

LA COLABORACION SINDICAL CON LA INSPECCION DEL TRABAJO EN LA LUCHA CONTRA LA PRECARIZACION

**María Luz Vega Ruiz, LAB/MIN, Programa de Administración
e Inspección del Trabajo**

**Artículo publicado en el segundo libro del GTAS, Grupo de Trabajo sobre
Autorreforma Sindical de CSA, 2011**

El término trabajo precario, si bien carece de una definición estricta en las legislaciones nacionales e internacionales, hace referencia a la relación laboral que se remunera insuficientemente, es insegura, desprotegida y no garantiza condiciones de trabajo suficientes, o trabajo decente en general.¹ En términos sociológicos, la precariedad laboral tiene especial incidencia, cuando los ingresos que el trabajador percibe no cubren las necesidades básicas de vida.

En general, un trabajador considerado precario presenta problemas sustantivos en relación al desarrollo de su relación laboral. Temporalidad, salario insuficiente o impago de bonificaciones, cotizaciones incompletas a la seguridad social, jornadas de trabajo excesivas y como consecuencia falta de integración y de representación colectiva, son algunas manifestaciones de la llamada precariedad que afecta tanto a la capacidad económica y de vida del trabajador, cómo a su equilibrio psíquico y su salud.

Hay también que considerar que los diversos elementos que caracterizan la relación laboral de precariedad actúan como factores multiplicadores de los riesgos y conflictos existentes en la empresa, generando un efecto agravado de desprotección y falta de cumplimiento de la normativa. Según una reciente encuesta europea sobre las

¹ Una definición aproximativa ha sido avanzada en Rodgers, G Rodgers, J (1989) Precarious Jobs in Labour market regulations: the growth of Atypical Employment in Western Europe. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Universidad Libre de Bruselas, Bruselas. En ella, los autores distinguen cuatro dimensiones del trabajo precarios: el bajo nivel de certitud de continuidad de la relación laboral, el limitado control individual y colectivo sobre las condiciones laborales, el bajo nivel de protección, y la vulnerabilidad económica.

condiciones de trabajo, los trabajadores temporeros con contratos de seis meses de duración son los que sufren con más frecuencia problemas de salud relacionados con el trabajo (37% en comparación con el total de trabajadores empleados con distintos tipos de contratos), ya que, además de tratarse de una actividad temporal y más intensa, se ven expuestos a riesgos físicos y ambientales (durante más tiempo que en los contratos temporales de duración más corta) y a las repercusiones psicológicas que conlleva la presión en el lugar de trabajo. Asimismo, corren mayor riesgo de sufrir accidentes en el lugar de trabajo debido a la falta de formación². Además, se ha constatado que la mayor parte de los riesgos psicosociales identificados en las empresas están íntimamente relacionados con la proliferación de los contratos calificados como precarios.

Desde esta perspectiva el problema de la precariedad va más allá de la correcta regulación y tipificación de la relación laboral, ya que en numerosos casos la situación precaria surge no de la norma sino de la falta o la incorrecta aplicación de la misma.

La Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) enfatiza la importancia del control de la aplicación de la norma al considerar en su preámbulo “las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas, cuando se ha intentado encubrir la relación de trabajo, o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación,” al considerar que los gobiernos deberían “adoptar medidas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo a los distintos aspectos tratados en la Recomendación, por ejemplo, a través de los servicios de inspección del trabajo, en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales” (párrafo 15)

Contar con mecanismos directos de control de la relación de trabajo es esencial para eliminar o reducir la precariedad y la ilegalidad. En primera instancia, esta función es competencia de la Inspección de trabajo, lo que es reconocido a nivel internacional en los Convenios 81 y 129 de la OIT. Esta importancia queda reiterada expresamente en la Conclusiones sobre administración e inspección de trabajo adoptadas por la 100ª reunión del CIT (2011), al señalar lo relevante que es seguir los postulados de la Recomendación 198 (punto 17) y al solicitar que la Oficina internacional del trabajo prevea y aplique medidas para encarar los problemas de aplicación de la ley en relación a las nuevas formas de empleo (punto 22, 11).

² Fuente: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey, documento de referencia (2010)

La OIT por tanto se ocupa de los temas de inspección de modo prioritario y por ello cuenta con un programa específico (LABADMIN) , encargado del seguimiento de las acciones en esta materia. En sus distintas publicaciones y trabajo, LABADMIN ha venido identificando tres situaciones relacionadas con la relación de trabajo que suscitan de forma mayoritaria la acción de la inspección, cuando esta cuenta con dicha competencia, a saber:

- Empleo asalariado no declarado en la economía formal
- Empleo asalariado no declarado en la economía informal, tanto en empresas familiares como en microempresas, incluyendo empleo ocasional (en las primeras) y permanente (en las segundas)
- Empleo asalariado simulado como autónomo.

En algunos países el empleo en el sector de cooperativas (por ejemplo en Argentina, España o Panamá) es especialmente atribuido por ley a la inspección y puede ser origine de numerosas actuaciones ligadas al fraude de empleo.

I. El papel de la inspección en el combate contra la precariedad

Los inspectores del trabajo son los principales representantes de la administración laboral en el mundo del trabajo. Generalmente tienen información de primera mano acerca de los lugares de trabajo o sectores afectados o propicios a violaciones de las leyes laborales. Además tienen el derecho de acceso legal a los lugares de trabajo y de acuerdo con el Convenio 81 de la OIT, libertad de acceso en cualquier momento. Generalmente constituyen la única institución del Estado con un mandato para manejar asuntos relacionados con la protección laboral de una forma directa que permite además combinar las funciones de asesoramiento y prevención con la sanción por incumplimiento.

Las nuevas formas de empleo, la subcontratación y las cadenas de suministro, que son las principales fuentes de precariedad, han hecho más difíciles las tareas diarias de los inspectores. Éstas requieren la adopción de enfoques bien fundados, la recopilación de datos y la organización de campañas de información con la participación de los interlocutores sociales, los medios de comunicación y las instituciones especializadas. El uso extensivo de prácticas de «empleo indirecto» a través de una compleja red de acuerdos con empresas de servicios, a veces incluso radicadas en otro país, de manera que los trabajadores a menudo desconocen la identidad de su verdadero empleador es la causa de que los servicios de inspección del trabajo tengan dificultades en hacer cumplir las leyes. La intervención de agencias de empleo también puede complicar la tarea. Según la OIT, la situación es aún más incierta en cuanto a la posibilidad de que los inspectores del trabajo tomen medidas respecto de los

trabajadores que se encuentran en relaciones de trabajo objetivamente ambiguas o encubiertas³

Los programas innovadores que proporcionan información y servicios de educación, orientación y promoción profesional desempeñan una función importante para velar por el cumplimiento de la ley y de los convenios colectivos. En este contexto, los servicios de inspección del trabajo deben equiparse con una amplia variedad de herramientas, que incluyen materiales didácticos, directrices y listas de control, a fin de mejorar las competencias de los inspectores y su aptitud para abordar eficazmente los problemas relativos a las relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas.

En España, por ejemplo, la Ley Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción⁴ fue adoptada a raíz de la alta tasa de accidentes registrados en el sector, que se deben en parte a la práctica generalizada de la subcontratación. La ley limita el número de niveles de subcontratación y fija las condiciones para las empresas de subcontratación, asegurando la transparencia en el sector de la construcción. Define, entre otras cosas, el concepto de contratista, subcontratista y trabajador independiente, así como las obligaciones y responsabilidades, y establece sanciones en caso de incumplimiento.

La legislación de Finlandia prevé en detalle la obligación del empleador de informar al trabajador acerca de las principales condiciones de su contrato de trabajo. Los trabajadores que no reciben información sobre su situación laboral y que se consideran a sí mismos como empleados pueden presentar una queja ante la autoridad competente⁵

En Singapur, el Ministerio de Mano de Obra ha publicado en su sitio web un conjunto de criterios que deben aplicarse para determinar la existencia de una relación de trabajo.

En algunos países, entre ellos varios de América Latina, como Chile, la tarea de los inspectores se ve obstaculizada por el hecho de que cuando es necesario establecer, ya sea directa o indirectamente, la existencia de una relación de trabajo, sólo el Tribunal de Trabajo es competente

³ OIT: La relación de trabajo, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión, Ginebra, junio de 2006, párrafo 67. Véase también G. Casale (ed.): The employment relationship: A comparative overview (Oxford, Hart Publishing, 2011).

⁴ Ley núm. 32/2006, de 18 de octubre de 2006, Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción.

⁵ Ley de Contratos de Trabajo núm. 55/2001, en su forma enmendada

En la mayoría de los países, la estrategia contra la precariedad en todas sus formas, es parte de una estrategia más amplia contra el empleo ilegal o informal y generalmente se traduce en un instrumento legal destinado a regular el mercado laboral. Consecuentemente, es responsabilidad de la inspección de trabajo su gestión. Por ejemplo, en Argentina, Brasil, España, Francia, Hungría, Italia, Polonia y Portugal la lucha contra la ilegalidad es una de las actividades prioritarias de las inspecciones del trabajo.

Los inspectores deben actuar con celeridad para aplicar nuevos instrumentos de prevención y asesoramiento, así como sanciones, que estén adaptados a un contexto nuevo e imprevisto en el cual algunos de los problemas a los que ya se han enfrentado se han agravado (la identificación de nuevas relaciones de trabajo y el incremento de todas las formas de trabajo no declarado)⁶. Además, los inspectores deben ser sensibilizados en cuanto a los problemas involucrados y en cómo manejar mejor a los trabajadores en condiciones precarias.

Existen nuevas formas de combatir formas precarias de empleo, que han alcanzado éxito. Por ejemplo, en Suecia, el proyecto ID06 emprendido en el sector de la construcción⁷ demostró ser un instrumento de control eficaz para hacer frente al trabajo no declarado, con la exigencia de que todos los trabajadores de una obra estén registrados y lleven consigo tarjetas de identidad. En Finlandia, Italia y Noruega se han adoptado medidas similares⁸.

Asimismo, dado que el número total de inspectores del trabajo puede ser con frecuencia limitado, se han elaborado nuevos métodos integrados para detectar el trabajo no declarado utilizando información obtenida de otras fuentes o de otros órganos administrativos no vinculados de forma obvia con cuestiones laborales. A tal efecto, algunos países están elaborando indicadores para comparar y verificar la información proveniente de diferentes bases de datos, además de otros recursos de información. En España, por ejemplo, se ha concebido una técnica creativa para identificar el trabajo estacional no declarado durante las cosechas de la naranja y la uva: los inspectores del trabajo comparan la zona de la tierra agrícola con el número de horas trabajadas durante la cosecha del año anterior y el número de trabajadores registrados cada mes en la base de datos de la institución de la seguridad social. Si se

⁶ Para más información, véase OIT: Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience, informe presentado a la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Washington, D.C., 20-21 de abril de 2010 (Ginebra, abril de 2010), páginas 53-56.

⁷ Véase el sitio web: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/se002.htm>.

⁸ 139 Eurofound. Véase asimismo OCDE: Combatir el empleo ilegal de trabajadores extranjeros (París, 2000).

observa cualquier discrepancia entre las cifras, puede pedirse a los empleadores que proporcionen documentación adicional incluidos los contratos de trabajo. Si esto no permite resolver el problema, puede llevarse a cabo una inspección o convocar al empleador a una reunión en la inspección del trabajo. Este enfoque ha conducido a un aumento del 217% del número de trabajadores registrados en las bases de datos de la seguridad social entre 2007 y 2009, y a un incremento del 50% de las solicitudes de permisos de trabajo⁹.

II. La participación de los actores sociales

La dificultad de encaminar la acción inspectora en los ámbitos de la precariedad demuestra que es esencial que los inspectores aúnen esfuerzos con los interlocutores sociales, mediante acuerdos de colaboración en sectores específicos con una elevada incidencia de trabajo precario (por ejemplo, en relación al trabajo no declarado), y mediante campañas conjuntas de información y sensibilización. El primer camino ha sido practicado en Alemania, Bélgica, Estonia, Francia, Irlanda e Italia, y el segundo en Dinamarca y Portugal¹⁰.

En otros países, los interlocutores sociales participan en la elaboración de programas y actividades relativos al trabajo que se puede calificar de precario, así como en la preparación de planes de inspección. Éste es el caso de Lituania, donde los interlocutores sociales toman parte a escala nacional en la planificación de medidas encaminadas a combatir el trabajo no declarado mediante la celebración de consultas con el Consejo Nacional Tripartito

La OIT es consciente de tal necesidad y, conforme a lo estipulado en los Convenios 81 y 129, establece que para la eficacia de las intervenciones de los inspectores del trabajo es esencial que los empleadores y los trabajadores tengan pleno conocimiento de sus respectivos derechos y obligaciones y que se garantice el respeto de los mismos. Ello requiere de una estructura interna a nivel organizativo en las centrales que facilite la interacción y la participación activa de los trabajadores, En Europa, varios países han creado organismos nacionales tripartitos de consulta que se ocupan de cuestiones relativas a la inspección del trabajo. Tal es el caso de España, donde la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se encarga de brindar orientación y formular propuestas sobre estrategias de acción para determinar prioridades y objetivos generales en la inspección del trabajo, incluidas

⁹ Información proporcionada por el Ministerio de Trabajo. Véase asimismo R. Aragón Bombin: «Labour inspectorates' collaboration in a globalized world: The 21st century challenges» (en inglés), presentación realizada en octubre de 2009, que puede consultarse en el sitio web del LAB/ADMIN, en http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_118081/index.htm

¹⁰ OIT Informe V Administración de trabajo e Inspección del trabajo. CIT 100 a reunión párrafos 314-315

campañas de inspección, dotación de personal y de recursos, políticas para la selección de los inspectores del trabajo y formación de éstos. En Portugal, la Comisión Permanente de Concertación Social, que constituye el foro para el diálogo social nacional, también se ocupa de las políticas y los programas en materia de inspección del trabajo. En 2009, los mandantes tripartitos decidieron poner en marcha una campaña nacional sobre medidas preventivas en la esfera de la salud y seguridad en el trabajo, en especial en los sectores económicos con un alto nivel de riesgo para los trabajadores. En Italia, el Consejo Nacional de Economía y Trabajo se ocupa, a través de un subcomité especial, de las cuestiones relativas a la inspección del trabajo y acuerda campañas y eventos de sensibilización con los interlocutores sociales

La cooperación con los interlocutores sociales puede también revestir otras formas. En Bulgaria, una declaración de la Inspección General del Trabajo sentó las bases para la cooperación con dos de las confederaciones sindicales más representativas, a las que se unió posteriormente la Asociación Industrial Búlgara. En Suecia, los inspectores escriben a menudo a los trabajadores y a los empleadores de una empresa indicando los fines y programas de las inspecciones y solicitando comentarios que después se tienen en cuenta a la hora de planificar las inspecciones y determinar las necesidades técnicas

En América Latina hay una serie de ejemplos de actividad tripartita sectorial y subestatal. En el Brasil, por ejemplo, el pacto tripartito contra el trabajo precario y por el pleno empleo y el trabajo decente firmado en 2009 por el estado de Sao Paulo supone la participación de todas las autoridades competentes y los interlocutores sociales en las actividades emprendidas por la inspección del trabajo contra el trabajo no declarado y de carácter forzoso en el sector textil. En Argentina, el Acuerdo Nacional de Promoción del Diálogo Social en la Industria de la Construcción, firmado en 2010 entre la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la R. Argentina), las cámaras empresariales y el Ministerio de Planificación Federal, tiene un objetivo múltiple que incluye la promoción del empleo registrado. Previamente, ya se había creado el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (ERIC), como entidad pública no estatal sometida al control de tutela de la cartera laboral, con funciones de registración.

III. Los aspectos organizativos

El enfoque de OIT con relación a la colaboración de los sindicatos se vincula con la perspectiva de las organizaciones de trabajadores sobre autoreforma sindical, en cuanto que la acción de los trabajadores en este tipo estructura podría incluir la creación de áreas funcionales promotoras de la participación en la inspección.

Una decisión importante sería crear “secretarías de trabajo” con esta función, entre otras. En una revisión del banco de datos del proyecto FSAL (SISAS, Sistema de Información y Seguimiento de la Autoreforma Sindical) sobre estructuras sindicales casi no se encuentran ejemplos sobre este formato, siendo característico solo la presencia de secretarías con funciones que, por su denominación, parecen más amplias: “defensa”, “conflictos”, “asuntos jurídicos”, “gremial”, “política sindical”, “relaciones laborales”. “reclamos y fiscalización”.

Se trata, entonces, de un campo fértil para innovaciones sindicales, dirigidas específicamente a ocupar un espacio sindical de colaboración con la inspección del trabajo.