

Orientaciones para mejorar la capacidad de los inspectores del trabajo a abordar el trabajo no declarado en Europa

Introducción

Estas orientaciones sirven para complementar el documento discutido por el grupo de expertos en Budapest. Se ciñen estrechamente a la agenda temática del taller y no constituyen una lista exhaustiva de recomendaciones de elementos clave para ser tomados en cuenta por las inspecciones del trabajo cuando abordan el tema del trabajo no declarado. Tampoco constituyen una lista final. Más bien son un esfuerzo de reformular muchos temas abordados durante el taller en una manera más práctica y orientada a la acción. Quedan abiertas a comentarios y ajustes.

1. Una definición común del trabajo no declarado. ¿Es necesario?

- No todos los países tienen una definición legal del trabajo no declarado y no queda claro que tal definición necesariamente mejore los esfuerzos de la inspección del trabajo en disuadir esta práctica. El riesgo de una definición común es que puede ser reduccionista (i.e. limitado al trabajo ilegal y fraude social) ocultando las diferencias significativas entre categorías de trabajadores no declarados de un país a otro. Una definición como esta también puede estar excesivamente vinculada con el concepto de la ilegalidad que es un concepto más amplio que el del trabajo no declarado. Sin embargo, es importante desde un punto de vista operativo para tener claridad del significado del trabajo no declarado (ya sea en la ley o a nivel administrativo interno). Esta claridad puede ayudar a los inspectores del trabajo a detectar el trabajo no declarado, particularmente en situaciones de ambigüedad la cual es un obstáculo considerable para monitorear este fenómeno.
- Existe una gran diversidad de situaciones relacionadas con el trabajo no declarado. A fin de tomar todos estos diferentes factores en cuenta cuando se hace una inspección, los inspectores tienen que tener metas claras, normas coherentes para la interpretación legal e instrucciones bien definidas dependiendo del tipo de trabajo no declarado descubierto. Las situaciones de tráfico humano, por ejemplo, no tienen el mismo enfoque de inspección que aquellas relacionadas con el trabajo no declarado de trabajadores documentados.
- Los temas relacionados con la mano de obra migrante deberían integrarse en cualquier definición o consideración de trabajo no declarado. Los trabajadores migrantes indocumentados son una categoría particularmente vulnerable de trabajadores que frecuentemente se encuentran en situaciones no declaradas. Los inspectores del trabajo deberían consultar con las autoridades de migración para garantizar la protección legítima de los derechos de los trabajadores migrantes – aun en situaciones de trabajo ilegal.
- La autoridad central de inspección juega un papel preponderante en la definición del trabajo no declarado. Esto es de fundamental importancia para brindar orientación sobre cómo deben los inspectores abordar y detectar el trabajo no declarado, aparte de fijar las normas para la interpretación legal durante el transcurso de una visita de inspección.

Mientras que una definición de trabajo no declarado no es indispensable, la orientación técnica para los inspectores a nivel nacional sí es necesaria (a través de la autoridad central) a fin de identificar y abordar instancias de trabajo no declarado. La planificación estratégica y la programación por las inspecciones del

trabajo sobre las necesidades y objetivos para abordar el trabajo no declarado deberían hacerse sobre una base regular en consulta con otras autoridades pertinentes y los interlocutores sociales.

2. Respuestas efectivas al trabajo no declarado por las inspecciones nacionales del trabajo

- En general, las actividades de la inspección del trabajo deberían centrarse en obtener resultados y lograr cambios prácticos en el mundo laboral. Una herramienta central de las inspecciones es tener una estrategia clara en la programación, planificación y evaluación de sus actividades. El trabajo no declarado ha sido identificado como un problema de especial preocupación en Europa. Por lo tanto, las inspecciones necesitan desarrollar una estrategia general para abordar el tema. Las campañas especiales o actividades específicas pueden contribuir al esfuerzo general contra este fenómeno y el uso de proyectos piloto o campañas puede ayudar a probar los enfoques innovadores o ideas nuevas. Sin embargo, dado el hecho de que el trabajo no declarado es un reto que tiene un arraigo de larga data, estas actividades deberían realizarse en el contexto de una estrategia o programa general sobre el tema. Al respecto, es altamente recomendable que cualquier estrategia utilice una combinación de enfoques sobre el trabajo no declarado que incluya información y concientización, prevención y disuasión (sanciones).
- A fin de aumentar la efectividad y el impacto de un plan de inspección sobre el trabajo no declarado, se debe desarrollar metodologías para medir y evaluar los resultados (i.e. scoreboard). Este enfoque garantizará que las acciones tomadas logren los resultados planificados. Además mejorará la transparencia y fijará los hitos como una base para la planificación futura.
- Como punto de partida, se debe considerar el establecimiento de registros y sistemas de compilación de datos a nivel nacional e internacional. Se debe tomar especial cuidado en asegurar que los niveles de confidencialidad adscritos a los datos no sean un obstáculo para compartir información entre las dependencias gubernamentales pertinentes. Tampoco se debería evitar la publicación legítima de la identidad de las empresas que abusan del trabajo no declarado. Publicar esta información puede cumplir una función valiosa porque desalienta tales prácticas y desalienta a los trabajadores a asumirlas. Se deben explorar nuevas formas de utilizar los datos recabados y los medios de comunicación.
- Es más, mejorar el intercambio de información sobre el trabajo no declarado con otros Ministerios y autoridades públicas debería ser una prioridad para las inspecciones del trabajo. El intercambio de información mejora la eficiencia y alienta la colaboración, dándole a diversas instituciones gubernamentales una mejor visión panorámica del trabajo no declarado en el país y una mayor capacidad para adecuar sus respuestas. Además de compartir la información, llevar a cabo visitas de inspección conjuntas fortalece la coordinación y el intercambio de conocimiento entre las diversas entidades de inspección y puede ser un componente importante de una estrategia nacional sobre el trabajo no declarado.
- Existe una falta en general de capacitación sobre el tema del trabajo no declarado que podría incluirse en los programas de capacitación de las inspecciones.
- Las visitas de inspección deberían considerar todos los aspectos relacionados con el trabajo no declarado y no únicamente al estatus no declarado del trabajador. Por ejemplo, al detectarse una situación de trabajo no declarado, los inspectores podrían cerciorarse que los beneficios del trabajador (y cualquier remuneración devengada) sean pagados. Los inspectores también podrían controlar las condiciones de salud y seguridad del lugar del trabajo e imponer una multa en casos de incumplimiento. Es

más, cuando distintas inspecciones se encargan de las inspecciones técnicas y sociales deberían coordinar sus visitas para asegurar que se hayan comprendido todos los aspectos de la inspección del trabajo. En casos de trabajo no declarado, las inspecciones deberían incluir el monitoreo de las condiciones general del trabajo y no únicamente problemas en cuanto a la relación de trabajo.

A nivel nacional, la autoridad central de inspección debería estudiar y planificar actividades específicas en sectores donde se sabe o se sospecha que existe prevalencia de trabajo no declarado. Deberían llevarse a cabo visitas de inspección y otras acciones relacionadas al trabajo no declarado en cooperación con los Ministerios pertinentes y las autoridades gubernamentales. Aparte de las inspecciones conjuntas, esto puede incluir establecer programas para la capacitación mutua sobre el trabajo no declarado, intercambio de información y coordinación de las sanciones. Se debería establecer algún método scoreboard a fin de monitorear y medir el impacto de los planes anuales de inspección para combatir el trabajo no declarado.

Con respecto al desarrollo profesional de los inspectores del trabajo, los planes nacionales de capacitación deberían incluir módulos específicos que abordo el trabajo no declarado y temas conexos, por ejemplo, la migración y el tráfico humano. Estos cursos también deberían incluir capacitación para sensibilizar a los inspectores y prepararlos para manejar trabajadores no declarados que podrían encontrarse en situaciones de empleo abusivas y que carecen del manejo del idioma, conocimiento o representación para defender sus propios intereses de manera efectiva.

3. Cooperación entre las inspecciones del trabajo y las organizaciones de trabajadores y empleadores

- Los planes y programas de inspección para el trabajo no declarado deberían diseñarse a nivel nacional y si fuera posible a niveles subordinados en estrecha coordinación con los interlocutores sociales. Se deben acordar con anticipación los métodos, campaña, mecanismo de quejas y otras acciones de manera apropiada para abordar el trabajo no declarado.
- Las organizaciones de trabajadores y empleadores deberían participar de manera regular con las autoridades de inspección del trabajo como parte de sus propias actividades sobre el trabajo no declarado para desalentar el dumping social y proteger los derechos de los trabajadores sin importar su estatus legal en el país. Se debería alentar la cooperación entre gobiernos, trabajadores y empleadores sobre este tema del trabajo no declarado en todos los niveles del sistema de relaciones industriales de un país.
- Además se debería desplegar esfuerzos a fin de alentar la colaboración entre los mismos trabajadores no declarados y las autoridades de inspección (por ejemplo, un período garantizado de residencia para trabajadores migrantes indocumentados que informan situaciones de trabajo no declarado a los inspectores).

Se debería consultar a los trabajadores, empleadores y sus organizaciones respecto a la preparación e implementación de un plan regular de la inspección del trabajo sobre el trabajo no declarado. Es más, tales consultas deberían considerar establecer medidas protectoras para los trabajadores no declarados (particularmente, trabajadores migrantes o que han sido objeto del tráfico de personas) en coordinación con otras autoridades gubernamentales pertinentes.

4. Imponer una sanción con el fin de disuadir

- A pesar de que existen medidas preventivas, las inspecciones deberían aun así tener recurso a sanciones efectivas y disuasivas para disuadir el trabajo no declarado. De esta manera, las multas podrían ser proporcionales a la infracción y deberían existir procedimientos sumarios para imponer las multas sin demoras innecesarias.
- Enfoques innovadores para sancionar tales como la “contribución solidaria” en Bélgica o el requerimiento de que los empleadores infractores tengan que asistir a una capacitación de sensibilización sobre el trabajo no declarado podrían ser considerados como complementarios a las sanciones tradicionales.
- Se debería considerar programas de educación y consultoría para los interlocutores sociales y el público en general como parte de la respuesta general de las inspecciones del trabajo no declarado y como un componente de las actividades de concientización y prevención.

Se debería reforzar las sanciones de dos maneras: (1) establecer nuevos tipos de multas que alienten y mejoren el cumplimiento y que estén integrados a otras estrategias para combatir el trabajo no declarado (por ejemplo, capacitación o concientización en casos de no acatamiento); y (2) aumentar el monto y efecto disuasivo de las multas mientras se aceleran los esfuerzos de cumplimiento, particularmente en casos graves de trabajo no declarado.

5. Enfoques comunes al trabajo no declarado: acción transfronteriza y a nivel de la UE

- La acción nacional contra el trabajo no declarado no es suficiente por sí sola, especialmente dada su naturaleza comúnmente transfronteriza (por ejemplo, mano de obra migrante, trabajadores desplazados). Se debería tomar acción complementaria a nivel internacional, comenzando con intercambiar conocimiento originado en bases de datos y registros compartidos y en algunos casos, con la realización de inspecciones transfronterizas entre las inspecciones nacionales particularmente en zonas cercanas a las fronteras.
- Juntos, los países deberían hacer un esfuerzo para sincronizar los sistemas de información y fomentar el entendimiento sobre distintos sistemas de inspección nacional y normas sobre el trabajo no declarado. Se debería considerar la capacitación conjunta, y el intercambio de inspectores como una forma de construir redes de profesionales entre los inspectores y mejorar el entendimiento entre las inspecciones nacionales.
- Se debería sopesar la posibilidad de desarrollar un sistema coordinado de sanciones a nivel regional, particularmente con respecto a la fiscalización del cumplimiento transfronterizo. Para este fin, se debería llevar a cabo un estudio sobre los retos de ejecutar sanciones efectivamente a través de las fronteras nacionales como un punto de partida de la formulación de lineamientos internacionales.

Más allá de los acuerdos de inspección bilaterales, se debería proponer y ejecutar una estrategia integral regional a nivel de la UE a fin de mejorar la coordinación entre las inspecciones del trabajo sobre el trabajo no declarado. Se debería tomar en cuenta la compilación de datos, la capacitación y las sanciones como parte de una estrategia general para fortalecer las acciones nacionales y para alcanzar los objetivos de la Comisión Europea en abordar el trabajo no declarado.

6. Acción de la OIT

La OIT está trabajando con las autoridades de inspección de los países europeos y con la Comisión Europea para facilitar el diseño de políticas nacionales e internacionales sobre el trabajo no declarado de acuerdo con las normas de la OIT y siguiendo estos lineamientos.