Contraloría General de los Estados Unidos

GAO

Informe al Honorable Luis V. Gutiérrez
Cámara de Representantes

Septiembre de 2002

PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR

Los Esfuerzos del Departamento de Trabajo de Hacer Cumplir la Protección de los Jornaleros Se Beneficiaria Con Mejores Datos y Orientación

G A O
Accountability * Integrity * Reliability

GAO-02-1130

GAO
Accountability★ Integrity★ Reliability

Highlights

PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR
Los Esfuerzos del Departamento de Trabajo de Hacer Cumplir La Protección de Los Jornaleros Se Beneficiaría Con Mejores Datos y Orientación

Highlights de GAO-02-1130, informe al Honorable Luis V. Gutiérrez, Cámara de Representantes

Por qué la GAO realizó este estudio

Los jornaleros son personas que por lo general trabajan para diferentes patronos y a quienes se les paga por día. A veces se congregan en esquinas y esperan a que los patronos les ofrezcan trabajo. Es poco lo que se sabe sobre estos trabajadores o sus condiciones laborales. Representantes en el Congreso, investigadores y grupos defensores del trabajador han expresado la preocupación de que es posible que a los jornaleros se les asignen los trabajos más peligrosos pero no se les pague el salario apropiado o no se les proporcionen condiciones de trabajo seguras. Debido a estas inquietudes, se le pidió a la GAO que reuniera lo que se conoce sobre la fuerza de trabajo de jornaleros e identificara los factores que afectan la capacidad del Departamento de Trabajo de hacer cumplir las leyes que protegen al jornalero.

Recomendaciones de la GAO

La GAO recomienda que el Departamento de Trabajo obtenga información más completa sobre la presencia de jornaleros o de las transgresiones que éstos experimentan. La GAO también recomienda que el Departamento de Trabajo de orientación a sus delegaciones locales a fin de garantizar un cumplimiento más uniforme de las protecciones que benefician a los jornaleros.

El Departamento de Trabajo presentó a la GAO unos comentarios por escrito acerca de la versión preliminar de este informe, en los cuales enfatiza su compromiso a la protección de todos los trabajadores, incluso a los jornaleros. Si bien el Departamento de Trabajo no hizo comentarios sobre todas las recomendaciones, se mostró de acuerdo con las recomendaciones que comentó.

Resultados de la investigación de la GAO

Si bien es limitada, la información que existe sobre la índole y el tamaño de la fuerza de trabajo integrada por jornaleros indica que puede haber una tendencia a la explotación en el lugar de trabajo y que probablemente el recuento de trabajadores sea incompleto. Mientras que las fuentes de información individuales pueden ser de alcance limitado, en conjunto estas indican que los jornaleros son por lo general varones hispanos jóvenes, con escasa educación y considerables barreras lingüísticas, algunos de ellos indocumentados. Estas características los hacen vulnerables a diversos tipos de peligros y abusos en el lugar de trabajo. Los únicos datos representantivos a nivel nacional sobre esta población vienen de la Dirección de Estadísticas Laborales, del Departamento de Trabajo, la cual en 2001 contó unos 260.000 jornaleros que esperan en las esquinas para encontrar trabajo. Sin embargo, es posible que estas cifras sean demasiado bajas. La metodología empleada para obtener la información puede afectar la capacidad del Departamento de Trabajo de comunicarse con los que no tienen teléfono o dirección fija, condiciones que pueden aplicarse a muchos jornaleros.

Una serie de factores pertinentes a los jornaleros y su trabajo afecta la capacidad del Departamento de Trabajo de hacer cumplir las leyes que los protegen, las cuales también cubren a muchos otros trabajadores. El Departamento tiene dificultades para conseguir información completa sobre posibles transgresiones que afectan a los jornaleros. Asimismo, por lo general los procedimientos de investigación del Departamento no han sido concebidos para personas que no trabajan en situaciones convencionales, como son los jornaleros. Por último, los funcionarios de las oficinas locales del Departamento no están seguros del alcance de la cobertura bajo la ley de algunos jornaleros, ni de las responsabilidades de sus patronos.

Jornaleros flanquean el camión de un patrón.

Fuente: Latin American Workers' Project, Nueva York.

Esta es una prueba para elaborar puntos sobresalientes para un informe de la GAO. El informe completo, incluidos los objetivos, el alcance, la metodología y el análisis se pueden consultar en www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-02-1130. El lector que desee información adicional sobre el informe puede comunicarse con Robert E. Robertson (202-512-7215). Si desea enviar comentarios sobre esta prueba, comuníquese con Keith Fultz (202-512-3200) o envíe un mensaje electrónico a HighlightsTest@gao.gov.

Contenido

Carta		1
	Breve Resumen de Resultados	3
	Antecedentes	4
	Los Datos Existentes Indican que la Población de Jornaleros Es Vulnerable y que Tal Vez su Recuento Sea Incompleto	11
	Los Esfuerzos del Departamento de Trabajo de Hacer Cumplir las Leyes de Protección a los Jornaleros se Ven Impedidas por las Limitaciones en los Datos, los Procedimientos Tradicionales y las Dificultades para Determinar el Alcance de las Leyes	15
	Conclusiones	28
	Recomendaciones de Medidas Ejecutivas	29
	Comentarios de la Agencia	30
Apéndice I	**Identificación y Selección de los Organismos que Prestan Servicios a Jornaleros**	**32**
	Identificación de Agencias que Prestan Servicios a los Jornaleros	32
	Selección de Agencias que Prestan Servicios a Jornaleros	33
Apéndice II	**Servicios Ofrecidos a Jornaleros por Determinadas Agencias sin Fines de Lucro**	**35**
	Descripción de las Agencias sin Fines de Lucro a las que Visitamos	35
Apéndice III	**Algunos Aspectos de la FLSA y los Requisitos en Cuatro Estados**	**39**
Apéndice IV	**Comentarios de la Administración de Normas para el Empleo**	**43**
	Comentarios de GAO	46
Apéndice V	**Comentarios de la Administración para la Protección y la Salud en el Empleo**	**47**
	Comentarios de GAO	51
Apéndice VI	**Contactos en la GAO y Agradecimiento al Personal**	**52**
	Contactos en la GAO	52
	Agradecimiento al Personal	52

Cuadros

Cuadro 1: Agencias que Participaron en Entrevistas Estructuradas 34
Cuadro 2: Descripción de Agencias que la GAO Visitó y de los Servicios que Prestan 36

Figuras

Figura 1: Jornaleros Esperando Trabajo 5
Figura 2: Jornaleros Flanquean el Camión de un Patrón 6
Figura 3: Construcción de un Refugio en un Sitio Organizado 7
Figura 4: Figura 4: Jornaleros Inscribiéndose para Trabajar 7
Figura 5: Un Sitio Organizado para Jornaleros 8

Abreviaturas

BLS	Dirección de Estadísticas Laborales
CHIRLA	Coalición para la Inmigración en Condiciones Humanitarias, Los Ángeles
CPS	Estudio de la Población Actual
DLSA	Ley de Servicios para los Jornaleros
FLSA	Ley de Normas Justas en el Trabajo de 1938
OSH Act	Ley de 1970 de Protección y Salud en el Empleo
OSHA	Administración para la Protección y la Salud en el Empleo
WHD	Sección de Jornales y Horarios

G A O
Accountability * Integrity * Reliability

United States General Accounting Office
Washington, DC 20548

26 de Septiembre de 2002

Honorable Luis V. Gutiérrez
Cámara de Representantes

Estimado Sr. Gutiérrez:

"Jornalero" es un término que por lo general se refiere a personas que trabajan por períodos breves, y se les paga proporcionalmente. Para encontrar trabajo, a menudo los jornaleros se congregan en esquinas a esperar que los patrónos pasen por allí en su vehículo y les ofrezcan trabajo. El término también se refiere a personas que trabajan para agencias de empleo de personal interino, las cuales día por día asignan al trabajador a diferentes patronos que a su vez son clientes de la agencia. Los jornaleros mantienen una relación informal con el mercado de trabajo. A menudo trabajan para un patrón diferente cada día, se les paga en efectivo y carecen de beneficios básicos, como seguro de salud o de desempleo. No obstante, los jornaleros, como muchos otros trabajadores en este país, pueden reunir los requisitos de protección de sueldos y seguridad que ofrecen dos leyes federales fundamentales: La Ley de Normas Justas en el Trabajo (Fair Labor Standards Act, FLSA) y la Ley de Protección y Salud en el Empleo (Occupational Safety and Health Act, OSH Act). El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos administra ambas leyes: la primera por conducto de su Sección de Jornales y Horarios (Wage and Hour Division, la WHD), de la Administración de Normas para el Empleo, y la segunda por conducto de su Administración para la Protección y la Salud en el Empleo (Occupational Safety and Health Administration, OSHA). La WHD es responsable por que todos los trabajadores reciban por lo menos el salario mínimo fijado por las autoridades federales y pago por sobretiempo trabajado. La OSHA además debe ocuparse de que los patronos ofrezcan un lugar de trabajo saludable y seguro a sus trabajadores para evitar muertes y lesiones. La protección bajo ambas leyes es independiente de la condición inmigratoria del trabajador.

Dada la relación informal de los jornaleros con el mercado de trabajo, investigadores, representantes ante el Congreso y grupos de defensores de la causa de los trabajadores han manifestado su preocupación de que es posible que a los jornaleros se les encomienden los trabajos más peligrosos, sin que se les ofrezcan el salario justo ni las condiciones de seguridad adecuadas. Poco es lo que se sabe en la actualidad sobre

quiénes son estos jornaleros, cuáles son sus condiciones de trabajo, o hasta qué punto se cumplen las leyes federales de protección de sueldos y salud. Como resultado, usted nos pidió que averiguáramos lo que se conoce sobre la índole y el tamaño de la fuerza laboral integrada por jornaleros, y que identificáramos los factores clave que afectan la capacidad del Departamento de Trabajo de ofrecer protección a los jornaleros al amparo de las leyes FLSA y OSH.

Para establecer lo que se conoce sobre el tamaño y la índole de la fuerza de trabajo compuesta por jornaleros, examinamos los datos disponibles sobre ellos, por ejemplo datos de la Dirección de Estadísticas Laborales, (Bureau of Labor Statistics, BLS) del Departamento de Trabajo, y estudios realizados, y entrevistamos a representantes de asociaciones nacionales clave que representan a los jornaleros y a los patronos que utilizan sus servicios. También realizamos entrevistas estructuradas con 25 organizaciones sin fines de lucro, gobiernos locales o agencias de empleo temporal que trabajan con jornaleros o los contratan (ver apéndice I para encontrar detalles sobre la selección de estas agencias). A fin de identificar los factores clave que afectan la capacidad del Departamento de Trabajo de hacer cumplir las leyes FLSA y OSH, estudiamos dichas leyes, sus directrices y reglamentos de ejecución, obtuvimos y examinamos procedimientos de cumplimiento y analizamos estadísticas de la WHD y OSHA. En pos de ambos objetivos entrevistamos a funcionarios federales de la WHD y OSHA en Washington, D.C. así como a funcionarios estatales en cuatro estados, a saber, California, Illinois, Nueva York y Virginia.[1] En el curso de las visitas a los estados fuimos a organizaciones sin fines de lucro y organismos de gobierno local que emplean a jornaleros, y entrevistamos a dichos trabajadores en todos los sitios que visitamos. También comparamos las leyes salariales y los requisitos de dichos estados con las disposiciones de la FLSA (esta comparación se encontrará en el apéndice III). El trabajo se realizó entre diciembre de 2001 y agosto de 2002, de conformidad con normas gubernamentales de auditoría de aceptación general.

[1]Seleccionamos estos estados basándonos en factores propios de ellos, incluidos lo que se creía era un número elevado de jornaleros, el empleo de jornaleros en sitios de importancia nacional, como el Centro Mundial de Comercio y el Pentágono, y esfuerzos locales para hacer cumplir las leyes vigentes.

Breve Resumen de Resultados

Si bien es limitada, la información que existe sobre el tamaño y la índole de la fuerza de trabajo formada por jornaleros indica que estos trabajadores pueden sufrir de una tendencia a la explotación en sus lugares de trabajo, y que probablemente sean más de lo que las cifras muestran. La información disponible muestra que por lo general los jornaleros son varones hispanos, de escasa educación y considerables barreras lingüísticas, y que algunos de ellos son además indocumentados. La investigación muestra que estas características son típicas de los trabajadores dispuestos a aceptar salarios más bajos o a trabajar en condiciones inferiores. Los únicos datos representativos a nivel nacional sobre la población de jornaleros provienen de la Dirección de Estadísticas Laborales (BLS), del Departamento de Trabajo, pero es posible que estos datos no cuenten a todos los trabajadores. Por ejemplo, la metodología que BLS emplea para recoger la información puede afectar su capacidad de llegar a personas que no tienen teléfono o dirección fija, condiciones que pueden afectar a los jornaleros. En 2001, BLS identificó unos 260.000 jornaleros que esperan trabajo en las esquinas, y sin embargo un estudio de jornaleros en California contó unos 20.000 en una sola zona metropolitana.

Una serie de factores de importancia directa para las características singulares de los jornaleros y su trabajo afecta la capacidad del Departamento de Trabajo de hacer cumplir las leyes que los protegen conforme a la FLSA y OSH. Primero, puesto que la WHD y OSHA no pueden conseguir información completa sobre posibles transgresiones que afectan a los jornaleros, es difícil concentrar recursos sobre ellos. Por ejemplo, por lo general los jornaleros desconocen su derecho o son renuentes a quejarse ante las autoridades si no se les paga el salario prometido o trabajan en condiciones inseguras. Asimismo, es posible que la información disponible que el Departamento de Trabajo emplea en sus investigaciones, como datos sobre lesiones o fatalidades, no refleje con precisión los casos de lesiones o muertes entre los jornaleros. Como resultado, es posible que ni la WHD ni la OSHA estén llegando a las industrias o los lugares de trabajo en los cuales trabajan los jornaleros. Si bien ambas agencias han hecho esfuerzos por educar a los trabajadores y obtener mejores datos, tal vez dichos intentos no hayan sido suficientes. Segundo, los procedimientos de investigación de la WHD y la OSHA dificultan la detección de contravenciones a las leyes de protección de los jornaleros, quienes a menudo trabajan con acuerdos no convencionales. Como resultado, es posible que los procedimientos hagan que a las dos agencias se les pasen por alto transgresiones. Por último, los funcionarios de la WHD no están seguros del alcance de la cobertura de los jornaleros en algunos casos, y las responsabilidades de las agencias de empleo

temporal bajo la ley OSH no están claras. Esto puede llevar a falta de uniformidad en la protección de los jornaleros. Por ejemplo, aun cuando FLSA puede cubrir a personas que trabajan en servicio doméstico en domicilios particulares, algunos funcionarios locales de la WHD a los que entrevistamos opinaban que esas medidas no se aplican a los jornaleros. Asimismo, puesto que las responsabilidades según la ley OSH de las agencias de empleo temporal para garantizar la seguridad de los empleados que asignan a sus clientes no están claramente establecidas, los funcionarios de la OSHA tenían diferentes métodos de hacer que las agencias de empleo temporal se hicieran responsables por la seguridad de dichos trabajadores.

Recomendamos al Secretario de Trabajo que el Departamento de Trabajo aumente sus esfuerzos por proteger a los jornaleros, incluido el de obtener información más a fondo para que se puedan concentrar recursos en ellos, así como aclarar los requisitos de las leyes FLSA y OSH. En general, el Departamento de Trabajo coincidió con las recomendaciones que comentó.

Antecedentes

El trabajo por jornada no es un fenómeno nuevo en Estados Unidos, sino que ha sido un mecanismo informal para reunir a patronos que necesitan trabajadores con personas dispuestas a trabajar. Tanto en tiempos de prosperidad económica como en los malos tiempos, los patronos ven muchas ventajas en el empleo de jornaleros: por lo general, el patrón contrae menos compromisos con el jornalero, y tiene la flexibilidad de contratarlo únicamente cuando hay trabajo. Asimismo, hay muchas razones por las cuales hay oferta de trabajar de esta forma. Para algunos, es una oportunidad de recibir un ingreso si ha perdido temporalmente su trabajo; para otros, es un primer trabajo en Estados Unidos, y para otros es la única opción disponible por problemas de consumo de drogas u otras dificultades sociales. En otros casos, esta relación informal ofrece a los patronos la oportunidad de evitar pagar impuestos por sus empleados, y ofrece al trabajador la oportunidad de percibir ingresos no declarados.

Por lo general, los jornaleros se clasifican en dos categorías. La primera está constituida por los que se reúnen en las esquinas, esperando a que pase un patrón y les ofrezca trabajo por el día. (Ver figuras 1 y 2.)

Figura 1: Jornaleros Esperando Trabajo

Source: Latin American Worker's Project, Nueva York.

Figura 2: Jornaleros Flanquean el Camión de un Patrón

Source: Latin American Worker's Project, Nueva York.

Es probable que en todo el país haya miles de esquinas o lugares informales en los cuales los jornaleros se congregan para encontrar trabajo. En esos lugares, el jornalero y el patrón negocian el salario y las condiciones de trabajo. Sin embargo, en muchos lugares, organizaciones no gubernamentales u organismos del gobierno local han tratado de reunir a los jornaleros en un mismo lugar y establecer procedimientos para conseguir trabajo, negociar salarios y velar por que se cumplan los requisitos de salario y seguridad (ver figuras 3 a 5). En el Apéndice II se describe la forma en que operan varias de estas agencias.

Figura 3: Construcción de un Refugio en un Sitio Organizado

Source: Latin American Worker's Project, Nueva York.

Figura 4: Jornaleros Inscribiéndose para Trabajar

Source: Latin American Worker's Project, Nueva York.

Figura 5: Un Sitio Organizado para Jornaleros

Source: GAO.

El segundo tipo de jornalero es que el que trabaja para agencias comerciales de empleo temporal, las cuales día a día asignan al trabajador a sus clientes. Para ello, el jornalero debe presentarse físicamente en la agencia de empleo temporal. En muchos casos, a estos jornaleros se les paga por día, pero figuran en una nómina y se les paga por cheque. El lema de una de estas compañías es "Trabaje hoy, cobre hoy". Por lo general, las agencias de empleo temporal que emplean a jornaleros no son las mismas que proveen de oficinistas o profesionales a sus clientes.

No se tenían datos sobre los jornaleros hasta 1995, en que la BLS realizó un estudio de diferentes tipos de trabajadores "eventuales."[2] Este estudio

[2]El témino "eventual" se viene usando desde hace mucho años para describir una diversidad de relaciones de trabajo no tradicionales. El término describe la índole temporal de algunas relaciones de trabajo, por ejemplo (1) las que ofrecen un nivel relativamente bajo de seguridad laboral, (2) las que tienen horarios más variables o difíciles de predecir, y (3) las que reflejan un cambio en los derechos tradicionales de los trabajadores y en las prestaciones que se les ofrecen.

se realizó como complemento del Estudio de la Población Actual (Current Population Survey, CPS) que la BLS realiza todos los meses.[3] La BLS ha realizado este estudio complementario en cuatro ocasiones: 1995, 1997, 1999 y 2001. Diversos investigadores universitarios también han realizado estudios clave sobre grupos específicos de jornaleros en varios lugares del país, incluidos Los Ángeles y Chicago. Estos estudios procuraron obtener información no solo sobre los aspectos demográficos de los jornaleros y las características de su trabajo, sino también sobre el grado en que estos obreros se ven perjudicados por la infracción de las leyes vigentes.

Los jornaleros, como muchos otros trabajadores en Estados Unidos, pueden estar protegidos por dos leyes federales que gobiernan los salarios básicos y la protección en el lugar de trabajo: FLSA y la ley OSH. Para estar cubierto, el trabajador debe estar "empleado" según lo define la ley, entre otros requisitos. La protección que ofrecen estas leyes no se extiende a contratistas independientes. FLSA requiere que los patronos paguen el sueldo mínimo federal y horas extraordinarias a los trabajadores amparados por la ley, mientras que la OSHA requiere que los patronos ofrezcan un lugar de trabajo sin riesgos conocidos, a fin de evitar lesiones, enfermedades o muerte de trabajadores. Es posible que para cumplir con la ley el patrón tenga que impartir capacitación en seguridad y proveer equipo protector, entre otras prácticas.

Originalmente, la FLSA solo cubría a los empleados que trabajaban en el comercio interestatal o en la producción de bienes para el comercio.[4] Más adelante, la cobertura se amplió a todos los empleados de una "empresa" comercial que satisfacían ciertos criterios.[5] Específicamente, según la ley actual, todos los empleados de un patrón (como los que trabajan para una agencia de empleo temporal) estarían cubiertos si la compañía tuviera algunos empleados en el comercio interestatal o en la producción de bienes para el comercio y produjera ventas brutas anuales o un volumen empresarial de por lo menos US$500.000. Si las ventas brutas fueran menos de US$500.000, solamente los empleados que participen directamente en las actividades de comercio interestatal estarían cubiertos. Dichas actividades podrían consistir en tomar pedidos

[3]CPS estudia aproximadamente 50.000 hogares por mes. Esta información es la fuente principal de datos representativos a nivel nacional empleados para calcular tasas nacionales de empleo y desempleo.

[4]Ver Ley No. 75-718 §§ 6, 7 (1938).

[5]Ver Ley No. 87-30 §§ 5(b), 6(a) (1961).

telefónicos de clientes de otro estado o transportar equipo de un estado a otro. La cobertura según la ley OSH es más amplia. Todos los empleados de un patrón están cubiertos si éste participa en una actividad que afecta al comercio. La cobertura conforme a la ley OSH no depende de la actividad específica del empleado ni del volumen de negocios del patrón.

La FLSA protege específicamente a los que trabajan en calidad de empleados domésticos, realizando tareas que normalmente desempeñaría el dueño de casa.[6] Entre los ejemplos de estas tareas se cuentan arreglar el jardín, limpiar la casa o conducir el automóvil. Por otro lado, mientras que la ley OSH no habla de la cobertura de los empleados domésticos, una reglamentación de la OSHA excluye específicamente a los patronos que contratan a personas para tareas domésticas.[7] La cobertura bajo ambas leyes no depende de la condición inmigratoria del trabajador.

Para cumplir sus responsabilidades, la WHD y OSHA realizan una serie de actividades. Generalmente realizan investigaciones en el lugar de trabajo, ya sea por iniciativa propia o en respuesta a quejas de los trabajadores. En fecha reciente, ambas agencias han puesto más énfasis en la ayuda para el cumplimiento de la ley, es decir, en dar información de sus derechos conforme a la ley a patronos, trabajadores y otros. Esto requiere que la WHD y OSHA colaboren con los organismos estatales de cumplimiento de la ley. Las leyes estatales son un importante complemento de la protección que ofrece la FLSA, pues los estados pueden aprobar medidas más estrictas que las leyes federales. Esto significa que una ley estatal pueden abarcar a personas que no estén cubiertas por la FLSA. Si un patrón se encuadra tanto dentro de la FLSA como de una ley estatal, por lo general se aplica la más estricta. Según la ley OSH , la OSHA ha delegado responsabilidad por hacer cumplir la ley a organismos laborales estatales en 23 estados.[8] Estos estados tienen la opción de hacer cumplir requisitos más estrictos que el programa federal, y en algunos casos así lo han hecho.

[6]Los trabajadores domésticos reúnen los requisitos para recibir el salario mínimo si trabajan más de 8 horas por semana para uno o más patronos, o si reciben pago en efectivo de un patron por un mínimo total de US$1.300 en 2002. Ver 29 U.S.C. § 206(f); 66 Fed. Reg. 54047 (Oct. 25, 2001).

[7]29 C.F.R. § 1975.6.

[8]La ley OSH permite a los estados tener sus propios programas de salud y seguridad, siempre que la OSHA llegue a la conclusión de que, como mínimo, son de efectividad igual a la de su propio programa federal. Dos de los programas estatales cubren únicamente a empleados estatales y locales.

Por ejemplo, California requiere que los patronos tengan un programa de prevención de lesiones y enfermedades, algo que la OSHA no exige.

Los Datos Existentes Indican que la Población de Jornaleros Es Vulnerable y que Tal Vez su Recuento Sea Incompleto

La información disponible indica que los jornaleros muestran tendencia a que los exploten en el trabajo y que tal vez su recuento no los abarque a todos. Las características de los jornaleros que nosotros y otros hemos identificado, como por ejemplo, los conocimientos limitados del inglés, son reconocidos por el Departamento de Trabajo y otros precisamente como las que los hacen vulnerables a los abusos en el trabajo. Es más, nuestro trabajo y otras investigaciones recientes indican que el tamaño de la población de jornaleros tal vez sea mayor de lo que los datos nacionales indican.

Los Datos Sobre las Características de los Jornaleros Muestran una Población en Riesgo

Si bien las fuentes específicas son de alcance limitado, tomadas juntas ofrecen una imagen general de la población de jornaleros según la cual forman un grupo de varones hispanos jóvenes, de educación limitada y barreras lingüísticas considerables. Nuestras entrevistas con organismos gubernamentales locales y organizaciones sin fines de lucro indican que la mayoría de los jornaleros son varones hispanos, algunos de ellos nacidos en otros países.[9] Un estudio realizado por un investigador en California corrobora en general lo dicho, y halló que casi una tercera parte de la población estudiada llevaba en este país menos de un año.[10] Nosotros también hallamos que, aun cuando la mayoría de los jornaleros tenían entre 18 y 30 años de edad, por lo general su educación no llegaba al nivel de escuela secundaria. El estudio de California halló que, en algunos casos, los jornaleros tenían apenas unos siete años de educación.[11]

[9]También identificamos a algunos jornaleros de raza negra, europeos del este o mujeres. Si bien los datos disponibles de BLS muestran que los jornaleros son en su mayoría de raza blanca (88 por ciento), ello se debe a que la etnia es una pregunta separada de la raza. De esa manera, los hispanos primero indican si son de raza blanca o negra, y luego por separado indican que étnicamente son hispanos. Los datos de la encuesta muestran que los hispanos representan casi el 40 por ciento de la totalidad de la fuerza laboral de jornaleros.

[10]Abel Valenzuela, Jr., *Working on the Margins: Immigrant Day Labor Characteristicss and Prospects for Employment*, Monografía de Trabajo No. 2, Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California-San Diego, Mayo de 2000.

[11]Hallamos un pequeño número de jornaleros que tenía más estudios que el diploma de la segunda enseñanza, por lo general obtenido en su país de origen.

También hallamos que a menudo estos trabajadores no tenían conocimientos básicos de lectura ni escritura en inglés, y que algunos ni siquiera tenían estos conocimientos en su propio idioma. Por último, aun cuando no pudimos fijar un porcentaje, hallamos que una porción de la población de jornaleros está indocumentada.[12] En algunos casos, los jornaleros que trabajaban en agencias de empleo temporal mostraban ligeramente más diversidad étnica, y tenían niveles más elevados de estudios y capacitación.[13]

La investigación demuestra que estas características hacen a estos trabajadores vulnerables a diversos tipos de peligros y abusos en el trabajo, algo que el Departamento de Trabajo también reconoce.[14] Primero, los inmigrantes a los Estados Unidos, especialmente los más recientes, están más dispuestos a aceptar sueldos bajos y trabajos inferiores que ofrecen escasas prestaciones y protecciones, lo cual los hace interesantes a los patronos de pocos escrúpulos que los explotan como mano de obra barata. Por ejemplo, a menudo los inmigrantes toman los empleos más eventuales y menos reglamentados en este país, y en un informe anterior de la GAO hallamos que los trabajadores eventuales tenían ingresos familiares más bajos que los que tenían empleos tradicionales, y que muchos tienen ingresos por debajo del umbral de pobreza.[15] Segundo, el nivel inferior de educación y capacitación a menudo significa que los trabajadores están dispuestos a aceptar trabajos que presentan riesgos mayores para la salud. En ese sentido, hallamos que la mayoría de esos

[12]Es posible que los que trabajan en agencias de empleo temporal tengan documentación y permiso de trabajo, puesto que por lo general tienen que presentar a su patron prueba de su autorización para trabajar. No obstante, nos comentaron casos en que las agencias de empleo temporal no pidieron la documentación, o en que los trabajadores presentaron documentos falsos.

[13]Varias agencias de empleo temporal no pudieron dar datos específicos sobre edad, raza y niveles educacionales, porque no recogen este tipo de información.

[14]En este informe no se tratan las características ni la vulnerabilidad de los jornaleros que no reciben servicios de ningún grupo, puesto que dicha información es difícil de obtener. Por ejemplo, oímos casos de jornaleros chinos en Nueva York que trabajaban para agencias piratas de empleo temporal. Es probable que estos trabajadores sean igualmente vulnerables, si no más, que los jornaleros que trabajan para las agencias con las que hablamos.

[15]Ver U.S. General Accounting Office, *Contingent Workers: Incomes and Benefits Lag Behind Those of Rest of Workforce*, GAO/HEHS-00-76, (Washington, D.C.: Junio 30, 2000). Las Pautas de Pobreza (Poverty Guidelines) del Departmento de Salud y Servicios Humanos para el año 2002 colocan el umbral de pobreza para una familia de tres personas en US$15.020.

obreros trabajaba en ocupaciones no calificadas, como peones o jardineros; como jornaleros en las industrias más peligrosas, como la construcción, y que los que trabajaban para agencias de empleo temporal también ocupaban puestos de trabajo manual en fábricas y depósitos. El nivel educacional inferior también significa que es posible que los trabajadores no tengan conciencia de las leyes que los protegen, sus derechos como empleados o los riesgos debidos a condiciones peligrosas. Tercero, su limitada capacidad de hablar o leer el inglés dificulta su comprensión de los riesgos relativos de su empleo o que se los describan a sus patronos, algo que señalaron varios representantes de organizaciones sin fines de lucro y de organismos de gobiernos locales a quienes entrevistamos y que trabajan con jornaleros. Por último, estar indocumentado significa que es posible que no quieran que se los descubra, por lo cual tolerarán un nivel más alto de abuso con tal de pasar inadvertidos.

Es Posible que la Población de Jornaleros Sea Mayor que lo que Indican los Datos Conocidos

La única fuente representativa a nivel nacional de datos sobre los jornaleros es el Suplemento de Trabajadores Eventuales, de la Encuesta de la Población Actual (CPS – Current Population Survey), de la BLS. Por diversas razones, estos datos pueden subestimar el número real de jornaleros que buscan trabajo en Estados Unidos. Los datos de la encuesta muestran que en el año 2001 había unos 260.000 jornaleros.[16] La BLS también informó que en 2001 aproximadamente 1,2 millones de trabajadores encontró trabajo por mediación de agencias de empleo temporal, pero la encuesta no intenta determinar qué porcentaje de esos trabajadores eran jornaleros. Otros estudios realizados sobre jornaleros no tienen alcance nacional, pero pueden indicar la presencia de un número relativamente elevado de jornaleros. Por ejemplo, un estudio de jornaleros realizado en el sur de California calcula que su población puede llegar a los 20.000 en una zona metropolitana.[17] A partir de nuestras entrevistas con organizaciones locales sin fines de lucro y organismos gubernamentales de la zona que prestan servicio a los jornaleros que esperan en las esquinas, identificamos a unos 2.600 jornaleros que buscan trabajo en 28 esquinas señaladas por dichas entidades. Con respecto a los jornaleros que trabajan

[16]BLS no publica datos sobre los jornaleros separadamente, pero mientras que el número de otros tipos de trabajadores eventuales se mantiene relativamente estable desde 1995, el número de jornaleros ha aumentado el 135 por ciento. En 2001, los jornaleros constituían aproximadamente el 2 por ciento de la mano de obra eventual.

[17]Ver nota 10 a pie de página.

por medio de agencias de empleo temporal, el personal de una agencia que presta servicio a jornaleros calculó que solamente en Chicago, las agencias de empleo temporal asignan a unos 30.000 jornaleros por día. Más aún, una agencia de empleo temporal a la que entrevistamos informó que en 2001 contrató a casi 700.000 personas como jornaleros.

Cuando se consideran los métodos que la BLS emplea para recoger datos sobre los jornaleros, la idea de que su recuento no es completo resulta aún más convincente. Hemos informado que la metodología de la BLS es inadecuada para medir a ciertos sectores de la población difíciles de alcanzar y que, como resultado, es posible que el recuento sea inferior a la realidad.[18] Por ejemplo, el estudio de la BLS se basa en listas de domicilios. o sea, de residencias estables o fijas. Los jornaleros se mudan con frecuencia para encontrar trabajo o vivir con familiares. Además, la BLS realiza la mayoría de sus entrevistas por teléfono, y muchos jornaleros ni tienen acceso a un teléfono ni hablan inglés.[19] Por último, las personas que desconfían del gobierno pueden evitar la participación en encuestas. Ninguno de los jornaleros a los que entrevistamos en cuatro lugares diferentes recordaba haber sido entrevistado por el gobierno.[20]

[18]General Accounting Office (Contraloría General de los Estados Unidos), *Child Labor in Agriculture: Changes Needed to Better Protect Health and Educational Opportunities*, GAO/HEHS-98-193, (Washington, D.C.: Agosto 21, 1998).

[19]BLS manifiesta que puede realizar la encuesta en persona si hace falta, y puede hacerlo en español; sin embargo, es posible que algunos jornaleros no tengan dirección fija o no hablen español.

[20]Más aún, las características de esta fuerza laboral que se reflejan en los datos de la BLS hacen que uno se pregunte hasta qué punto la BLS llega a los trabajadores empleados por agencias de empleo temporal. Por ejemplo, los datos de la BLS para 2001 muestran que las personas que trabajan para agencias de empleo temporal son predominantemente de raza blanca y trabajan en puestos administrativos y de oficina, lo cual no corresponde a las características de los jornaleros que trabajan para las agencias de empleo temporal.

Los Esfuerzos del Departamento de Trabajo de Hacer Cumplir las Leyes de Protección a los Jornaleros se Ven Impedidas por las Limitaciones en los Datos, los Procedimientos Tradicionales y las Dificultades para Determinar el Alcance de las Leyes

Una serie de factores afecta la capacidad del Departamento de Trabajo de hacer cumplir las leyes FLSA y OSH que protegen a los jornaleros.[21] Lo limitado de la información disponible sobre los jornaleros hace difícil que la WHD y OSHA concentren recursos en ellos. Además, los procedimientos de investigación tradicionales empleados por la WHD y OSHA pueden impedirles detectar transgresiones de las normas habituales de trabajo, transgresiones que afectan a los jornaleros. Por último, en algunos casos, aplicar las leyes FLSA y OSH a los jornaleros es difícil pues exige información y recursos suficientes para determinar el alcance de la protección. Asimismo, en algunos casos los funcionarios de la WHD no están seguros del alcance de la protección de los jornaleros conforme a la ley FLSA, y las responsabilidades de las agencias de empleo temporal según la ley OSH son ambiguas, lo cual puede llevar a situaciones en las cuales los jornaleros no estén protegidos.

Las Limitaciones de la Información Sobre los Jornaleros Hace Difícil que se les Dediquen los Recursos Necesarios

La WHD y la OSHA generalmente recurren a dos tipos de información para realizar sus investigaciones y descubrir las posibles infracciones. Primero, se basan en las quejas de los que creen haber sido objeto de transgresiones, y segundo, analizan datos sobre sueldos y condiciones en el lugar de trabajo para concentrarse específicamente en industrias o sitios problemáticos. En ambos casos, la información deja escapar la presencia de jornaleros o las posibles infracciones que sufren.

Tanto la WHD como la OSHA inician muchas de sus investigaciones en respuesta a quejas que presentan los trabajadores en forma individual. En el ejercicio fiscal 2001, un 70 por ciento de las investigaciones de la WHD conforme a la FLSA se iniciaron por quejas; para algunas industrias, como

[21]Llegamos a la conclusión de que los jornaleros cuyos casos estudiamos por lo general no parecen reunir los criterios legales para que se los considere contratistas independientes según las leyes OSH o FLSA. Esto lo determinamos por nuestras preguntas estructuradas acerca de cuáles eran los propietarios de las herramientas, y sobre el transporte y la supervisión de los empleados.

la construcción o la de personal temporal, la mayoría de las investigaciones que se realizaron se debieron a quejas. Por ley, la OSHA debe responder a todas las quejas válidas sobre peligros graves por parte de los empleados,[22] aunque se basa en ellas menos intensamente que la WHD. A lo largo de los años, un 20 por ciento de sus investigaciones se basa en quejas.[23] Sin embargo, los funcionarios de WHD y la OSHA nos han indicado que recibieron pocas o ninguna queja de jornaleros. Es posible que éstos no se quejen por diversos motivos. Para algunos, la barrera del idioma puede impedirles tomar conciencia o hacer valer su derecho de quejarse ante las autoridades. Además, es posible que el jornalero tema perder su empleo, ya sea por represalia del patrón, por deportación, o por el tiempo que necesitan para presentar y resolver una queja.[24] Algunos representantes de organizaciones sin fines de lucro que prestan servicio a los jornaleros nos dijeron que, aun cuando ellos presentaron quejas, han recibido escasa atención de la WHD o bien ésta se ha tomado demasiado tiempo para terminar cada caso.[25]

No obstante, la información disponible indica que los jornaleros se enfrentan a numerosas transgresiones. Muchas de ellas son por falta de pago de salarios y de horas extraordinarias. Por ejemplo, la mayoría de las organizaciones sin fines de lucro y dependencias del gobierno local a las que entrevistamos que trabajan con jornaleros mencionaron que los jornaleros se quejan al menos una vez por semana por falta de pago de los jornales. Estos servicios informan que en 2001 recuperaron más de $750.000 en salarios que se les debían a los trabajadores. Otros investigadores corroboraron nuestros resultados, informando que más de

[22]LA OSHA también responde a todas las fatalidades, así como los casos catastróficos y de peligro inminente.

[23]En algunos estados, el porcentaje de inspecciones a partir de quejas es más alto que el promedio nacional.

[24]En un informe anterior, los funcionarios del Departamento de Trabajo informan que hay un malentendido en la comunidad trabajadora extranjera, promovido activamente por los que no quieren que los empleados cooperen con el Departamento de Trabajo. El malentendido consiste en que la cooperacion con el Departamento de Trabajo automáticamente llevará a una investigación por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización. Ver U.S. General Accounting Office, *Illegal Aliens: Significant Obstacles to Reducing Unauthorized Alien Employment Exists*, GAO/GGD-99-33, (Washington, D.C.: Abr. 2, 1999).

[25]Examinamos una muestra de investigaciones iniciadas por quejas en la industria del empleo temporal tanto en LA OSHA como en LA WHD y confirmamos que ninguna de las quejas venía de jornaleros.

la mitad de los jornaleros en sus estudios no recibieron los salarios que se les debían.[26] Las infracciones también pueden afectar la seguridad y la salud de los jornaleros. Por ejemplo, la mayoría de las organizaciones sin fines de lucro y organismos de gobierno local que trabajan con jornaleros a las que entrevistamos indicaron que pocos o ningún jornalero recibe equipo de protección personal o capacitación para su seguridad. Otros investigadores corroboraron nuestros resultados, y uno informó que el 75 por ciento de los trabajadores en el estudio no recibió equipo protector mientras realizaba trabajos peligrosos.[27] Muchos investigadores y agencias que trabajan con jornaleros coincidieron en que estos no comunican todos sus temores sobre la seguridad y la salud en el trabajo porque creen que no se va a hacer nada para corregirlas y están dispuestos a arriesgarse con tal de que les paguen.

El Departamento de Trabajo ha hecho varios intentos de ocuparse de esta falta de quejas de parte de los jornaleros, por ejemplo, educar a los trabajadores y facilitar su acceso a la tramitación de las quejas. Por ejemplo, en Chicago, la OSHA y la WHD han colaborado con organizaciones sin fines de lucro y grupos religiosos para educar a los trabajadores sobre sus derechos y ayudarlos a identificar posibles transgresiones. La OSHA recibió quejas que revelaron 35 casos de transgresiones que de otra manera no se habrían detectado. En sus comentarios a un borrador del presente informe, la WHD dijo que había aumentado su presencia por radio y televisión en español para informar a los trabajadores de sus derechos. En sus comentarios, la OSHA también aportó información adicional sobre su capacitación en salud y seguridad para los jornaleros.

Según las organizaciones sin fines de lucro a las que entrevistamos y que ayudan a los jornaleros, la información y asistencia que se les prestó llevó a mejores condiciones de trabajo y a una reducción en la necesidad de presentar quejas. No encontramos niveles similares de servicio en todos los lugares que visitamos: las agencias no tenían contacto ni trabajaban con una gama amplia de organizaciones locales que trabajan con jornaleros, y tampoco incluyen a agencias de empleo temporal. Con respecto al acceso a la tramitación de quejas, la OSHA ha traducido su

[26]Ver, por ejemplo, Dan Kerr y Chris Dole, *Challenging Exploitation and Abuse: A Study of the Day Labor Industry in Cleveland*, preparado para el Concejo Municipal de Cleveland (Cleveland City Council,) Ohio, 2 de Sept., 2001.

[27]Ver nota 10 al pie de página.

formulario de quejas y otras publicaciones al español, establecido un teléfono gratuito (de la serie del número 1-800) accesible a hispanoparlantes y preparado un sitio de Internet en español. La OSHA también ha elaborado una lista de personas que trabajan en la agencia y hablan español, y ha formado un Grupo Especial que, entre otras cosas, está preparando recomendaciones para poner en marcha una estrategia nacional para atender los problemas de los hispanos y los inmigrantes de otros orígenes. La WHD está traduciendo al español materiales de ayuda sobre cumplimiento, y aproximadamente la cuarta parte de su personal habla español. La oficina central de la WHD nos dijo que ha establecido un "Registro de horas de trabajo" en inglés y en español para distribuir entre trabajadores temporales y eventuales, como los jornaleros, con la información que necesitan para que sepan si se les está pagando como se debe. Si bien los dos organismos están progresando, es posible que estos esfuerzos no lleguen a todos los jornaleros, ya que por lo general éstos no tienen acceso a Internet, es posible que hablen otros idiomas que no sean el español, o sean analfabetos.

La segunda manera por la que la WHD y la OSHA reconocen las posibles contravenciones es el análisis de los datos demográficos, las condiciones de trabajo e investigaciones previas para concentrarse en industrias o empresas problemáticas. Por lo general, la WHD se concentra en industrias con los salarios más bajos o los trabajadores más vulnerables. Por ejemplo, la WHD usa datos de la BLS sobre los aspectos demográficos de los trabajadores. Sin embargo, como ya hemos destacado, los datos de la BLS pueden no incluir a todos los trabajadores cuyas características sean similares a las de los jornaleros. La WHD también emplea información sobre salarios para identificar oficios o industrias de salarios bajos; sin embargo, nuestra investigación muestra que los jornaleros que consiguen empleo en la calle trabajan en promedio dos o tres días por semana, y que por lo general se les paga en efectivo al final del día. No queda claro si este tipo de pago se incluye en los datos recogidos de los trabajadores sobre los salarios que se les paga. Sobre la base de este tipo de información, la WHD señaló las industrias fuera de la construcción o de las agencias de empleo temporal que debían ser foco de atención a nivel nacional. Sin embargo, casi todas las agencias que encuestamos informaron que la mayoría de los jornaleros trabaja en la industria de la construcción.[28] El banco de datos sobre investigaciones anteriores que la

[28]A nivel local, las delegaciones de la WHD tienen autoridad para seleccionar obras de construcción. En 2001, aproximadamente el 3 por ciento de las investigaciones de la WHD en la construcción fueron seleccionadas.

WHD emplea para seleccionar industrias no explica si las contravenciones tienen que ver con jornaleros. Por ejemplo, los datos de la WHD muestran que en 2001 era más probable que las agencias de empleo temporal hubieran cometido infracciones financieras que los patronos de ninguna otra industria investigada, pero el banco de datos no aclara si las víctimas eran jornaleros.

La OSHA se concentra en las industrias y los sitios de trabajo más peligrosos, empleando datos sobre lesiones y enfermedades recogidos y denunciados por los patronos, así como su propio banco de datos sobre investigaciones anteriores. Sin embargo, esta información no muestra dónde trabajan los jornaleros ni las circunstancias completas de sus lesiones, pues cuando un patrón notifica una lesión no se le pregunta si el trabajador era jornalero. Además, debido a que no son las agencias de empleo temporal sino sus clientes (patronos) los que deben notificar lesiones y fatalidades entre los empleados de dichas agencias, los datos que la OSHA emplea no indican hasta qué punto los jornaleros que trabajan para agencias de empleo temporal se lesionan o fallecen. Por último, cuando la OSHA selecciona sitios específicos para la investigación, la información que utiliza puede no referirse a las empresas más pequeñas, para las cuales trabajan muchos jornaleros, y que los expertos creen que son las más peligrosas. Por ejemplo, la OSHA estudia la construcción a nivel nacional, pero los datos que emplea para seleccionar los sitios por lo general no incluyen obras residenciales por menos de US$50.000. Las delegaciones locales de la OSHA tienen autoridad para excluir otras obras de la inspección. Hallamos que algunas delegaciones excluían proyectos de hasta US$2.000.000. Además, puesto que OSHA cuenta sus inspecciones según el número de contratistas que haya en la obra visitada, hay un incentivo para seleccionar obras de más envergadura, donde suele haber muchos contratistas.

En fecha reciente, tanto la WHD como la OSHA trataron de recoger datos adicionales que identificaran mejor las posibles infracciones que afectan a los jornaleros que trabajan para agencias de empleo temporal. Una delegación regional de la WHD recogió datos de un número de agencias de empleo temporal seleccionadas aleatoriamente para verificar si cumplían con la FLSA. En 1997, las delegaciones locales de la OSHA obtuvieron datos sobre las indemnizaciones por accidentes de trabajo para determinar la tasa de lesiones entre jornaleros que trabajan para agencias

de empleo temporal.[29] Estos datos ayudaron a las agencias a hallar deficiencias en cuanto a salarios y seguridad que de otra forma habrían pasado sin detección. Por ejemplo, la WHD halló que casi la tercera parte de las agencias de empleo temporal no cumplían con la FLSA, mientras que la OSHA halló que las agencias de empleo temporal mostraban el índice más elevado de reclamaciones por indemnización de accidentes de trabajo, con costos totales que excedían los US$8,4 millones.[30] En ambos casos, las delegaciones intervinieron ante las agencias de empleo temporal para reducir los abusos de horas y salarios, y para garantizar un lugar de trabajo más seguro. Por ejemplo, la delegación de la OSHA en Ohio inició el programa Choice para corregir a las agencias de empleo temporal, ofreciendo ayuda a las más pequeñas para que cumplieran y exigiendo investigaciones directas de todas las lesiones en que se vieran afectados obreros temporales, como los jornaleros. Los resultados recientes muestran que el 60 por ciento de las agencias de empleo temporal que participaron redujeron sus costos generales por accidentes de trabajo, y que más de la mitad redujeron el número de días de trabajo perdidos por lesiones y enfermedades. Mientras que estas iniciativas pueden ayudar a la WHD y la OSHA a conocer más a fondo dónde trabajan los jornaleros y las infracciones de que son víctimas, estas agencias todavía no han terminado de evaluar los resultados para considerar su aplicación en todas sus delegaciones.

A nivel nacional, la OSHA está emprendiendo otra iniciativa por recoger mejores datos que ofrezcan una comprensión más a fondo de la medida en la cual los jornaleros sufren accidentes fatales en el trabajo. En 2002, la OSHA puso en ejecución un procedimiento temporal que requería que, en toda investigación de accidente fatal o catastrófico, un investigador de la OSHA determinara si el trabajador había nacido en el extranjero, si era hispano o si tenía dificultades lingüísticas. Si ése era el caso, el investigador de la OSHA debía determinar si el trabajador era jornalero. La OSHA no ha comenzado a evaluar la información, pero ésta sería útil para comprender mejor el índice y la índole de las fatalidades entre los jornaleros. Sin embargo, el proyecto todavía se encuentra en la etapa piloto y la OSHA no señala los accidentes fatales o catastróficos de

[29]Si bien el cliente (patron) notifica la lesión, es la agencia de empleo temporal la que paga la indemnización por el trabajador lesionado.

[30]Las tasas elevadas de pagos en concepto de indemnización por accidentes del trabajo indican un gran número de lesiones o menos lesiones pero con muchos gastos para cada una, indicadores de un lugar de trabajo potencialmente peligroso.

jornaleros que ni sean nacidos en un país extranjero ni hispanos ni tengan dificultades de idioma. Es más, la OSHA no pregunta si el jornalero fue contratado por conducto de una agencia de empleo temporal.

Los Procedimientos de Investigación del Departamento de Trabajo Dificultan la Detección de Contravenciones que Afectan a los Trabajadores que no Pasan por los Procedimientos Habituales de Contratación

Si bien tanto la WHD como la OSHA realizan miles de investigaciones por año para detectar incumplimiento por parte de patronos y poner remedio a posibles contravenciones, es posible que sus métodos de investigación no puedan detectar las que afectan a obreros contratados por métodos extraordinarios, como son los jornaleros. Como parte de sus investigaciones, la WHD y OSHA visitan menos lugares de trabajo, y por lo general la WHD avisa antes de su visita. Como resultado, es posible que a ambos organismos se les pasen por alto contravenciones que afecten a los jornaleros.

La WHD y la OSHA realizan miles de investigaciones todos los años sin visitar los sitios de trabajo. Por ejemplo, en 2001, La WHD realizó hasta el 55 por ciento de sus investigaciones por fax o por teléfono. La OSHA no lleva estadísticas similares, pero desde 1995 anima a sus investigadores a manejar las investigaciones iniciadas por denuncias de manera informal por teléfono. Por no presentarse in situ, los investigadores pierden la oportunidad de observar la obra o entrevistar a los empleados. Asimismo, en algunos casos las investigaciones se concentran en un solo trabajador, una sola infracción menor o un solo período. Todas estas modalidades de trabajo reducen la capacidad de la WHD y la OSHA de descubrir posibles contravenciones que afectan a los jornaleros. Además, la FLSA no delega al Departamento de Trabajo suficiente autoridad para imponer penas por no llevar una nómina de pagos exacta.[31] Sin la amenaza de una multa por la WHD, y porque es posible que haya patronos que deliberadamente contraten a jornaleros para evitar costos, como horas extraordinarias e impuestos, los registros de sueldos tal vez no reflejen los verdaderos pagos hechos a los jornaleros. Sin visitar el lugar de trabajo, la WHD no puede comparar las nóminas de pagos con las personas que trabajan en el lugar, para tener la seguridad de que las nóminas reflejan correctamente todos los trabajadores y los sueldos que se les pagaron. Los datos muestran que cuando la WHD visita el lugar de trabajo o recoge información adicional,

[31]Los tribunales pueden imponer una pena si a un patron se lo encuentra culpable de infringir a sabiendas los requisitos de mantenimiento de registros. 29 U.S.C. §§ 215(a)(5), 216(a).

tiene cinco veces más probabilidades de encontrar transgresiones de los reglamentos sobre el mantenimiento de registros.

Cuando la WHD visita los sitios de trabajo, es posible que los procedimientos que emplee reduzcan la probabilidad de descubrir posibles contravenciones relacionadas con los jornaleros. Según las directrices de la WHD, queda a criterio de los investigadores dar aviso a los patronos de una investigación en ciernes, pero sería impropio dar dicho aviso cuando hay motivo para creer que la conducta del patrón cambiará como resultado del preaviso. Las delegaciones locales de la WHD que visitamos dan aviso de la mayoría de sus investigaciones. Dado que los patronos contratan a jornaleros esporádicamente, los patronos pueden elegir no contratar a jornaleros el día de la investigación, o bien modificar sus registros para la investigación, lo cual limita la oportunidad de que la WHD encuentre a los jornaleros.

El Departamento de Trabajo Enfrenta Obstáculos Para Aplicar las Disposiciones de las Leyes FLSA y OSH a los Jornaleros

Aplicar las leyes FLSA y OSH a los jornaleros es muy difícil por varias razones. En algunos casos, la WHD no cuenta con la información necesaria sobre posibles contravenciones o los recursos para determinar cobertura conforme a la FLSA. A menudo, la WHD remite casos a organismos estatales de cumplimiento, los cuales tal vez no siempre ofrezcan protección adecuada. En otros casos no está claro hasta qué punto estas leyes cubren a los jornaleros. Aun cuando estas leyes los cubrieran, tal vez no tengan en cuenta las modalidades anormales de trabajo de los jornaleros, lo cual podría poner en peligro su bienestar físico o económico.

Algunas Disposiciones de las Leyes FLSA y OSH Son Particularmente Difíciles de Aplicar

Aplicar las leyes FLSA y OSH a los jornaleros es difícil pues la cobertura puede depender del tipo de patrón o del trabajo específico que el jornalero desempeñe. Según la FLSA, están cubiertos los jornaleros que trabajen en empresas con un movimiento superior a los US$500.000 anuales algunos de cuyos empleados estén dedicados al comercio interestatal. Esto podría incluir a jornaleros que trabajan para agencias grandes de empleo temporal. Sin embargo, no siempre está claro en qué forma la cobertura se aplicaría a jornaleros empleados por empresas que facturan menos de US$500.000 por año, porque solo los trabajadores que trabajan en el comercio interestatal o en la producción de bienes y servicios para el comercio están cubiertos. Según algunos funcionarios de la WHD, en algunos casos no pueden obtener la información que necesitan para determinar la cobertura. Por ejemplo, hallamos que muchos jornaleros trabajan para pequeños subcontratistas de la construcción, por ejemplo instalando paredes prefabricadas. Según los funcionarios de la WHD,

puesto que un jornalero podría estar cubierto, habría que determinar si el edificio en el cual el jornalero trabaja se va a emplear en una actividad comercial interestatal. Pero esta información no siempre existe. En otros casos, no se dispone con facilidad de información sobre la ubicación del patrón o de las horas trabajadas. Demostrar dicha cobertura puede ser difícil y requerir mucho trabajo. Puesto que los recursos de la WHD son limitados, la agencia debe determinar las posibles repercusiones de investigar a patronos menores que puedan haber cometido contravenciones que afectan a un número pequeño de trabajadores, en comparación con la investigación de patronos más importantes que puedan tener a más empleados e incurrir en más contravenciones.

En otros casos, las decisiones sobre la cobertura pueden depender de la forma en que las delegaciones locales determinen si un empleado está dedicado a la producción de bienes para el comercio. Por ejemplo, un trabajador puede estar cubierto si participa en una actividad "estrechamente relacionada o directamente esencial" para la producción de bienes para el comercio interestatal. Para aplicar esta medida, los funcionarios de la WHD explicaron que un jornalero que trabaja como guardia de seguridad en un edificio que aloja a compañías dedicadas a la producción de bienes estaría cubierto, pues dicha actividad es directamente esencial o está estrechamente relacionada con actividades interestatales. Sin embargo, un jornalero que corta el césped en el mismo edificio no estaría cubierto, pues esa función no se considera directamente esencial o estrechamente relacionada con actividades interestatales. La distinción no siempre es evidente y el Departamento de Trabajo así lo reconoce en sus reglamentos. Según el Departamento de Trabajo, la cobertura no siempre se puede determinar con precisión, y es posible que sean los tribunales los que tengan que tomar una decisión firme.[32]

Con respecto al trabajo doméstico, FLSA indica que los empleados que realizan tareas domésticas están cubiertos si cumplen ciertos requisitos. No todos los funcionarios de la WHD parecían reconocer la aplicación de esta disposición a los jornaleros. Los de la sede de la WHD declararon que los jornaleros contratados en una esquina estarían cubiertos por esta disposición de la FLSA, mientras que los funcionarios en las delegaciones de distrito opinaban de otra manera. Por ejemplo, una delegación interpretaba que esta disposición cubría únicamente a los empleados o empleadas domésticas. Como resultado, los jornaleros que realizan tareas

[32]29 C.F.R. § 776.17.

de servicio doméstico pueden estar protegidos en algunas regiones pero no en otras.

Dada la dificultad de verificar la cobertura de las personas que trabajan para pequeños patronos, la WHD a menudo remite dichas posibles contravenciones a los organismos estatales.[33] En algunos casos, es posible que las leyes estatales ofrezcan más protección que la FLSA. Por ejemplo, los cuatro estados que visitamos protegen los sueldos prometidos a los trabajadores, los cuales pueden exceder el sueldo mínimo federal. (En el Apéndice III se encontrará una comparación de las medidas salariales conforme a la FLSA y a las leyes y los requisitos de los 4 estados que visitamos.) No obstante, encontramos que en la práctica las ventajas de confiar en los organismos estatales de cumplimiento pueden no siempre hacerse realidad. Primero, las leyes de Virginia y las de Illinois no abarcan a patronos que cuenten con cuatro empleados o menos. Como resultado, es improbable que los jornaleros que trabajen para patronos muy pequeños tengan protección bajo la FLSA o las leyes estatales. Segundo, la mayoría de los funcionarios oficiales a quienes entrevistamos dijeron que sus investigaciones "se basan en quejas". Los funcionarios de Illinois y Nueva York, por ejemplo, dijeron que dedicaban todo su tiempo a responder a quejas. Esto, combinado con sus escasos recursos, deja poco claro que puedan atender a todos los casos que les traslada la WHD. Tercero, los funcionarios de algunos estados a los que visitamos nos dijeron que sus investigadores rara vez inician acciones de cumplimiento que requieran investigaciones directas, recurriendo principalmente a las investigaciones por fax o por teléfono. Como resultado, igual que la WHD, es posible que a los organismos estatales también se les escapen contravenciones. Esta confianza en los organismos estatales puede ser más dudosa todavía para los jornaleros no cubiertos por la FLSA en los estados donde las protecciones sean menos estrictas, por ejemplo, donde no haya salario mínimo o pago de horas extraordinarias.

Si bien los jornaleros empleados por agencias de empleo temporal están cubiertos por la ley OSH, las responsabilidades exactas de las agencias de empleo temporal y las de sus clientes no siempre están claras. Según la OSHA, las agencias de empleo temporal son responsables por la capacitación general en materia de seguridad y la provisión de equipo de protección personal. Sin embargo, la OSHA no ha emitido directrices

[33]LA WHD también podría informar a las personas de su derecho a la acción legal privada ante los tribunales estatales o federales.

claras y centralizadas sobre las responsabilidades legales de las agencias de empleo temporal o de sus clientes de garantizar adecuadamente la seguridad de los jornaleros a quienes emplean. Ni la ley OSH ni sus reglamentos dan detalles sobre estas responsabilidades. Más aún, la OSHA ha dado interpretaciones de sus exigencias en respuesta a indagaciones, pero las agencias de empleo temporal no tienen la obligación de observarlas. Determinar si la agencia de empleo temporal o su cliente patrón son responsables por el adiestramiento y se los puede poner bajo apercibimiento por no garantizar la seguridad de sus trabajadores es una cuestión compleja y confusa, que puede dejar a los jornaleros sin suficiente protección en su trabajo. Por ejemplo, una delegación de la OSHA envió citaciones a una agencia de empleo temporal y a su cliente patrón después de que unos empleados temporales sufrieran lesiones en el lugar de trabajo del cliente patrón por no haber recibido suficiente capacitación, y llegó a la conclusión de que cada uno de los patronos creía que el otro era responsable de adiestrar a los trabajadores. Por otro lado, algunos funcionarios de la OSHA dijeron que era poco probable que enviaran citaciones a las agencias de empleo temporal. Si las agencias de empleo temporal no reciben citaciones como corresponde, los jornaleros que trabajan para ellas pueden tener protecciones inadecuadas. Una fuente centralizada de información que aclare la función de las agencias de empleo temporal y sus clientes patronos permitiría a la OSHA aplicar las leyes con más uniformidad y facilitar la comprensión de sus responsabilidades, tanto por parte de las agencias de empleo temporal como por la de sus clientes patronos.

Conforme a la Ley Actual Existen Ciertas Prácticas que Pueden Afectar Adversamente a los Jornaleros

Aun cuando la WHD y la OSHA sean capaces de hacer cumplir las medidas de protección que ofrecen las leyes FLSA y OSH, ciertas prácticas que las dos permiten pueden afectar negativamente a los jornaleros y su bienestar económico y físico. Las características singulares e irregulares de la contratación de los jornaleros hacen que éstos sean más susceptibles a estas prácticas que los trabajadores que estén en las condiciones de trabajo habituales. Estas prácticas tienen que ver con descuentos del sueldo, seguridad en el transporte y remuneración por el tiempo que pasan en espera de ser asignados. Resolver estos problemas sería difícil pues entrañaría complicadas compensaciones entre los beneficios a los jornaleros y el costo al patrón.

Conforme a FLSA, un patrón puede descontar del salario ciertas cantidades.[34] Los patronos pueden deducir gastos como comidas,

[34]See 29 U.S.C. § 203(m); 29 C.F.R. pt. 531.

alojamiento, transporte o canje de cheques, siempre que el servicio sea en beneficio del empleado y éste lo acepte voluntariamente y sin coerción; los patronos pueden deducir por estos conceptos aun cuando ello signifique que el sueldo del empleado baje a menos del salario mínimo federal por hora.[35] Los patronos también pueden deducir otros cargos, como herramientas o uniformes, siempre que estas deducciones no reduzcan el salario del empleado por debajo del salario mínimo federal por hora.[36] Los representantes de las agencias de empleo temporal nos dijeron que por lo general ellos pagan el salario mínimo o lo que el mercado tolere, y que por lo general del sueldo del jornalero se toman las deducciones normales por impuestos y otros conceptos, como transporte. Las agencias que entrevistamos que trabajan con jornaleros informaron que la mayoría de los jornaleros confía en que el patrón prestará algunos de estos servicios.[37] Como resultado, muchas veces el salario por hora que recibe un jornalero puede ser muy inferior al originalmente establecido. Las organizaciones sin fines de lucro y los organismos de gobierno local que trabajan con jornaleros nos dijeron que algunos jornaleros reciben US$2 por hora como resultado de diversas deducciones. Estas prácticas por lo general no afectan a los trabajadores tradicionales pues no dependen de sus patronos para servicios como el transporte, el canje de cheques y las comidas.

Otra práctica que puede tener repercusiones mayores para los jornaleros que para los trabajadores corrientes tiene que ver con la seguridad en el traslado al lugar de trabajo y regreso al final del día. En el último par de años hemos visto varios informes sobre la muerte o lesiones sufridas por jornaleros cuando un patrón los transportaba al lugar de trabajo. En 2001, por ejemplo, una trabajadora temporal murió mientras la agencia de empleo la transportaba al trabajo que le habían asignado ese día. La OSHA no investigó el caso porque estaba fuera de su jurisdicción. En general, se considera que mientras está en el camino del trabajo, la persona no trabaja; por lo tanto la ley OSH no considera su seguridad en el transporte.

[35]Estos rubros se pueden deducir solamente si se los proporciona de manera habitual y a un precio razonable, proporcionado a su costo. 29 C.F.R. §§ 531.30-.32, .36-.37. Los derechos por canjear cheques y otras deducciones de ese tipo son ilegales en algunos estados.

[36]Ver 29 C.F.R. § 531.36(b).

[37]Una agencia de empleo temporal a la que entrevistamos paga por conducto de un cajero automático que cobra un derecho de US$1 a US$1.99. En tres estados está pendiente de resolución una acción legal colectiva que sostiene que esta práctica es ilegal.

Sin embargo, el caso del transporte de los jornaleros es diferente del de los trabajadores en condiciones tradicionales. La mayoría de éstos cuenta con transporte propio, se organiza en grupos o usa transporte público para trasladarse de su casa al trabajo. Los jornaleros, por otro lado, se trasladan de su casa a un lugar cercano, como una esquina o una agencia de empleo temporal, para conseguir trabajo. A menudo los jornaleros no tienen acceso a automóvil ni a lugares de trabajo a los que no se pueda llegar en transporte público, por lo cual dependen de un patrón que los lleve desde la esquina o la agencia de empleo temporal hasta el sitio de trabajo. Las leyes federales contemplan el transporte de trabajadores agrícolas migrantes y estacionales de ida y vuelta al sitio de trabajo, si los lleva el patrón.[38] Además, puesto que la OSHA no requiere que los patronos lleven un registro de las lesiones que ocurren durante el transporte, la OSHA no puede determinar con qué frecuencia hay accidentes. Suponiendo que sea menos probable que el jornalero reciba pagos por concepto de indemnización de accidentes de trabajo o tenga seguro de enfermedad, todo gasto médico por lesiones correría por cuenta de la comunidad en general.

El pago por tiempo de espera es otro asunto que puede afectar a los jornaleros muchos más que a los trabajadores corrientes. La mayoría de éstos tiene un patrón regular y un lugar de trabajo regular al cual va directamente desde su casa. Los jornaleros, por el contrario, deben esperar en ciertos lugares para conseguir trabajo, aun cuando los contraten agencias de empleo temporal. Hallamos que, en muchos casos, los jornaleros esperan 3 y hasta 4 horas hasta que se les asigna un trabajo, pasan de una a tres horas de viaje entre ida y vuelta al lugar de trabajo, y por lo general trabajan un mínimo de 8 horas. Esto puede llegar a constituir un día de trabajo de 12 a 15 horas. Según los funcionarios de la WHD, el tiempo pasado en una esquina esperando una oferta de trabajo o en una agencia de empleo temporal esperando a ser asignado a un cliente no cuenta como tiempo de espera. Además, aun después de que al trabajador se le ha asignado trabajo, la WHD por lo general no considera que el tiempo que le lleva llegar al trabajo es remunerable conforme a la FLSA.[39]

[38]29 U.S.C. § 1841.

[39]La Oficina de Asuntos Jurídicos del Departamento de Trabajo comentó que, según los detalles del caso, es posible que algo de ese tiempo sea remunerable, por ejemplo cuando ese tiempo ocurre entre la primera y la última tarea del día.

Conclusiones

Tanto la WHD como la OSHA reconocen que los jornaleros están entre los trabajadores más vulnerables del país. Además, ambos organismos luchan contra el problema de que las características que hacen que los jornaleros sean más susceptibles a los abusos en el trabajo, también dificultan la labor del Departamento de Trabajo, entre otros, especialmente cuando los recursos escasean, para identificarlos y protegerlos. También es difícil proteger a un grupo de trabajadores que probablemente no se interesa en que se le reconozca. Estas dificultades hacen que ciertos trabajadores no tengan la protección a la que tienen derecho según la ley, así como a problemas más graves relativos a la economía subterránea, la inmigración ilegal y los ingresos no declarados. Tanto la WHD como la OSHA se han comprometido a proteger a estos trabajadores y a otros como ellos, pero su tarea se ve complicada por los datos incompletos o por la dificultad en la aplicación de ciertas protecciones a las que estos trabajadores tienen derecho.

Los esfuerzos de ambos organismos por proteger a los jornaleros se beneficiarían si hubiera mejor información sobre los lugares donde éstos trabajan y las transgresiones de las que pueden ser víctimas. Si bien los esfuerzos actuales por ofrecer educación y servicios de extensión así como de recoger datos adicionales sobre los jornaleros son prometedores, dichos servicios se pueden ampliar para lograr mejores resultados. Por ejemplo, los esfuerzos de la OSHA y la WHD pueden beneficiarse de una colaboración más estrecha con las agencias de empleo temporal o con una red más amplia de organismos que representen a los jornaleros, con el fin de que éstos conozcan sus derechos. Asimismo, la WHD y la OSHA se beneficiarían si exploraran los resultados de sus esfuerzos locales por recoger datos adicionales sobre los jornaleros que trabajan para agencias de empleo temporal. De no hacerlo, ambas perderían la oportunidad de encontrar mejores maneras de obtener información valiosa sobre los lugares donde trabajan los jornaleros y las posibles transgresiones que sufren. Más aún, a menos que la OSHA perfeccione y aplique en forma permanente su procedimiento de recolección de datos en investigaciones de accidentes fatales, es posible que no llegue a formarse una idea completa del número o las características de los jornaleros que mueren en el trabajo.

Por último, no todos los funcionarios de la WHD entendían uniformemente cómo aplicar a los jornaleros las disposiciones de la FLSA aplicables al servicio doméstico. A causa de esta aparente falta de comprensión, es posible que ciertos jornaleros que presten servicios idénticos en residencias particulares reciban tratos distintos, según el nivel de conocimiento de los funcionarios correspondientes de la WHD. Más aun,

con respecto a la OSHA, ante la falta de reglamentos o de una fuente centralizada de información que especifique las responsabilidades de las agencias de empleo temporal por la salud y la seguridad de sus empleados, las delegaciones de la OSHA se exponen a aplicar de forma desigual la ley OSH, y los patronos que comparten trabajadores pueden ofrecer niveles insuficientes de protección.

Recomendaciones de Medidas Ejecutivas

A fin de adelantar los esfuerzos de la WHD y la OSHA para obtener mejor información sobre la presencia de jornaleros y las posibles transgresiones de las leyes que éstos puedan sufrir, recomendamos que el Secretario de Trabajo:

- Dé instrucciones a la WHD y la OSHA, como parte de sus esfuerzos de educación y extensión, que perfeccionen los procedimientos que emplean para llegar a los jornaleros, por ejemplo, ampliar sus contactos con agencias de empleo temporal u otras agencias que sirven a los jornaleros;

- Indique a la WHD y la OSHA que examinen los resultados de los esfuerzos locales por obtener datos adicionales sobre la presencia de jornaleros y las transgresiones que puedan haber sufrido trabajando para agencias de empleo temporal, para que esos esfuerzos se repitan en otros lugares o en todo el organismo; e

- Indique a la OSHA que lleve a término la recolección de datos sobre accidentes fatales o catastróficos en obras de construcción, y los perfeccione, preguntando primero si la víctima es jornalero y si trabajaba para una agencia de empleo temporal.

A fin de garantizar que las delegaciones locales del Departamento de Trabajo tengan políticas uniformes y entiendan cómo y cuándo hacer cumplir las protecciones que ofrecen las leyes FLSA y OSH, recomendamos que el Secretario de Trabajo:

- Instruya a la WHD que aclare cuándo los jornaleros pueden estar cubiertos por los reglamentos que gobiernan el servicio doméstico; e

- Instruya a la OSHA para que considere la posibilidad de elaborar reglamentos que especifiquen la responsabilidad de las agencias de empleo temporal por la salud y la seguridad conforme a la ley OSH, o que, como mínimo, centralice la información existente sobre las responsabilidades de las agencias de empleo temporal.

Comentarios de la Agencia

Tanto la WHD como la OSHA han proporcionado comentarios escritos sobre un borrador de este informe, los cuales aparecen en los Apéndices IV y V, respectivamente. La WHD coincidió con todos los comentarios que se le aplicaban. La OSHA coincidió con nuestra recomendación sobre la mejora de los procedimientos de educación y extensión que usa para llegar a los jornaleros, y no objetó a las demás. Los dos organismos también ofrecieron comentarios técnicos, igual que la BLS y la Oficina de Asuntos Jurídicos del Departamento de Trabajo, los cuales hemos incorporado al informe cuando parecía conveniente.

Tanto la WHD como la OSHA hicieron hincapié en su compromiso de proteger a los jornaleros según las leyes FLSA y OSH. La WHD declaró su decidido compromiso a proporcionar asistencia efectiva para el cumplimiento por los patronos reglamentados. La OSHA declaró que los patronos de jornaleros tienen las mismas obligaciones que cualquier otro patrón. No obstante, reconoce que tal vez se necesiten esfuerzos especiales de extensión y aplicación de la ley a las circunstancias particulares de los jornaleros.

Ambas agencias proporcionaron información adicional sobre sus esfuerzos de extensión. Por ejemplo, la WHD está preparando una hoja de datos en lenguaje sencillo, en inglés y en español inicialmente, sobre la aplicación de las leyes de salarios y de pago por horas a trabajadores temporales, como los jornaleros. La OSHA ha formado una alianza con Hispanic Contractors of America para ampliar sus servicios de extensión y comunicación sobre toma de conciencia en materia de salud y seguridad, así como prácticas óptimas para empleados y patronos de habla hispana en la industria de la construcción.

Tanto la WHD como la OSHA comentaron nuestra opinión de que ciertos procedimientos afectan a su capacidad de detectar contravenciones que afectan a los jornaleros. Ambas manifestaron que las investigaciones a distancia, por ejemplo, el contacto con los patronos por fax y teléfono, son la manera más oportuna y eficaz de lograr que los trabajadores perciban sus pagos finales de cada empleo.. Estas investigaciones se pueden usar como indicadores de si se justifica una investigación in situ. Estamos de acuerdo en que este método puede ser eficaz y tener valor para el trabajador inclinado a quejarse de sus condiciones de trabajo; no obstante, seguimos creyendo que este método puede no ser el más eficaz para los jornaleros reacios a presentar denuncias, que son los más. La OSHA también manifestó que su enfoque en las obras de construcción importantes no le impide inspeccionar sitios en los cuales se pueden encontrar jornaleros, porque a menudo los pequeños contratistas tienen a

subcontratistas en las obras de más envergadura y en muchos proyectos por un valor inferior a los US $50.000. Sin embargo, varios expertos mencionaron que los contratistas de más volumen y que cuentan con contratos de más valor tienden a usar subcontratistas sindicalizados y que rara vez contratan a trabajadores no sindicalizados, como es el caso de los jornaleros.

Enviaremos copias de este informe a las comisiones del Congreso pertinentes, al Secretario de Trabajo, a los subsecretarios de Trabajo Encargados de Normas Laborales y Salud y Seguridad en el Empleo. También pondremos copias a disposición de los que las soliciten.

Le ruego que se comunique conmigo o con Lori Rectanus por el (202) 512-7215 si usted o algún integrante de su personal tiene alguna pregunta sobre este informe. En el Apéndice VI se encontrarán nombres adicionales y palabras de agradecimiento.

Atentamente,

Robert E. Robertson,
Director, Educación, Fuerza Laboral
y Asuntos de Seguridad en los Ingresos

Apéndice I: Identificación y Selección de los Organismos que Prestan Servicios a Jornaleros

A fin de establecer lo que se sabe sobre la índole y el tamaño de la fuerza laboral integrada por jornaleros en Estados Unidos, inicialmente examinamos los datos demográficos sobre los jornaleros que aparecen en el Suplemento sobre Trabajo Eventual del Estudio de la Población Actual, de la Dirección de Estadísticas Laborales. Si bien esta información se recoge directamente de jornaleros, carece de datos necesarios acerca de las características de éstos, como el número de horas trabajadas, los medios de transporte empleados para llegar a los lugares de trabajo, y la frecuencia y la modalidad de pago por el trabajo realizado. Más aún, los datos disponibles de otros estudios e informes se concentran en los jornaleros de ciertas regiones. Como resultado, hemos recogido información complementaria mediante entrevistas estructuradas con los organismos y agencias que tienen trato con los jornaleros.

Identificamos a dos tipos de agencias que ayudan a los jornaleros. Uno de ellos consiste en organizaciones sin fines de lucro y organismos de gobierno local que atienden a los jornaleros que buscan empleo en las esquinas. El segundo consiste en las agencias de empleo temporal que emplean a jornaleros.

Identificación de Agencias que Prestan Servicios a los Jornaleros

Dada la falta de una lista nacional de agencias que asisten a los jornaleros, a fin de identificar el mayor número posible de ellas entrevistamos a expertos, visitamos agencias locales en la zona metropolitana de Washington, D.C., y examinamos estudios de investigación e informes que nos proporcionaron expertos o bien repasamos la bibliografía en Internet. Procuramos obtener la representación étnica y geográfica más amplia posible. Hallamos que la mayoría de las agencias en nuestra lista sirven a los hispanos, lo cual puede afectar los resultados sobre el origen étnico de los jornaleros. Observamos y recibimos datos sobre jornaleros de otras etnias, como asiáticos en Nueva York, así como polacos y otros grupos de Europa oriental en Chicago, pero pocas, si es que hay alguna, de las organizaciones de la lista se concentran exclusivamente en dichos grupos. Identificamos a 84 de dichas agencias en 14 estados. Una mayoría abrumadora (61) estaba ubicada en California, seguida de Texas, con cuatro (4).

A fin de encontrar a las agencias de empleo temporal, comenzamos con una lista de 11 empresas identificadas por la Federación Estadounidense de Trabajadores-Congreso de Organizaciones Industriales (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO) como las principales patronas de trabajadores manuales en los Estados Unidos. La American Staffing Association, una organización que representa a

agencias de empleo temporal, confirmó que éstas eran las principales patronas de trabajadores manuales, calificados y no calificados.

Selección de Agencias que Prestan Servicios a Jornaleros

Para encontrar las direcciones de las agencias para nuestras entrevistas estructuradas, elegimos una agencia de cada uno de los 14 estados representados en la lista de 84 agencias, y agregamos cuatro más de los siguientes estados: California, Illinois, Nueva York y Virginia, para entrevistar durante nuestras visitas sobre el terreno. También añadimos una agencia de California y otra de Texas, porque dichos estados representaban el mayor número de agencias en nuestra lista. En total seleccionamos a 20 agencias que atienden a los trabajadores esperan en las esquinas y a las 11 agencias de empleo temporal que identificamos inicialmente.

Realización de las Entrevistas Estructuradas

Entre febrero y junio de 2002, nos comunicamos con 31 organizaciones sin fines de lucro, de gobiernos locales o agencias de empleo temporal (20 sin fines de lucro o gubernamentales locales y 11 agencias de empleo temporal). Les preguntamos sobre (1) las características de la fuerza laboral integrada por jornaleros, tales como raza, edad y educación; (2) tipos de trabajo que por lo general desempeñan los jornaleros; (3) condiciones laborales de los jornaleros en materia de salarios, seguridad y salud, y (4) litigios por incumplimiento de los salarios fijados por las autoridades federales y de las medidas de salud y seguridad que afectan a los jornaleros. No hicimos verificaciones objetivas de la información que nos dieron las agencias.

Tres de las 20 agencias que sirven en la calle y que entrevistamos asistían a jornaleros empleados por agencias de empleo temporal. Incluimos sus resultados con los de las 11 agencias de empleo temporal, lo cual conforma un total de 14. Tres de las agencias de empleo temporal rehusaron participar y otras 3 no empleaban a jornaleros tal y como nosotros los definimos, lo cual dejó un total de 8. Como resultado, los datos en este informe representan a 17 agencias de servicio en la calle y a 8 agencias de empleo temporal. Tres de las agencias de la calle fueron clasificadas de nuevo como agencias de empleo temporal. (Ver cuadro 3).

Cuadro 1: Agencias que Participaron en Entrevistas Estructuradas

Nombre de la agencia	Ubicación
Agencias de servicio en la calle	
Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles	California
San Diego County Jobs for Progress	California
San Francisco Day Laborer Program	California
American Friends Service Committee	Colorado
Roswell Intercultural Alliance	Georgia
Latin Union of Chicago	Illinois
CASA of Maryland	Maryland
Wind of the Spirit Immigrant Resource Center	Nueva Jersey
Latin American Workers' Project	Nueva York
Workplace Project	Nueva York
Association of Latino Workers of North Carolina	Carolina del Norte
VOZ: Workers' Rights Educación Project	Oregón
Denton Humanitarian Association	Texas
Oscar Romero Workers Center	Texas
Culmore Family Resource Center	Virginia
Shirlington Employment and Education Center	Virginia
CASA Latina	Washington
Agencias de empleo temporal	
Adecco	[a]
Chicago Coalition for the Homelessb	Illinois
Day Laborers' Organizing Committeeb	Ohio
Labor Connection	[a]
Labor Finders International	[a]
Labor Ready	[a]
Primavera Works[b]	Arizona
Tandem Staffing Solutions	[a]

[a]Estas agencias de empleo temporal tienen oficinas en todas partes del país o bien en ciertas regiones de los Estados Unidos.

[b]Las respuestas que recibimos de estas agencias tenían que ver con jornaleros que trabajaban para las agencias de empleo temporal.

Source: GAO.

Apéndice II: Servicios Ofrecidos a Jornaleros por Determinadas Agencias sin Fines de Lucro

Como parte de nuestro esfuerzo por hallar lo que se conoce sobre la índole y el tamaño de la fuerza laboral de jornaleros, realizamos visitas in situ a una agencia sin fines de lucro que atiende a jornaleros en cada uno de los estados que visitamos. Durante las visitas, obtuvimos información sobre las características de los jornaleros, igual que sobre la forma en que estas agencias median en la contratación de los jornaleros y se esfuerzan por mejorar sus condiciones de trabajo.

Descripción de las Agencias sin Fines de Lucro a las que Visitamos

Las cuatro agencias sin fines de lucro que visitamos tratan de mejorar el bienestar de una población que no sólo incluye a jornaleros, sino también a trabajadores de bajos ingresos, personas sin techo y residentes locales. Todas ellas proporcionan información a los trabajadores para educarlos sobre sus derechos en el trabajo. También ayudan a los jornaleros a conseguir trabajo y les proporcionan una serie de servicios, partiendo desde la enseñanza del inglés hasta lecciones sobre crianza de los niños, pasando por exámenes médicos preventivos. En uno de los lugares de la Coalición para la Inmigración en Condiciones Humanitarias (Coalition for Humane Immigration Rights of Los Angeles, CHIRLA), los jornaleros pueden tomar clases de inglés de un representante de una entidad de bienestar social mientras esperan a que se les asigne un trabajo. En algunos casos, estos servicios se ofrecen a trabajadores que se quedan en el lugar de trabajo después de que éste ha cerrado. (Ver Cuadro 2 para encontrar una descripción de estas agencias y los servicios que proporcionan.) Además, las agencias ofrecen apoyo legal mediante el envío a los servicios correspondiente de los trabajadores que necesitan asistencia jurídica, o bien litigan algunas causas en nombre del trabajador.

Cuadro 2: Descripción de Agencias que la GAO Visitó y de los Servicios que Prestan

Ubicación de la agencia	Finalidad	Servicios que prestan a los jornaleros
Shirlington Employment and Education Center, Arlington, Va.	Empleo y capacitación a personas de la comunidad.	• Presta servicios, como clases de inglés y de uso de computadoras. • Gestiona empleo.
Coalition for Humane Immigration Rights of Los Angeles, Los Angeles, Calif.	Organiza a trabajadores y ofrece servicios sociales para mejorar el bienestar de trabajadores de bajos ingresos.	• Presta servicios, como clases de inglés y de alfabetización. • Litiga casos. • Gestiona empleo.
Chicago Coalition of the Homeless, Chicago, Ill.	Procura potenciar a las personas sin techo.	• Organiza a jornaleros para resolver quejas.
Latin American Workers' Project, Nueva York, N.Y.	Extensión y educación de trabajadores para ayudarles a organizarse.	• Dicta clases de inglés. • Litiga casos. • Gestiona empleo.

Source: Shirlington Employment and Education Center, Coalition for Humane Immigration Rights of Los Angeles, Chicago Coalition for the Homeless, and Latin American Workers' Project.

Varias de estas agencias comenzaron a prestar servicios a los jornaleros porque los vecinos estaban cada vez más descontentos de verlos congregarse en las esquinas, en almacenes de barrio o en tiendas de artículos para el hogar.[1] Algunos residentes decían que temían por su seguridad o que esa aglomeración de jornaleros afectaría al comercio local. Los defensores de la causa de los jornaleros temían por la seguridad y el bienestar de los éstos, ya sea porque podían sufrir un accidente de tránsito mientras corrían en pos de un patrón que ofrecía trabajo, o bien se porque no percibían los sueldos que se les habían prometido o de que las condiciones laborales no eran las adecuadas. Ciertas entidades, incluidos los organismos de bienestar social, los partidarios de los trabajadores, los municipios y la policía a menudo cooperaban para lanzar y financiar soluciones para comunicar a los jornaleros con sus patronos.

Para ellos, tres de las cuatro organizaciones colaboraron con grupos locales para construir o encontrar lugares que pudieran usarse para mediar entre jornaleros y patronos. (Chicago's Coalition for the Homeless no se dedica a gestionar empleos.) Shirlington Center tiene un edificio donde los jornaleros esperan trabajo. The Latin American Workers' Project tiene dos sitios en Nueva York, uno en el sótano de una iglesia y el otro en un estacionamiento próximo al océano. El segundo recibió en

[1]Los representantes de todas estas agencias dijeron que muchos vecindarios siguen tratando de que se aprueben ordenanzas contra el merodeo, en un esfuerzo por impedir que los trabajadores se reúnan en las esquinas. En tres estados por lo menos, Virginia, California e Illinois, estas ordenanzas o intentos han sido declarados ilegales por los tribunales.

fecha reciente la donación de una tienda de campaña que ofrecerá abrigo contra las inclemencias del tiempo. CHIRLA administra tres sitios en la zona de Los Ángeles, también ubicados en estacionamientos.[2] Las agencias dan a conocer las nuevas ubicaciones entre los patronos y los animan a usarlas para encontrar obreros. En un sitio, la policía pone multas a patronos y jornaleros que usan las esquinas. No obstante, algunos jornaleros se niegan a acudir a esos sitios organizados, en la creencia de que sus oportunidades de empleo son mejores en los sitios no organizados. Es difícil llegar a todos los jornaleros, y los sitios no organizados siguen existiendo. Por ejemplo, unos funcionarios de Nueva York señalaron que había 26 sitios no organizados en la ciudad de Nueva York, al tiempo que los representantes de CHIRLA indicaban 150 en el Condado de Los Ángeles.

Las agencias establecieron procedimientos en estos sitios para facilitar la tarea de conseguir empleo. Con frecuencia estos procedimientos se elaboraron con la ayuda de los jornaleros, y por lo general requieren que el jornalero proporcione cierta información, como su nombre, domicilio y número de teléfono, y que se atenga a ciertas reglas. Por ejemplo, los jornaleros en una de las agencias deben hacer cierto trabajo comunitario para “compensar” por los servicios que le ofrece la agencia. En dos agencias, los patronos que participan también deben dar información, incluidos su nombre, domicilio, número de teléfono y número de la placa del vehículo. Otra agencia, sin embargo, no pide dicha información, por temor a que sus exigencias ahuyenten a los patronos.

Cuando los jornaleros llegan al lugar alrededor de las 6 de la mañana, se inscriben con su nombre, la capacitación que poseen y su nivel de conocimiento del inglés. Cuando los patronos llegan buscando a un trabajador para un trabajo en particular, un representante de la agencia selecciona de la lista el nombre de un trabajador o lo elige al azar. Los patronos pueden pedir ciertos trabajadores, por ejemplo, los que tengan cierta capacitación o hablen inglés. Las agencias dejan que los jornaleros negocien el salario con los patronos. Sin embargo, una agencia establece cierto salario mínimo que el patrón debe pagar. En varios sitios, los propios jornaleros se han puesto de acuerdo informalmente entre ellos sobre un salario horario mínimo del que no están dispuestos a bajar.

[2]CHIRLA ofrece mediación y otros servicios para seis esquinas no organizadas.

Resolución de Posibles Transgresiones que Afectan a los Jornaleros

Todas las agencias ayudan a los jornaleros a resolver problemas en el lugar de trabajo que tengan que ver con salarios, seguridad o salud. Para resolver el problema, primero se comunican con el patrón directamente. En algunos casos, ese sistema da buenos resultados, pero en otros algunos jornaleros no tienen información sobre el patrón, como por ejemplo, el número de teléfono o la dirección, lo que hace difícil encontrarlos. Para resolverlo, CHIRLA y el Latin American Workers' Project han comenzado a repartir libretas y tarjetas entre los jornaleros para que anoten las horas que trabajan, los lugares donde han trabajado (para ayudar a exigir cobertura individual conforme a la FLSA), y demás información que les ayude a identificar al patrón.

Si el problema no se resuelve directamente con el patrón, las agencias pueden organizar actos comunitarios para obligar al patrón a resolverlo. Por ejemplo, una agencia organizó una protesta frente a las oficinas del patrón. Pero hay otros medios de obligar al patrón: montar piquetes de huelga frente a su residencia o llamar la atención de la prensa. Las agencias también ayudan a los trabajadores a presentar quejas ante organismos estatales o federales, o en tribunales de causas de escaso monto. Sin embargo, las agencias notifican que la mayoría de los trabajadores se muestra reacio a acudir a la justicia.

Si el problema persiste, las agencias pueden litigar causas en nombre de los jornaleros (por ejemplo, para recuperar sueldos adeudados y obtener compensación por una lesión relacionada con el trabajo), facilitar asesoría jurídica, o enviar casos a organismos jurídicos estatales o locales para que se litiguen. Las cuatro agencias se asocian con estudios jurídicos privados, o bien con organismos locales, estatales o federales que también pueden litigar. El Latin American Workers' Project, por ejemplo, envía ciertos casos al Fondo de Defensa Legal para Puertorriqueños (Puerto Rican Legal Defense Fund) o a la Procuraduría General del Estado de Nueva York.

Como resultado de estos esfuerzos, las agencias notificaron que, colectivamente, recuperaron más de US$280.000 en sueldos que se les debía a los trabajadores en 2001. Además, dos agencias informaron de que se había reducido apreciablemente el número de quejas sobre sueldos, seguridad y salud.

Apéndice III: Algunos Aspectos de la FLSA y los Requisitos en Cuatro Estados

En este cuadro se comparan algunos elementos de la FLSA con las leyes, reglamentos y órdenes administrativas sobre sueldos y salarios de los cuatro estados que visitamos. Se señalan sólo los aspectos más aplicables a los jornaleros. Los requisitos estatales cumplen una importante misión en cuanto que complementan las protecciones de la FLSA, porque los estados pueden imponer leyes más estrictas. Esto significa que un estado podría cubrir a patronos e individuos no cubiertos conforme a la FLSA. Si un patrón está cubierto por FLSA y un requisito estatal, por lo general se aplica la disposición más estricta. Este cuadro se complementa con la información que nos han ofrecido algunos funcionarios estatales.

Disposición	FLSA	California	Illinois	Nueva York	Virginia
Cobertura general	Todas las personas empleadas por: • Patronos que ganan US$500.000 o más en ventas anuales y tienen empleados dedicados al comercio interestatal o a la producción de bienes para el comercio. • Patronos que ganan menos de US$500.000 y el empleado se dedica al comercio interestatal o a la producción de bienes para el comercio, o a trabajos estrechamente relacionados y directamente esenciales para el comercio interestatal. • Dueños de casa, y el empleado realiza tareas domésticas, como limpieza o jardinería 8 horas o más por semana, o que ganaron por lo menos US$1..300 en 2002.	Personas empleadas por un patrón, incluidos dueños de casa, con ciertas excepciones.	Personas empleadas por un patrón, con ciertas excepciones.	Personas empleadas por un patrón, incluidos dueños de casa, con ciertas excepciones.	Personas empleadas por un patrón, con ciertas excepciones.

Disposición	FLSA	California	Illinois	Nueva York	Virginia
Exclusiones más pertinentes a los jornaleros	Personas que trabajan para compañías que ganan menos de US$500.000 y cuyos empleados no se dedican al comercio interestatal.	No tiene.	Trabajadores: • empleados por patronos que tienen menos de cuatro empleados • empleados por un dueño de casa, y el empleado realiza tareas domésticas en una residencia particular.	No tiene	Trabajadores: • empleados por patronos que tienen menos de cuatro empleados-empleados por un dueño de casa, y el empleado realiza tareas domésticas en una residencia particular. • Cubiertos por FLSA
Salarios	Salario mínimo: US$5,15/hora.	Tarifa establecida, pero no inferior a US$6,75/hora	Tarifa establecida, pero no inferior a US$5,15/hora.	Tarifa establecida, pero no inferior a US$5,15/hora	Tarifa establecida, pero no inferior a US$5,15/hora.
Horas extra-ordinarias	Si se trabajan 40 horas en una semana, el trabajador gana sueldo y medio por las horas extraordinarias.	Igual que la ley federal. Horas extra por día: el trabajador gana sueldo y medio por cada hora extra después de las 8 horas en un día, y el doble de su paga habitual por hora tras 12 horas en un día.	Igual que la ley federal.	Igual que la ley federal	No tiene.
Descuentos s más pertinentes a los jornaleros	Se pueden deducir servicios que se consideran en beneficio del empleado, aun cuando el sueldo del trabajador baje del sueldo mínimo: comidas, alojamiento. El descuento debe corresponder al costo real. Se puede descontar por canje de cheques o por transporte, si es voluntario y se considera que es un beneficio para el empleado.	El empleado debe dar autorización escrita. Se pueden descontar comidas y alojamiento, aun si ello reduce el sueldo por debajo del mínimo, pero el estado fija un límite. No se puede descontar el equipo de protección personal. En el momento del pago, el patrón debe proporcionar el	Se puede descontar un costo razonable por comidas y alojamiento, si se lo ofrece habitualmente y se lo acepta voluntariamente, aun cuando ello reduzca el salario por debajo del mínimo. Se puede deducir transporte, pero no si ello reduce el salario por debajo del mínimo.	Se pueden descontar servicios para beneficio del empleado, como comidas y alojamiento, aun cuando reduzcan el salario por debajo del mínimo. El estado fija límites.[a] Los estipendios por uniformes se agregan al salario, no se descuentan de él. No se puede descontar el transporte ni el equipo de protección personal.	Requiere constancia escrita de los descuentos, si se pide. No se permiten descuentos sin la autorización escrita y firmada del empleado.

Disposición	FLSA	California	Illinois	Nueva York	Virginia
	Se pueden descontar los servicios que se consideren un beneficio para el patrón, como transporte y uniformes, pero los descuentos no pueden bajar el salario por debajo del mínimo.	detalle de los descuentos.	Con el consentimiento escrito del trabajador, se puede descontar un costo razonable por uniformes y equipo, pero no si ello reduce el salario por debajo del mínimo. En el momento del pago el patrón debe proporcionar el detalle de los descuentos.	En el momento del pago el patrón debe proporcionar el detalle de los descuentos.	
Registros	El patrón debe mantener registros de salarios. Los tribunales son los únicos que pueden imponer una penalidad por no mantener registros de salarios.	El patrón, incluido el dueño de casa, debe mantener registros de salarios. La multa por no mantener registros de salarios es US$500.	El patrón debe mantener un registro de salarios. En la actualidad la ley del estado no autoriza a la agencia de cumplimiento a imponer penas por no llevar registros.[b]	El patrón, incluido el dueño de casa, debe mantener un registro de salarios. La pena por no mantener registros de salarios es de hasta US$1.000 la primera vez, $1.000-$2000 la segunda, y $2.000-$3.000 la tercera.	No tiene.
Otras			La Ley de Servicios para los Jornaleros (DLSA) contempla protecciones adicionales a los jornaleros que trabajan para agencias de empleo temporal.[c] El cobro por canje de cheques está prohibido, el cobro por transporte tiene un máximo de 3% del salario diario, y otros descuentos, como comidas, uniformes y equipo se deben cobrar al costo o al valor de mercado. DLSA también recomienda que las agencias de empleo temporal contraten a personas que hablen el idioma que por lo general se habla cerca de las agencias de empleos por el día.		

[a]New York State law uses the term “allowances” to denote charges for items such as meals and lodging. For this table, however, we refer to these allowances as “deductions.”

[b]According to state Labor officials, new legislation authorizing the state agency to assess penalties will take effect in 2003.

[c]Although the act only covers "day labor service agencies," for this table, we are referring to them as temporary.

Source: GAO comparison of the Fair Labor Standards Act of 1938, with the pertinent state laws, requlations, and administrative orders of California, Illinois, New York and Virginia.

Appendix IV: Comentarios de la Administración de Normas para el Empleo

Note: GAO comments supplementing those in the report text appear at the end of this appendix.

U.S. Department of Labor

Assistant Secretary for
Employment Standards
Washington, D.C. 20210

SEP 10 2002

Mr. Robert E. Robertson
Director
Education, Workforce, and
Income Security Issues
United States General Accounting Office
441 G Street, N.W., Room 5930
Washington, D.C. 20548

Dear Mr. Robertson:

Thank you for the opportunity to comment on the draft report prepared by the General Accounting Office (GAO) entitled, Worker Protection: Labor's Efforts to Enforce Protections for Day Laborers Could Benefit from Better Data and Guidance, GAO-02-925. The comments that follow focus on references in the report to the Employment Standards Administration's Wage and Hour Division (WHD). Please note, however, the enclosed letter from the Occupational Safety and Health Administration (OSHA) which addresses those sections of the report that specifically refer to OSHA. We have also forwarded under separate cover technical corrections from the Office of the Solicitor and from the Bureau of Labor Statistics.

The draft cites (pg.16) a variety of reasons that cause day laborers' reluctance to complain of potential violations. The same reasons cause worker reluctance to cooperate with the conduct of WHD investigations, often to the extent of refusing to provide information critical to establishing violations of worker protection laws.

See comment 1.

The draft incorrectly indicates (pg.17) that the WHD "lacks a core of Spanish-speaking staff in its offices." In fact, approximately one quarter of WHD staff nationwide is Spanish-speaking. As a result of a concentrated hiring effort over the last decade, this ratio is much higher in those areas of the country with high concentrations of Spanish-speaking workers; for example, approximately 40 percent of the WHD Western Region staff are Spanish-speaking.

See comment 2.

The draft indicates (pg. 20) that telephone and fax contacts with employers sometimes focused on single workers/violations/timeframes, and reduced the ability to uncover potential violations affecting day laborers. These contacts, called conciliations, are the most timely, effective method of securing last pay checks for workers, including day laborers. A pattern of conciliations, however, is seen as an indicator that a full on-site investigation of the employer might be warranted. (See also OSHA's concern with this segment of the report.)

Working for America's Workforce

See comment 3.

The draft's indication (pg.20) that "there is no penalty for failing to keep accurate payroll records under the Department of Labor's FLSA regulations" is misleading. A more accurate statement is: "the FLSA provides the Department of Labor with no authority to assess penalties for failing to keep accurate payroll records."

The draft indicates (pg. 21) that advance notice of a WHD visit, as is done in the majority of investigations, allows employers to refrain from hiring day laborers on the day of the investigation, thus limiting the WHD's opportunity to find day laborers. In those circumstances where the employment of day laborers is a potential compliance issue, the WHD would typically exercise its discretion and conduct an unannounced investigation.

See comment 3.

The draft's indication (pg. 25) that "federal law covers transportation for agriculture workers to and from the job site if they are transported by their employer" is also misleading. A more accurate statement would read: "Federal law covers transportation for migrant and seasonal agricultural workers...".

The draft makes three recommendations to the Secretary of Labor specific to the WHD. Our response follows, after a restatement of each of the recommendations.

1. Direct WHD and OSHA, as part of their education and outreach efforts, to enhance the procedures they use to reach day laborers, such as expanding their contact with temporary staffing agencies or other agencies that work with day laborers.

Response: The WHD is strongly committed to providing effective compliance assistance to the regulated community. As part of its growing outreach effort to employers and employees and their representatives, the WHD will develop and disseminate a plain language fact sheet, in English and Spanish initially, covering the application of wage and hour laws to the employment of temporary workers such as day laborers. The WHD will provide this fact sheet to temporary staffing agencies and other agencies that work with day laborers, along with an invitation to work with the WHD to insure compliance with wage hour laws.

The WHD is using a variety of media to reach immigrant workers, who constitute many of those in day labor jobs. In addition to public service announcements, the agency has been increasing its use of Spanish-speaking radio and television programs to explain workers' rights. The agency is also reaching out to the Spanish press. The WHD seeks opportunities to participate in community programs such as Cinco de Mayo and to address "English as a Second Language" classes. The WHD is also working to translate fact sheets and other materials into Spanish. Most of the agency's workers' rights posters and many of the more significant compliance assistance materials have already been translated. The agency works with community and faith-based organizations that function as intermediaries between the WHD and workers who may need assistance. The WHD has developed a "Wage Hours Recordkeeper" in English and Spanish to provide temporary and transient workers - such as day laborers - the information needed to determine if they are paid properly. This booklet, evidently similar to that developed by the Latin American Worker's project cited on page 34 of the draft report, helps workers

track the hours they work. The WHD provides this booklet to WHD offices across the country for distribution to workers through community and faith-based organizations.

2. Direct WHD and OSHA to review the results of local efforts to obtain additional data on the presence and violation experience of day laborers working for temporary staffing agencies for possible replication in other offices or agency wide.

Response: The WHD will collect and review these results and consider them for possible replication.

3. Instruct the WHD to clarify when day laborers may be covered under the domestic service provision of FLSA.

Response: The WHD will add clarifying instruction on the potential application of domestic service provisions of the FLSA to the employment of day laborers to its Field Operations Handbook. Similarly, WHD training will be supplemented to include this clarification.

Again, thank you for the opportunity to comment on this report. If you have any questions, please contact Griffin Crump at 693-0308.

Sincerely,

Victoria A. Lipnic

Victoria A. Lipnic

Enclosure

Comentarios de GAO

1. Aclaramos el párrafo en que se habla del personal que habla español en la WHD, para indicar que una cuarta parte del personal de la WHD lo habla.

2. Ver comentarios en la sección del informe titulada Comentarios de la Agencia.

3. Modificamos la redacción del informe como se nos recomendó.

Appendix V: Comentarios de la Administración para la Protección y la Salud en el Empleo

Note: GAO comments supplementing those in the report text appear at the end of this appendix.

U.S. Department of Labor

Assistant Secretary for
Occupational Safety and Health
Washington, D.C. 20210

SEP 10 2002

Mr. Robert E. Robertson
Director
Education, Workforce, and Income Security Issues
United States General Accounting Office
441 G Street NW, Room 5930
Washington, DC 20548

Dear Mr. Robertson:

We have reviewed the draft report prepared by the General Accounting Office (GAO) entitled "Worker Protection: Labor's Efforts to Enforce Protections for Day Laborers Could Benefit from Better Data and Guidance." Based upon our review of the report, there are several issues of significant concern to the Occupational Safety and Health Administration (OSHA) about the GAO report.

First and foremost, we want to emphasize that employers of day laborers have the same obligations as any other employer. The OSH Act gives employers the ultimate responsibility to provide all their workers a safe and healthful workplace, free from occupational hazards, regardless of ethnicity, citizenship or employment status. Standards are intentionally written specific to a workplace hazard and do not focus on specific population groups. Employers must comply with regulations promulgated by OSHA, and implement the regulations in such a way as to protect all workers under their control from the hazards to which they may be exposed. Immigrant, Hispanic/Latino and/or Day Laborers are all protected by agency standards in the same manner as any other worker population. Nonetheless we acknowledge that particular outreach and enforcement efforts may be necessary in order to address the circumstances of many day laborer workers.

In that regard, OSHA has undertaken significant efforts to develop programs for Hispanic immigrant workers and day laborers. Many of OSHA's area offices have programs to reach day laborers. The programs are designed to meet the needs of the local population. In August 2001, the Agency responded to Secretary of Labor Elaine Chao's concerns about protecting Hispanic workers by forming the Hispanic Task Force. This task force is pulling the local programs together, conducting a gaps

2

analysis and developing suggestions and recommendations for implementing a national integrated strategy to address the problems of Hispanic and immigrant worker populations, including day laborers. We believe the GAO report should recognize OSHA's significant, non-data related initiatives.

The majority of day laborers fall into the category of Hispanic and immigrant workers, the subject of our task force initiative. According to page 12 of your report, one-third of day laborers have been in this country for less than one year. In addition, according to the same page of the report "the majority of day laborers were Hispanic men." OSHA's Hispanic Task Force has already suggested and OSHA has initiated a number of program efforts that address several of your recommendations. For example, when looking at the barriers that language may pose to Hispanic/Latino workers and employers, the Agency has:

- translated numerous materials into Spanish,
- established a nationwide Spanish capability 1-800 complaint/concern telephone line,
- introduced a new web page for Spanish-speaking employers and workers,
- initiated new efforts in working with Spanish employers, Hispanic Chamber of Commerce groups, and Mexican Consulates,
- formed an alliance with the Hispanic Contractors of America to expand outreach and communication on safety and health awareness and best practices for Spanish-speaking employers and employees in the construction industry.
- increased its cooperation with NIOSH to determine (and then overcome) the barriers Special Populations at Risk may encounter, and to learn the best methods to train Hispanic/Latino and immigrant workers in preventing workplace injuries and illnesses, and
- enhanced its data collection methods.

We plan to continue to share special project and program information nationwide, work with community and faith-based groups, and form special business alliances and partnerships to address the problem of increased fatal injuries to Hispanic/Latino and immigrant workers, including day laborers. In fact we will be participating in the National Safety Congress' Hispanic Forum in October presenting information about OSHA to a significant number of Hispanic community groups.

OSHA's participation in the Roswell Intercultural Alliance (RIA) in Georgia is another example of the work we are doing with day laborers. RIA has been actively assisting day laborers for the last seven years by providing a place for the laborers to come to find work. However, the center wasn't attracting as many employers as they had hoped. RIA turned to OSHA for help. OSHA

3

began a partnership with RIA to coordinate safety and health training programs. OSHA is working with Georgia Tech University, safety directors of a few construction companies and a local chapter of the Association of Builders and Contractors (national trade association representing about 23,000 contractors, subcontractors, material suppliers and related firms from across the country and from all specialties in the construction industry), to provide the day laborers at the RIA Center with 6 hours of safety training. After receiving training the participants are issued a certificate from Georgia Tech. This special training program has attracted employers and day laborers as well. The employers are interested in hiring day laborers that understand safety concepts and how to protect themselves. The workers find that they can get better jobs, many of which turn into permanent employment by having a certificate in safety training. In fact, 22 of the 60 laborers trained to date have obtained full time permanent employment due to their safety certificates. OSHA is also working with a center in Duluth, Georgia and the city of Fort Worth, Texas to develop similar programs. Each of our ten regions has similar outreach programs for day laborers, Hispanic and/or immigrant workers. The national focus brought to these programs is strengthening them. The GAO report should emphasize this point.

Finally, we have several more specific concerns with the report.

See comment 1.

On page 19, your report states that OSHA targets construction sites valued at $50,000 or more and day laborers generally work for small employers. However it should be noted that small contractors regularly subcontract work at large construction sites and certainly at many of the construction sites valued over $50,000. This criterion does not preclude OSHA from inspecting sites where many day laborers will be found.

Also, on page 20, your report indicates OSHA has implemented a temporary procedure that required OSHA investigators, for all fatality and catastrophe investigations, to determine if the worker was foreign-born, Hispanic or had language barriers and then, if that were the case to determine if the worker is a day laborer. This description fails to mention that the new OSHA procedure is defined as "temporary" only because it is a pilot project. The temporary procedure for fatality/catastrophe investigations, including changes to the OSHA Form 170, has been introduced into OSHA's regional and area offices and will remain in place until the permanent procedure is incorporated into the agency's overall redesign of the Integrated Management Information System (IMIS). The agency changed the Form 170 in May to include several questions about ethnicity and language capabilities, such as country of origin, and whether language barriers may have caused or contributed to the workplace accident. OSHA compliance officers are now using this new procedure to report current

4

fatality/catastrophic event investigations and are also completing the form for fatalities/catastrophes that have occurred since October 2001; thus giving the agency data for all of Fiscal Year (FY) 2002.

See comment 2.

Additionally, your report indicates OSHA is visiting fewer worksites. To the contrary, OSHA's enforcement efforts are not declining. OSHA inspections have steadily increased from 24,024 in FY 1996 to 36,400 in FY 2002. In FY 2003, OSHA expects to increase its current level of inspections in high hazard workplaces from 36,400 to 37,700.

See comment 1.

The GAO report (page 20) also implies OSHA's phone/fax system for handling complaints from workers may not be effective since it prevents inspectors from actually visiting worksites. To the contrary, since it was implemented in 1996, the new system has been praised by workers and employers alike since the system provides immediate feedback to employees who complain to the agency about corrective action taken. If the complainant is still not satisfied with the action taken by an employer, an onsite investigation is scheduled. Without this system, employees would have to wait for several days to a week for a complaint inspection to be scheduled, while the hazard remained uncorrected. Given the transient nature of day laborer working conditions, OSHA believes the phone/fax system is superior to the more traditional on-site approach of handling worker complaints.

Thank you for providing us with an opportunity to comment on your draft report. If you have questions, please contact Frank Frodyma on (202) 693-1914.

Sincerely,

John L. Henshaw

Comentarios de GAO

1. Ver comentarios en la sección del informe titulada Comentarios de la Agencia.

2. No estamos en desacuerdo con el número de investigaciones que la OSHA cita en sus comentarios. Los datos que la OSHA cita en apoyo de números crecientes de investigaciones incluyen las que se realizan por fax y por teléfono. Como resultado, dichas cifras no necesariamente indican aumentos de visitas directas.

Apéndice VI: Contactos en la GAO y Agradecimiento al Personal

Contactos en la GAO

Lori Rectanus, (202) 512-9847
Monika Gomez, (202) 512-9062

Agradecimiento al Personal

Ronni Schwartz realizó contribuciones considerables a este informe en todos los aspectos de la reseña. Asimismo, Lisa Lim y Torey Silloway ayudaron a compilar y analizar la información recogida en las visitas efectuadas sobre el terreno; H. Brandon Haller ayudó a preparar el instrumento de recopilación de datos, así como el diseño y la metodología generales; Julian Klazkin aportó asistencia en los aspectos jurídicos, y Patrick DiBattista ayudó en la elaboración de informes y mensajes.

GAO's Mission

The General Accounting Office, the investigative arm of Congress, exists to support Congress in meeting its constitutional responsibilities and to help improve the performance and accountability of the federal government for the American people. GAO examines the use of public funds; evaluates federal programs and policies; and provides analyses, recommendations, and other assistance to help Congress make informed oversight, policy, and funding decisions. GAO's commitment to good government is reflected in its core values of accountability, integrity, and reliability.

Obtaining Copies of GAO Reports and Testimony

The fastest and easiest way to obtain copies of GAO documents at no cost is through the Internet. GAO's Web site (www.gao.gov) contains abstracts and full-text files of current reports and testimony and an expanding archive of older products. The Web site features a search engine to help you locate documents using key words and phrases. You can print these documents in their entirety, including charts and other graphics.

Each day, GAO issues a list of newly released reports, testimony, and correspondence. GAO posts this list, known as "Today's Reports," on its Web site daily. The list contains links to the full-text document files. To have GAO e-mail this list to you every afternoon, go to www.gao.gov and select "Subscribe to daily E-mail alert for newly released products" under the GAO Reports heading.

Order by Mail or Phone

The first copy of each printed report is free. Additional copies are $2 each. A check or money order should be made out to the Superintendent of Documents. GAO also accepts VISA and Mastercard. Orders for 100 or more copies mailed to a single address are discounted 25 percent. Orders should be sent to:

U.S. General Accounting Office
441 G Street NW, Room LM
Washington, D.C. 20548

To order by Phone:	Voice:	(202) 512-6000
	TDD:	(202) 512-2537
	Fax:	(202) 512-6061

To Report Fraud, Waste, and Abuse in Federal Programs

Contact:

Web site: www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm
E-mail: fraudnet@gao.gov
Automated answering system: (800) 424-5454 or (202) 512-7470

Public Affairs

Jeff Nelligan, Managing Director, NelliganJ@gao.gov (202) 512-4800
U.S. General Accounting Office, 441 G Street NW, Room 7149
Washington, D.C. 20548

PRINTED ON RECYCLED PAPER