.gao.gov/products/GGD-98-82>.

²¹ Oficina de Investigación Municipal de Worcester, "Acuerdos Laborales de Proyectos en Proyectos de Construcción Pública: El caso a Favor y en Contra", Informe No. 01-4 (21 de mayo de 2001): 7, <http://www.wrrb.org/reports/public-administration/2001/05/the-use-of-project-labor-agreements-on-public-construction-projects/>

²² Orden Ejecutiva No. 13208, 3 C.F.R. 187 (2001)

²³ "Administración de Bush, Sindicatos de la Construcción en la Lucha por los Acuerdos Laborales de Proyectos", Boletín de Broadfacing Network, 5 de diciembre de 2002.

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington

Supremo de los Estados Unidos revisara el caso. En abril de 2003, la Corte Suprema se negó a revisar el caso, y la orden ejecutiva del Presidente de 2001 se mantuvo vigente.²⁴

El 6 de febrero de 2009, poco después de asumir el cargo, el presidente Obama emitió la Orden Ejecutiva 13502, que cambió la política del gobierno federal a una que alentaba a las agencias ejecutivas a considerar exigir, caso por caso, el uso de PLA relacionados con proyectos de construcción a escala (proyectos donde el costo federal excedía los \$25 millones).²⁵ La orden ejecutiva afirmó que, sin un PLA, los proyectos de construcción a gran escala probablemente experimentarían (1) "disputas" laborales, (2) dificultades para predecir los costos laborales y evitar interrupciones en la oferta laboral, (3) una falta de coordinación en proyectos de construcción y (4) incertidumbre sobre los términos y condiciones de empleo de los trabajadores, todo lo cual aparentemente llevaba a demoras y costos excesivos.²⁶ Si esto fuera cierto, entonces los proyectos federales de construcción iniciados durante la prohibición de los PLA de la Administración George W. Bush deberían haber estado plagados de disputas laborales que condujeran a costos excesivos y demoras.

Sin embargo, ese no fue el caso. Un estudio de 2009 realizado por el Instituto Beacon Hill no encontró evidencia de disputas laborales o demoras en los proyectos de construcción federales para montos de más de \$ 25 millones que se realizaron durante la presidencia de George W. Bush.²⁷

En 2009, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos seleccionó Manchester, Nuevo Hampshire para construir un nuevo Centro de Jobs Corps con un mandato de PLA. Sin embargo, los contratistas no sindicales se quejaron de que muchos contratistas de construcción de Nuevo Hampshire no eran sindicales y que el PLA favorecería a los contratistas de fuera del estado. Un contratista no sindical presentó una protesta ante la GAO contra el mandato del PLA, y ante la presión política y una decisión desfavorable contra el Departamento de Trabajo, el PLA finalmente se abandonó y el proyecto SE reincidió sin un PLA. La segunda ronda de licitación produjo tres veces más licitadores y precios de licitación 16 por ciento más bajos, lo que en última instancia les ahorró a los contribuyentes \$6.2 millones y permitió a una compañía local entregar el proyecto otorgado a tiempo y dentro del presupuesto.²⁸

²⁴ Halloran & Sage LLP, "Actividad Sindical en Todo el País", Carta de Derecho Laboral de Connecticut 11, M. Lee Smith Publishers & Printers, (abril de 2003).

²⁵ Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, "Implementación de Acuerdos Laborales de Proyectos en Proyectos Federales de Construcción: Una evaluación, **Interactive Elements Corporation y Hill International**" (25 de febrero de 2011) <https://www.dol.gov/asp/evaluation/reports/20110225.pdf>.

²⁶ David G. Tuerck, Paul Bachman y Sarah Glassman, Acuerdos Laborales de Proyectos: Una Solución Costosa en Busca de un Problema, The Beacon Hill Institute, (agosto de 2009), <http://www.beaconhill.org/BHISTudies/PLA2009/PLAFinal090923.pdf>, 4.

²⁷ Ibid, 6

²⁸ Ted Siefer, "La firma NH Gana el Contrato para Construir un Centro de Trabajo de \$35 millones en Manchester Después de Una Lucha de Años", The New Hampshire Union Leader, (21 de abril de 2013), <http://www.unionleader.com/apps/pbcs.dll/article?AID=2013130429519&NL=1&template=printart#sthash.Ewo1ltG4.dpuf>.

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington

Protestas exitosas similares contra los mandatos de PLA propuestos en proyectos federales resultaron en relativamente pocos mandatos de PLA en proyectos federales a gran escala durante la administración de Obama. Aproximadamente 12 contratos federales a gran escala (por un total de \$1.256 mil millones) estaban sujetos a mandatos o preferencias del PLA en comparación con 1.471 contratos (por un total de \$82.69 mil millones) sin PLA obligatorios del gobierno.

Un número desconocido de mandatos con PLA han proliferado en proyectos con asistencia federal adquiridos por los gobiernos estatales y locales. Por ejemplo, según un informe de febrero de 2017 de la Administración Federal de Carreteras (FHWA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Transporte de los Estados Unidos en los últimos siete años, las autoridades gubernamentales estatales y locales ordenaron PLA en 382 contratos estatales y locales similares (por un total de \$8.7 mil millones) que recibieron asistencia federal de la FHWA.²⁹ Hasta la fecha, la administración Trump no ha tomado ninguna medida sobre los PLA.

Los gobiernos estatales también han promulgado legislaciones sobre el uso de los PLA. Un total de 25 estados han adoptado medidas que restringen el uso de los PLA obligatorios del gobierno en proyectos de construcción estatales, asistidos por el estado y locales en algún grado. Desde 2011, 22 estados promulgaron medidas siguiendo las políticas pro-PLA de la administración Obama. Aproximadamente ocho estados han promulgado medidas que fomentan el uso de PLA caso por caso.

Los PLA en el Estado de Washington

La decisión del Puerto de Boston abrió la puerta a los PLA en proyectos de construcción pública en todo el país, incluido el estado de Washington. Como se señaló anteriormente, uno de los primeros y más importantes proyectos construidos bajo un PLA fue la construcción de la estructura original de la presa Grand Coulee en la década de 1930.

Muchas agencias públicas del estado de Washington han adoptado Acuerdos de Fuerza Laboral Comunitaria (CWA) que contienen los mismos elementos de los PLA. Como dice la CWA para el proyecto 520 del Puente Flotante recientemente completado, “[el] término Acuerdo de Fuerza Laboral Comunitaria (CWA) refleja el alcance de un Acuerdo Laboral de Proyecto (PLA) tradicional con el enfoque adicional de contratar trabajadores desfavorecidos”.³⁰

Las agencias gubernamentales en el oeste de Washington han utilizado PLA y CWA para varios proyectos grandes. El Departamento de Transporte del Estado de Washington requirió un CWA en el proyecto del túnel de la autopista 99 en Seattle, además del proyecto del puente flotante 520. Los proyectos Sounder Commuter y Link Light Rail de la Autoridad Central de Tránsito

²⁹ Departamento de Transporte de los Estados Unidos, Administración Federal de Carreteras, Orientación provisional sobre el uso de los Acuerdos Laborales de Proyectos, (7 de mayo de 2010), <https://www.fhwa.dot.gov/construction/contracts/100507.cfm>.

³⁰ Consejo Regional de Carpinteros del **Noroeste de Pacífica**, Para Miembros, En El Trabajo, Acuerdos de Laborales de Proyectos <https://www.nwcarpenters.org/wp-content/uploads/2018/08/WSDOT-520-Bridge-Replacement-SBT-CWA.pdf>

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington

Regional de Puget Sound (Sound Transit), como parte del plan de expansión de \$50 mil millones, incluyen un PLA.³¹

El proyecto del Túnel de la Autopista 99 proporciona una historia de advertencia sobre los beneficios que afirman los partidarios de los PLA, específicamente la promesa de que los PLA ayudan a los constructores a evitar paros laborales por huelgas y que los PLA mantienen los proyectos a tiempo. Una huelga comenzó cuando el "Sindicato Internacional de Ingenieros Operadores 302 local, que incluye operadores de grúas, agrimensores, adoquines, mecánicos y otros trabajadores, abandonaron el trabajo el 21 de agosto [2018]".³² Aunque el PLA pretende proteger el proyecto de las huelgas, "El trabajo programado ... en 405 y en el portal sur del nuevo túnel de la autopista 99 en Seattle también fue desechado por la huelga", según una historia en el Seattle Times.³³

El proyecto ha estado "plagado de retrasos y contratiempos, incluida la lesión de cuatro trabajadores cuando se derrumbó el pozo de un elevador, y una parada de casi dos años de la enorme tuneladora, Bertha".³⁴ En 2015, varios trabajadores en el lugar de trabajo afirmaron que los empleados sobornaron a supervisores y capataces con botellas de alcohol para obtener horas extras y otros beneficios, y también afirmaron que los trabajadores laboraban borrachos en el lugar de trabajo y existían casos de acoso sexual.³⁵ El PLA no fue eficaz para inocular el proyecto de túnel de perforación desde una interrupción del trabajo debido a la huelga o proporcionar un ambiente de trabajo seguro.

La evidencia es mixta, sin embargo. Un informe de 2011 preparado para Sound Transit encontró cuatro huelgas que duraron un total de 74 días durante el trabajo en su proyecto de expansión de transporte público. El informe encontró que los horarios de trabajo del proyecto no se vieron afectados por las huelgas debido al PLA.³⁶

Tanto el condado de King como la ciudad de Seattle aprobaron normas que promueven el uso de PLA y CWA. El 14 de julio de 2010, el Comité de Política Laboral del Consejo Metropolitano del Condado de King adoptó la política laboral LP 2010-031 del Condado de King, que ordenó al condado explorar el uso de un PLA para proyectos del condado cuando sea apropiado.³⁷ La política establece cuatro criterios para decidir usar un PLA.

³¹ Sound Transit, Acerca de Transit Sound, Acuerdo Laboral de Proyecto, (consultado en octubre de 2018), <https://www.soundtransit.org/About-Sound-transit/Doing-business-with-us/Project-Labor-Agreement>.

³² Mike Rosenberg, Huelga de Trabajadores de la Construcción Retrasa Proyectos en el oeste de Washington, Seattle Times, (29 de agosto de 2018) <https://www.thenewstribune.com/news/local/article217535290.html>.

³³ Ibid

³⁴ Susannah Frame, "Esquema de Bebidas Alcohólicas Alegadas en el Sitio del Túnel de Seattle", King-5-TV, en USA Today, (26 de Febrero de 2015) <https://www.usatoday.com/story/news/nation-now/2015/02/26/booze-for-perksseattle-tunnel/24042935/>.

³⁵ Ibid

³⁶ "Estudio de Acuerdo Laboral del Proyecto de Sound Transit", Acuerdo Dinámica, (2011), <https://www.soundtransit.org/sites/default/files/documents/project-labor-agreement-study-201112.pdf>.

³⁷ Establecimiento de Procedimientos y Criterios para el uso Apropiado de un Acuerdo Laboral de Proyectos (PLA) en los Principales Proyectos de Construcción y Entrega Alternativa de Capital del Condado de King, Condado de King,

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington

El primer criterio es "si el tamaño y la complejidad del proyecto y el tiempo necesario para su finalización son significativos".³⁸ La política define además "significativo" como proyectos que se estima que costarán más de \$ 25 millones, si el proyecto se llevará a cabo durante un período de varios años cuando los contratos laborales de construcción deben renegociarse, o si el potencial de interrupciones laborales podría afectar la finalización del proyecto o las "operaciones en curso".³⁹

El segundo criterio es si "se espera que el proyecto involucre un número sustancial de oficios y trabajos". El tercer criterio es si "la necesidad y la urgencia del proyecto es tal que podría haber daño al público si la finalización del proyecto es retrasada debido a interrupciones laborales." El criterio final es "si se espera que el uso de un PLA proporcione beneficios de costo, eficiencia, calidad, seguridad y/o cronograma al proyecto".⁴⁰

El Condado de King ha requerido PLA o CWA en docenas de proyectos durante la última década, la mayoría de los cuales incluyen sistemas de tratamiento o transporte de agua. También requirió un PLA en el proyecto de Factoria Recycling y la Estación de Transferencia.

En 2015, la ciudad de Seattle estableció el Programa de contratación prioritaria para todos los proyectos de construcción pública de la ciudad valorados en \$5 millones o más. El programa prioriza la contratación de residentes que viven en áreas económicamente desfavorecidas, particularmente en Seattle y el condado de King. El programa también establece requisitos y objetivos de utilización de aprendices para contratar mujeres y "personas de color".⁴¹

El programa requiere que el Director de Finanzas y Servicios Administrativos "negocie y ejecute un CWA que se aplique a todos los Proyectos Cubiertos que no sean proyectos que se consideren impracticables según la Sección 20.37.020".⁴² Las excepciones al Capítulo 20.37 incluyen el trabajo realizado en caso de emergencia, el trabajo de fuente única, cuando viola una subvención o acuerdo con una agencia pública, proyectos ubicados en regiones remotas y otras circunstancias.⁴³ La ciudad ha construido varios proyectos de construcción pública bajo CWA en los últimos años.

Políticas, Normas Públicas y Acuerdos Interlocales (10 de mayo de 2013)
<https://www.kingcounty.gov/about/policies/executive/peraeo/per131aeo.aspx>.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Seattle Washington - Código Municipal, Título 20 - Obras Públicas, Capítulo 20.37.50 - Acuerdo de Fuerza Laboral Comunitaria, Párrafo A,
https://library.municode.com/wa/seattle/codes/municipal_code?nodeId=TIT20PUWOIMPU_SUBTITLE_I_IPUWO_CH20.37PRHI_20.37.050COWOAG.

⁴² Ibid.

⁴³ Seattle Washington - Código Municipal, Título 20 - Obras públicas, Capítulo 20.37.20 - Poderes del Director, Párrafo B,
https://library.municode.com/wa/seattle/codes/municipal_code?nodeId=TIT20PUWOIMPU_SUBTITLE_I_IPUWO_CH20.37PRHI_20.37.050COWOAG.

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington

El debate sobre los PLA ha pasado desapercibido en el estado de Washington. Sin embargo, como el porcentaje de trabajadores de la construcción privados cubiertos por un contrato sindical cayó del 33.9 por ciento en 1983 al 25 por ciento en 2018, los PLA se han vuelto menos justificables.⁴⁴

Evidencia en los PLA

La evidencia sobre si los PLA aumentan los costos de construcción ha sido, hasta hace poco, mayormente anecdótica. Los reclamos descritos anteriormente se dividen en dos categorías: aquellos que dependen de las estimaciones de los consultores que se hicieron en la etapa previa a la licitación de un proyecto, sin ningún intento de verificar sus reclamos de ahorro de costos después del hecho; o, dos, aquellos para los cuales el análisis de costos se restringió a solo unos pocos proyectos, como en el caso de Sound Transit. Ningún "análisis" de ese tipo proporciona evidencia cuantitativa de que los PLA aumenten o reduzcan los costos de construcción.

Es estadísticamente posible probar si los PLA aumentan los costos de construcción utilizando el enfoque adoptado en nuestros estudios anteriores. Sin embargo, no pudimos encontrar suficientes proyectos de construcción de escuelas públicas en Washington construidos bajo un requisito de PLA, el método utilizado en nuestros estudios anteriores, para obtener resultados estadísticamente significativos. Por lo tanto, tuvimos que recurrir a otro método para el propósito de este estudio.

En este estudio, medimos el efecto de los PLA obligatorios del gobierno sobre el nivel de competencia en el proceso de licitación. Como se discutió anteriormente, se cree ampliamente que los PLA desalientan a los contratistas no sindicales a presentar ofertas para proyectos de construcción públicos. Examinamos los datos de los contratos de construcción pública en el oeste de Washington y comparamos la cantidad de ofertas recibidas bajo PLA con la cantidad sin PLA.

En la siguiente sección, revisamos nuestras variables, fuentes de datos y la metodología. Luego informamos los resultados de nuestro análisis de regresión y estimamos el efecto de los PLA en los costos de construcción en el estado de Washington.

Fuentes de Datos

Recopilamos datos de agencias gubernamentales en el oeste de Washington que se sometieron a extensos proyectos de construcción de infraestructura: La ciudad de Seattle, el condado de King, el Departamento de Transporte del Estado de Washington (WS-DOT), Sound Transit y el Puerto de Seattle. Buscamos datos de proyectos de construcción o infraestructura en base al número de ofertas que recibió el proyecto, la fecha de adjudicación del contrato, el monto de la adjudicación del contrato, el monto de la oferta ganadora y la estimación del valor del contrato.

⁴⁴ Barry T. Hirsch y David A. Macpherson, "Base de datos de Afiliación y Cobertura Sindical de la Encuesta de Población Actual: Nota," Revisión de Relaciones Laborales e Industriales, 56 No. 2 (enero de 2003): 349-54 (actualizado anualmente en unionstats.com).

Pudimos recopilar información completa sobre los contratos de la Ciudad de Seattle (47 contratos), el Condado de King (60 contratos), WS-DOT (12 contratos) y Sound Transit (6 contratos) para un total de 125 proyectos. Pudimos recopilar datos parciales de cientos de otros contratos de construcción, pero no pudimos confirmar un punto de datos, más a menudo el estado PLA del proyecto. Eliminamos un proyecto que no era PLA como un valor atípico, porque recibió 19 ofertas. El conjunto de datos incluye 62 proyectos construidos bajo un PLA y 63 proyectos no construidos bajo un PLA.

Nuestra muestra cubre el período comprendido entre 2003 y el presente. Para comparar la cantidad de postores para proyectos PLA con proyectos que no son de PLA, utilizamos la cantidad en dólares de la adjudicación del contrato, la oferta ganadora o el costo estimado del ingeniero para tener en cuenta la posibilidad de que los proyectos con un PLA sean más grandes y caros que los que no son proyectos de PLA. Era necesario corregir el hecho de que los costos de construcción aumentaron durante este período. Usamos los datos del Índice de Precios al Productor de la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos para las "Industrias manufactureras totales", para realizar cualquier corrección que pudiese ser necesaria.⁴⁵

Comparando Proyectos con PLA y Proyectos sin PLA

La Tabla 1 compara las características de los proyectos de construcción en el oeste de Washington con un PLA ("Proyectos PLA") con aquellos en los que no hubo tal acuerdo ("proyectos sin PLA").

Tabla 1: Resumen de Estadísticas para Proyectos de Construcción con Estado PLA

Variable	Número de Ofertantes	Tamaño del Proyecto (Del 2000 al 2018 en \$)	Empleo en la Industria de la Construcción (miles)
Media			
PLA	3.56	79,897	178
Sin PLA	4.60	17,185	174
Desviación Estándar			
PLA	1.42	188,140	25
Sin PLA	2.50	28,365	27
Mínimo			
PLA	1.00	77	136
Sin PLA	1.00	52	136
Máximo			
PLA	7.00	1,088.302	210
Sin PLA	13.00	147,363	210

⁴⁵ Oficina de Estadísticas Laborales, Índice de Precios al Productor, Datos del Grupo de la Industria PPI Para las Industrias Manufactureras Totales, Industrias Manufactureras Totales, (Consultado en diciembre de 2018), <https://www.bls.gov/ppi/#tables>.

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington

Un patrón notable en los datos es que los proyectos de PLA, en promedio, atraen 1.04 (4.60 menos 3.56) menos postores que los proyectos que no son de PLA. Sin embargo, esto no es concluyente, porque es posible que los proyectos de PLA sean sistemáticamente diferentes, por ejemplo, los proyectos de PLA son proyectos más costosos. El análisis de regresión formal nos permite determinar si la diferencia en proyectos de PLA versus proyectos que no son de PLA es sólida debido a las variaciones en las ofertas de proyectos.

El estado del mercado de la construcción en Washington también influye en el número de ofertas que recibe cada contrato. Durante los períodos de actividad robusta en la industria de la construcción, es probable que los proyectos públicos de construcción atraigan menos postores, ya que algunos contratistas probablemente estén demasiado ocupados para asumir un nuevo trabajo. Los mercados de construcción flojos proporcionarían un grupo más grande de contratistas para ofertar por contratos públicos y, por lo tanto, deberían aumentar el número de ofertas que reciben los proyectos de construcción pública.

Para medir el efecto del estado del mercado de la construcción en Washington, incluimos una variable que consiste en el número de trabajadores de la construcción empleados en Washington en enero de cada año durante el período del análisis. Igualamos el año en que cada contrato de construcción se adjudicó con el número de empleados de construcción en Washington ese año.

En nuestra regresión, la variable dependiente es el número de postores para el contrato de construcción. La variable independiente más crítica es una variable ficticia que se establece igual a 1 para proyectos de PLA y a 0 en caso contrario. Los resultados de regresión de mínimos cuadrados ordinarios se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2: Estimación de Mínimos Cuadrados Ordinarios del Número de Postores por Contrato

Variable	Coficiente	Error Estándar	valor p (prueba de una cola)
Constante	8.151	1.276	0.000
PLA	-0.840	0.369	0.013
Empleo	-0.202	0.007	0.003
Valor Ajustado a la Inflación	-1.891	1.401	0.090

El R² ajustado es 0.101. El tamaño de la muestra es 125.

Nuestros resultados muestran que los proyectos con PLA redujeron el número de postores en 0,84, o casi un postor para contratos de construcción. El punto crítico aquí es que esta cantidad representa el efecto de los proyectos de PLA después de controlar otras influencias medibles en los costos; Estas otras influencias son esenciales para explicar por qué los costos de construcción difieren de un proyecto a otro. Las estimaciones en la Tabla 2 muestran que importa si el proyecto se construye bajo los acuerdos de PLA.

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington

Una prueba formal (de una cola) de la significación estadística del coeficiente PLA da un valor p de 0.013, lo que significa que hay menos de un 1.5 por ciento de posibilidades de que accidentalmente hayamos encontrado que los proyectos PLA reciben menos ofertas que los que no son proyectos PLA. En pocas palabras, existe una probabilidad del 98.7 por ciento de que los proyectos de PLA atraigan 0.84 menos postores que los proyectos que no son de PLA, manteniendo constantes el tamaño del proyecto y las condiciones del mercado de construcción.

La ecuación también muestra que los períodos de mayor empleo en la industria de la construcción reducen el número de postores en 0,20. El coeficiente negativo para el monto del contrato captura el efecto de que los contratos más grandes atraen 1.9 menos postores.

Con un R^2 ajustado = 0.101, la ecuación "explica" el 10.01 por ciento de la variación en los costos de oferta de construcción entre los proyectos. Claramente, otros factores también influyen en el número de postores en los contratos de construcción. Sin embargo, como cuestión práctica, es imposible recopilar datos sobre cada elemento que aumenta o disminuye el costo.

Solidez

Explorar la solidez de nuestros resultados es útil. En otras palabras, ¿sigue habiendo un efecto de PLA si buscamos restringir nuestra muestra a proyectos más importantes o proyectos que cumplan con el umbral de CWA de \$5 millones para proyectos en Seattle? Los resultados de este ejercicio se resumen en la Tabla 3.

Tabla 3: Estimaciones de Regresión del "Efecto PLA" para Diferentes Submuestras

Submuestra	Efecto PLA (ofertas)	Valor P	Tamaño de muestra (# de proyectos PLA)	R ² Ajustado	Ofertas Medias	
					Proyectos PLA	Proyectos Sin PLA
Ofertas de proyectos (línea de base)	-0.840	.013	125(62)	.101	4.60	3.56
Valor del Contrato						
\$5 millones o más	-1.514	.001	89(42)	.130	5.10	3.36
\$5 a \$100 millones	-1.708	.001	77(32)	.152	5.16	3.34
Más de \$50 millones	-1.303	.065	18(6)	.230	4.50	3.21
Por debajo de \$50 millones	-0.812	.022	107(48)	.143	4.61	3.67
Ponderado (Tamaño del Contrato)	-1.409	.021	125(62)	.348		
Valor el Empleo						
150,000 y superior	-1.065	.022	94(50)	.024	4.48	3.40
190,000 e inferior	-1.459	.020	73(49)	.049	5.21	3.51

Los efectos anticompetitivos de los acuerdos laborales de proyectos obligatorios del gobierno para construcciones en el Estado de Washington

La primera columna indica la muestra, o submuestra, utilizada para estimar la ecuación de regresión. Realizamos este análisis ejecutando regresiones separadas para las siguientes muestras:

1. La muestra de "línea de base", que consiste en todos los casos para los cuales había información disponible sobre el número de postores; esto también se usó para dar resultados ponderados por el monto del contrato;
2. Diferentes parámetros de adjudicación de contrato; y
3. Diferentes parámetros de empleo en la industria de la construcción.

La columna "Efecto de PLA" muestra la estimación del efecto de tener un PLA en el número de postores, y la columna de "valor p" correspondiente mide la importancia estadística de estos coeficientes. El efecto de PLA es estadísticamente significativo al nivel de 5 por ciento o superior, excepto por montos de contratos superiores a \$50 millones. Sin embargo, este tamaño de muestra es de solo 18 observaciones. El tamaño del efecto PLA difiere, dependiendo de la muestra examinada.

Siguiendo la práctica estándar, nuestras regresiones utilizaron mínimos cuadrados ordinarios (MCO), lo que significa que cada observación (aquí, un proyecto de construcción pública) tiene el mismo peso en la regresión. Sin embargo, también estimamos nuestra ecuación preferida usando pesos, donde cada proyecto recibe un peso que es proporcional al tamaño del contrato en dólares que representa. Esto significa que un proyecto de \$ 10 millones, por ejemplo, tendría el doble de peso en la ecuación que un proyecto de \$5 millones. La regresión ponderada del contrato muestra un efecto PLA de -1,409 ofertas, nuevamente estadísticamente significativo.

Conclusión

En base a los datos sobre ofertas de construcción y variables relacionadas para proyectos en el oeste de Washington desde 2003, encontramos lo siguiente:

- (i) Los proyectos de PLA atrajeron, en promedio, 0.84 menos postores en proyectos de construcción en relación con proyectos que no son de PLA. Debido a que el número promedio de postores para proyectos de construcción que no son PLA es de 4.6, los PLA redujeron el número de postores en un 18.26 por ciento.
- (ii) Tenemos más del 98.7 por ciento de confianza en este hallazgo, según los datos disponibles.
- (iii) El hallazgo de que los proyectos PLA atraen a menos licitadores es sólido, ya que:
 - a. El efecto persiste incluso cuando los datos se subdividen para que el resultado sea evidente por separado para proyectos medianos, proyectos pequeños y proyectos grandes; y
 - b. Una regresión que pondera las observaciones por tamaño del proyecto también muestra el efecto.

En resumen, la evidencia de que los PLA han atraído menos postores en proyectos de construcción pública desde el año 2003 es sólida. En total, los 62 proyectos de PLA en nuestra muestra representaron \$4,91 mil millones en adjudicaciones de contratos, basados en los proyectos que pudimos incluir en nuestro estudio. Aplicando un rango de los hallazgos de nuestros estudios previos de PLA, encontramos que los contribuyentes habrían ahorrado entre \$589 millones, o 12.12 por ciento, y \$879 millones, o 17.9 por ciento.⁴⁶

⁴⁶ \$589 millones = \$4.91 mil millones multiplicado por 12.1 por ciento; y \$879 millones = \$4.91 mil millones multiplicado por 17.9 por ciento. El estudio de Massachusetts encontró que los PLA aumentan los costos de construcción en un 12.1 por ciento; el estudio de Ohio encontró que los PLA aumentan los costos de construcción en un 13.2 por ciento; y el estudio de Connecticut encontró que los PLA aumentan los costos de construcción en un 17.9 por ciento.

Apéndice

Metodología de Obtención de Datos

BHI utilizó un proceso de recopilación de datos de varios pasos. En el primer paso, buscamos en Internet instancias de PLA en el estado de Washington para identificar las entidades gubernamentales que utilizan PLA.

El resultado de la búsqueda incluyó noticias, sitios web sindicales, sitios web gubernamentales y otras fuentes. Descubrimos que la ciudad de Seattle, el condado de King, el puerto de Seattle, Sound Transit y el Departamento de Transporte del Estado de Washington (WS-DOT) usaban PLA.

Contactamos a cada agencia para obtener los puntos de datos para nuestro análisis. Los departamentos de contratos o adquisiciones del condado de King, Seattle y WS-DOT tenían informes o herramientas web que contenían la adjudicación del contrato, la oferta ganadora y la estimación de los ingenieros del valor del contrato. Algunas de las herramientas web incluían el PLA o el idioma que indicaba que el proyecto requería un PLA.

Contactamos a las agencias para encontrar las variables faltantes, con resultados mixtos. En particular, no pudimos verificar el estado de PLA de proyectos pasados y recientes. En nuestras conversaciones con los representantes de la agencia, varios indicaron que la agencia no rastreó el uso de PLA o que los PLA no se usaban ampliamente. Por lo tanto, si no pudimos confirmar el estado de PLA de un proyecto sistemáticamente, excluimos el proyecto de nuestro conjunto de datos.

Publicado por el Centro de políticas de Washington

El Centro de Políticas de Washington es una organización de investigación independiente en el estado de Washington. Nada aquí debe interpretarse como un intento de ayudar u obstaculizar la aprobación de cualquier legislación ante cualquier cuerpo legislativo.

Presidente del Directorio
Presidente
Vicepresidente de Investigación
Director de Comunicaciones

John Otter
Daniel Mead Smith
Paul Guppy
David Boze

Si tiene algún comentario o pregunta sobre este estudio, contáctenos en:

Centro de Políticas de Washington
Caja Postal 3643
Seattle, WA 98124-3643
En línea: www.washingtonpolicy.org
Correo electrónico: wpc@washingtonpolicy.org
Teléfono: (206) 937-9691

© Centro de Políticas de Washington, 2019

Acerca de los Autores

Paul Bachman, MSIE. El Sr. Bachman es Director de Investigación en el Instituto Beacon Hill para la Investigación de Políticas Públicas y profesor adjunto en Economía de la Universidad Grand Canyon. Tiene una Maestría en Ciencias en Economía Internacional de la Universidad de Suffolk.

William F. Burke es investigador asociado en el Instituto Beacon Hill. Tiene una licenciatura en economía de la Universidad de Suffolk.

David G. Tuerck, Ph.D. El Dr. Tuerck es presidente del Instituto Beacon Hill. Tiene un Doctorado en Economía de la Universidad de Virginia.

Erin Shannon es la Directora del Centro de Derechos de los Trabajadores del Centro de Políticas de Washington. Erin tiene una licenciatura en ciencias políticas de la Universidad de Washington.