

**XX CONGRESO MUNDIAL  
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD  
SOCIAL**

**SANTIAGO DE CHILE**

**25 a 28 septiembre, 2012**

**TEMA 1  
LA EFICACIA DEL DERECHO DEL TRABAJO Y EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN  
DE TRABAJO**

**Giuseppe Casale  
Director del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo  
LAB/ADMIN  
OIT, Ginebra**

## **Agradecimientos**

**Desearía agradecer personalmente a los autores de los siguientes países por su contribución en la preparación del tema 1 del Informe General: "La eficacia de la legislación laboral y el papel de la inspección del trabajo":**

**Sr. Marcelo Julio Navarro (Argentina), Dra. Eva-Elisabeth Szymanski (Austria), Sr. Carlos Zangrando (Brasil), Dr. Raúl Humberto Monroy Gallego (Colombia), Dr. Milan Galvas y Dr. Martin Stefko (República Checa), Dra. María Ester Feres y Dra. Mónica Vergara (Chile), Sr. Javier A. Suárez y Sr. Joaquín Luciano (República Dominicana), Dr. Sabino Hernández Martínez (Ecuador), Sra. Hannele Jurvelius (Finlandia), Prof. Patrick Quinquenton (Francia), Prof. Alex Frigyes Ember y Prof. Arpad Homicsko (Hungría), Sr. Alan Haugh (Irlanda), Sociedad de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Israel, Prof. Domenico Garofalo (Italia), Prof. Ryoko Sakuraba (Japón), Dr. Mijke Houwerziji (Países Bajos), Profesor Gordon Anderson y Prof. James Gilbert (Nueva Zelandia), Prof. Claudia Ana Costea (Rumania), Dr. Luka Ticar (Eslovenia), Prof. Remedios Roqueta Buj (España), Prof. Kerstin Ahlberg (Suecia), Prof. Lin Liang-jung (Taiwán), Prof. Dr. Suleyman Basterzi y Prof. Dr. Gaye Bayck (Turquía), y la Dra. Graciela Giuzio (Uruguay).**

## Tabla de contenidos

1.	Introducción .....	7
2.	La eficacia del derecho del trabajo: el debate actual .....	7
3.	Efectos de la globalización sobre la aplicación de la legislación laboral.....	12
4.	La inspección del trabajo como un órgano fundamental de supervisión de la legislación laboral .....	15
5.	Experiencias en América Latina.....	17
5.1.	Tipos de inspección de trabajo.....	17
5.2.	Ámbito de los poderes e intervención.....	18
5.3.	La función central de la supervisión de la aplicación de la legislación laboral.....	20
5.3.1.	Direcciones Generales: la coordinación y la consulta.....	20
5.3.2.	La visita.....	20
5.4.	Información y difusión.....	23
5.5.	Recursos humanos.....	23
5.6.	El poder de entrar en las empresas.....	25
5.7.	Los procedimientos sancionadores.....	26
6.	Experiencias en Europa.....	29
6.1.	Las tendencias actuales en Europa.....	29
6.2.	Los servicios de inspección en Europa: algunas funciones básicas.....	31
6.3.	Problemas y estrategias: ejemplos concretos .....	34
6.4.	La estructura de las inspecciones de trabajo .....	35
6.5.	La autoridad central y la descentralización.....	37
6.6.	Las funciones de la inspección del trabajo.....	38
6.7.	Recursos y medidas.....	39

6.8.	Las visitas de inspección.....	42
6.9.	Las sanciones y los mecanismos de seguimiento.....	43
6.10.	Accidentes de trabajo y su tasa .....	45
6.11.	La colaboración con los interlocutores sociales.....	45
7.	Experiencias en Asia.....	46
7.1.	El ámbito de la Inspección del Trabajo.....	47
7.1.1.	El mandato de los Inspectores de Trabajo.....	47
7.1.2.	La estructura de las competencias de la Inspección del Trabajo.....	48
7.1.3.	Sistema de inspección especializado .....	48
7.2.	Sanciones.....	48
7.2.1.	Penalidades .....	48
7.3.	Asesoramiento de la Inspección .....	49
7.4.	Defensa y apelación.....	50
7.5.	Condiciones de servicio.....	51
7.5.1.	El número de Inspectores de Trabajo .....	51
7.5.2.	Contratación y formación de Inspectores de Trabajo.....	51
7.6.	Prevención prevista por la legislación.....	52
7.7.	La cooperación con los interlocutores sociales.....	53
7.8.	La cooperación entre la Inspección del Trabajo y el Poder Judicial.....	53
7.9.	Deficiencias.....	53
7.10.	Las reformas actuales .....	54
8.	Los principales desafíos para la aplicación de la legislación laboral.....	55
8.1.	La lucha contra el trabajo no declarado.....	55
8.2.	Iniciativas público-privadas.....	57

<b>8.3.</b>	<b>La inspección del trabajo y la economía informal.....</b>	<b>58</b>
<b>9</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>65</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>.....</b>	<b>68</b>

## Siglas

AKAVA	Confederación de Sindicatos de Personal Profesional y de Gestión de Finlandia
CEACR	Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
COLTI	Comité de Lucha contra el Trabajo Ilegal
EPZ	Zonas francas industriales/Zonas francas procesadoras de exportación
ERA	Ley de relaciones laborales
UE	Unión Europea
TLC	Acuerdos de libre comercio
PIB	Producto Interno Bruto
VIH /AIDS	Virus de Inmunodeficiencia / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
INTEFP	Instituto Nacional de Trabajo, Empleo y Formación Profesional
KIAB	Control del empleo ilegal de trabajadores
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAALC	Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OCDE	Organización para la Economía, la Cooperación y el Desarrollo
SST	Seguridad y Salud Ocupacional
PPP	Asociación público-privada
RON	Leu rumano. Moneda oficial de Rumania.
SAK	Organización Central de Sindicatos Fineses
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer-Chile
SLIC	Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo
SWEA	Autoridad Sueca para el Medio Ambiente de Trabajo
URSAFF	Unión para la recaudación de las cotizaciones y el subsidio familiar de la Seguridad Social
WHP	Promoción de la Salud Laboral.

## **1 Introducción**

Como institución, la función fundamental de la inspección del trabajo es la de velar por la aplicación de la legislación laboral y promover su cumplimiento efectivo. La inspección del trabajo es un elemento esencial del sistema de administración del trabajo. Su papel se identifica generalmente con servicios específicos dentro de los ministerios del trabajo y está personificado por los inspectores del trabajo. La actividad de inspección del trabajo es ejercida en los lugares de trabajo, que son en esencia unidades económicas donde las relaciones laborales ocurren o, en otras palabras, donde una persona natural o jurídica emplea a otras personas. Las normas laborales son un campo amplio y complejo, por lo general plasmado en una serie de diferentes textos legales de variado contenido. La aplicación y vigilancia de estas normas puede ser asignada a un órgano administrativo único, o compartida a través de varias secciones de un ministerio del trabajo o, en algunos casos incluso, distribuidos en varios ministerios y organismos públicos especializados. La diversidad y la cobertura de las normas laborales hace que sea difícil comprender todo su alcance, pero, visto globalmente, ellas cubren la relación de trabajo, remuneración, condiciones laborales, seguridad y salud, relaciones laborales o industriales, seguridad social, empleo y formación profesional. El hecho de que los países tengan su propia y única manera de organizar su administración pública, hace difícil dar una indicación clara de la función de inspección del trabajo; cuáles entes son parte de ella, cuáles sus funciones precisas, cuál su ámbito de actuación, cómo se extiende su ámbito de competencia y qué constituye su poder de actuación.

En este sentido, la relación entre la eficacia del derecho del trabajo y la inspección del trabajo es crucial. El debate sobre esta relación se está volviendo cada vez más importante en el contexto de los efectos actuales de la globalización en los sistemas nacionales. Esta relación tiene que ver con el debate más amplio sobre el papel de la inspección del trabajo para garantizar que los trabajadores y los empleadores puedan implementar la legislación laboral. En este contexto, la eficacia de la legislación laboral y el papel de la inspección del trabajo van de la mano. Aún más, si nos fijamos en lo que suele llamarse "la cuestión social".

## **2 La eficacia del derecho del trabajo: el debate actual**

La eficacia del derecho del trabajo depende en gran parte, aunque no exclusivamente, del buen funcionamiento de un sistema de inspección del trabajo. En línea con la necesidad de la búsqueda de un verdadero balance entre el cumplimiento de la legislación laboral y su eficacia en el mundo real, es claro que esto también necesita una constante evaluación. Un tipo de evaluación, que está muy cerca de un punto de vista económico antes que de la ley, pone en duda la justificación social de los sistemas de protección que son criticados por causar efectos adversos sobre el desarrollo económico y social. El desafío para el derecho laboral, entonces, está particularmente inspirado en un escenario de globalización económica que es inherente a la creación de los derechos sociales fundamentales; es decir, como un elemento esencial de las normas fundamentales del trabajo y por tanto no siempre será "evaluado" a través de los parámetros de la racionalidad económica. A este respecto, la legislación laboral sigue siendo una expresión de los intereses prioritarios de la protección de la persona. En este sentido, la

"evaluación" económica de la legislación laboral no se debería mantener separada de la evaluación de los valores sociales. Esta búsqueda trae un mínimo de armonización entre realidades y enfoques diferentes.

A pesar de la importancia de los argumentos económicos, la eficacia de la legislación laboral será tratada en relación con el papel de la inspección del trabajo para hacer más efectiva la protección de los derechos de los trabajadores. En este sentido, la mayoría de los sistemas de inspección en todo el mundo del trabajo han sido objeto de reformas destinadas a rediseñar las funciones y atribuciones de los organismos estatales encargados de hacer cumplir los derechos de los trabajadores. Esto es cierto, aunque a diferentes niveles y grados de aplicación, en todos los países que han respondido al cuestionario, en particular: Argentina, Austria, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, República Checa, República Dominicana, Rumania, Suecia, Taiwán, Turquía y Uruguay. Con el fin de reforzar la eficacia de la legislación laboral, estos países han promovido una cultura de prevención y promoción dentro de la cual los inspectores de trabajo comienzan a alentar el cumplimiento en un clima de confianza y colaboración entre los empleadores y las organizaciones de trabajadores. El objetivo general es la realización de actividades de inspección más eficientes y eficaces como iniciativa de los servicios de inspección, en adición a la respuesta ante quejas individuales o colectivas. No obstante, cabe señalar que no en todos los sistemas estudiados en este informe se han obtenido los resultados esperados. Por ejemplo, en un buen número de países, a pesar de los resultados satisfactorios en la detección de violaciones sustantivas, no parece haber mejoras significativas en términos de cambios en el comportamiento de los empleadores y la garantía de satisfacción de los trabajadores.

En el debate sobre la eficacia de la legislación laboral y mejores mecanismos de cumplimiento - y por lo tanto el papel de la inspección del trabajo -, hay una dicotomía entre los modelos de disuasión y de cumplimiento. En general, se puede decir que en la mayoría de los sistemas de inspección de trabajo ambos modelos se combinan, aunque hay una tendencia más común en favor del modelo de disuasión, como tal. Por ejemplo, en la mayoría de los países europeos y latinoamericanos en los que tienen un nuevo enfoque regulatorio que está alentando las actividades de inspección a iniciativa de los servicios de inspección, en lugar de actuar simplemente en respuesta a las quejas, han tenido éxito en la pesquisa de muchas violaciones sustantivas y han sido muy eficientes en la detección de fenómenos críticos, tales como el trabajo no declarado. Sin embargo, a pesar del grado de eficiencia medido a través de las estadísticas de los Ministerios de Trabajo, todavía queda la pregunta sobre el nivel de eficacia de dichas estrategias, en términos de lograr futuros cumplimientos por medio de alentar los cambios de comportamiento de los empleadores, garantizando la satisfacción adecuada de los trabajadores. En otras palabras, las "estrategias de calidad" puestas en funcionamiento por muchos servicios de inspección laboral en los países antes mencionados, han mejorado la calidad de las estrategias de focalización, pero esto no significa necesariamente que los trabajadores estén protegidos de forma satisfactoria por las funciones de cumplimiento de la inspección.



Trazando un mapa del debate sobre la eficacia/regulación en este ámbito, se podría distinguir entre los métodos más suaves y más acomodaticios, por un lado, (el modelo de cumplimiento) y los enfoques legalistas y punitivos, por el contrario (el modelo de disuasión). En este sentido, de acuerdo con el modelo de disuasión, el cumplimiento de la regulación se logra cuando la probabilidad de ser descubierto y los costos del castigo son más altos que el beneficio del incumplimiento. En este escenario, los inspectores del trabajo están llamados a inspeccionar los lugares de trabajo con el fin de detectar el mayor número posible de violaciones e imponer estrictamente la sanción prescrita para cada una de ellas. El modelo de disuasión depende fuertemente de asumir que el proceso de promover mayor cumplimiento funciona como un elemento de disuasión general dirigida hacia el ofensor y a posibles futuros violadores. Este modelo es fundamentalmente legalista y se caracteriza por ser más reactivo, ya que tiene por objeto detectar las violaciones, seguidas de procesos legales para castigar a los violadores.

El modelo de cumplimiento, por el contrario, apoya soluciones rápidas, dirigidas a lograr el cumplimiento a través de medidas preventivas, antes que reales tácticas de aplicación. Según este modelo, el cumplimiento es más probable que se logre cuando hay una relación más estrecha entre los funcionarios públicos de aplicación y las empresas reguladas, lo que permite una intervención rápida para evitar que las posibles violaciones puedan ocurrir. Los sistemas que adoptan un enfoque de cumplimiento están esperando adaptar los requisitos legales para satisfacer las necesidades de los diferentes tipos de empresas, dando prioridad a la capacitación, asesoramiento y persuasión, sobre los medios punitivos de aplicación. Los partidarios de este modelo argumentan que las "relaciones de confrontación" son contraproducentes y no fomentan el cumplimiento.

En la búsqueda de la eficacia de la legislación laboral, en términos generales se podría argumentar que, puesto que el enfoque de la disuasión se basa en la suposición de que los agentes determinan su comportamiento sobre la base de un análisis de costos y beneficios del cumplimiento, de un modo u otro, un simple mal funcionamiento del sistema haría producir el efecto contrario. De alguna manera, el incumplimiento podría, paradójicamente, aumentar si el modelo no cumple con su objetivo disuasorio, ya sea por falta de recursos para invertir en la vigilancia o por la inadecuación de las sanciones desalentando las infracciones.

Los modelos de disuasión y de cumplimiento son diferentes no sólo en términos de las medidas adoptadas una vez que la violación ha ocurrido (proceso vs. negociación), sino también en términos de técnicas de vigilancia para la detección de tales violaciones (técnicas de monitoreo que buscan posibles violaciones específicas vs. técnicas basadas en observaciones generales y la propensión de la empresa hacia el cumplimiento). Además, las diferencias también se pueden encontrar en el valor que se asigna a las sanciones. De hecho, las sanciones, a pesar de ser una característica esencial de los dos modelos de aplicación de la reglamentación, constituyen el elemento central del modelo de disuasión, mientras es instrumental para el modelo de cumplimiento, a la luz de que puede ser suspendida o retirada, siempre que se logre una solución conciliatoria.

Los sistemas legales que hemos examinado para la preparación de este informe nos proporcionan un grado mínimo de equilibrio entre estos dos enfoques. Por supuesto, en algunos sistemas, un modelo es preferible a otro y esto también depende de si el sistema de inspección del trabajo es un sistema general o un sistema especializado, este último, basado principalmente en cuestiones de seguridad y salud en el trabajo.

Sin embargo, el sistema de inspección del trabajo en todos los países antes mencionados tiene el potencial de desempeñar un papel aún mayor al que tenían anteriormente, para garantizar la protección de los hombres y las mujeres en todos los sectores y niveles y, en última instancia, la asistencia y fortalecimiento del sistema de supervisión internacional. Esto fue reiterado también por las conclusiones de la discusión general sobre la administración e inspección del trabajo en la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2011<sup>1</sup>. Ciertamente, la inspección del trabajo es un eslabón vital en la promoción del trabajo decente para todos. En una época de globalización, aumento de la competencia, rápidos cambios tecnológicos y de nuevos métodos de producción, la protección de los trabajadores sigue siendo una tarea vital. También es una tarea difícil y a veces peligrosa. Las condiciones previas para la protección de los trabajadores y el respeto por el trabajo decente se pueden resumir de la siguiente manera: que la legislación laboral sea respetuosa de las normas internacionales del trabajo; organizaciones de empleadores y de trabajadores, fuertes, independientes y representativas que gocen de los derechos fundamentales de organizarse y de negociar; y una eficaz inspección del trabajo, equipada con los medios necesarios y la presencia de inspectores capacitados, calificados y libres de cualquier influencia exterior indebida.

Desafortunadamente, muchos estudios muestran que los gobiernos han desatendido la inspección del trabajo. A veces esto llega al punto donde incluso aquellos a quienes la inspección del trabajo está supuesta a proteger, comienzan a dudar de su eficacia. Sin embargo, no debemos olvidar el gran avance que la inspección del trabajo ha logrado desde su introducción por primera vez por ley en diferentes países, ni tampoco debemos pasar por alto la existencia de propuestas para una mejor inspección, las cuales vienen principalmente de los inspectores.

El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), junto con el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) proporcionan las bases para todo sistema de inspección del trabajo. El Convenio N° 81 es reconocido como un convenio de gobernanza<sup>2</sup>. Esta Convención, que

---

<sup>1</sup> Resolution and Conclusions on labour administration and labour inspection, ILC, Geneva, 100th Session, 2011

<sup>2</sup> These Conventions set out general principles and provide the universal framework for status, structure and function of labour inspection. The goal of Convention No. 81 is the establishment of a labour inspection system in industry and commerce that is capable of enforcing labour laws and closing holes that exist in the current legal framework. Convention No. 129 looks to realize similar goals in the agricultural sector. This system is designed with the purpose of enforcing laws and investigating complaints through labour inspection. It also provides technical support to employers, workers and their organizations. National law and practice shows that the functions entrusted to labour inspection are generally those envisaged by the instruments, securing the enforcement of legal provisions relating to conditions of work and the protection of workers while engaged in their work. This practical relevance of labour inspection in both developing and developed countries can and should be further developed, especially in view of the ILO's Decent Work Agenda and the fact that labour inspection at the workplace can identify problems which require action at the national and legislative levels.

insta a los inspectores de trabajo a desempeñar un papel activo en el cumplimiento de la legislación laboral, ha sido ratificada por 142 países, hasta junio de 2012. Esto representa una de las más altas tasas de ratificación de cualquier norma internacional del trabajo. Sin embargo, el debate general en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2011 sobre la administración y la inspección del trabajo insistió en la necesidad de hacer campaña por nuevas ratificaciones de estos dos Convenios, con prioridad en el Convenio N° 129 que cubre un sector especialmente sensible y que ha sido ratificado, hasta junio de 2012, por 52 Estados Miembros de la OIT.

El Convenio N° 81 asigna tres cometidos básicos para los inspectores laborales: garantizar que la legislación laboral se aplique; el asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores sobre los medios más eficaces para lograr ese objetivo y llamar la atención de las autoridades a propósito de las deficiencias actualmente no contempladas por la ley. La Convención dispone "condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión", como los campos a ser cubiertos por la inspección del trabajo. Por lo tanto, si bien la seguridad y la salud y la lucha contra el trabajo forzoso o el trabajo infantil son temas cruciales para los inspectores, también están concernidos por otros asuntos que van, desde el tiempo de trabajo, remuneración, protección de la maternidad, tiempo de descanso semanal y vacaciones, igualdad y diversidad en el lugar de trabajo. Además, los inspectores necesitan estar informadas sobre los derechos sindicales en general, incluyendo la protección de los representantes de los trabajadores contra abusos y discriminación.

Donde el buen gobierno está ausente, no se puede esperar razonablemente que los inspectores de trabajo garanticen su propia independencia e integridad. La inspección del trabajo es socavada, si un gobierno asigna un status precario a los inspectores de trabajo o la inspección está falta de personal y con poca experiencia, con condiciones de trabajo deplorables, lo que también afecta a su posición para ejecutar sus tareas con eficacia. El Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) está de acuerdo en recomendar que los estados miembros y las instituciones internacionales reconozcan "la vital contribución para el desarrollo y la cohesión social hecha por un eficiente servicio de inspección del trabajo" y reflejar esta prioridad en los recursos asignados a la inspección del trabajo. Sin embargo, la inspección del trabajo también puede debilitarse, de igual modo, si se le asignan tareas ajenas a su mandato, tal como se define en los instrumentos de la OIT. En algunos países, por ejemplo, las órdenes del gobierno pueden determinar que un cuerpo de inspectores disponga de más tiempo monitoreando a los sindicatos que para la protección de los trabajadores. En otros países, a los inspectores de trabajo se les encomendó la tarea de buscar a trabajadores inmigrantes ilegales. Sobre este punto, la CEACR ha recordado que "el primer deber de los inspectores de trabajo es proteger a los trabajadores y no hacer cumplir la ley de inmigración". Los inspectores del trabajo, los expertos y los representantes de los trabajadores, también advierten contra la tendencia a confiar en la auto-regulación de condiciones de trabajo por la empresa, creyendo que la "vigilancia privada" es un sustituto de la acción del Estado y de los servicios públicos de inspección del

---

Both Convention Nos. 81 and 129 along with Conventions Nos. 122 and 144 are considered to be, by the Governing Body of the ILO, as "governance instruments" (ILO, GB November session 2009).

trabajo. ¿Puede dejarse a los empleadores elaborar normas que ellos tienen la intención de cumplir y luego confiarles la supervisión de su propio cumplimiento? En el seguimiento de las normas internacionales del trabajo, la gran fuerza de la inspección del trabajo reside en esos miles de servidores públicos e inspectores que bajo juramento prueban a diario su compromiso con el trabajo decente y su determinación para lograr conseguir el respeto de las normas laborales. Para ello, se enfrentan a todo tipo de retos y superan todo tipo de obstáculos, mientras que los riesgos para su propia seguridad crecen<sup>3</sup>.

### **3 Efectos de la globalización sobre la aplicación de la legislación laboral**

La globalización ha afectado profundamente el mundo del trabajo, tanto positiva como negativamente. Un efecto negativo ha sido la reubicación de empresas, algunas del sector de las manufacturas, hacia los países menos desarrollados, junto con la introducción en los procesos de producción de tecnología que se considera peligrosa u obsoleta. A medida que las empresas han comenzado a trascender las fronteras nacionales, las instituciones, incluidas las de la negociación colectiva y las comisiones estatales de regulación, que tradicionalmente han garantizado condiciones de trabajo humanas y seguras, han comenzado a deteriorarse. En los últimos años, las industrias que a menudo tienen niveles comparativamente más bajos en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) y de promoción de la salud laboral (PST) se han desplazado a los países en desarrollo. La globalización ha contribuido con la alarmantemente alta tasa de bajas laborales que existe en la actualidad. Unos 2,2 millones de muertes relacionadas con el trabajo han sido reportados sobre una base anual, y los costos de los accidentes en el lugar de trabajo alcanzan al 4,4 por ciento del PIB mundial. A la luz de esto, es esencial que las normas internacionales sobre salud y seguridad se señalen a la atención de todos. Ello es particularmente cierto para aquellos sistemas que han adoptado un sistema especializado de inspección del trabajo que se ocupa principalmente de cuestiones de seguridad y salud, tales como Austria, Finlandia, Israel, Japón, Suecia y Taiwán, por mencionar algunos.

La globalización afecta a todas las facetas del mundo del trabajo, dando lugar a nuevas formas de trabajo y a la expansión de otros modelos de trabajo existentes. Este fenómeno es al menos en parte responsable de una amenaza cierta que acecha a la salud de los trabajadores. Por ejemplo, en muchos países industrializados, el número promedio de horas trabajadas en un año ha estado subiendo recientemente. La creciente presión y la exposición relacionada con el estrés han conducido al desarrollo y a la propagación de enfermedades relacionadas con el trabajo. Este fenómeno no es nuevo, pero ha ido cambiando desde las primeras enfermedades físicas a más aflicciones psicosociales. Esto presenta un claro y serio problema porque este tipo de dolencias han demostrado ser más graves de lo habitual. Además, la actual crisis ha tenido efectos negativos en la salud y la seguridad de los trabajadores. Los accidentes mortales han aumentado, especialmente en los sectores de la construcción y la manufactura.

---

<sup>3</sup> For more details on the various challenges ahead in the area of labour inspection see ILO, GB. 309/ESP/3, November 2010.

La buena salud mental es esencial tanto para los individuos como para la sociedad. A nivel individual, una buena salud mental permite a las personas realizar su potencial intelectual y emocional, y encontrar y cumplir con sus roles en la vida social y laboral. A nivel social, es un recurso para la cohesión social, un mejor bienestar social y económico y facilita la transición hacia una sociedad del conocimiento. Se ha estimado que para el año 2020 la depresión será la segunda causa más frecuente de discapacidad en el mundo desarrollado. Los problemas de salud mental representan un desafío, no sólo para el sector de la salud, sino también para la sociedad. Más allá de las implicaciones obvias que tienen para los ciudadanos afectados y sus familias, los problemas de salud mental imponen significativos costos sobre los sistemas sociales, económicos, educacionales, penales y respecto de los sistemas judiciales. Los trastornos mentales son una de las tres primeras causas de absentismo laboral y son la principal causa de la jubilación anticipada. Problemas de salud mental se han traducido en una pérdida estimada de hasta el tres al cuatro por ciento del PIB de la Unión Europea, principalmente a través de una disminución de la productividad. Es importante recordar que la salud de los trabajadores es tan fundamental, en el entorno empresarial y competitivo de hoy, como siempre lo ha sido. Debe mantenerse una estrecha vigilancia sobre las crecientes demandas de los empleados, con el fin de evitar problemas de salud relacionados con el trabajo. Esto es parte de las campañas nacionales de Austria, República Checa, Finlandia, Francia, Italia y Rumania, por mencionar algunos.

La globalización también ha provocado el traslado de empleos de baja cualificación y procesos de manufactura y procesamiento de baja cualificación hacia países menos desarrollados. Este es uno de los principales factores que ha llevado a la formación de numerosas zonas francas industriales de exportación (ZFEI). Las restricciones de la libertad sindical, al derecho de huelga, y la ausencia de la negociación colectiva, siguen siendo con demasiada frecuencia la regla y no la excepción en las zonas francas<sup>4</sup>. Mientras que los empresarios señalan que muchos de los problemas citados para las ZFIE también suceden en otras partes, y que las condiciones en las empresas, dentro de las zonas, son a menudo mejores a las que rigen fuera del ámbito del informe, no obstante enfatizan que en las zonas de algunos países las condiciones de trabajo y de salud y seguridad de los trabajadores se mantuvieron como una gran preocupación

Las zonas francas representan un caso especial de los efectos de la globalización sobre las condiciones del lugar de trabajo. Se les ha relacionado con las incidencias frecuentes de altos niveles de estrés entre los trabajadores y con la exposición a condiciones peligrosas de trabajo. Los trabajadores en estas zonas a menudo desarrollan problemas de salud tales como enfermedades cardiovasculares, reproductivas, y trastornos psicosociales. Otra faceta de la globalización es el rápido crecimiento en el número de trabajadores migrantes. Los países menos desarrollados han tenido una gran presencia de estos trabajadores desde hace bastante tiempo y la globalización sólo ha servido para aumentar esta tendencia. Los trabajadores migrantes se encuentran en diversas industrias, principalmente, en la construcción, la agricultura y la manufactura. A menudo están expuestos a malas condiciones de trabajo y pueden ser aún más

---

<sup>4</sup> For more information see: ILO; Good labour practice compilation of labour inspection practices in EPZs (Geneva, 2010); and ILO Guidelines for an effective labour inspection in EPZs. (Geneva, 2010).

perjudicados por un conocimiento limitado de la lengua y de las leyes en su país de acogida<sup>5</sup>. Con el continuo crecimiento de la globalización, los tipos de políticas económicas y comerciales que se desarrollan, tienden a fomentar ciertas tendencias. Según se extiende la producción en todo el mundo, las barreras comerciales están comenzando a caer, y centros de producción están comenzando a surgir en muchos países menos desarrollados, lo que frecuentemente conduce a reducir los estándares de los niveles de salud y seguridad en el lugar de trabajo. Esto es parcialmente causado por el superávit de mano de obra que casi siempre existe en las naciones menos desarrolladas y por el relativo crecimiento del mercado de trabajo no cubierto. La falta de aplicación de la legislación laboral ha visto a muchos trabajadores forzados a la poco envidiable situación de tomar puestos de trabajo plenos de peligros, debido a la escasez de empleo tradicional.

Uno de los principios fundamentales de la nueva realidad económica es el deseo de bajar los costos de producción. Lugares en los que la salud del trabajador es una cuestión secundaria y las normas de seguridad y salud son a menudo ignoradas, por lo general tienen menores costos de producción. Algunos son de la opinión de que el auge de la globalización y la expansión de capital hacia los países no industrializados dará lugar a una "carrera hacia el fondo" en las normas laborales<sup>6</sup>. Hay mucho apoyo en la comunidad internacional para la formación de versiones de redes mundiales de los organismos nacionales de regulación que establezcan normas mínimas de seguridad y salud y exijan su cumplimiento. Este esfuerzo se concentra alrededor de las normas laborales fundamentales de la OIT, con el fin de lograr trabajo decente para todos. Estas normas fundamentales incluyen la libertad de asociación, negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, discriminación y abolición del trabajo infantil. Igualdad de trato para los trabajadores migrantes y los nacionales y el respeto de los derechos humanos básicos de todos los trabajadores migrantes, consagrados en la Convención de la OIT 97 y 143, son centrales para este enfoque. El marco de la OIT promueve el uso de la inspección del trabajo para la aplicación de las normas nacionales para el caso de los trabajadores migrantes. Mientras que el gobierno tiene la responsabilidad de adoptar las normas, los inspectores de trabajo desempeñan un papel esencial en la promoción del cumplimiento de estas normas, incluidas las relativas a los trabajadores migrantes. Los inspectores deben supervisar las condiciones de trabajo y ofrecer un *fórum* en el que los trabajadores puedan buscar ayuda. Los inspectores también llenan un vacío crucial en el campo, ya que el gobierno nacional a menudo regula pobremente a los trabajadores migrantes.

La globalización exige que los servicios de inspección del trabajo estén mejor coordinados, teniendo en cuenta los cambios en el mundo del trabajo y la aparición de nuevos riesgos y oportunidades. Esto incluye la coordinación entre las áreas técnicas, médicas, sociales, psicológicas, económicas y jurídicas. Estrategias prácticas deben ser diseñadas en orden de hacer del trabajo decente una realidad, para proteger y mejorar el bienestar de las personas en el lugar de

---

<sup>5</sup> The ILO report on migrant workers describes safety and health issues as a major concern as these workers may be involved in hazardous and risky jobs. Language barriers, exposure to new technology, family disruption, poor access to health care and stress and violence are the specific problems faced by migrant workers, leading to higher vulnerability to safety and health risks at the workplace. Please see, ILO, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Geneva, 2004).

<sup>6</sup> Singh/Zammit, 2004.

trabajo en la economía global. En este sentido, la inspección del trabajo desempeña un papel fundamental, actuando como el ejecutor de la legislación laboral y de las directrices establecidas por ellos en el lugar de trabajo. De la misma manera a pesar de que gran parte de la responsabilidad de la promoción del bienestar de los trabajadores en el lugar de trabajo recae en las propias empresas, la promoción de un lugar de trabajo saludable debe llevarse a cabo, también, desde dentro de la empresa.

#### **4 La inspección del trabajo como un órgano de supervisión de la legislación laboral fundamental**

El desarrollo de la inspección del trabajo ha ido de la mano de la creación de los ministerios de trabajo. Durante los años, la aplicación de la legislación laboral, como por ejemplo la supervisión del derecho a no trabajar los domingos – ha requerido la ayuda de la policía.

El desarrollo de las inspecciones de trabajo ha dependido de los recursos y el interés de los gobiernos en el fortalecimiento de la esfera social. La situación en muchas regiones del mundo ha mejorado desde los años 80.

Más recientemente, los procesos de integración regional han confirmado esta tendencia, tanto en Europa y en América Latina. Por ejemplo el artículo 18 de la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR (1998) está dedicado enteramente a la inspección del trabajo, subrayando su importancia<sup>7</sup>. En particular, la cláusula 2 del Tratado de Integración Regional del MERCOSUR se ha convertido en un conjunto de recomendaciones emitidas por el Consejo del Mercado Común N ° 1 (2005) sobre las condiciones mínimas de los procedimientos de inspección y N ° 2 (2005), sobre normas mínimas para los inspectores de trabajo, como la base de inspecciones internacionales conjuntas que se están desarrollando actualmente, así como proyectos sobre las inspecciones integrales a nivel regional.

Por otra parte, una serie de acuerdos de libre comercio (TLC) - comenzando con el NAFTA en la década de 1990 (México, Canadá y los Estados Unidos) – mencionan a las inspecciones como un motivo de preocupación ya que la región tiene, claramente, bajos niveles de supervisión y control. El artículo 3 del Acuerdo sobre Cooperación Laboral de América del Norte (NAALC) (un acuerdo paralelo al TLC) contiene compromisos específicos y pertinentes con respecto a la inspección del trabajo (artículo 3):

1. Cada Parte promoverá la observancia y aplicación efectiva de su legislación laboral a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al Artículo 42, tales como: a) nombrar y capacitar inspectores; b) vigilar el cumplimiento de la ley investigando presuntas violaciones, incluso a través de inspecciones *in situ*, c) tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario, d) requerir el mantenimiento de registros y presentación de informes, e) fomentar el

---

<sup>7</sup> Article 18 “(i) Every worker has the right to adequate protection with regard to the conditions of work and working environment, and (ii) the Member States are committed to establishing and maintaining labour inspection services in order to monitor compliance with legal provisions which protect workers and safety and health conditions at work”.

establecimiento de comisiones obrero-patronales para tratar la reglamentación laboral en el lugar de trabajo; f) proveer o promover los servicios de mediación, conciliación y arbitraje; g) iniciar, de manera oportuna, procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones de su legislación laboral.

2. Cada Parte garantizará que sus autoridades competentes presten la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de un empleador, trabajador o de sus representantes, u otra persona interesada, para que se investigue una supuesta violación de la legislación laboral de la Parte.

Por otro lado, los artículos 4, 5 y 6 del NAALC establecen algunas garantías básicas, tales como el acceso adecuado a los procedimientos administrativos legales o cuasi-legales y el debido proceso, así como la publicación de actos administrativos o judiciales relacionados con asuntos laborales y de procedimiento.

El importante papel de la administración del trabajo se ha puesto de manifiesto por los acuerdos de libre comercio negociados por separado, desde el año 2000, por Canadá y los Estados Unidos con otros países. En efecto, estos acuerdos allanaron el camino para el "Libro Blanco", que contiene una serie de compromisos en materia de mejora de las inspecciones nacionales y concierne a los países centroamericanos y a la República Dominicana. Los países andinos, que han logrado acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, están implementando programas similares, centrándose en el mismo objetivo, a saber, mejorar y fortalecer el sistema de inspección<sup>8</sup>.

Una nueva visión sobre el trabajo, el empleo y la seguridad en las políticas de trabajo es claramente necesaria, antes de la elaboración y aplicación de un acuerdo comercial, por lo que la asistencia técnica prevista en los tratados y la capacidad efectiva de gestión de proyectos y programas son consistentes a nivel nacional.

Organismos encargados de supervisar el cumplimiento de la legislación laboral y las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo deben ser reforzados y mejorados, lo que se basa en varios estudios de la OIT<sup>9</sup>, que llegaron a la conclusión de que la mayoría de los países<sup>10</sup> en la región cuentan con un muy débil aparato para hacer cumplir las leyes laborales. Por otra parte, con particular referencia a la inspección del trabajo, las regiones principalmente necesitan revisar los procesos de supervisión y vigilancia, proporcionando la formación al personal especializado, servicios electrónicos, promoción de programas de vigilancia preventiva con los empleadores y los trabajadores y programas conjuntos de inspección con otras entidades públicas independientes.

---

<sup>8</sup> For example, the USAID MIDAS Project in Colombia has fostered the development of a new inspection model, based on prevention and the quality of the services rendered.

<sup>9</sup> In particular, after the labour administration assessments carried out within the framework of the technical cooperation project in support of the CIMT, funded by USDOL and employing a methodology borrowed from the ILO InFocus Programme for the Promotion of Social Dialogue, Labour Legislation and Labour Administration (IFP/Dialogue).

<sup>10</sup> Particularly in Latin America and the Caribbean.



## 5 Experiencias en América Latina

### 5.1 Tipos de inspección del trabajo

Las inspecciones del trabajo en América Latina se basan en un concepto generalista, típico de las inspecciones en varios países europeos, y se caracterizan por el respeto del *Ius Gentium* (El Derecho de las naciones o el Derecho Internacional), en contraposición a un sistema de inspección del trabajo focalizado en las cuestiones de SST, típico de los países del norte de Europa. El modelo de inspección heredado de Francia, Italia y España es un modelo que abarca, tanto el asesoramiento como las sanciones, en contraste con los países nórdicos, el modelo anglosajón, en el que la inspección del trabajo es, *stricto sensu*, de naturaleza supervisoria.

En América Latina, los inspectores del trabajo tienen mayor discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones y pueden decidir la imposición de sanciones, prestar asesoramiento o requerir acciones, dar consejos o requerir acciones correctivas, en contraste con un enfoque exclusivo sobre los riesgos inminentes para la vida y la salud (lo que puede requerir acciones más drásticas que la mera formalización de una situación irregular, por ejemplo, mediante la emisión de órdenes). En este contexto, la mayoría de los países de la región tienen inspectores del trabajo que ejercen un poder general sobre las cuestiones sociales (en algunos países de la región se refiere a una "inspección comprensiva"), que abarca la mayoría de los aspectos de las condiciones de trabajo, salud y seguridad, tales como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y/o otras materias, como las cooperativas en la Argentina<sup>11</sup>.

En Uruguay, los inspectores de trabajo tienen la facultad de imponer multas a los empleadores que violan las leyes sobre los siguientes temas: la obligación de proporcionar alimentos a los trabajadores cónyuges, hijos y padres; la prohibición de la utilización de los alojamientos de los trabajadores como espacio de almacenamiento, la obligación de alentar a los niños a ir a la escuela, y la obligación de permitir a los trabajadores despedidos o miembros de su familia permanecer en la granja en caso de enfermedad (Ley 14.785, de 9 de mayo de 1978 relativa a los trabajadores rurales).

Sin embargo, en algunos países, la autoridad de los inspectores de trabajo se limita a la supervisión de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales (además de algunos aspectos de la supervisión de la salud y la seguridad), mientras que otros servicios e inspectores son responsables de la inspección de la salud y seguridad ambiental y de la seguridad (Chile)<sup>12</sup>. Con todo, sólo la inspección general del trabajo tiene la facultad de iniciar procedimientos de sanción.

---

<sup>11</sup> In Argentina, the Ley de ordenamiento laboral of 2004 redesigned the inspection system and created an integrated system which supervises legal provisions on labour and social security, in addition to employment cooperatives.

<sup>12</sup> In Brazil, El Salvador, Honduras and Uruguay, among others, there is a core body of labour inspectors, in addition to a specific group of health and safety experts responsible for inspection and prevention. However, they usually do not have the power to impose sanctions.

La administración del trabajo a menudo colabora con otras entidades. Argentina, por ejemplo, ha llevado a cabo sucesivas reformas, lideradas por el Pacto Federal del Trabajo<sup>13</sup>, que ha establecido una mayor uniformidad en las disposiciones en virtud de las cuales los inspectores actúan conjuntamente con otros agentes u órganos, en particular con respecto a las inspecciones técnicas (técnicos y los propios inspectores conducen apropiadamente inspecciones conjuntas) para garantizar un servicio de supervisión más eficiente. En la mayoría de los países, si hay un elemento de peligro, la policía es requerida de intervenir y, en los casos de trabajo infantil, el Ministerio de Educación interviene.

En algunos países (por ejemplo, Argentina, Brasil<sup>14</sup> y Uruguay), aunque existe un cuerpo único de inspectores, internamente hay una especialización funcional, de acuerdo con el empleo y las condiciones de trabajo, y los inspectores con diferentes perfiles técnicos, conocimiento y formación (abogados, médicos o expertos técnicos), conducen las inspecciones sobre seguridad y salud, e inspecciones sobre medio ambiente.

## **5.2 Ámbito de los poderes e intervención<sup>15</sup>.**

Una serie de textos constitucionales mencionan explícitamente el papel de las inspecciones (Brasil)<sup>16</sup>. En general, una legislación, el derecho administrativo o un capítulo de la Ley del Trabajo, dotan a los inspectores de amplios poderes, regulan las inspecciones nacionales y, en un país como Chile, tienen incluso el poder para promover la paz social, que incluye las medidas básicas de prevención y los procedimientos de solución de controversias.

En la mayoría de los países, la principal función del inspector del trabajo consiste en supervisar el cumplimiento de las previsiones legales sobre condiciones de trabajo, formuladas con mayor o menor detalle, dependiendo de las tradiciones jurídicas. Sin embargo, en Argentina y Uruguay, los inspectores tienen el poder de salvaguardar la observancia de los convenios internacionales del trabajo, que cubren una amplia gama de funciones.

Aunque hay ventajas en tener amplios poderes, un problema común de las inspecciones de trabajo en la región, según lo confirmado por el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (véase más adelante), es que los inspectores tienen demasiadas funciones adicionales, incluyendo la solución de conflictos laborales. Esto significa que, además de las inspecciones del trabajo, los servicios de solución de controversias laborales deben ser creados y organizados para aliviar a los inspectores de esta tarea.

---

<sup>13</sup> The purpose of the Pact is to ensure cohesion and legal certainty with regard to labour issues and to unify the provisions related to sanctions and violations, among other things, including an Integrated Labour Inspection and Social Security System (Laws 25.212 of 1999 and 25.250 of 2000).

<sup>14</sup> Divided into specialists in medicine, engineering, hygiene and safety, as well as general experts.

<sup>15</sup> Social security inspection, carried out by a specialized and dedicated inspection (with its own procedures) and distinct from the labour inspection, will not be examined here. However, most countries in the region which do not have an inspection with the authority to intervene in social security matters link social security to another inspection which has the power to intervene with regard to membership of social insurance schemes and the payment of social security contributions.

<sup>16</sup> Brazil, Article 2 of the 1988 Constitution; Paraguay, Article 99; and El Salvador, Article 44, paragraph 2.

Cabe señalar que algunos sistemas de inspección en América Latina tienen amplios poderes discrecionales. Esto proporciona una mayor flexibilidad, lo que permite adaptar las normas a las circunstancias específicas de una empresa, donde la aplicación estricta podría amenazar el empleo. En general, sin embargo, las intervenciones en muchos países son extremadamente limitadas en su alcance y se llevan a cabo en respuesta a las denuncias concretas, además de lo cual, los métodos de inspección no están adaptados para incluir a la economía informal.

En la práctica, en la mayoría de los países las inspecciones tienden a concentrarse en las mismas áreas, tales como tratar de identificar violaciones específicas y emitir instrucciones sobre procedimientos correctivos, y la variedad, extensión e interrelación de los asuntos relevantes salen a la luz sólo cuando el procedimiento se ha iniciado *ex officio* por el tribunal o en el curso de inspecciones regulares. Los temas más comunes tratados en la región son las horas extraordinarias y las violaciones de los derechos de los trabajadores al tiempo de descanso, la falta de pago de los salarios (en especial el salario mínimo) y los beneficios, y, en tercer lugar, las deficiencias de salud y seguridad. En Chile, por ejemplo, los datos de 2006 de la Dirección General de Trabajo mencionaron que el 41 por ciento de las sanciones impuestas se debieron a violaciones de la reglamentación del tiempo de trabajo.

En general, las inspecciones en la región combinan la prevención y las sanciones (la mayoría de las leyes definen claramente la función principal como el cumplimiento de las disposiciones legales) y prestar asesoramiento técnico a los trabajadores y a los empleadores en el cumplimiento de sus obligaciones. En la región en su conjunto, especialmente en los últimos años, la tendencia es hacia la inspección preventiva<sup>17</sup>, lo que hace énfasis en las más recientes propuestas de reforma institucional que se centran en empresas de alto riesgo, como parte de un cambio hacia la prevención. Esta tendencia, en casos extremos, puede afectar a una marcada distorsión en la naturaleza de la inspección del trabajo, cuyo objetivo último - como ya se mencionó - es hacer cumplir la legislación laboral e imponer sanciones, cuando lo considere necesario, teniendo en cuenta la gravedad de la violación y el grado de riesgo involucrado. Las acciones preventivas y de información deben ser continuas y nunca colocar en riesgo o comprometer la salud, la dignidad o la vida de los trabajadores en riesgo.

La inspección del trabajo sin lugar a dudas influye en las relaciones laborales en la región. Un estudio sobre la inspección del trabajo en Brasil fue llevado a cabo, centrándose en el papel de los inspectores en la aplicación de la legislación laboral<sup>18</sup>. Varias presuntas violaciones fueron analizadas y una conclusión fue que los inspectores están mejor cualificados, debido a su posición como los llamados "reguladores del nivel de la calle", para llevar a los empleadores y trabajadores, juntos, a establecer mejores condiciones de trabajo combinado con incremento de productividad, en el proceso de aplicación de las disposiciones legales. Según el estudio, los inspectores de trabajo tienen la capacidad de mirar más allá de formulaciones legales poco claras (por ejemplo, las diferencias entre las antiguas normas técnicas y prácticas modernas de negocios) y para proporcionar soluciones técnicas o jurídicas adaptadas a la realidad actual (en general, con respecto a

---

<sup>17</sup> For more information, see Piore and Schrank (2008).

<sup>18</sup> Piore, 2008.

nuevas formas de contratación y procesos de producción más seguros). Estas soluciones proporcionan a las empresas incentivos para mejorar las condiciones de trabajo a fin de permanecer dentro la legalidad.

### **5.3 La función central de la supervisión de la aplicación de la legislación laboral.**

Las inspecciones del trabajo en América Latina son una parte fundamental del sistema administrativo del Estado, y cada país tiene un ministerio de trabajo (con organicidad y funcionalidad dependiendo de la división territorial). Algunos países tienen una estructura administrativa federal o descentralizada, con estados, regiones, provincias, etc. Cualquiera que sea la estructura nacional, en la práctica, las direcciones generales de las inspecciones de trabajo se encuentran en las ciudades capitales y 70 por ciento de sus actividades implican funciones regionales de inspección y sólo un porcentaje muy pequeño de actividades independientes (a veces limitadas a las actividades del Director General y unos pocos directores asistentes, subdirectores o coordinadores), a pesar del hecho de que son parte de los acuerdos de coordinación (como se especifica en el Convenio núm. 150 sobre la administración del trabajo, de 1978).

#### **5.3.1 Direcciones Generales: la coordinación y la consulta**

Algunos países han compartido estructuras de poder- federal, provincial o estatal - en cuyo caso, el poder de los inspectores a nivel central se limita a los temas y tipos de empresas de jurisdicción federal, por ejemplo Argentina<sup>19</sup>. En este país, aunque el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social representa la máxima autoridad en el sistema de inspección, la inspección del trabajo central debe garantizar el cumplimiento de los convenios y coordinar acciones con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la aplicación de la ley.

En la mayoría de los países, por ejemplo, Brasil<sup>20</sup>, Chile y Uruguay, la autoridad central podrá dotar a los inspectores con plenas facultades en cualquier parte del territorio, a través de los actos administrativos correspondientes. En general, la autoridad central se involucra a nivel local mediante acuerdos en materia de inspección del trabajo a nivel local, a fin de armonizar los procedimientos de inspección y las estrategias en materia de seguridad, higiene, formación y el trabajo infantil, así como para obtener información sobre el cobro de multas en caso de incumplimiento.

#### **5.3.2 La visita**

De acuerdo con los Convenios Nos. 81 y 129, la legislación en América Latina da a los inspectores las funciones de supervisión, otorgándoles el poder de manejar casos *ex officio* o sobre la base de alegaciones o reclamaciones

---

<sup>19</sup> In Argentina, the Executive has authority over the system's central authority and regular inspection functions are managed from the capital.

<sup>20</sup> Although Brazil is a federal republic and the labour inspection is part of the federal government, it has no competence in the federal states, with the exception of Sao Paulo, which has a parallel body of officials who specialize in safety at work.

individuales. En general, las inspecciones se basan más en los programas de inspecciones periódicas (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) que organizan la mayor parte de sus intervenciones en términos de visitas programadas dirigidas a los sectores o empresas.

Por ejemplo, en Chile, en 2001, la Dirección del Trabajo publicó una larga y exhaustiva sistematización de los procedimientos de supervisión y de sus ramificaciones legales. Uruguay ha publicado una guía técnica - o manual de procedimientos - sobre los principios, normas y procedimientos reglamentarios relacionados con el incumplimiento. En general, estos documentos reflejan la necesidad de realizar las visitas, así como de cubrir los demás aspectos, legales y de procedimiento, de la inspección.

En Brasil, la Constitución de 1988 introdujo un nuevo vigilante social y un proceso de participación de la sociedad civil, y el texto expresamente menciona las inspecciones de trabajo y las competencias federales. Su objetivo principal era "producir información sobre la situación de la protección del trabajo en cada sector económico en el país". La idea era crear un sistema de planificación de la inspección, con el respaldo académico. La anterior información catastral fue utilizada como insumo, basado en el registro de empresas, el registro de inspección y el registro de violaciones.

Sin embargo, el sistema no ha podido dar sus frutos, ya que enfrenta dificultades en la recolección de datos suficientes, además de la insuficiencia o inexactitud de la información pertinente. Otro punto crítico fue la base de datos informáticos limitados y la escasa capacidad de la institución responsable de la adquisición y operación de la tecnología de punta para producir la información actualizada. Sin embargo, la experiencia ayudó en la reforma del sistema de inspección mediante la introducción de elementos reconocidos como insumos esenciales para la planificación. En 1995, se implementó un sistema para generar series históricas de datos de inspección del trabajo, desglosados por actividad económica, número de trabajadores, municipio y código postal, lo que simplifica la planificación general con respecto a las empresas a inspeccionar.

Desde el año 2005, un nuevo sistema de planificación regional y central ha estado en el proceso de implementación, en tres fases que envuelven, (i) el diagnóstico del mercado de trabajo, (ii) un calendario de actuación para hacer frente a situaciones irregulares y (iii) el seguimiento de las acciones emprendidas. Además, de acuerdo a los planes para los años siguientes, una red programa de protección del trabajo fue creada en Brasil, que por la adopción de medidas en sectores específicos, busca combatir y regularizar el trabajo informal.

En total, un número de alrededor de 3 millones de trabajadores fueron examinados, de los cuales un buen número fueron registrados y los empleadores empezaron a pagar las contribuciones correspondientes al Fondo de Garantía Salarial (FGS), incluida la seguridad social. La inspección del trabajo también ha

llevado a cabo campañas sobre la inserción laboral de personas con discapacidad y con respecto a las contribuciones al FGS, en general<sup>21</sup>.

Dada la importancia del combate contra el trabajo infantil en América Latina, durante los últimos años un creciente número de secciones o unidades se han establecido en relación con el tema, ampliamente cubiertas por las inspecciones de trabajo y, subsecuentemente, por el trabajo forzoso.

En este contexto, los Grupos Móviles de la Secretaría de Inspección del Trabajo en Brasil, fueron organizados para hacer frente, específicamente, al trabajo infantil y a problemas de trabajo forzoso. El Grupo Especial de Inspección Móvil, establecido en 1995 bajo la coordinación de la Secretaría de Inspección del Trabajo, fue provisto con los medios para llevar a cabo inspecciones más expeditivas, tomando en consideración la necesidad de un “comando centralizado para diagnosticar y medir el problema, mantener el nivel de los procedimientos y la supervisión directa de los casos inspeccionados; garantizar absoluta discreción en el manejo de denuncias, y la supervisión local, libres de presiones y amenazas”<sup>22</sup>. Los coordinadores responsables de la creación de equipos locales hacen un esfuerzo para mantener la eficiencia, mientras incorporan personas con conocimientos adecuados para una actividad de alto riesgo. Los fiscales y la policía también pueden participar. Los resultados fueron significativos: en 2009, 109 acciones por trabajo forzoso se llevaron a cabo con la liberación de 3.417 trabajadores y, en 2010, hubo 114 acciones con la liberación de 5.963 trabajadores<sup>23</sup>.

A partir de 2004, en Chile, una nueva línea de acción fue creada, llamada la intervención de inspección sectorial, con el poder de intervenir en sectores específicos y de coordinar con el nivel central a través de la Unidad de Inspección Programada, cuyo propósito es hacer cumplir la legislación laboral a través de una combinación de diálogo, asesoramiento y cumplimiento.

Otras medidas esenciales también se han llevado a cabo en colaboración con otras instituciones. En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer y la Dirección del Trabajo de Antofagasta iniciaron un proyecto de colaboración y han adoptado una agenda conjunta con el fin de mejorar, supervisar y proteger las actividades de las mujeres mediante efectiva y coordinada intervención supervisora, en particular en los casos de acusaciones de acoso sexual. Por otra parte, de acuerdo con el proyecto, un programa de seguimiento sobre las acusaciones de acoso sexual fue creado y manejado por la Inspección de Trabajo. Un programa de supervisión de las condiciones laborales de las mujeres que trabajan de noche fue también implementado, y estrategias de comunicación fueron diseñadas para dar a conocer los derechos de las empleadas domésticas a fin de fortalecer y formalizar sus relaciones contractuales<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Relatorio de Gestão 2003–2007. Secretaria da inspeção do trabalho. See also R. Bignami, *A Inspeção do Trabalho no Brasil*, Sao Paulo, LTR, 2007.

<sup>22</sup> Brazil, MTE, SEFIT: Management Report of the Secretariat for Labour Inspection, 1997.

<sup>23</sup> See, A. Saint Pastous Nocchi, G. Napoleao Velloso, M. Neves Fava. *Trabalho Escravo Contemporaneo*, 2. Ed., LTR, Sao Paulo, 2011.

<sup>24</sup> Ministry of Labour and Employment website: <http://www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html>.

Muchos países de la región cuentan con programas específicos nacionales o regionales y con campañas de inspección. En Argentina y Uruguay, por ejemplo, acciones e intervenciones se han llevado a cabo, organizadas a nivel nacional, con respecto a la mano de obra extranjera clandestina, ilegal e indocumentada.

En Argentina, la regularización de los trabajadores clandestinos es el tema principal de la campaña. Desde que el Plan Nacional de Regularización del Trabajo fue lanzado en 2003, se estima que el 24 por ciento de los trabajadores afectados han sido visitados. En este caso, la inspección combina la información registrada durante la visita con bases de datos que proporcionan información sobre las declaraciones juradas de los empleadores sobre contribuciones y pagos, detallando el número de trabajadores registrados. El inspector podrá exigir el acceso al registro (en este nivel, la inspección sólo tiene carácter consultivo).

#### **5.4 Información y difusión**

De acuerdo con la necesidad de la educación y la información mencionada en los convenios sobre la inspección del trabajo, algunos países también han comenzado a publicar información sobre sus actividades y funciones en sus sitios web, además de difundir información a través de líneas telefónicas y otros medios similares. Esta tendencia es evidente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Republica Dominicana, Ecuador y Uruguay que publican información sobre la variedad de servicios ofrecidos, las disposiciones legales y la jurisprudencia administrativa. Hay también varios sistemas regulares de información pública<sup>25</sup>.

La Ley de Ordenación de Argentina (Ley de Gestión) de 2004 estableció la necesidad de establecer un registro de inspección con las multas y sanciones correspondientes, así como el deber de informar a los trabajadores y a las organizaciones de empleadores sobre sus actividades y resultados. El texto también menciona que los representantes de la empresa deben acompañar a los inspectores durante las visitas y su derecho a ser informados de los resultados. Normas similares para la participación de representantes de la empresa durante las visitas de inspección han sido adoptadas por varios países.

Como un complemento de la inspección con el fin de la prevención y el asesoramiento, la Dirección General de Trabajo en Chile ha publicado nueve listas de auto-confirmación ([www.dt.gob.cl/~Vdocumentation/1612](http://www.dt.gob.cl/~Vdocumentation/1612)), usadas sobre una base individual e indicativa incluyendo las leyes laborales y de seguridad social, normas y regulaciones de la empresa e información sectorial.

#### **5.5 Recursos humanos**

Varios países tienen un cuerpo de inspección institucionalizado (o funcionarios a tiempo completos). Sin embargo, muchos países experimentan también una alta traslación al sector privado de los inspectores, principalmente debido a los bajos salarios.

---

<sup>25</sup> Argentina: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar); Brazil: [www.mtb.gov.br](http://www.mtb.gov.br); Chile: [www.mintrab.gob.cl](http://www.mintrab.gob.cl); Colombia: [www.sinpro.gov.co/mintrabajo/](http://www.sinpro.gov.co/mintrabajo/); Uruguay: [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy).

La carrera administrativa no está disponible en abundancia. Argentina, Brasil<sup>26</sup>, Chile y Uruguay ofrecen a inspectores debidamente capacitados una carrera en la administración y ellos son nombrados en razón del mérito, basado en estrictos criterios de selección y se les ha concedido el estatuto de funcionarios públicos.

Independientemente de las disposiciones de las leyes respectivas sobre los funcionarios públicos, los diferentes países seleccionan los inspectores del trabajo sobre una base de competencia (mérito o técnicas), con un amplio alcance y requisitos. Sin embargo, las prácticas iniciales de contratación se han cuestionado en muchos países, con críticos que hablan de nombramientos políticos.

En general, no hay escalas salariales o incentivos reales para los inspectores, y esto a menudo los desalienta, llevándolos a dimitir o a descuidar sus deberes.

El número de inspectores a tiempo completo en la región sigue siendo bajo<sup>27</sup>. Por ejemplo en 2005 había una ratio de 19,3 inspectores por cada 100.000 trabajadores en Chile; y en 2007, entre uno y tres inspectores por cada 100.000 trabajadores en Colombia<sup>28</sup>, Brasil<sup>29</sup>, y una estimación de entre tres y seis en Argentina, la República Dominicana<sup>30</sup> y Uruguay<sup>31</sup>.

Por otro lado, la distribución geográfica es muy desigual y la mayor parte de los inspectores se encuentran en las capitales. Por ejemplo, en Uruguay, según datos del Ministerio del Trabajo, en 2009, 85 inspectores se encontraban estacionados en Montevideo, de un total de 109.

Las estadísticas son escasas respecto de la participación de las mujeres en las inspecciones (aunque el Tratado de Versalles, insistió en su presencia).

En los últimos años, las inspecciones han mejorado notablemente, tanto cualitativa como cuantitativamente. Se hicieron esfuerzos en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana y Uruguay para aumentar el número de inspectores de trabajo<sup>32</sup>. Esfuerzos especiales han sido introducidos por el Ministerio de Trabajo del Ecuador, más recientemente.

Desde el año 2001, en el curso de un proceso de racionalización, eficiencia y modernización, la Dirección General de Trabajo de Chile decidió que los procedimientos de inspección deben ser eficientes. Esto podría lograrse mediante la revisión de las directrices y los procedimientos anteriores y desarrollando un nuevo orden del servicio de inspección, cubriendo las diferentes etapas de la

---

<sup>26</sup> A structure for a career in labour inspection was created in 1944.

<sup>27</sup> See Piore and Schrank, 2008: 22.

<sup>28</sup> According to the MTPS, there were a total of 289 inspectors in 2007, although some have other, “temporary” functions. There is, therefore, one inspector for every 61,000 workers.

<sup>29</sup> According to the Secretariat of Labour Inspection, in 2007 there were 3,178 active inspectors, with an average annual growth of around 100 since 2005. This will eventually restore the 1999 level, numbers having deteriorated during the course of the first five-year plan, starting in 2000.

<sup>30</sup> A total of 178 inspectors, according to Ministry of Labour data for 2007.

<sup>31</sup> A total of 142 inspectors distributed in three regional labour teams (Montevideo, the provinces and the ports) (CEACR data, 2008, individual observation on Convention No. 81).

<sup>32</sup> See Piore and Schrank, 2008: 3.



inspección del trabajo y focalizándose sobre los más vulnerables, debido al posible riesgo de violación, así como dar a la inspección del trabajo un más moderno y operacional perfil efectivo. Además, el soporte informático fue suficientemente desarrollado.

Una vez más, en Chile, y aparte de un mayor número de inspectores, los sistemas de formación se han establecido para los funcionarios, vinculados a objetivos basados en incentivos salariales. Brasil ha establecido un bono de productividad orientado al logro de objetivos. El sistema está basado en la evaluación del rendimiento individual de un inspector, por un lado, y en el rendimiento colectivo del departamento, por el otro, dentro de un período específico de tiempo.

Sin embargo, la región, hasta la fecha, ha hecho poco para desarrollar la formación inicial y continua o programas específicos. Programas de trabajo infantil son los más importantes y de data reciente, y han sido promovidos y financiados en el marco de la cooperación técnica internacional. Algunos esfuerzos han sido hechos para sistematizar la formación.

Los problemas potenciales relacionados con la integridad profesional y la corrupción son un tema recurrente en las observaciones de los órganos de control de la OIT. Sin embargo, muchos países tienen códigos de ética y algunos tienen disposiciones legales específicas para las inspecciones del trabajo. La aplicación práctica y la supervisión de estas disposiciones siguen siendo deficientes, aunque ha habido algunas iniciativas interesantes.

Una serie de comentarios de la CEACR destacan que algunos países de la región, como Argentina y Brasil, utilizan algunos de los fondos recaudados de las multas como incentivos salariales, lo que ha tendido a dirigir las inspecciones hacia las empresas más grandes, con lo que se pone en tela de juicio la independencia de la inspección del trabajo. Ambos países, ahora, han revisado estas prácticas.

En Chile, el servicio de inspección tiene un contralor interno para garantizar la integridad de los funcionarios, así como un sistema para seleccionar los objetivos de la inspección del trabajo, como en la República Dominicana.

Estas son sólo primeras experiencias y el tema es de vital importancia para la eficiencia del sistema de inspección del trabajo que requiere más acción.

## **5.6 El Poder de entrar en las empresas**

El poder de los inspectores de trabajo para entrar en las empresas sin obstáculos, revisar documentos o llevar a cabo las pruebas o exámenes necesarios, según lo especificado en los Convenios No. 81 y 129, está consagrado en la legislación de la mayoría de los países de la región, aun cuando relevantes estados miembros pueden no haber ratificado estas convenciones. En varios países, si la vida de los individuos se encontrase bajo amenaza, los inspectores pueden interrumpir o cerrar sus operaciones (Argentina y Chile).

Sin embargo, en otros países estos poderes parecen estar restringidos. En algunos de ellos, por ejemplo, los inspectores de salud y seguridad no tienen el poder de interrumpir el trabajo y / o procesos de producción y deben informar de cualquier peligro inminente a la inspección del trabajo, el único órgano que tiene el poder para imponer sanciones. Los inspectores del trabajo deben ser llamados a intervenir y esto toma su tiempo, creando demoras y, tal vez, acarreando consecuencias lamentables.

Disposiciones laborales también prevén la intervención de la policía u otros funcionarios públicos para ayudar a los inspectores, siempre que sea necesario, y también para convocar oficialmente a los particulares ante los organismos laborales (ante todo para presentar documentación). Sin embargo, en muchos países, la citación rara vez es emitida ya que la ley en esta materia menciona explícitamente la orden de re-inspección.

La visita - por lo general notificada a los trabajadores y a los empleadores, como especificada por orden de la autoridad que emitió la orden de servicio - se registra en un informe, una copia de la cual se proporciona a los afectados, que contiene los requisitos, advertencias, prohibiciones y otras formas de intervención. Un protocolo que detalla la infracción se prepara y se entrega durante una segunda visita, después de comprobar que no se han llevado a cabo medidas correctivas.

Prácticamente en todos los países de la región, como ya se mencionó, la ley se refiere a re-inspección *in situ* como seguimiento de la visita inicial (en algunos casos, las sanciones no se imponen en la primera visita, independientemente de la violación). Las re-inspecciones representan un muy alto porcentaje -50 por ciento- de la proporción de las intervenciones totales.

Por ejemplo, en Chile, la cobertura de la supervisión ha aumentado considerablemente entre los años 2006 – 2008<sup>33</sup>: hubo un estimado de 131.891 visitas, con la participación 3.558.243 trabajadores, en comparación con 114.937 en 2005 y 94.981 en el 2004. De las visitas realizadas en 2008, más del 20 por ciento fueron *ex officio*, en el marco de los programas de inspección sectoriales. (El promedio de duración de los procedimientos de inspección es de 60 días).

## **5.7 Los procedimientos sancionatorios**

En general, los procedimientos administrativos se aplican en la región con el propósito de la imposición de multas y el seguimiento de las violaciones de la legislación laboral. Algunos países recurren a los tribunales para la imposición de multas, aunque estas últimas suelen ser establecidas por la autoridad administrativa. Por otra parte, una vez que los procedimientos administrativos se han agotado, los casos de inspección del trabajo pueden ser llevados ante un tribunal a través de una acción contencioso-administrativa o civil.

La sanción típica impuesta como consecuencia de una inspección es una multa (que implica con frecuencia pequeñas cantidades no basadas sobre una escala fija). Aunque la legislación de casi todos los países de la región prevé la

---

<sup>33</sup> Data from the General Directorate of Labour website: <http://www.dt.gob.cl/1601/printer-94681.html>.

posibilidad de la interrupción inmediata de los trabajos, el cierre de la empresa o establecimiento, o en algunos casos, (en Chile, por ejemplo, el artículo 183 del Código del Trabajo) la cancelación del registro de la empresa. En muchos casos, la sanción propuesta deberá ser aprobada por el departamento jurídico o por la oficina del Ministerio de Trabajo, la cual puede hacer propuestas a la autoridad de control encargada de imponer la multa, describiendo la disposición legal violada, su clasificación y la correspondiente multa.

Países en los que se llevan a cabo inspecciones específicas de manera independiente por el Ministerio de la Seguridad Social, aplican procedimientos administrativos especiales que, además de las sanciones, también implican la inscripción *ex officio* de los trabajadores en el régimen de seguro social.

Aunque los procedimientos varían de país a país en relación con el seguimiento y documentación de las violaciones, en la práctica son bastante homogéneos. Por ejemplo, en Uruguay, el inspector hace un registro escrito del caso y, si es necesario, una declaración notificando al empleador los documentos que debe presentar y / o las violaciones que deben ser corregidas. Un período de tres días hábiles es permitido para presentar sus respuestas y / o hacer correcciones. Si no cumple con la notificación y no se recibió respuesta, los inspectores pueden emitir una decisión y una sanción es impuesta. Los documentos o respuestas relacionadas con la denuncia se presentarán al inspector a cargo y, posteriormente, al Departamento Legal, que podrá decidir sobre el caso y esta decisión debe ser aprobada por el Inspector General de Trabajo. La decisión podrá ser impugnada por apelación o recurso superior (rehabilitación) en un plazo de diez días.

La estructura del proceso de sanción en materia de inspección, re inspección y los medios de audiencia, significa que tres oportunidades para corregir violaciones sin ser sancionados tienen los empleadores. Se toma una media de dos meses antes de que se imponga una sanción a nivel local y seis meses en la capital, con relación a las inspecciones especiales, y cuatro meses en el ámbito local y hasta dos meses en la capital en el caso de inspecciones periódicas. Las multas impuestas pueden ser impugnadas sobre la base de un recurso administrativo (apelación) o por un procedimiento legal administrativo. Una vez que la resolución para imponer las multas pasa del Ministerio de Trabajo al Ministerio de Economía para su recolección y seguimiento, la Fiscalía se hace cargo del caso a través de los procedimientos ejecutivos<sup>34</sup>.

En Brasil, un plan para verificar los procedimientos se puso en marcha en 2003 con el fin de dar seguimiento y mejorar el cobro de multas. Este proceso de verificación ha reducido el número de recursos presentados. Por otra parte, el período de resolución de recursos se redujo de 400 días en 2005 a 90 en 2008.

En Chile, un recurso legal está disponible para la revocación de las multas y un procedimiento especial, conocido como el recurso de amparo, puede ser intentado ante la Corte de Apelación en los casos de violación de derechos constitucionales. Las multas se clasifican en multas leves, multas graves y multas de especial gravedad, de acuerdo con el número de trabajadores afectados.

---

<sup>34</sup> According to data from the Ministry of Labour of Uruguay, 30 per cent of fines are appealed through administrative proceedings.

En Argentina, la Ley 25.212, promulgada después del Pacto Federal de 1999, estableció un nuevo régimen de infracciones y multas, que define violaciones de manera más estricta, estableciendo un sistema uniforme de sanciones laborales como la base de la multa, con montos mínimos y máximos ajustables a discreción de la autoridad administrativa (Artículo 5). Por otra parte, cargos penales pueden suscitarse en el caso de falta de pago de una multa. En el caso de una infracción por una corporación, la ley Argentina impone la multa sobre los gerentes y otras personas responsables que están directamente involucradas en la infracción, conjunta y solidariamente. Las autoridades también deben llevar un registro de personas sancionadas. Las multas recabadas deben utilizarse para mejorar los servicios administrativos, la práctica de asignar el 10 por ciento de las multas para distribuir entre los inspectores como incentivos ha sido eliminada. En la República Dominicana, la ley no permite a los inspectores imponer multas directamente, ya que en el ordenamiento jurídico esta es una competencia del poder judicial. En este sentido, el poder discrecional del inspector del trabajo para imponer sanciones queda muy restringido. En cualquier caso, la multa más alta es de 1.523 US dólares, lo cual tendría poco impacto en un gran "maquiladora" (empresas de propiedad extranjera). En Colombia, el inspector del trabajo tiene la posibilidad de aplicar sanciones monetarias. Por ejemplo, la cantidad puede variar desde uno a 100 veces el salario mínimo mensual de acuerdo con las infracciones, esa suma es remitida al "Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)". Además, los inspectores de trabajo pueden suspender temporal o indefinidamente el establecimiento de una empresa si hay violaciones de la legislación en materia de SST y el trabajo infantil y sancionar a los empleadores con multas, en casos de violación de la ley nacional relativa a la relación de trabajo.

Además de lo que se ha dicho anteriormente, cabe señalar que muchos países de América Latina están introduciendo programas especiales para una mejor aplicación de la legislación laboral. En Chile, con énfasis en la prevención y servicios de asesoramiento, hay un programa especial para las pequeñas y medianas empresas que violan las leyes laborales, llamado "Programa para sustituir Multas por Capacitación", que permite a las PYMES evitar sanciones inscribiéndose en uno de estos programas de formación. En Brasil, hay un interesante experimento que implica la provisión de un nuevo instrumento - el "Comité de Entendimiento" (*Mesa de entendimiento*) - para la inspección del trabajo, en el marco del Programa de Transformación del Ministerio de Trabajo, para las negociaciones con las empresas individuales. Se trata de un programa especial para la "regularización de la situación de las empresas que infrinjan las leyes laborales". La decisión de iniciar las consultas sobre este programa, se realiza por iniciativa del inspector. Además, el sindicato correspondiente deberá estar presente. En caso de que la consulta fracase, el inspector aplicará las sanciones que se establecen en la ley. En este supuesto, los servicios de inspección promueven consultas y negociaciones entre las partes. En gran medida, los inspectores pueden facilitar el diálogo y tratar de proporcionar apoyo y legitimidad en lo que respecta a un posible acuerdo definitivo entre las partes.

La misma tendencia sobre la prevención, especialmente en materia de SST, se puede encontrar en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y la República Dominicana.

Finalmente, con respecto a los procedimientos especiales, cabe mencionar las denuncias de falta de respeto de la libertad sindical en un país como Uruguay. Los procedimientos comienzan con la específica alegación de la cual la empresa así como los trabajadores son notificados. A partir de entonces, la prueba se presenta a través de declaraciones o documentos, después de lo cual una resolución es adoptada. Si una decisión es tomada estableciendo que los principios de la libertad sindical fueron violados (por ejemplo, representantes de los trabajadores fueron despedidos), se impone una multa. En este sentido, cabe señalar que no existen disposiciones legales para la reinstalación. Esta resolución puede ser apelada a través de la oficina administrativa responsable y luego ante el tribunal. Un procedimiento similar se adoptó también en el caso de las denuncias de acoso sexual.

## **6 Experiencias en Europa**

### **6.1 Las tendencias actuales en Europa**

¿Qué tienen en común hoy en día las inspecciones del trabajo en Europa? En primer lugar, es evidente que, de conformidad con las normas de la OIT, todos los Estados miembros de la Unión Europea, que han ratificado el Convenio N° 81, en particular, (conforme a lo dispuesto en el artículo 3) han dado a las inspecciones de trabajo la tarea de garantizar el respeto de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su trabajo. Una tarea que requiere de un marco común legal nacional, es decir, el sistema que regula las condiciones de trabajo, en cada país. En segundo lugar, es necesario recordar que la mayor parte de las Directivas adoptadas por los órganos competentes de la Unión Europea ofrecen provisiones en materia de seguridad y salud en el trabajo, un campo que cae en el ámbito general de todos los servicios de inspección en la región europea, con independencia del sistema de inspección en el lugar o su ámbito de aplicación. Al mismo tiempo, los países que aspiran a la plena integración, también están dando pasos para coordinar y armonizar su legislación con los estándares regionales, un proceso que fomenta mutuo desarrollo y amplía las aspiraciones en materia de inspección y protección en la región de Europa.

Para la Comisión Europea y el Consejo, la aplicación efectiva de la legislación de la UE es un requisito previo para la mejora de la calidad del medio ambiente de trabajo. Esta es la razón por la cual el Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo (SLIC)<sup>35</sup> tiene como objetivo fortalecer la cooperación entre los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea, fomentando la efectiva y coherente aplicación de la legislación europea en todos los Estados miembros. Su trabajo se ha focalizado, primeramente, aunque no exclusivamente, en seguridad y salud.

Con respecto a esta cuestión, hay que destacar el papel desempeñado por el SLIC para facilitar el intercambio de información, experiencias, organizar la cooperación, asistencia mutua y, sobre todo, el apoyo a los objetivos para el establecimiento de principios comunes de buenas prácticas en el campo de la

---

<sup>35</sup> In addition to EU Member States, Norway, Iceland, Liechtenstein and Switzerland also take part as observers.

seguridad y la inspección sanitaria y los métodos para la evaluación de los sistemas nacionales de inspección, de acuerdo con estos principios. Esto es algo extremadamente difícil en la práctica, lo cual no es negar que sea claramente conveniente en el corto plazo. Es por ello que tanto la Comisión y el Consejo coinciden en que es vital integrar los servicios de inspección en los países candidatos en el marco del SLIC, con el fin de asegurar la aplicación efectiva de la legislación comunitaria.

Cabe señalar que no existe un modelo en Europa, por el contrario cada sistema refleja su propio sistema administrativo. Sin embargo, todos siguen, incluyendo países como Israel y Turquía, la noción según la cual la inspección del trabajo se coloca bajo una autoridad central. Siguiendo los requisitos de los Convenios Nos. 81 y 129. La mayoría de los sistemas europeos llevan a cabo inspecciones por un único departamento de inspección del trabajo responsable de todos los sectores de actividad económica, o por un único departamento de inspección del trabajo que debería disponer de una especialización institucional interna, mediante la creación de un servicio técnicamente calificado, o un servicio de inspección especializado, actividad que debería ser supervisada por un organismo central<sup>36</sup>. El concepto de una autoridad central no implica la ausencia de una estructura administrativa descentralizada, o incluso un sistema federal. Los estados descentralizados (el caso de Austria) son perfectamente capaces de poner en práctica la idea de un sistema descentralizado de inspección en los *Länder*, el cual está coordinado al nivel central estableciendo, en línea con los Convenios de la OIT, vínculos y cooperación con una autoridad central, la cual facilita el trabajo de las inspecciones de trabajo, mientras asigna recursos presupuestarios suficientes a cada uno de los estados.

En Europa, hay una variedad de sistemas: centralizado, federal, integrado, técnico y generalista. Es por eso que no nos referimos a los modelos de inspección del trabajo, sino más bien a los sistemas de inspección del trabajo, evitando así cualquier discusión sobre si es más apropiado tener una inspección general o especializada, especialmente en vista del hecho de que la mayoría de los sistemas europeos exhiben, en mayor o menor grado, características híbridas. Por ejemplo, en los países escandinavos, las principales funciones de la inspección son la seguridad y la salud, pero también los inspectores supervisan ciertos aspectos relacionados con las condiciones de trabajo (horario de trabajo, vacaciones y trabajo infantil).

Los cambios significativos que han tenido lugar en el mundo del trabajo, han hecho que los servicios de inspección, tanto en Europa y en otras regiones, tengan que buscar nuevas soluciones con el fin de seguir cumpliendo con su deber de proteger a los trabajadores. Hoy en día, la crisis ofrece nuevos retos. Esta necesidad de cambio y adaptación, fuerza a la inspección a ser más flexible, para que rápidamente se puedan asignar recursos para nuevos desafíos emergentes

---

<sup>36</sup> With regard to labour inspection a decentralized system operates under different circumstances and according to different criteria, based on the competences and structures of the existing labour administration. In federal states, and irrespective of the criteria which may have been adopted with regard to specialized inspectorates, competences are generally divided between the federal labour inspection authorities and the authorities in each federal state, although in some countries the inspectorate may be placed directly under the authority of the federal authorities.

manteniendo, al mismo tiempo, prioridades claras, con el fin de tener el mayor impacto posible en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud y condiciones de trabajo en las empresas. Este ha sido el caso de Hungría, Irlanda, Eslovenia y Turquía, como consecuencia de un crecimiento significativo en el trabajo no declarado.

De hecho, en Irlanda, *The Employment Law Compliance Bill of 2008* creó una nueva autoridad, (la Autoridad Nacional de los Derechos del Empleo - NERA) otorgando a los inspectores competencias en el campo de las relaciones laborales, mediante una mejor delegación y coordinación con otras autoridades competentes. El NERA tiene tres áreas principales: a) Servicio de Inspección de los Derechos del Trabajo, b) Inspección y c) Ejecución y Seguimiento.

En Hungría, la inspección mantiene relación con diversas autoridades laborales, de las cuales la más importante son el Centro Regional del Empleo, autoridades de igual confianza, Oficiales de Impuestos y los Servicios Húngaros de Asistencia Médica con el fin de examinar las situaciones de trabajo ilegal - a menudo, la inspección solicita la intervención y la asistencia de estos servicios de empleo cuando no tiene derecho a actuar.

## **6.2 Los servicios de inspección en Europa: algunas funciones básicas**

Cualquier intento de describir los servicios de inspección en Europa se vuelve más complicado de lo que uno podría imaginar, cuando uno incluye en el actual proceso de armonización de la UE de los 27 Estados miembros, a los países candidatos. Es un hecho que, en el mosaico europeo, las variedades y modelos de sistemas de inspección del trabajo están cambiando, emergiendo y revelando características únicas. Aunque los sistemas nacionales tienen sus propias características peculiares, comparten un objetivo común, a saber, asegurar que las actuaciones de los inspectores, que incluyen prevención, consulta y supervisión de actividades, y aplicación, se desarrollen efectivamente.

Además, las inspecciones del trabajo necesitan hacer frente a nuevos problemas, como consecuencia de la situación actual del mercado laboral. En este sentido, las inspecciones Europeas encaran el reto de la globalización de las relaciones laborales y, en última instancia, la necesidad de introducir vigilancia transfronteriza.

La Comisión Europea (en relación con el desplazamiento de trabajadores en el marco de la provisión de servicios COM/2006/0159), que se desarrolla aún más por la Directiva 96/71/CE (para establecer medidas de cooperación) indica que la cooperación de las autoridades administrativas es vital, y presupone la existencia de una autoridad de control, con medidas y recursos suficientes en cada país. Por otra parte, establece lo siguiente: "Los Estados miembros deben evaluar permanentemente la efectividad de las inspecciones de trabajo y otros sistemas de control y examinar los medios para mejorarlos, de conformidad con sus obligaciones en virtud de la Directiva. Estos esfuerzos pueden ser apoyados por el fortalecimiento de la cooperación entre las autoridades nacionales responsables del control (incluidas las inspecciones de trabajo) en los ámbitos cubiertos por la

Directiva. Por lo menos, una vez al año, representantes de las inspecciones de trabajo u otros órganos encargados de vigilar la aplicación de la Directiva deben reunirse con el grupo de expertos sobre desplazamiento de trabajadores". Y agrega: "Con el fin de cumplir con sus obligaciones, se les pide a los Estados miembros re-examinar sus sistemas para monitorear e implementar la Directiva. Se les pide, particularmente, asegurarse de que existe un mecanismo para remediar cualquier deficiencia; que apropiadas y proporcionadas medidas de control fueran tomadas y que los proveedores de servicio que no cumplan puedan ser efectivamente sancionados. La Comisión se compromete a trabajar con los Estados miembros con el fin de mejorar la cooperación transnacional de las inspecciones de trabajo en las áreas temáticas cubiertas por la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores"<sup>37</sup>.

En este contexto, entre 1999 y 2003, la Comisión trabajó para redefinir el concepto de la cooperación transfronteriza entre las inspecciones, tras la introducción del principio de libre circulación. Aunque el SLIC había establecido una base para una mejor cooperación y el entendimiento, los esfuerzos realizados en 1999 bajo la presidencia Británica (incluyendo la creación de un grupo de trabajo sobre la inspección del trabajo transfronterizo), no se firmaron acuerdos. A pesar de que un llamado de interés fue publicado en 2005 para un estudio legal sobre el tema, el proyecto fue abandonado más tarde.

En general, significativos progresos se han realizado, pero algunos asuntos siguen pendientes, tales como el reconocimiento mutuo de sanciones, o la implementación de procedimientos sancionadores<sup>38</sup>. Un problema que aún permanece sin resolver, en cierta medida, es la posibilidad de enjuiciamiento de las empresas que no cumplan con la legislación en los Estados miembros en donde están activas de forma temporal y pueden por lo tanto evitar las sanciones cuando cruzan la frontera y regresan al estado donde tienen su sede y domicilio registrado. Ambos, el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 29 de mayo de 2000, y la Decisión Marco (2005/214/JAE) de 24 de febrero de 2005, han introducido cambios importantes, a pesar de que ellos deben primero ser implementados y trasladados a la legislación nacional.

Mientras, esfuerzos internacionales todavía han de tomarse para la cabal implementación de la Directiva 96/71, ello no obstante ha dado lugar a una serie de acuerdos bilaterales. Por ejemplo, el Acuerdo sobre el Intercambio de Información y Cooperación, de 3 de octubre de 2003, entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España y la Inspección General del Trabajo de Portugal, regula ciertas formas de cooperación entre ambos órganos, especialmente en los ámbitos de la seguridad y la salud, accidentes de trabajo, permisos de trabajo para los ciudadanos de fuera de la Unión Europea o el intercambio de información sobre el movimiento de trabajadores, así como regulaciones para la identificación de la sede oficial y registrada de una compañía

---

<sup>37</sup> From Directive 96/71/EC.

<sup>38</sup> For further information, see Páramo Montero, Pablo: La ejecución transfronteriza de sanciones penales y administrativas. Asistencia y reconocimiento mutuos en los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Unión Europea. Especial referencia a los supuestos del orden social. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración: Derecho del trabajo, núm. 78 (Madrid, 2008), págs. 323-344. <http://www.mtas.es/es/publica/revista/numeros/78/Revista78.pdf>



y el intercambio de información sobre los datos de los trabajadores desplazados (por supuesto, de acuerdo con la legislación nacional relativa a la protección de datos personales relativos a los trabajadores).

En 2007, otros países europeos también firmaron acuerdos con el mismo alcance que involucró a los servicios de inspección (incluida la seguridad y salud) en el campo de la protección laboral (condiciones de trabajo y de remuneración) de los trabajadores desplazados.

Nuevos acuerdos siguen siendo negociados y / o firmados (por ejemplo, el reciente acuerdo firmado entre Francia, Italia y los Países Bajos) en el marco de la lucha contra el trabajo no declarado, como una manera de promover un mejor cumplimiento de las directivas comunitarias en materia de seguridad y la salud.

Otros acuerdos, firmados en el marco del SLIC, abren el camino a interesantes redes de intercambio de información, como en el caso de la red MACHEX que, cuando fue implementada la Directiva europea relativa a las maquinarias 2006/42/CE, estableció un sistema para compartir información entre los servicios de inspección en casos relacionados con maquinarias defectuosas (que han afectado o podrían afectar la salud de los trabajadores).

Para hacer frente a la necesidad de proteger a los trabajadores en Europa, el marco jurídico e institucional debe ser adaptado, nuevos medios de progreso deben ser promovidos, y deben hacerse esfuerzos para incorporar las disposiciones sobre seguridad y salud y condiciones de trabajo en todas las políticas de la UE. Es necesario enfatizar el hecho que una de las competencias de la Comisión consiste en adelantar esfuerzos para adaptar las Directivas, teniendo en cuenta los nuevos desarrollos en el mundo del trabajo, el progreso técnico y el conocimiento científico. En este sentido, los informes nacionales sobre la aplicación práctica de las Directivas tienen un significado especial, incluyendo las evaluaciones llevadas a cabo en las empresas. De esta manera, no sólo los vacíos serán cerrados, sino que también mejorarán las regulaciones y prácticas existentes.

Al mismo tiempo, esto es también necesario para los representantes de las inspecciones de trabajo en los países candidatos a participar en el SLIC, la Agencia de Bilbao y la Fundación de Dublín, entre otros. Una vez que estos objetivos básicos han sido completados, en orden a promover nuevas rutas hacia el progreso, los sistemas de inspección del trabajo necesitarían armonizar sus estadísticas y los sistemas de recopilación y procesamiento de datos.

Por otra parte, como ya se ha mencionado en varias ocasiones, es esencial explorar el papel del diálogo social y la cooperación tripartita. Los riesgos emergentes como el estrés están maduros para su análisis a través del diálogo social, teniendo en cuenta la gran variedad de enfermedades que pueden derivarse del estrés se justifica la participación de los interlocutores sociales, en línea con los procedimientos establecidos en el artículo 38 del Tratado de la UE.

### 6.3 Problemas y estrategias: ejemplos concretos

En el campo de seguridad y salud, una cuestión común e importante para todos los servicios de inspección, para recordar mientras esperan por cuestiones a ser respondidas es que el Libro Verde sobre Fomento de un marco Europeo para la Responsabilidad Social Corporativa [COM (2001) 366 final] expresó la opinión de que la seguridad y la salud son campos especialmente adecuados para la introducción de planes voluntarios de buenas prácticas por parte de empresas que pueden estar preocupadas por que infringen las normas y estándares existentes. Es decir, ello ofrece una orientación común para mejorar las condiciones de trabajo,

Sin embargo, una nueva estrategia comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo llegará a no tener sentido si no se hacen esfuerzos para promover con diligencia la incorporación de estas estrategias en otras políticas comunitarias, las estrategias europeas en los ámbitos del empleo y la salud pública, y todas las relativas a la inspección del trabajo. Sin la primera, es imposible aprovechar al máximo el potencial productivo de la Unión Europea, mientras que sin ésta última, no hay ninguna conexión entre la seguridad en el trabajo y el estado general de salud de la población. Del mismo modo, aunque en menor medida, es necesario garantizar la implementación de estrategias que se basan en medidas preventivas, tales como aquellas en el campo del transporte, el medio ambiente, protección civil e incluso la política pesquera común. Esto es vital para armonizar políticas e involucrar a las inspecciones en todos los asuntos que pueden tener un impacto social.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que una de las características comunes de las inspecciones, como ya se mencionó, es la realidad compleja en la que se desenvuelven. Esta realidad ahora incluye nuevos tipos de contratos que han conducido a la desaparición de puestos de trabajo permanentes, relaciones laborales mal definidas resultantes de nuevas formas de empleo, nuevos riesgos ocupacionales, nuevas formas de trabajo y tiempo de trabajo, y todo esto en un contexto de cambio constante. En este sentido, un estudio publicado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo<sup>39</sup> destaca los cambios estructurales en las condiciones de trabajo, que han tenido un impacto en las políticas nacionales y regionales. El estudio revela una tendencia que muestra una mejora de las condiciones de trabajo, tanto en términos de las disposiciones legislativas y en la práctica (además de, por ejemplo, en relación con el trabajo nocturno y el trabajo en fines de semana), y una disminución de los riesgos profesionales, un aumento de la carga a nivel individual (la intensidad del trabajo) y los crecientes niveles de absentismo, así como una creciente falta de motivación, debido a los contratos temporales, con menos oportunidades de carrera y escaso acceso a la formación. Los servicios de inspección por lo tanto se enfrentan a problemas diferentes con respecto a los riesgos (el estrés) y condiciones de trabajo (más conflictos debido a la falta de motivación).

En paralelo a estas cuestiones, la 48ª sesión del SLIC (Luxemburgo, 7 de marzo de 2005) se centró precisamente en la idea de cambios permanentes en la

---

<sup>39</sup> Ramón Peña-Casas and Philippe Pochet: Convergence and divergence of working conditions in Europe: 1990-2005. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin, 2009). <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef08104.htm>.

estructura social en Europa, lo que resultó en una serie de conclusiones relativas a la gestión y organización de los servicios de inspección. Estas conclusiones enfatizaron la necesidad de reforzar los métodos de trabajo y la organización de los servicios de inspección con el fin de lograr la eficacia, sirviendo esto como punto de partida para la creación de un nuevo enfoque.

Una de las conclusiones de esa reunión fue que los indicadores de confianza se necesitaron para medir la efectividad de los servicios de inspección, en términos de reducción de riesgos y de la eficiencia económica. En particular, se subrayó que esto era vital para introducir los planes anuales de visitas de inspección del trabajo. En este contexto, era necesario volver a enfocar sus actividades en dos niveles, contando con el apoyo de los actores sociales, que son los pilares fundamentales de todas las actividades de programación. En primer lugar, ello necesita favorecer los métodos preventivos sobre los reactivos, con el fin de abordar los problemas prioritarios y, en segundo lugar, ello necesita focalizarse sobre la posible sanción de las empresas con record previo de incumplimiento de la legislación. Por último, las conclusiones también hicieron énfasis en la necesidad de fomentar el trabajo en equipo dentro de los servicios de inspección, así como el intercambio de información y métodos de trabajo entre las inspecciones. En resumen, hubo un acuerdo en que para un mejor funcionamiento de los inspectores del trabajo no se necesita un "sistema integrado", sino una buena coordinación.

#### **6.4 La estructura de las inspecciones de trabajo**

En consonancia con los Convenios Nos. 81 y 129 sobre la inspección del trabajo, las inspecciones de trabajo existen para "garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores".

Hay una mezcla de diferentes sistemas de inspección. Hay sistemas de inspección generalistas encargados de supervisar condiciones de trabajo, el medio ambiente de trabajo y las relaciones laborales individuales o colectivas. Estos sistemas a menudo juegan un papel importante en los ámbitos del empleo y formación o seguridad social, como en la República Checa, Francia, Italia, España, Portugal y Turquía. Estos a menudo coexisten con los sistemas especializados en los cuales el rango de responsabilidades desempeñadas por diferentes departamentos puede ser bastante amplio y concierne no sólo a las condiciones de trabajo, sino también a cuestiones como las relaciones laborales. Estas responsabilidades se comparten entre una serie de servicios especializados bajo el control de autoridades independientes o de una sola autoridad. Por último, existen sistemas basados en la intervención de equipos multidisciplinarios en los que, dentro de un departamento local de inspección, los inspectores con áreas complementarias de competencia pueden intervenir juntos o sucesivamente, y considerar principalmente sobre todo las condiciones de trabajo, por ejemplo, Austria, República Checa, Finlandia, Eslovenia y Suecia. En Suecia, la Autoridad del Medio Ambiente de Trabajo (SWEA) es la autoridad administrativa en asuntos relacionados con el medio ambiente de trabajo y lleva a cabo inspecciones en los lugares de trabajo. La SWEA supervisa el cumplimiento de la regulación sobre el medio ambiente y las horas de trabajo en todos los lugares de trabajo, todas las

ramas de actividad y todas las formas de empleo, con excepción del trabajo en los buques. Cuando adelanta inspecciones compulsivas, el objetivo principal es reducir los riesgos de enfermedad y accidentes en el lugar de trabajo y mejorar el ambiente de trabajo en un enfoque holístico, es decir, desde el punto de vista físico, mental, social y organizacional.

En algunos países, como Turquía, la inspección es responsable de supervisar el pago de las contribuciones de la seguridad social (pero no el estatuto de afiliación o el nivel de contribuciones de seguridad social, como es el caso de España). En otros países como Israel, en lo que respecta a la seguridad, el Servicio de Inspección de Higiene tiene la responsabilidad de hacer cumplir la seguridad en el lugar de trabajo, existe allí una clara separación entre el Servicio de Inspección, el cual es parte del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo y el sistema judicial. Sin embargo, existe una interacción cuando el juez participa en las reuniones del comité sobre seguridad y quejas sobre lesiones.

Desde el punto de vista de la administración pública, en algunos países, la inspección del trabajo es responsabilidad de un solo cuerpo de funcionarios públicos, que dependen de una Secretaría que se ocupa de las cuestiones laborales (España). Sin embargo, el trabajo de las inspecciones de trabajo se complementa con el de la inspección de seguridad social (Francia). Italia combina un sistema nacional de supervisión de las condiciones laborales y de empleo, que opera dentro de las competencias del Ministerio de Trabajo y Política Social, con una red de inspecciones locales que vigilan las condiciones de empleo y la seguridad y la salud. En los Países Bajos, el sistema de inspección promueve una combinación de actividades de la seguridad y la inspección de salud con los poderes ejercidos por los organismos a nivel de las autoridades locales, sobre todo cuando inspeccionan pequeñas y medianas empresas en el sector de los servicios, incluyendo el cumplimiento del pago de salarios mínimos.

Los departamentos encargados de la inspección del trabajo pueden ser departamentos únicos que abarcan todos los campos técnicos (Francia y Rumania) o pueden incluir dos o tres entidades que forman parte del sistema administrativo, con competencias distribuidas a partes iguales entre ellas, como es el caso de Hungría y Eslovenia. En estos casos, la coordinación se basa en el concepto de lo que ha llegado a ser conocido como la inspección del trabajo integrada, que implica la participación de las distintas unidades responsables de la inspección del trabajo en las actividades de planificación conjunta y acción conjunta, con el fin de lograr un objetivo común. En última instancia, el objetivo es garantizar la coordinación eficaz de las tareas de gestión, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

Algunos países han especializado la inspección por ramas específicas de la industria, tales como el transporte (Países Bajos) o la minería (Francia, Eslovenia y España).

Muchos países han reestructurado y modernizado la inspección del trabajo, centrandose en la mejora de las inspecciones en el campo de la seguridad y salud y, recientemente, la lucha contra el trabajo no declarado, como

es el caso de Irlanda. Estos cambios se han reflejado en las nuevas normas y estructuras organizativas, así como con lineamientos internos.

Italia reformó su inspección en el año 2004 (Ley No. 124), con el fin de mejorar la coordinación y el intercambio de información entre los diversos organismos involucrados, así como para mejorar sus servicios de asesoramiento.

En otros estados miembros de la UE, las reformas tienen como objetivo mejorar la eficiencia administrativa. Por ejemplo, la República Checa ha establecido una Oficina Central Nacional de Inspección del Trabajo, así como las inspecciones de trabajo regionales, con miras a establecer una autoridad real, y una autoridad central de inspección con una estructura bien definida.

En general, se puede decir que en la mayoría de los países europeos, existe una autoridad central de coordinación de las estructuras regionales y provinciales.

## **6.5 La autoridad central y la descentralización**

Al mismo tiempo, las actuales estructuras administrativas y políticas de los países europeos plantean algunas inquietudes sobre el papel de la autoridad central. Los artículos 1, 4, 5, 6 y 8 del Convenio N° 81 y los artículos 3, 7, 8, 10, 12 y 13 del Convenio N° 129 sobre la inspección del trabajo establecen las normas según las cuales las inspecciones de trabajo, a fin de lograr los objetivos establecidos por estos instrumentos, deben ser bien organizadas y operar eficientemente.

Según estas disposiciones, la inspección del trabajo debe funcionar como un sistema, bajo la supervisión y control de una autoridad central, con la cooperación de otras instituciones públicas o privadas, y la colaboración de los empleadores y los trabajadores o sus organizaciones. A primera vista, el concepto parece reflejar un enfoque muy centralista y muy específico, pero una lectura detallada de la Convención explica claramente estos conceptos.

Es cierto que la Recomendación N° 20 de la OIT sobre la Inspección del Trabajo de 1923 habló de la inspección del trabajo ubicada bajo el control directo y exclusivo de una autoridad nacional central e independiente de las autoridades locales. Sin embargo, el artículo 4 del Convenio N° 81, modifica este concepto mediante la introducción de algunas disposiciones que, a pesar de la reafirmación del principio de una autoridad central, otorga una cierta flexibilidad con respecto a dos cuestiones: en primer lugar, el sistema de inspección del trabajo sólo estará bajo supervisión y control de una autoridad central, en la medida en que sea compatible con las prácticas administrativas en el Estado miembro (pár. 1); en segundo lugar, en el caso de un estado federal, el término "autoridad central" podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada (pár 2).

En efecto, un sistema descentralizado opera bajo diferentes circunstancias y de acuerdo a diferentes criterios, de acuerdo con las competencias y las estructuras de la administración del trabajo existente. En los estados federales, y con independencia de los criterios que puedan haber sido adoptados con respecto a los

servicios especializados de inspección, las competencias se reparten entre las autoridades federales de inspección de trabajo y sus diferentes organismos subordinados, aunque, en algunos países, la inspección puede ser colocada directamente bajo la autoridad de las autoridades federales.

Los problemas asociados con una estructura descentralizada son multifacéticos y de variada naturaleza, a pesar de que un problema común es el relativo a la coordinación de los servicios de inspección en materia de control de la aplicación de la legislación (criterio común). En Austria, por ejemplo (la inspección se creó en virtud de las disposiciones de la Ley de 1974 sobre inspección del trabajo), la Conferencia de Presidentes de las Cámaras de Agricultura indicó<sup>40</sup> que la aprobación de la Ley Núm. 280 de 1980, sobre las condiciones laborales de los trabajadores de la industria agrícola y forestal en un estado federal, condujo a la división de las funciones relacionadas con la vigilancia de la legislación social en estos sectores, dado que las inspecciones provinciales no tienen todavía competencias relacionadas con el sector cubierto por la misma ley, lo cual desde entonces ha correspondido a los servicios de Inspección General del Estado.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la colocación del sistema de inspección en manos de una autoridad central facilita la creación e implementación de una sola política de ámbito nacional en todo el país, fomenta el uso racional de los recursos disponibles y, en particular, reduce al mínimo la duplicación de tareas.

No hay que imaginar que las cláusulas de flexibilidad que se aplican a los estados federales socavan el principio de una sola autoridad central, porque las autoridades de cada estado federal tienen los recursos presupuestarios para llevar a cabo funciones de inspección del trabajo en sus respectivos ámbitos de competencia. El aspecto esencial en este caso es que la información debe ser clara y fomentar la coherencia.

## **6.6 Las funciones de la inspección del trabajo**

La forma en que las inspecciones realizan sus funciones varía mucho de un país a otro, dependiendo de la estructura de la inspección en cada país. La cantidad de tiempo dedicado a las distintas funciones de la inspección del trabajo, las actividades envueltas, además si esas acciones son llevadas a cabo por iniciativa propia de la inspección o en respuesta a una queja, y si el ámbito y estructura de las inspecciones son relativas a la seguridad y salud o comprenden otras condiciones de trabajo.

En general, las inspecciones abarcan todos los sectores de la economía (incluida, específicamente, la inspección específica y especializada), a pesar de que ciertos principios básicos sean respetados, tales como la inviolabilidad del domicilio (en la práctica excluyendo la inspección del servicio doméstico) y la exclusión de las inspecciones del trabajo en las prisiones.

---

<sup>40</sup> ILO: CEACR Observations C. 81 (Geneva, 2007).

Las inspecciones de las áreas de actividad varían con respecto a las competencias implicadas. Hay diferencias significativas entre las inspecciones especializadas, aunque todas ellas abarquen cuestiones de seguridad y accidentes de trabajo. Cuestiones tales como la cobertura y seguimiento de los riesgos psicosociales o problemas ergonómicos constituyen una pequeña parte de sus actividades, y no hay inspección periódica de los riesgos químicos.

La función preventiva de las inspecciones de trabajo deviene cada vez más importante en todos los países. En varios países, por ejemplo en la República Checa, Hungría, Finlandia, Israel y Turquía, la misión tradicional de inspección y cumplimiento, se adelanta en la actualidad en paralelo con la asistencia técnica e información. A pesar de que, las normas relativas al bienestar en el trabajo constituyen la base para las actividades de inspección, y la SST es un área prioritaria de la inspección del trabajo, las sanciones se imponen sólo como último recurso. En otros países, como Rumania, la Inspección General del Trabajo contribuye sistemáticamente a la formulación de políticas, incluida la salud y estrategias de prevención.

Todos los inspectores de trabajo disfrutan de los poderes que les confiere el Convenio N° 81: libre acceso, recolección de evidencia, investigación de accidentes, acceso a los documentos y el derecho a imponer sanciones.

## **6.7 Recursos y medidas**

Un estudio general sobre la inspección del trabajo de la OIT<sup>41</sup> destaca también la importancia vital de la prestación de servicios de inspección, con material y recursos humanos suficientes con el fin de garantizar el funcionamiento eficaz de la inspección y, por lo menos, asegurar que los lugares de trabajo bajo su supervisión sean inspeccionados a fondo y regularmente.

A pesar de que a nivel nacional todos los países necesitan reclutar más personal de inspección, el número de inspectores por cada país varía<sup>42</sup>. En 2007, había entre 45 y 50 inspectores por cada millón de trabajadores en Hungría, los Países Bajos, Eslovenia y España, y 250 inspectores por cada millón de trabajadores en Finlandia e Italia. Sin embargo, esta relación no dibuja una imagen clara, ya que en algunos países, técnicos y personal auxiliar se computan como personal de inspección, o la plantilla de inspección incluye también a los servicios de apoyo técnico. Además, dicha relación general y global no permite la medida precisa de la actividad real de la inspección.

En Francia, en 2006, un inspector fue responsable de 1.087 puestos de trabajo y, en promedio, de 11.006 trabajadores (a pesar del hecho de que el número total del personal empleado por la inspección ha aumentado desde 1996 a 742). En Eslovenia, en 2008, el personal de inspección inspeccionó 11.000 de 95.000 empresas.

---

<sup>41</sup> ILO, General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations, ILC 95th Session, Geneva, 2006

<sup>42</sup> According to the HESA Newsletter: Inspection still a weak link in most national preventive strategies. Special Report. The Community strategy 2007-2012, No. 33, November 2007, page 23. [http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsletter/files/Pages%2023-29%20from%20FINAL\\_News33UK\\_v5-6.pdf](http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsletter/files/Pages%2023-29%20from%20FINAL_News33UK_v5-6.pdf)

En los últimos años, las actividades de la inspección francesa se han centrado principalmente en la lucha contra el trabajo no declarado (trabajo ilegal en virtud de las disposiciones de la ley), fenómeno más frecuente cada año en muchos países de la UE. Es un concepto que abarca una gran variedad de delitos contra las leyes sobre el empleo, así como abusos del derecho de residencia de ciudadanos extranjeros. No sólo son los inspectores encargados de cooperar con los otros órganos del Estado responsables de combatir el trabajo ilegal, como la policía, la gendarmería, el Instituto de Seguridad Social (URSAFF) y las aduanas, sino que también el inspector responsable de una de las dos secciones que forman la inspección del trabajo, actúa como secretario del Comité de Lucha contra el Trabajo Ilegal (COLTI).

Las actividades dentro de este marco claramente ayudan a vigilar la inmigración ilegal, lo cual tiene un impacto en la capacidad de la inspección para realizar sus funciones normales. La asociación profesional de inspectores de trabajo de Francia ha presentado denuncias, tanto a nivel nacional y en la OIT, en relación con el hecho de que su trabajo se centra exclusivamente en el trabajo no declarado, algo que ha dado lugar a problemas éticos y a una excesiva carga de trabajo.

Por otra parte, la inspección francesa tiene ahora una función adicional, en la que se le ha dado nuevas responsabilidades relativas a la resolución de los conflictos laborales. Como resultado de ello, los inspectores del trabajo son regularmente requeridos para intervenir en conflictos laborales o para prevenir conflictos latentes desde su manifestación, sobre todo en determinados sectores estratégicos, los cuales, si fueren paralizados, podrían poner en situación de riesgo la economía de un Departamento Francés (o región administrativa), por ejemplo, un bloqueo que impida el acceso a un puerto, un aeropuerto, o las principales autopistas, etc.

En Finlandia, el SAK y la AKAVA (organizaciones sindicales) estiman que la capacidad de la inspección para cubrir los requisitos de inspección en ciertas áreas de actividad se ha reducido en un 10 por ciento. El Gobierno, sin embargo, cree que la reunión de los distritos operacionales de la seguridad y la salud fue satisfactoria y que las nuevas unidades de inspección son operacionales. Sin embargo, en términos generales, las nuevas misiones son ciertamente más complejas, en vista del hecho de que implican la evaluación, tanto de los aspectos sociológicos como legales del caso. A pesar de las observaciones de los sindicatos, el número de inspecciones llevadas a cabo en Finlandia ha aumentado ligeramente en los últimos años, después de un período de declive, que duró varios años, y ahora se centran en la evaluación de riesgos en el trabajo y en la adopción de medidas apropiadas para hacer cumplir la legislación sobre seguridad y salud.

Recientemente, y presumiblemente como una consecuencia de la crisis económica, algunos países europeos han "congelado" la contratación de nuevos inspectores (Suecia). Por otro lado, países como Italia han creado cientos de nuevos puestos en el período 2008-2009.



No hay un conjunto uniforme de indicadores disponibles para la región que reflejen la eficacia real de los inspectores en relación a su número, y que nos permita medir la eficacia de las estrategias implementadas. No hay duda de que los nuevos métodos para la recopilación y cotejo de los datos son necesarios, y que estos métodos deben basarse en criterios comunes, con el fin de facilitar las comparaciones entre países. Por ejemplo, sólo algunos países han sido capaces de evaluar la probabilidad estadística de las inspecciones en un año determinado, de forma aleatoria. Sin embargo, los programas nacionales deben incluir estos datos, aunque en la actualidad no lo hacen.

En todos los países europeos, la selección y contratación de los inspectores, de conformidad con las disposiciones del Convenio de la OIT N° 81, se basa en criterios profesionales y, en algunos casos, las cualificaciones del solicitante son examinadas (Austria, República Checa, España, Finlandia, Francia, Italia y Rumania). Los candidatos preseleccionados son entrevistados para verificar que poseen las calificaciones necesarias, según lo estipulado en la convocatoria de candidaturas (Finlandia y Suecia).

En términos generales, en la Unión Europea el perfil profesional de los inspectores se focaliza en ingenieros graduados (inspecciones de seguridad y salud) y abogados (inspección en general), seguidos por médicos de salud ocupacional y expertos en higiene, así como ergónomos y psicólogos.

Cada país tiene un sistema de formación diferente y todos ellos han creado diferentes métodos de entrenamiento para la formación profesional de los nuevos inspectores, que en general combinan la formación teórica y práctica. A pesar de que la formación puede ser estructurada para asegurar un progreso constante hacia sus objetivos, en algunos países se mantiene lejos de ser un proceso sistemático, un sistema actualizado con recursos suficientes que sean apropiados con respecto a las condiciones específicas en ese país. Solo en el ámbito del empleo, el rango de los períodos de formación van desde 3 a 24 meses y unos pocos países cuentan con una escuela de formación para inspectores del trabajo.

En Francia, el bien conocido INTEFP (Instituto Nacional del Trabajo) en Lyon, es la institución central encargada de la formación regular de los inspectores. Este modelo se ha introducido recientemente en otros países como Rumania y España. El programa de formación es, en términos generales, el mismo para los inspectores técnicos como para inspectores generales o de trabajo y sólo unos pocos países cuentan con cursos específicos para los inspectores que se especializan en ciertas áreas técnicas, como en el caso de los ingenieros y expertos en higiene de Austria, Finlandia, Israel, Eslovenia y Suecia. Sin embargo, capacitación específica sobre los tópicos individuales se da a los “inspectores especialistas”. Por ejemplo, en el caso del trabajo no declarado, si existieren dos unidades de inspección, el responsable de la relación de trabajo será el único en beneficiarse de la formación.

En algunos países, el proceso de capacitación está diseñado para culminar con las pruebas de competencia. Este es el caso de Austria, Finlandia, Francia y Suecia, donde el proceso de formación a veces termina con una entrevista y un

informe adicional (Francia), una evaluación escrita por el personal de categoría superior (Italia) o un seguimiento de los trabajos de los capacitados (España).

La mayoría de los países suscriben la idea del aprendizaje permanente, sin embargo, es difícil encontrar un programa de formación a la medida para el personal de inspección. En cambio, la formación consiste en cursos *ad hoc*, que se refieren a prioridades específicas o campañas.

## **6.8 Las visitas de inspección**

Se cree que menos tiempo se dedica a las visitas reales a las empresas que en las actividades administrativas en su conjunto, ya sean tareas administrativas relacionadas con investigaciones o labores adicionales. Esto puede entrar en conflicto con el papel central de la inspección del trabajo (y, hasta cierto punto, con los principios del Convenio N° 81).

No hay datos cuantificables disponibles sobre el tiempo empleado en la redacción de informes, documentos y procedimientos legales, reuniones y discusiones con otras autoridades administrativas o sobre el tiempo dedicado a tratar con el público y sobre las actividades de consulta, participación en los debates o la difusión de información. En una evaluación interior reciente de la UE<sup>43</sup> sobre el modelo sueco, se estimó que los inspectores pasaron más de un 40 por ciento de su tiempo fuera de la oficina, y que con frecuencia utilizan el teléfono para obtener información y para el seguimiento sobre las medidas propuestas. Sin embargo, los asesores creen que aún menos tiempo real se dedicó a visitas (alrededor del 25 por ciento) debido a la carga administrativa.

Es importante para el continuo proceso de cambio legislativo en Europa incluir el tiempo suficiente para evaluación y adaptación. De hecho, con más funciones y obligaciones legales de control asignadas a los servicios de inspección, más tiempo deberá estar disponible para la evaluación y la adaptación. Países como Francia y España estiman que las visitas (en todas sus formas) ocupan menos de la mitad del tiempo de trabajo del personal de inspección.

La mayoría de las inspecciones se llevan a cabo en respuesta a denuncias de particulares (en Rumania, por ejemplo, esto es un 30 por ciento de los casos)<sup>44</sup> o en las campañas planificadas, y muy pocas se llevan a cabo a propia iniciativa de la Inspección. Por otra parte, muchos países parecen estar a favor de lo que se conoce como vigilancia "preventiva", la cual no implica sanciones.

En Francia, en 2009, 72,18 por ciento de las acciones resultaron en observaciones y sólo el 2,9 por ciento dio lugar a un informe de una violación directa de regulaciones. En Italia, en 2009, se suspendieron las operaciones en 1.781 casos, es decir, en el 7 por ciento de todas las inspecciones. Mientras tanto, 170.249 órdenes de cumplimiento de seguridad y salud fueron emitidas, es decir, 15 por ciento de todas las inspecciones.

---

<sup>43</sup> Information provided by the SLIC.

<sup>44</sup> See OECD: Employment Outlook (Paris, 2008), page 117.

En Rumania, las autoridades nacionales han creado, como una medida específica de prevención, los reglamentos internos, que establecen que la primera visita a un empleador (y en particular a una nueva compañía) será a los efectos de la recopilación de información y consulta.

La mayoría de las visitas programadas (alrededor del 60 por ciento) siguen una evaluación de riesgos a nivel central que se utiliza para identificar los sectores y las empresas a ser inspeccionadas. La evaluación del riesgo también se centra en la seguridad y la salud<sup>45</sup>, aunque un número cada vez mayor de campañas *ad hoc* abordan la cuestión del trabajo no declarado.

Las campañas son un método extendido usado en una gran mayoría de los países, y en muchos de ellos se puso en marcha en respuesta a las prioridades establecidas para alcanzar objetivos comunes.

## **6.9 Las sanciones y los mecanismos de seguimiento**

Uno de los principales obstáculos para la efectividad de las inspecciones, según lo indicado por la mayoría de los interlocutores sociales<sup>46</sup>, es la eficacia y el efecto disuasorio de las sanciones impuestas por los inspectores. Esta preocupación también se refleja en los informes anuales de inspección. Las sanciones administrativas suelen imponer multas que se canalizan con destino a los fondos públicos. Sin embargo, cuando las sanciones envuelven a los procedimientos judiciales, los resultados son muy diferentes (muy pocos procedimientos concluyen en un resultado definitivo sin posibilidad de apelación), lo cual -en muchos casos- conduce a dudas sobre su eficacia. Además, en muchos países la vía judicial es lenta y potencialmente costosa.

La suma total de lo recaudado a nivel nacional por las multas administrativas no siempre es significativa aunque, en algunos casos, puede tener un efecto disuasorio real a nivel individual. Por ejemplo, en Rumania, 83.693 empresas fueron inspeccionadas en 2006, produciéndose 60.979 sanciones por importe de 90.069.310 RON (Leu rumano). Por otra parte, de los 43 procesos penales relacionados con el empleo y asuntos de menores iniciados en 2006, 40 se ventilaron ante los tribunales, aunque para septiembre de 2007, ninguna sentencia definitiva sin apelación había sido adoptada.

Conscientes de que las multas eran insuficientes, países como Irlanda revisaron y aumentaron sus multas, reformando en 2005 la legislación en materia de infracciones. Acuerdos concernientes a determinados tipos de sanciones se adoptaron también en Francia, Italia, Países Bajos, República Checa y Turquía.

Algunos países han establecido formas específicas de colaboración entre la inspección y las autoridades judiciales, con el fin de garantizar que las acciones de la inspección del trabajo sean efectivas. En Francia, la Dirección General del Trabajo ha establecido una agencia de monitoreo para supervisar las actuaciones judiciales como consecuencia de actos de la inspección, que no sólo recopila

---

<sup>45</sup> Most activities in Europe focus on safety and health (2/3), although this is a logical consequence of EU directives in this field.

<sup>46</sup> HESA, op. cit.

información relativa a los procedimientos administrativos y penales, sino que también gestiona la colaboración con el Ministerio de Justicia, a fin de garantizar un mejor seguimiento de los casos presentados.

En algunos países, los sistemas judiciales y administrativos están integrados. En Austria, por ejemplo, los procedimientos administrativos que dependen de los tribunales *ad hoc* vinculan a la inspección, la cual, por tanto, está autorizada a presentar sus argumentos antes de que el Tribunal se haya pronunciado y a apelar contra cualquier decisión, procedimientos paralelos también existen cuando se trata de violaciones del Código Penal. Este proceso aplica las disposiciones del Código Penal y el proceso se inicia cuando los inspectores de trabajo presentan documentos e informes ante el Departamento de Investigaciones Penales o ante la Fiscalía. En cualquier caso, los tribunales deberán informar a los servicios de inspección del final de cualquier procedimiento, pero no la decisión del tribunal.

La CEACR de la OIT, en sus observaciones generales sobre el Convenio N° 81 en el 2008, indicó que la eficacia de las medidas vinculantes adoptadas por la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que las autoridades judiciales procedan frente a los casos que les son referidos a ellas o por recomendación de los inspectores de trabajo. Esto es, por lo tanto, indispensable para un acuerdo a ser establecido mediante el cual la información relevante pueda ser enviada a la Inspección del Trabajo para que se puedan lograr dos cosas: (i) Habilitación para poder revisar donde fuere necesario, los criterios para la evaluación de situaciones en las que, con el fin de poner fin a una violación, sería más apropiado utilizar otros medios, además del enjuiciamiento en los tribunales o la recomendación de acciones legales, (ii) ser capaz de tomar medidas para aumentar la sensibilización de los jueces respecto de las funciones complementarias de los tribunales y la inspección del trabajo, respectivamente, en la consecución de los objetivos comunes de ambas instituciones y en el ámbito de las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores.

La CEACR también sugiere "la cooperación efectiva" entre los servicios de inspección del trabajo y el sistema de justicia que se puede lograr a través de la adopción de disposiciones legales, la aplicación de medidas educativas y el intercambio de información. Por ejemplo, la legislación podría definir: i) los casos en que el representante del ministerio público, o bien puede emitir una advertencia a la entidad responsable de una violación o, en un plazo razonable, referir informes de violaciones de los inspectores de trabajo a la autoridad judicial competente, (ii) los casos en que los inspectores de trabajo pueden solicitar una actuación judicial para dar fuerza ejecutiva a las multas administrativas, y (iii) los casos en que sanciones provisionales inter-diarias podrán imponerse, por incumplimiento, hasta que se haya dado efecto a las medidas ordenadas por el inspector del trabajo. Por ejemplo, en Irlanda, la ley autoriza a las autoridades laborales para publicar los nombres de las empresas y las personas condenadas en los tribunales, junto con la razón de las condenas, haciendo esta información accesible a la inspección del trabajo, lo cual a su vez permite a las autoridades centrales hacer buen uso de estos datos.

Del mismo modo, ciertos mecanismos están orientados a fortalecer la naturaleza punitiva de las sanciones impuestas, mediante su publicación. Un

ejemplo está dado por España, donde las sanciones pueden ir acompañadas de una decisión de publicar los casos de infractores reincidentes, y cuál supone infracciones graves o muy graves. Por otra parte, en Italia, las sanciones también pueden ir acompañadas de una prohibición de participar en las licitaciones públicas. En un buen número de países europeos, las sanciones pueden incluir incrementos en las primas de seguros y el retiro de los permisos y la suspensión o revocación de la licencia de explotación de la empresa.

## **6.10 Accidentes de trabajo y su tasa.**

Una de las prioridades de la inspección del trabajo es reducir el número de accidentes en el trabajo. Por ejemplo, en Europa, la estrategia de salud y seguridad y la estrategia de salud para el período 2007-2012 establecen el objetivo de reducir los accidentes laborales en un 25 por ciento. Aunque se ha avanzado en este sentido, aún queda mucho por hacer para lograr este objetivo. Según la OIT, hay cerca de 150.000 accidentes de trabajo en todo el mundo todos los días. De acuerdo con la Agencia Europea de Salud y Seguridad Ocupacional y Salud, los accidentes de trabajo causan 167.000 muertes al año, sólo en Europa al año, y el número promedio de días de ausencia del trabajo está entre 13 y 71 días por accidente.

Es importante tener en cuenta que la tasa de accidentes está directamente relacionada con las condiciones de trabajo y con los tipos de contratos en el lugar de trabajo. Esto es lo que se desprende de los informes nacionales de países como Austria, República Checa, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Rumania y Turquía. Una investigación sobre las condiciones de trabajo reveló que la tasa de accidentes que envuelve la participación de los trabajadores en las empresas de trabajo temporal fue mucho más alta si se compara con la media del país en su conjunto, y que para los aprendices, la tasa fue incluso aún mayor.

## **6.11 La colaboración con los interlocutores sociales**

La importancia de una sólida colaboración entre la inspección y los interlocutores sociales siempre se ha destacado (especialmente sobre todo en relación a garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales).

Como la Comisión de Expertos señaló en su estudio general de 2006 sobre inspección del trabajo, "la inspección del trabajo puede alcanzar sus objetivos solo si se adoptasen las medidas adecuadas por la autoridad competente para promover la colaboración efectiva de los empleadores y los trabajadores en sus actividades"<sup>47</sup>. Algunos países europeos han creado un órgano de consulta nacional tripartito con amplias competencias, para abordar las cuestiones relacionadas con el trabajo, en el marco de la colaboración, entre trabajadores y las organizaciones de empleadores y de la inspección del trabajo, en el campo de la seguridad ocupacional y la salud.

---

<sup>47</sup> ILO: General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations, ILC 95th Session, Report III (Part B), Geneva.

Sin embargo, es más frecuente a menudo el caso de que los consejos nacionales tripartitos estén preparados para examinar a fondo las cuestiones relativas a la seguridad y salud en la industria y el comercio, como es el caso en varios países.

La cooperación interinstitucional y la colaboración con los interlocutores sociales también pueden adoptar otras formas. En Finlandia y Suecia, los inspectores suelen enviar cartas a los trabajadores y a los empleadores de una empresa determinada, señalando lo que indica el programa y los objetivos de las inspecciones, y requiriendo observaciones. Las respuestas recibidas se tendrán en cuenta en la planificación de las inspecciones y el establecimiento de requisitos técnicos. Muchos folletos y documentos contentivos de información son distribuidos durante las visitas.

Varios países también han adoptado una serie de medidas concretas, con la participación de los interlocutores sociales, en el campo del trabajo no declarado, como en España, Francia, Italia y Rumania.

Muchos países cuentan con comités que se ocupan de cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en determinados tipos de establecimientos o empresas (por ejemplo, las comisiones mixtas establecidas en Francia, Italia y Rumania).

En una determinada empresa o establecimiento, la colaboración entre la inspección y los interlocutores sociales con frecuencia se establece gracias al contacto, continuo o esporádico, con los trabajadores designados y con los delegados de seguridad. En Finlandia y Suecia, en los lugares de trabajo con más de cinco empleados, los trabajadores deben elegir por lo menos un empleado que puede solicitar que el empleador adopte las medidas necesarias para garantizar un ambiente de trabajo satisfactorio, desde el punto de vista de la seguridad y salud. Este representante también podrá consultar a las autoridades encargadas de vigilar el medio ambiente de trabajo, si los requerimientos efectuados o las solicitudes presentadas no se implementan o si hay demoras. Si hay algún peligro inminente, el representante puede solicitar la suspensión del trabajo hasta que las autoridades tomen una decisión sobre el caso, o puede ordenar a los trabajadores no realizar el trabajo que el empleador solicite, si se viola una decisión tomada por las citadas autoridades.

En varios países nórdicos de Europa, los sindicatos desempeñan un papel más activo en la "inspecciones" y, en ciertos casos, están en capacidad de solicitar más amplios poderes para tomar acciones preventivas en el ámbito de la prevención. De este modo, en ciertos lugares y en el caso de peligro inminente, los representantes de los trabajadores tienen el derecho colectivo de suspender las actividades de una empresa.

## **7 Experiencias en Asia**

El sistema de inspección del trabajo en Asia (es decir, Japón, Nueva Zelanda y Taiwán) se ha considerado esencial para la aplicación de la legislación laboral. La dificultad, sin embargo, ha estado en la falta de suficientes recursos presupuestarios y humanos. En la actual situación económica, es poco probable

que este problema sea pronto solventado a través de la asignación de más fondos y de personal para la inspección del trabajo.

## **7.1 El ámbito de la Inspección del Trabajo**

### **7.1.1 El mandato de los Inspectores de Trabajo**

En Japón, la inspección del trabajo es responsable de asegurar el cumplimiento de la Ley de Normas del Trabajo de 1947 (*Labour Standards Act of 1947*), la cual prevé indicación clara de las condiciones de trabajo, aviso previo de los despidos, métodos de pago de los salarios, horas de trabajo, períodos de descanso, días libres, vacaciones anuales pagadas, los reglamentos para la protección de los menores y las mujeres, incluyendo la licencia de maternidad, reglas de trabajo y otras materias. Los inspectores del trabajo tienen también otros importantes poderes que le confieren la Ley de Salarios Mínimos de 1959 y la Ley de Seguridad Industrial y Salud de 1972<sup>48</sup>. La Ley sobre garantía de pago de salarios de 1976<sup>49</sup> es igualmente ejecutable por los inspectores del trabajo. La Ley de trabajos industriales de 1970 (*The Industrial Homework Act*) faculta a las autoridades de la inspección del trabajo. Más recientemente, el mandato de la inspección del trabajo se amplió en 2008<sup>50</sup>. La determinación de si las lesiones o enfermedades de los trabajadores resultan de su empleo y por consiguiente deben ser compensados por virtud de la Ley de Seguros Compensatorios de Accidentes Industriales, después de haber sido efectuada por el personal administrativo del Ministerio de Trabajo, entran en el ámbito de la inspección del trabajo. Con el propósito de supervisar la salud y seguridad industrial, incluidas la investigación sobre maquinarias de investigación, tales como grúas y calderas, el personal técnico del Ministerio de Trabajo ha sido asignado a las oficinas de la Inspección del Trabajo. La idea principal detrás de esto es establecer un sistema de administración apropiado, teniendo en cuenta la estrecha relación entre el mandato de la inspección del trabajo, y el de la salud y seguridad industrial y los accidentes industriales<sup>51</sup>.

En otro país, como Nueva Zelanda, el sistema de inspección del trabajo se establece por la Ley de relaciones laborales de 2000 (ERA) y administrado por el Departamento de Trabajo. Los inspectores del trabajo son responsables de la vigilancia y el cumplimiento de ciertos derechos mínimos del trabajo, incluidos los relativos a la licencia anual, licencia por enfermedad, permiso parental, los días festivos y los salarios. En este sentido, cabe señalar que una división separada de la inspección del trabajo está dedicada a los problemas de salud y seguridad. Por otra parte, no hay otras agencias involucradas con la vigilancia, control o la aplicación de la legislación laboral.

---

<sup>48</sup> The Pneumoconiosis Act of 1960, the Act on Special Measures concerning Carbon Monoxide Poisoning Caused by Coal Mine Accidents of 1967, and the Working Environment Measurement Act of 1975 can also be listed.

<sup>49</sup> This act obliges employers to take certain preservative measures for workers' savings entrusted to the employers and workers' retirement allowances.

<sup>50</sup> The description on this reform is based on the opinions expressed by some members of the Zenrodo, a trade union representing officials of labour ministry. See [http://www.zenrodo.com/press/mff/mff\\_1002\\_01.html](http://www.zenrodo.com/press/mff/mff_1002_01.html) (last accessed 10 December 2011)

<sup>51</sup> This description of the reason is based on the explanation of the Ministry of Health, Labour and Welfare.

### **7.1.2 La estructura de las competencias de la Inspección del Trabajo**

En la mayoría de los países de Asia, hay una sola Inspección del Trabajo nacional que coordina las actividades y las políticas aplicadas a nivel regional / prefectura / distrito. Por ejemplo, en Japón, en cada prefectura, hay varias Oficinas de empleo de Inspección de Normas del Trabajo supervisadas por la Prefectura de la Oficina del Trabajo. Esta Oficina es una rama local del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social. Un inspector de trabajo es asignado a la Oficina de Trabajo de la Prefectura para servir en una de las Oficinas de Inspección de Normas del Trabajo, bajo la supervisión de dicha Oficina.

### **7.1.3 Sistema de inspección especializado**

La Ley Taiwanesa de Inspección del Trabajo tiene un amplio rango de cobertura en todos los sectores industriales y actividades, pero hay algunas regulaciones especiales para determinados campos, tales como la minería, fabricación de plaguicidas, fabricación de petardos y de pólvora, *containers* de alta-presión y petroquímicos. Esto también se aplica en Japón, donde hay inspectores especiales que controlan la seguridad en la minería, así como los inspectores de trabajo marítimos.

## **7.2 Sanciones**

En un buen número de países asiáticos, los inspectores de trabajo tienen la autoridad para ordenar la suspensión de uso en relación con la seguridad industrial y la salud; y, además, llevan a cabo el deber de trabajar como agentes de la policía judicial.

### **7.2.1 Sanciones**

En Japón, por ejemplo, una es la orden de suspensión de uso (la Ley de Seguridad Industrial y Salud de 1972, art. 98). Los inspectores del trabajo pueden ordenar a los empleadores tomar las medidas necesarias para prevenir los accidentes industriales, incluyendo el cese del trabajo, suspender o alterar el uso de los edificios, total o parcialmente, en un caso en donde las medidas de seguridad, como las exigidas por la Ley de Seguridad Industrial y Salud, no se hayan tomado<sup>52</sup>.

Cuando los inspectores de trabajo dictan dicha orden, ellos están sometidos a las leyes administrativas. Dado que estas órdenes entran en la categoría de disposiciones administrativas, las cuales cambian la situación o estatus jurídico de las partes interesadas, las razones de cada disposición adversa a tales

---

<sup>52</sup> A person who has violated this ordinance shall be punished by imprisonment with work of not more than 6 months or by a fine of not more than 500,000 yen (the Industrial Safety and Health Act, art.119 item.2). Another example is the order to suspend the use of, or alter, a dormitory attached to an enterprise, in a case where the dormitory is in the violation of the safety and health standards (the Labour Standards Act, arts. 96-3 and 103). A person who has violated this ordinance shall be punished by imprisonment with work of not more than 6 months or by a fine of not more than 300,000 yen (the Labour Standards Act, art. 199 item.2).



disposiciones (la Ley de Procedimiento Administrativo de 1993, art. 14) se deben indicar. Como en la práctica administrativa, un formulario normalizado para la orden de suspensión debería existir. De esta forma, un inspector de trabajo establece las disposiciones que un empleador ha violado, las medidas pertinentes que el empleador debe tomar para remediar la infracción, así como el plazo dentro del cual tales medidas deben ser tomadas. La información sobre los recursos administrativos y judiciales se imprime en este formulario estandarizado. La notificación anticipada no es requerida al emitir esta orden. Sin embargo, los casos en los que cada inspector de trabajo puede ejercer esta autoridad con efecto inmediato, se limitan a los de peligro inminente, aparte de esto, la autoridad sólo se da a los Jefes de las Oficinas de Trabajo de Inspección de Normas del Trabajo y a los directores de la Oficina del Trabajo de la Prefectura.

Aparte de estas órdenes, el proceso penal se puede recomendar contra los empleadores por los inspectores de trabajo. Las multas y penas de prisión<sup>53</sup> pueden ser impuestas por el tribunal después de que el fiscal interponga una acusación formal en contra de un empleador. En relación con esto, los inspectores de trabajo pueden ejercer las funciones de policía judicial en virtud del Código de Procedimiento Penal (la Ley de Normas Laborales, art. 102). A los inspectores del trabajo se les concede autoridad para llevar a cabo un arresto, un decomiso, y para enviar documentos sobre el caso a los fiscales. Las normas de procedimiento penal deben ser observadas a todo lo largo de este proceso.

En la práctica administrativa, se dice que los inspectores de trabajo dan seguimiento a los expedientes de los casos, de acuerdo con ciertos criterios. El caso típico sería donde la muerte de un trabajador fue causada por un accidente de trabajo, y un inspector de trabajo, en el curso de la investigación de las causas de este accidente de trabajo, identifica serias infracciones de la Ley de Seguridad Industrial y Salud.

### **7.3 Asesoramiento de la Inspección**

En Nueva Zelanda, la Ley de Relaciones Laborales de 2000 (ERA) dispone que los inspectores de trabajo deben

- tomar todas las medidas razonables para garantizar que los derechos mínimos de los empleados sean cumplidos;

---

<sup>53</sup> Fines or imprisonment with work can be imposed on the person who has violated the provisions of the Labour Standards Act, for example. The penalty is set in accordance with the provisions which the employers have breached. The most severe punishment can be imposed against the forced labour (the Labour Standards Act, art.5). A person having violated this provision is punished by imprisonment with work of not less than one year and not more than 10 years or a fine of not less than 200,000 and not more than 300,000 yen. The second most severe punishment is imprisonment with work of less than 6 months or a fine of not more than 300,000 yen. This punishment can be imposed on a person who has violated, for example, the provisions on maximum working time (art. 32). The lightest punishment is a fine of less than 300,000 yen (art. 120). This can be imposed, for instance, on a person who does not indicate working conditions to the worker, and thus has violated the provision of Article 15. This punishment shall be also imposed on a person who has refused, impeded or evaded an inspection by a labour standards inspector, a person who has not replied or has made false statements in response to questioning by a labour standards inspector, or a person who has not submitted books and records or has submitted books and records containing false entries to a labour standards inspector.

- apoyar a los empresarios, empleados y otras personas en el cumplimiento de los derechos laborales mínimos, proporcionando información y educación;
- prevenir el incumplimiento de las leyes pertinentes asistiendo a los empleadores para implementar los sistemas y prácticas que cumplan con los derechos laborales mínimos;
- ofrecer otros servicios que ayuden a los empleadores y a los empleados, de manera efectiva y con prontitud a resolver los problemas de la relación laboral: sección 233A.

La función consultiva se destaca también en el sistema japonés que la denomina "recomendación para la corrección". Esta última se inicia con las visitas de inspección realizadas por los inspectores de trabajo<sup>54</sup>. Durante la inspección, ellos entregan una forma escrita, en la cual recomiendan a los empleadores corregir la violación de las disposiciones de la Ley de Normas Laborales (u otros actos, en su caso). Para esta recomendación de corrección, parece que hay una forma estandarizada, donde los inspectores de trabajo rellenan los artículos violados, los asuntos violados y el plazo límite para rectificar la situación. Esta forma especifica el nombre y el título de los inspectores de las normas laborales.

Un empleador habiendo recibido una carta de recomendación para corrección es requerido en la práctica para presentar un informe al inspector del trabajo. Los inspectores de trabajo llevarán a cabo una inspección adicional, en los casos, por ejemplo, donde delitos graves han sido encontrados. Esto es llamado "Re-inspección".

#### **7.4 Defensa y apelación**

Según este sistema, las órdenes descritas anteriormente, que se caracterizan como disposiciones administrativas, están acompañadas por los procedimientos de apelación. Un empleador que reciba tal orden puede apelar para su revisión por el Ministro de Salud, Trabajo y Bienestar Social. Esto debe hacerse dentro de los 60 días a partir del día en que el empleador conoció de la orden. La demanda podrá interponerse exigiendo también la revocación de la orden, dentro de 6 meses desde el día en que el empleador conoció de la misma. Las posibilidades de las revisiones administrativas y judiciales deberán indicarse claramente en la escritura.

Por otro lado, la recomendación para la corrección, que es de carácter voluntario, no está sometida a ninguna revisión.

---

<sup>54</sup> In practice, there are several types of labour inspection: regular inspection, which is carried out at the initiatives of labour inspectors, inspection carried out in a response to work-related accident or disease, and inspection in response to a complaint of the worker.

## **7.5 Condiciones de servicio**

### **7.5.1 El número de Inspectores de Trabajo**

En Japón, 3.970 personas se desempeñaron como inspectores de trabajo para el 31 de marzo 2011<sup>55</sup>. El número de inspectores del trabajo ha ido en aumento, en 2004, ese número era de 3.752. Sin embargo, sólo menos del 3 por ciento de los establecimientos sujetos a la inspección del trabajo fueron supervisados a través de visitas de inspección en 2006 (115.993 / 4.087.519) Por tanto, no puede decirse que un número suficiente de inspectores de trabajo existen para hacer cumplir la legislación laboral efectiva. En Nueva Zelanda, en julio de 2008, había 189 inspectores de trabajo, de los cuales 156 eran inspectores de salud y seguridad. En Taiwán, según la última cifra en 2008, había 309 inspectores en total.

### **7.5.2 Contratación y formación de la Inspección de Trabajo**

En general, en los países asiáticos los que han terminado o están a punto de culminar sus estudios universitarios están calificados para solicitar un examen para aplicar a un puesto como inspector de trabajo. Las personas que tengan títulos de tales calificaciones, si pasan las pruebas escritas y las entrevistas especiales, pueden obtener puestos de inspectores de trabajo. Uno de esos exámenes escritos evalúa el conocimiento de los candidatos en general. El otro es especializado: los candidatos pueden elegir uno de los siguientes dos tipos: uno examina a los candidatos, principalmente, sobre su conocimiento de leyes laborales, sociología y economía; el otro examina a los candidatos, principalmente sobre el conocimiento de la ingeniería. Por ejemplo, en Japón en 2011, según la página web del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social, se planificó contratar a un centenar de personas de entre los candidatos que toman la prueba de derecho, mientras que veinte personas de los que tomaron la prueba de ingeniería<sup>56</sup>.

En Japón, los inspectores de trabajo tardan tres meses para el curso de formación básica durante el primer año. Se centran en las leyes laborales, el derecho penal, procedimientos penales, de seguridad industrial y salud, las prácticas de inspección del trabajo y las funciones como oficiales de policía judicial, incluyendo la investigación de los sospechosos. Ellos toman un curso de capacitación de tres semanas durante el segundo año. Esta formación se centra en la seguridad industrial y salud, y la indemnización de los trabajadores por accidente. En el curso del desarrollo de una carrera, los inspectores del trabajo reciben una formación adicional. Estos cursos de capacitación mencionados se llevan a cabo en la Universidad del Trabajo del Instituto Japonés de Política Laboral y Formación.

Los inspectores del trabajo gozan de una garantía de permanencia. El consentimiento del Consejo Inspector de Normas del Trabajo se requiere para el despido de un inspector de las normas laborales (Ley de Normas Laborales, art. 97 par. 5).

---

<sup>55</sup> This description is based on the explanation of the Ministry of Health, Labour and Welfare.

<sup>56</sup> The outline of the examination for prospective labour standards inspectors in 2011, at: [http://www.mhlw.go.jp/general/saiyo/230201\\_2kantokukan.pdf](http://www.mhlw.go.jp/general/saiyo/230201_2kantokukan.pdf) (last accessed 10 December 2011).

En otro país como Taiwán, los inspectores son reclutados por exámenes especiales. Ellos se convertirán en funcionarios públicos una vez que pasen el examen. Hay dos formas de entrenamiento, una es una formación previa al empleo, y la otra es en el puesto de trabajo. Los candidatos para estos exámenes requieren tener un título universitario en ciencias, ingeniería, medicina, agricultura, trabajo, sociología, derecho o administración.

En el sistema de Taiwán, también existe una figura denominada "agente de la inspección del trabajo", lo que significa que una persona que tenga una tarjeta de identificación de delegado de inspección está autorizada para llevar a cabo la inspección. Dichos agentes de inspección del trabajo no son funcionarios públicos. Sin embargo, ellos están calificados por formación previa al empleo o a través de la validación dada por las autoridades nacionales, en caso de que quieran unirse a una carrera plena como inspectores del trabajo.

## **7.6 Prevención prevista por la legislación**

En relación con la seguridad y la salud, el control preventivo ejercido por la Inspección de Trabajo está previsto en la legislación de varios países asiáticos. Por ejemplo, en Japón el Artículo 88 de la Ley de Seguridad Industrial y Salud establece que el empleador al hacer un plan para instalar, mover o alterar la estructura principal de los edificios o maquinarias, deberá notificar al Jefe de la Oficina de Normas del Trabajo competente, a más tardar, con 30 días de anticipación a la fecha de inicio de esos trabajos. En caso de que se efectúe una notificación conforme a la disposición, y el Jefe de la Oficina de Normas Laborales identifique las violaciones de las disposiciones jurídicas del acto, se podrá ordenar al empleador suspender el inicio de la obra o alterar dicho plan.

En la mayoría de los países, las inspecciones de trabajo organizan reuniones de información y asesoramiento sobre las leyes laborales, especialmente sobre las nuevas modificaciones. En otros casos, las causas de los accidentes laborales de trabajo y las medidas de prevención son materias de capacitación para los empleadores, especialmente en aquellos sectores donde hay un aumento de los accidentes laborales. Los empleadores pueden ser contactados a través de una asociación en su industria.

Cada vez más y más la llamada "auto-inspección" se está llevando a cabo a iniciativa de cada autoridad local. Por ejemplo, en Japón, la Oficina de Trabajo de la Prefectura o la Oficina de Inspección de Normas Laborales envían un cuestionario sobre el cumplimiento de la legislación laboral de cada establecimiento en una industria específica. Los empleadores no están obligados a responder. Corresponde a las Oficinas de Inspección de Normas Laborales analizar los resultados obtenidos a través de la recolección de los cuestionarios. Este análisis se toma en consideración a la hora de que las Oficinas de Inspección de Normas Laborales establecen su política sobre inspección. Además, esto puede dar a los empleadores la oportunidad de comprobar el cumplimiento de las leyes laborales, y también actúa como una guía sobre la mejora de las condiciones de trabajo de una manera similar a la "orientación colectiva", como se mencionó anteriormente.

## **7.7 La cooperación con los interlocutores sociales**

La cooperación con los interlocutores sociales es generalmente consistente, sobre todo cuando la inspección del trabajo trata cuestiones de SST. Por ejemplo, en Japón, un Plan de Prevención de Accidentes Industriales, que establece las principales medidas para la prevención de accidentes de trabajo, se formuló después de oír la opinión del Consejo de Política Laboral (un órgano tripartito: De la Ley de Seguridad Industrial y Salud, artículo 6) y se acordó para el período 2008-2012.

## **7.8 La cooperación entre la inspección del trabajo y el poder judicial**

La disminución de los casos que se envían a los fiscales, pero no son procesados (o no resultan en una sentencia), al final, permitiría a los inspectores del trabajo aprovechar su tiempo y energía de manera más eficiente. En este sentido, mejorar la documentación aumentaría las perspectivas de una sentencia de culpabilidad. Para este fin, algunas medidas pueden ser posiblemente adoptadas en la región. Una de las medidas podría ser promover las interacciones entre los inspectores del trabajo y los fiscales. En la práctica, se dijo, que los fiscales que han referido los casos de los inspectores de trabajo a veces solicitan a estos preparar un escrito suplementario. Otra medida podría ser la de exigir a los tribunales proveer un inspector de trabajo con seguimiento sobre el caso que el inspector ha enviado a la fiscalía. De hecho, la Oficina de Normas de la Inspección del Trabajo, de alguna manera, es generalmente informada de la decisión definitiva<sup>57</sup>.

También en Taiwán, las relaciones entre el poder judicial y la inspección del trabajo son buenas, efectivas y de larga data y no hay problemas significativos. La competencia de la jurisdicción se divide entre la justicia ordinaria y las instituciones de empleo especializadas. En este sentido, vale la pena mencionar que los procesos de seguridad y salud se ventilan ante el Tribunal (la Corte) de Distrito con apelaciones ante la Corte Superior, con la casación sobre puntos de derecho ante el Tribunal de Apelaciones y los Tribunales Supremos. Las cuestiones relativas a otras materias (tales como las condiciones mínimas de trabajo) son llevados a la Dirección de Relaciones Laborales y deben ser procesadas en el Tribunal Laboral. Una vez más, sólo se permiten apelaciones sobre cuestiones de derecho ante el Tribunal de Apelaciones y Tribunales Supremos.

## **7.9 Deficiencias**

En general, se señaló que algunos empleadores no muestran una actitud de cooperación con los inspectores de trabajo, rechazan encontrarse con los inspectores durante las visitas de inspección; y no obedecen, por ejemplo, en Japón, a las recomendaciones de corrección realizadas. Esto puede ser debido a la falta de autoridad absoluta de los inspectores en el sistema japonés.

---

<sup>57</sup> This was confirmed by the explanation of the Ministry of Health, Labour and Welfare.

También en Taiwán existen varias deficiencias: el número de inspectores no es suficiente; los recursos financieros no son los adecuados, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Inspección del Trabajo los inspectores no pueden tomar ninguna decisión final (lo que implica un largo procedimiento administrativo), el énfasis es sobre los asuntos de SST y no tanto sobre las relaciones laborales y de empleo, los recursos de inspección de las diferentes autoridades están desigualmente distribuidos.

### 7.10 Las reformas actuales

Hay pocas reformas en curso en la región. Sin embargo, en Japón recientemente una reforma se ha introducido bajo la denominación de "equipo de inspección"<sup>58</sup>. Los inspectores del trabajo estaban acostumbrados a hacer las visitas de inspección solos. Desde 2011, esta práctica fue cambiada. Dos o más inspectores de trabajo forman un equipo, en ciertos casos (por ejemplo, en el caso de inspección de establecimientos de gran tamaño). Esta forma de inspección fue introducida con el fin de abordar cuestiones cada vez más complicadas, por ejemplo, el control adecuado de las largas horas de trabajo y de las excepciones, para fortalecer el sistema de inspección.

Al mismo tiempo, un nuevo método de inspección se ha introducido también para los establecimientos que tienen problemas en sus condiciones de trabajo, incluidos los establecimientos de pequeño tamaño y las empresas de *catering*. De acuerdo con este método, la inspección del trabajo se realiza primero a través de la auto-inspección, seguido por una inspección dirigida a cada establecimiento. El propósito de esta reforma fue que la inspección del trabajo se lleve a cabo de manera eficaz con recursos humanos limitados.

También en Nueva Zelanda, la reciente reforma ha traído algunos cambios en el funcionamiento de la inspección del trabajo. Las enmiendas a la Ley de Relaciones Laborales de 2000 (ERA) con respecto al papel de los inspectores del trabajo entró en vigor el 1 de abril de 2011. Estas enmiendas clarifican el papel del inspector del trabajo como un "gestor de quejas" y "proveedor de apoyo y asistencia", así como la introducción de medidas que permitirán a las empresas compromisos ejecutables y avisos de mejoramiento, proporcionando las notificaciones obligatorias de mejora y que prevén pena de multas e intereses en relación con la demanda de avisos. Estos cambios tienden a mejorar el cumplimiento, reducir los litigios y la rápida solución de las reclamaciones. Además, la ley anterior no tenía ninguna descripción legal de la función del inspector del trabajo. Ahora, la nueva Sección 223A dispone que el papel de un inspector de trabajo es gestionar las quejas y apoyar a las empresas para dar cumplimiento a los derechos laborales mínimos. Por último, una nueva adición fue la introducción de "compromisos exigibles", diseñado para permitir una no-conformidad y para evitar los procedimientos judiciales, comprometiéndose a cumplir.

---

<sup>58</sup> The method of team inspection is described on the basis of the answer provided by the Ministry of Health, Labour and Welfare.

## **8. Los principales desafíos para la aplicación de la legislación laboral**

### **8.1 La lucha contra el trabajo no declarado**

La lucha contra el trabajo no declarado en la Unión Europea<sup>59</sup> y también en varios países latinoamericanos como Argentina, Brasil y Uruguay, se ha convertido en una preocupación fundamental. El trabajo no declarado es una fuente constante de preocupación, lo que refleja un problema general que implica la necesidad de controlar este multifacético fenómeno con múltiples facetas (el cual puede incluir la trata de personas y el trabajo forzoso) y donde las cuestiones jurídicas están vinculadas con cuestiones sociales, incluyendo marginalización, políticas de migración, marginación, protección de los trabajadores y, en particular, trabajadores vulnerables.

La mayoría del trabajo no declarado involucra a las pequeñas empresas, o por lo menos a las que tienen menos de 50 trabajadores, y sectores tales como la industria de la construcción, la venta a escala minorista, la hostelería y el transporte. Las campañas locales de inspección focalizadas en estos sectores son eficaces en la práctica.

En 2004, la Comisión Europea diseñó estimaciones macroeconómicas relacionadas con el trabajo no declarado entre los Estados miembros, que, por supuesto, no toman en cuenta los últimos acontecimientos (el aumento de la inmigración y las campañas de regularización) o el impacto de la reciente crisis económica. Ciertas variaciones importantes entre los países se hicieron visibles, como por ejemplo, el hecho de que el trabajo no declarado podría representar hasta un 20 por ciento (o más) del PIB en algunos países de Europa meridional y oriental. A pesar de que estos datos siguen siendo válidos en general, el fuerte impulso de los últimos años para crear nuevos puestos de trabajo se ha traducido en una disminución de este fenómeno en algunos nuevos Estados miembros. Estas cifras aplican también para otros países europeos afectados por similares problemas económicos y sociales<sup>60</sup>.

Los principales motivos de trabajo no declarado<sup>61</sup> en Europa implican las siguientes condiciones:

- la falta del registro de las empresas (y, por tanto, la falta de una existencia formal) y del establecimiento de contratos formales;

---

<sup>59</sup> According to the European Commission (Communication of 7 April 1998 - COM (98) 219 final, 07.04.1998) on undeclared work, which affects all Member States of the European Union, "any paid activities that are lawful as regards their nature but are not declared to the public authorities, bearing in mind that differences in the regulatory system of Member States must be taken into account." This definition excludes criminal activities and professional activities, which do not have to be declared officially.

<sup>60</sup> There are a number of recent factors which seem to favour undeclared work and, ultimately, informal labour: the increased demand for domestic services and assistance owing to the socio-demographic changes; the appearance of labour relations that have a less hierarchical structure and more flexible remuneration systems; the boom in self-employment, subcontracting, flexible contracts and ad hoc work; the simplification of the process for establishing cross-border businesses.

<sup>61</sup> This refers to labour that is illegal under the provisions of labour law, and not to criminal activities per se.

- el incumplimiento de las obligaciones de seguridad social, y
- la falta de medidas eficaces de control de los procedimientos, los cuales son necesarios para asegurar una administración del trabajo estable y sólida y un sistema eficaz de inspección del trabajo.

No hay duda de que estas cuestiones se relacionan con las actividades de la inspección, y que programas eficaces para superar este problema fundamental se están buscando. De este modo, en algunos países, la existencia de trabajo ilegal se ha traducido en las estructuras administrativas destinadas a combatirlo<sup>62</sup>. Varios países europeos también han organizado campañas para regularizar a los trabajadores no declarados pidiendo sanciones administrativas, incluyendo la supervisión de la inspección, algo que ha tenido un impacto significativo en términos de nuevos registros y del proceso de formalización.

La inspección se ha convertido en el jugador clave y en la primera línea de defensa en la lucha contra el trabajo ilegal y no declarado y su necesidad, según lo establecido en la legislación nacional e internacional, para colaborar con otras autoridades, las organizaciones y los interlocutores sociales, así como su papel como una autoridad pública responsable de velar por el cumplimiento, la hace una entidad particularmente relevante. Su relevancia no puede ser exagerada y es evidente, en casos como el de España, donde las infracciones de las regulaciones relacionadas con la contratación de trabajadores extranjeros son el segundo tipo más común de violación en ese país, tanto en términos de números y escala (2008, 22.204.859). La importancia de esta cuestión no elimina la necesidad de racionalizar el papel de la inspección, teniendo en cuenta este fenómeno, favoreciendo la colaboración con las autoridades específicas, y no añadiendo competencias espurias (las cuales entran en el ámbito de competencias de las autoridades de inmigración o la policía), a su tarea central de monitoreo de las condiciones de trabajo<sup>63</sup>.

En Austria, las funciones de la Inspección en el ámbito del trabajo no declarado o ilegal fueron trasladadas al Ministerio Federal de Finanzas el 1 de julio de 2002 (de manera similar a la *Finanzkontrolle Schwarzarbeit* en Alemania), y a una unidad especial de la administración de fronteras, la KIAB (Control del empleo ilegal de trabajadores), se le dio la tarea de verificar los permisos de trabajo y, en última instancia, el empleo de trabajadores extranjeros. Los resultados de estos controles se remiten a las autoridades competentes, lo que incluye autoridades administrativas competentes para la imposición de sanciones, el órgano de control para la industria, los servicios de empleo y la inspección del trabajo, asegurándose de que todos ellos están sujetos a los procedimientos pertinentes. Estas funciones fueron transferidas a una autoridad diferente a partir de enero de 2007.

---

<sup>62</sup> In 1997, France created an inter-ministerial mechanism to fight illegal work. In Italy, the Ministry of Labour drew up a plan to bring out illegal work, which was complemented by a collective agreement in the construction industry.

<sup>63</sup> In 1997, France created an inter-ministerial mechanism to fight illegal work. In Italy, the Ministry of Labour drew up a plan to bring out illegal work, which was complemented by a collective agreement in the construction industry. [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.home?p\\_lang=es](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?p_lang=es).



En Italia, diversas medidas estructurales y legislativas se llevaron a cabo cuando el Decreto Legislativo N° 124/2004 fue adoptado. Las medidas se centraron en el fortalecimiento de las competencias del Ministerio de Trabajo y Política Social en la lucha contra el trabajo clandestino y no declarado, y enfatizó el papel clave que desempeñan los inspectores del trabajo, como parte de los mecanismos establecidos para tal fin. Los inspectores participan, de manera sistemática, en operaciones coordinadas para combatir el trabajo no declarado, lo que no parece en modo alguno favorecer el clima de confianza necesario para asegurar la colaboración de los trabajadores ocupados en el empleo irregular en cuestiones tales como el derecho a la residencia y trabajo. Por el contrario, este papel ha terminado por ser un obstáculo más a los inspectores que tratan de obtener información sobre las condiciones de trabajo en las empresas con un alto riesgo de accidentes.

La inspección también juega un papel importante en lo que respecta a proporcionar información y asesoramiento, sobre todo cuando una serie de inspecciones Europeas necesitan vigilar la legislación relativa a los trabajadores extranjeros, siendo éste el caso en países como Israel y Turquía.

En el ámbito europeo, más allá de la necesidad de crear programas y políticas nacionales, hay planes para establecer colaboración y programas de acción relacionados con otras autoridades de seguridad (esencialmente, impuestos y seguridad social) y los interlocutores sociales, así como el desarrollo de un enfoque estratégico que se coordina a nivel regional, para garantizar la vigilancia y combatir la lucha contra el fraude, basado en el trabajo y las competencias de las autoridades administrativas del trabajo.

Algunas medidas se han puesto en marcha a nivel europeo para identificar mejor el trabajo no declarado, aunque a veces puede haber diferencias en términos de saber cómo hacer frente a situaciones y proteger a los trabajadores, así como en términos de la acción de seguimiento administrativo y las medidas que deben aplicarse.

## **8.2 Iniciativas público-privadas**

Con el fin de potenciar la eficacia de la legislación laboral, incluyendo su mejor cumplimiento, la iniciativa público-privada (PPP) en el seguimiento de las condiciones de trabajo puede aumentar la tasa de cumplimiento en el lugar de trabajo. Como sabemos, existen varios peligros inherentes al trabajo. Estos podrían ser reducidos o eliminados con la promoción de una cultura de prevención, establecida a través de la educación. Ha habido una proliferación de iniciativas público-privadas (PPP) y ellas, en los últimos años, están reconfigurando rápidamente el panorama de la seguridad y la salud. Hay factores genéricos, tales como fallas del mercado en el desarrollo de productos especiales de investigación y la ausencia de altos estándares de seguridad. Estas iniciativas demuestran nuevas e interesantes posibilidades para hacer frente a problemas que antes parecían insolubles, incluyendo la investigación y el desarrollo. Los PPP han sido capaces de promover prácticas sostenibles, demostrando que estos objetivos son alcanzables, junto con la ganancia financiera. Incentivos a la industria para el desarrollo de productos más seguros y saludables se están

generando y con una mejor imagen, el sector comercial puede ser capaz de atraer a nuevos inversionistas y establecer nuevos mercados. Las pérdidas económicas causadas por accidentes, incidentes, la jubilación anticipada, o las prestaciones de enfermedad podrían reducirse de forma significativa mediante el establecimiento de una cultura de prevención de la salud y la seguridad. Estos fondos presupuestarios no utilizados podrían ser invertidos en el incremento de las actividades de las empresas y la creación de nuevos puestos de trabajo, permitiendo así a los pobres poder escapar del círculo vicioso de la pobreza. Numerosos estudios han demostrado que la promoción de la salud ahorra dinero en gastos médicos. Los responsables políticos, inspectores de trabajo, así como expertos en salud y seguridad, todos juegan un papel importante en el proceso de prevención y el inicio de un cambio de ganancias a corto plazo a inversiones a largo plazo en la seguridad y la salud.

Establecer e implementar una cultura basada en la salud y la prevención de la seguridad a nivel nacional requiere de la participación activa de las inspecciones de trabajo. Los inspectores del trabajo son los únicos agentes de ejecución del Estado que tienen acceso a todas las empresas necesarias para transmitir mensajes de salud y seguridad de una manera eficaz. Por lo tanto, es crucial para aumentar la capacidad de las inspecciones de trabajo en términos de estructura de la organización, frecuencia y calidad de las inspecciones, el conocimiento de su función de asesoramiento y su competencia en un enfoque sostenible. Esto se logra a través de una serie de actividades propuestas, tales como el análisis de la política y la reforma de la política, el desarrollo de módulos de formación, la capacitación de los capacitadores nacionales de inspección del trabajo, la creación de una red de competencias y la elaboración de directrices internacionales sobre la gestión de la cadena de suministro gestión.

### **8.3 La inspección del trabajo y la economía informal**

La economía informal representa alrededor de la mitad de los trabajadores en el mundo e incluye a los trabajadores que trabajan por cuenta propia, trabajan en una empresa familiar y el trabajo en las empresas informales. Hay una brecha creciente entre una economía global formal y la expansión de una economía local informal en la mayoría de las sociedades. La protección social y las cuestiones del empleo se entrelazan debido a múltiples riesgos relacionados. La baja oferta de capital, el uso de herramientas y de equipos de producción primitivos y pobres condiciones laborales causan críticas deficiencias en este sector: baja conciencia de seguridad, enfermedades ocupacionales y serios riesgos.

El término "economía informal", aunque ampliamente utilizado, sólo recientemente ha sido adoptado en algunos países. Todavía hay malentendidos sobre el significado real de este término. Sus connotaciones y matices también pueden variar de un idioma a otro. La pregunta sobre qué es el sector informal y quiénes son los trabajadores informales recibe respuestas que describen situaciones particulares o una amalgama confusa de situaciones que a menudo son mal definidas y tienen pocas características en común. En 2002, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) señaló que aunque no hay una descripción precisa aceptada universalmente o una definición de la economía informal, esta puede referirse a "todas las actividades económicas de los trabajadores y unidades

económicas - en la ley o en la práctica - no cubiertas o cubiertas insuficientemente, por sistemas formales<sup>64</sup>. Sus actividades no están incluidas en la ley, lo que significa que están operando fuera del alcance formal de la ley; o que no están cubiertas en la práctica, lo que se refiere al hecho de que - a pesar de que están operando dentro del ámbito de la ley, la ley no se aplica o no ... "<sup>65</sup>.

Esta noción de economía informal se refiere a dos situaciones completamente diferentes:

- en el primer caso, la informalidad se debe a la falta de un punto de referencia formal, es decir, no existe ninguna norma laboral aplicable y por lo tanto no hay obligaciones que cumplir, así como los derechos que deben respetarse o demandarse;
- en el segundo caso, la informalidad se debe a la falta de conformidad con un punto de referencia legal, lo que significa que los estándares de trabajo aplicables de trabajo existen, pero no se respetan, parcial o totalmente. Las obligaciones no se cumplen, y los derechos no son reconocidos.

A pesar de que las consecuencias para los trabajadores en cada uno de estos casos pueden parecer similares, sus orígenes son muy diferentes. En el primer caso, cuando no hay norma aplicable a una determinada situación, la causa es la falta de disposiciones legales que contemplan esa situación o una exclusión legal específica. En tales situaciones, es muy apropiado hablar de "informalidad". La causa de la segunda situación (el incumplimiento) puede ser la ignorancia, como que el contenido o incluso la existencia de normas pueden no ser conocidos. Sin embargo, también puede ser una decisión deliberada de no cumplir con las normas con el fin de evitar los costes. En estas situaciones, muchos países utilizan el término "ilegalidad". También hay situaciones que no son suficientemente tenidas en cuenta por los sistemas formales. Por ejemplo, hay casos en que las condiciones de trabajo están reguladas, pero la seguridad social no lo está. Esta situación es por lo general debido al pobre desarrollo de las instituciones de seguridad social y, en general relacionados con la presunción, o la realidad, de que las personas sujetas al sistema, o que se supone que deben ser protegidas por este, son incapaces de pagar las contribuciones.

También en este caso, el término "informal" puede ser adecuadamente aplicado, como de hecho puede ser el caso con la situación inversa en la que se incluye un grupo de empresas o trabajadores en un sistema de seguridad social de afiliación obligatoria, pero excluidos de la regulación de las condiciones de trabajo.

No todos los trámites que las empresas están obligadas a cumplir tienen que ver con la legislación laboral y no todos los derechos exigidos por los trabajadores en la economía informal conciernen a los derechos laborales o a elementos de protección social. Si los requisitos son impuestos por la ley y el cumplimiento de las mismas es la esencia de la formalidad, entonces la informalidad puede parecer

---

<sup>64</sup> ILC General Discussion, Decent work and the informal economy, Committee on the Informal Economy, Governing Body, 90th Session, June 2002, paragraph 3.

<sup>65</sup> Ibid.

un fenómeno negativo - una cuestión de no ser o de no hacer. El logro de un concepto de "informalidad laboral", por lo que podría servir como punto de referencia para la acción de una administración nacional del trabajo, implica mirar las normas laborales de un país en su conjunto e identificar con precisión qué tipos de empresas y trabajadores caen dentro de su ámbito de aplicación y cuáles no. A pesar de que, la ilegalidad es lo opuesto a la legalidad y que formalidad puede ser sinónimo de legalidad, la ilegalidad no siempre se puede equiparar con la informalidad<sup>66</sup>.

Hay muchas variaciones nacionales en esta distinción entre la informalidad y la ilegalidad. Matices lingüísticos son importantes ya que a menudo apuntan a diferentes percepciones de fenómenos similares. Por ejemplo, se suele decir en los países en vías de desarrollo que la legislación laboral "no se aplica" en el sector informal, mientras que en los países desarrollados, es más común decir que "no se cumple". En contextos donde la mayoría de la población vive dentro de los marcos tradicionales y las normas sociales no se corresponden con las normas legales, de las cuales pueden simplemente no ser conscientes, las actividades productivas informales o las unidades no suelen denominarse "ilegales". Sin embargo, en los países más desarrollados, las actividades que se consideran, en términos jurídicos, como ilegales, ya que no cumplen con ciertos requisitos legales o bien infringen algunas normas, pueden ser conocidas popularmente como "informales". Los términos aplicados a la economía informal no son siempre los mismos, pero en Europa, en cuanto al trabajo o empleo se refiere, los términos tales como "mercado negro", "empleo oculto", "trabajo clandestino" y "trabajo no declarado" son frecuentemente utilizados. El término más utilizado para describir el impacto laboral, al menos oficialmente en los documentos de la Unión Europea, es "el trabajo no declarado". Una de las principales características de las actividades informales en los países desarrollados es que están ocultas o son clandestinas. El efecto más destacado de este encubrimiento es que los trabajadores no están registrados para la seguridad social, y las contribuciones no se pagan<sup>67</sup>.

También hay actividades en las que la ley no se aplica o no se cumple en la práctica. Dejando de lado por un momento el tema del trabajo no declarado y teniendo en cuenta los diferentes grados de cumplimiento de las normas de cada país, el incumplimiento de las normas laborales y la seguridad social se encuentra con frecuencia en el trabajo doméstico, trabajo a domicilio, el trabajo rural, en las micro y pequeñas empresas.

El sector del trabajo doméstico es reconocido en todo el mundo como problemático y es llevado a cabo principalmente por mujeres. Sólo unos pocos países están sin ningún tipo de marco regulatorio y, de hecho, muchos de ellos tienen regulaciones especiales de trabajo y regímenes de seguridad social para los trabajadores domésticos. Estas regulaciones laborales especiales implican muchas excepciones a la normativa general, sobre la remuneración (la opción de contar con alojamiento y manutención como parte del salario), horas diarias de trabajo y periodos de descanso (los tiempos de asistencia obligatoria, en espera, las

---

<sup>66</sup> J. Daza, "Labour inspection and the informal economy", in Labour Education, ILO, Geneva, 2005.

<sup>67</sup> ILO/LAB/ADMIN, "Labour Inspection in Europe: undeclared work, migration and trafficking", WD No.7, Geneva, 2010.

restricciones para salir de las instalaciones, cálculo del trabajo nocturno, entre otros) y la terminación de la relación de trabajo (definición amplia de "causa justa" y derecho a bajas indemnizaciones). Las disposiciones aplicables a la seguridad social suelen estar basadas en una contribución reducida y una menor cobertura. La inspección del trabajo lleva a cabo sólo controles limitados en este sector. En cuanto al empleo dentro de un hogar no se considera como una actividad empresarial, el registro de empresas no es necesario para la contratación de los trabajadores domésticos. La fiscalidad es difícil, ya que los servicios de inspección no suelen tener el derecho legal de entrar en los hogares privados con el fin de hacer los chequeos.

En la mayoría de los países, el trabajo en la residencia del empleador está cubierto por normas similares a las de cualquier otra relación laboral. En cuanto al pago se refiere, es común el destajo o pago por pieza y, en algunos casos, el salario recibido puede estar por debajo del mínimo legal. Los regímenes generales de Seguridad Social suelen ser también aplicables a los trabajadores domésticos. Las inspecciones del trabajo enfrentan a dificultades al comprobar el trabajo en el hogar, que en muchos casos es ocultado y no se declara por los empleadores, a veces de acuerdo con los trabajadores, con el fin de evitar el pago de contribuciones e impuestos, o para disfrazar contratos fraudulentos o subcontratos. En muchos casos, un solo empleado se declara incluso cuando toda la familia del empleado, incluidos los niños, trabajan en el hogar. Como los inspectores no pueden tener la autoridad para entrar en los lugares de trabajo situados dentro de las residencias privadas, la tarea de supervisión es, por tanto, extremadamente difícil, a menos que haya acceso a las nóminas o registros de contabilidad de las empresas que contrataron a los trabajadores domésticos<sup>68</sup>.

Tres factores generales presentan dificultades en la aplicación de las normas generales o especiales para el trabajo rural. En primer lugar, en muchos países, los trabajadores rurales en general, pueden ignorar la existencia o el contenido de las normas aplicables. Una razón para esto es que en muchas partes del mundo, las poblaciones rurales tienen mayores tasas de analfabetismo y hablan otras lenguas distintas de la oficial en la cual las normas legales están disponibles. Además, tienden a mantener sus costumbres ancestrales en una más alta estima que la legislación. En segundo lugar, como el trabajo agrícola se realiza principalmente por los trabajadores temporales y estacionales, el complicado y costoso procedimiento de documentación puede ser un obstáculo para su registración inscripción (la finalidad de lo cual, se debe recordar, es la deducción de impuestos y contribuciones de seguridad social de sus salarios). Además, ellos pueden no desear particularmente contribuir a la seguridad social si no se les proporcionan servicios locales accesibles de atención médica. Por último, el propio Estado no suele tener a su disposición una administración del trabajo capaz de informar, asistir e inspeccionar a las empresas agrícolas, que como sector, es un usuario frecuente del trabajo infantil. Por lo tanto, las normas laborales no se hacen

---

<sup>68</sup> G. Casale, A. Sivananthiram, J. L. Daza, C. Mar, Showcasing Tools and Experiences in Labour Administration and the Informal Economy, ILO, Geneva, 2006.

cumplir, las normas de seguridad ocupacional y la salud son desconocidas, y la falta de declaración de los trabajadores pasa inadvertida<sup>69</sup>.

En todos los países, las micro y pequeñas empresas tienen las mayores tasas de incumplimiento de las normas laborales, de acuerdo a la información de las autoridades de inspección del trabajo. El incumplimiento se inicia con la falta de declaración de un nuevo negocio, para obtener los permisos necesarios, para aportar la documentación requerida y para declarar trabajadores a los fines de la Seguridad Social. Este incumplimiento de los procedimientos de registro iniciales conduce a no reconocer incumplimientos sustantivos: derechos de los trabajadores, tales como el salario mínimo y otras situaciones, incluyendo las normas de seguridad no son respetadas y las contribuciones de la seguridad social no se pagan. El primer reto que enfrentan los inspectores del trabajo es detectar la existencia de estas empresas, identificar sus cabezas, y realizar un seguimiento hacia abajo. La siguiente dificultad está en establecer y probar la naturaleza de los contratos o relaciones laborales. Los chequeos, entonces, deben llevarse a cabo sobre las condiciones de trabajo y los requisitos de cumplimiento del empleador, tales como el salario mínimo. El trabajo se simplifica, cuando a un solo servicio de inspección, provisto de los medios necesarios, se le asigna la supervisión de las normas laborales en su conjunto. Esto es, no obstante, una gran tarea que en gran medida depende de la cooperación de las autoridades locales y de las personas dispuestas a denunciar irregularidades. Cuando los servicios de inspección independientes están involucrados, la tarea se vuelve más difícil y complicada, ya que los diferentes actores tienen que coordinarse y movilizarse para aplicar las normas y procedimientos diferentes, de acuerdo con las asignaciones de trabajo cuyas prioridades no siempre coinciden.

Además, hay actividades de las personas o empresas que no están reguladas por la legislación laboral. La situación en muchos países podría ser que determinadas circunstancias de trabajo están por lo general fuera del alcance de las leyes laborales, tales como el autoempleo o el trabajo dentro de la familia. Sin embargo, en la mayoría de los países, los trabajadores autónomos están obligados a declarar su estatus a las agencias apropiadas. En los países desarrollados, ellos también están obligatoriamente cubiertos por el sistema de seguridad social. La obligación de declarar y pagar las cotizaciones recae sobre los mismos trabajadores por cuenta propia, y ellos pueden ser obligados a respetar las normas de seguridad en su propio lugar de trabajo.

En algunos países en desarrollo, el trabajo informal no está regulado, así como las micro o pequeñas empresas o las empresas con menos de un cierto número de trabajadores. El rango va desde 5 a 10 empleados, hasta 20, en unos pocos casos. La situación de los trabajadores eventuales informales es compleja; como parte de su trabajo pueden ocupar un espacio "informal" en medio de unas relaciones laborales más formales. En algunos casos, el trabajo eventual ocasional puede ser de una duración tal que se vuelve equivalente a un empleo temporal o estacional. En ambos casos, los eventuales pueden trabajar junto a trabajadores formales con contrato fijo en la misma empresa. Los trabajadores permanentes tendrán derechos plenos, mientras que los eventuales sólo tendrán su sueldo y, en el mejor de los

---

<sup>69</sup> G. Reinecke, S.White, Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, ILO, Geneva, 2004.

casos, una cierta cobertura contra accidentes de trabajo. En el caso de las micro o pequeñas empresas con un número máximo fijo de trabajadores, la propia ley exime al empleador de las obligaciones legales. Esta situación se da principalmente en los países de Asia y África del Este. Tres variantes comunes pueden ser encontradas: en primer lugar, las micro o pequeñas empresas que no están cubiertas por ninguna normativa laboral aplicable; en segundo lugar, aquellas en que las normas sobre las condiciones laborales se aplican, muchas veces limitadas al salario a pagar y a las horas diarias, sin aplicación de las normas de seguridad en el trabajo y los requisitos de las normas de seguridad social; y la tercera, aquellas en las que sólo las normas de seguridad social están excluidas. Cuando los empleadores u otras personas responsables no tienen atribuida ninguna obligación legal, la inspección del trabajo ha limitado las opciones en cuanto a las medidas o acciones que puede tomar. Por ejemplo, un inspector de trabajo no será capaz de inspeccionar a las micro o pequeñas empresas que están exentas de la aplicación de las normas laborales y no tienen los medios para exigir que ciertas medidas de seguridad se ejecuten en un proceso de producción o que los trabajadores reciban una constancia de sueldo; ni un inspector va a ser capaz de obligar a la empresa a registrar a los trabajadores en la seguridad social. Las quejas de los trabajadores de las empresas exentas o las relaciones de trabajo pueden presentarse sólo a través de los procedimientos establecidos por la ley civil o penal. En el caso de las relaciones de trabajo puramente informales, la administración del trabajo en general, se abstendrá de adoptar alguna iniciativa. A lo sumo, pueden participar en actividades de información dirigidas a la prevención de riesgos laborales o a la promoción de programas voluntarios de protección social.

Cuando se trata de problemas planteados a la inspección del trabajo por la economía informal, el primer problema identificado se refiere a los conocimientos de los inspectores del trabajo de las normas y su aplicación a diferentes tipos de empresas y trabajadores. Los inspectores necesitan tener un conocimiento profundo de las normas laborales que están encargados de vigilar. Hoy en día, los inspectores del trabajo tratan con muchos tipos diferentes de empresas y dentro de complejos procesos de producción que hacen extensivo uso de la subcontratación y la intermediación laboral y cubren una amplia gama de tipos de contrato. La solución está primeramente en la rigurosa selección y formación de inspectores y, en segundo lugar, en los recursos administrativos dedicados al manejo de información sobre las empresas, lo que significa la creación y mantenimiento de registros o bases de datos y su compartimiento con otras dependencias de la administración pública.

El segundo problema se refiere a las decisiones de intervenir en los casos en que las normas no se cumplen, en los lugares, sectores y empresas, en las que existe evidencia suficiente de incumplimiento o en las cuales las denuncias de incumplimiento se han recibido. En algunos países, las decisiones adecuadas no se han tomado, y la laxitud de la administración ha contribuido al crecimiento de la informalidad. La solución depende de las decisiones tomadas por el gobierno al más alto nivel, con el apoyo de los interlocutores sociales. Ello debe consistir en orientar el sistema de inspección mediante el suministro de instrucciones claras a los inspectores. Las instrucciones deben establecer criterios para decidir dónde concentrar las inspecciones, en función de los recursos disponibles, y deben

establecer prioridades, que incluyan prestar atención a los informes que denuncian la falta de registro de las empresas y la no declaración de los trabajadores. Como la mayoría de las irregularidades se producen en las micro y pequeñas empresas, las actividades de inspección en muchos países tienden a focalizarse principalmente en este tipo de empresas, en sectores con altas tasas de rotación de personal y de empleo temporal (por ejemplo, la construcción, hoteles, y los textiles y la confección), así como todo tipo de transporte y tiendas. En muchos casos, es necesario combinar visitas pre-programadas con visitas respondiendo a las quejas, con el fin de cubrir el mayor terreno como sea posible.

El tercer problema se centra sobre las dificultades encontradas durante la visita de inspección. Estas pueden incluir el señalamiento de la localización de empresas clandestinas, la ubicación de la cabeza de la empresa, la identificación de los trabajadores no declarados, la búsqueda de formas de verificar el número de horas efectivamente trabajadas, el cálculo de los salarios y cargas sociales adeudadas, y demostrar un posible fraude de la seguridad social (que sucede a veces a través de la colusión entre empresarios y trabajadores). En muchos casos, sólo algunos de los trabajadores de una empresa han sido declarados. En algunos casos, cuando los trabajadores no declarados trabajan para los contratistas o subcontratistas, los inspectores de trabajo deben establecer la cadena de responsabilidades. Los inspectores también pueden encontrar los trabajadores extranjeros que no tienen permisos de trabajo y los niños, cuyas edades tienen que ser controladas. Si los inspectores pueden hacer referencia a las listas de los trabajadores en cada empresa, procedentes de bases de datos de seguridad social, la difícil tarea de demostrar irregularidades se vuelve más sencilla.

Un cuarto y bastante controvertido problema es la forma de regularizar las situaciones de incumplimiento que han sido encontrados e indemnizar a aquellos cuyos intereses han sido comprometidos. El incumplimiento debe ser disuadido, pero sin poner en riesgo de supervivencia los puestos de trabajo y a las empresas. La no declaración de los trabajadores por algunas empresas y la concomitante elusión de los costos, se traduce en una competencia desleal para otras empresas. También causa un perjuicio económico inmediato a los trabajadores no declarados (por ejemplo, los salarios por debajo del mínimo establecido por ley, entre otros) y pone en peligro sus beneficios futuros de seguridad social (debido a la falta de pago de las contribuciones). Ante el dilema entre la emisión de una advertencia y la aplicación de sanciones, varios países han optado por someter a las empresas infractoras a los procedimientos que impliquen el pago inmediato de los salarios y las contribuciones adeudadas, además de las medidas punitivas. Las sanciones aplicadas son, en muchos casos, proporcionales al número de trabajadores afectados y el tamaño de la empresa. En algunos países, la conciencia del crecimiento del trabajo ilegal en la economía informal ha dado lugar a la creación de sistemas inter administrativos coordinados, programas o iniciativas destinadas a luchar contra las diversas formas de trabajo ilegal. En varios países europeos, donde se lleva a cabo una proporción significativa del trabajo no declarado por inmigrantes indocumentados, campañas de regularización se han celebrado, durante las cuales los empleadores fueron animados a declarar las relaciones de trabajo, sin riesgo de sanciones. Un problema diferente se refiere a los medios que se utilizarán a fin de promover condiciones de trabajo dignas para los trabajadores de las empresas que están exentas de la aplicación de las normas laborales, así



como para los trabajadores cuya relación de trabajo es poco probable que se regularicen, y para los trabajadores autónomos. En estos casos, la inspección del trabajo no tiene un mandato para actuar, ya que su campo de actividad se limita a los lugares de trabajo que están, por ley, sujetos a las normas laborales. Sin embargo, hay margen para las actividades puramente promocionales, las cuales pueden ser llevadas a cabo por otros servicios de asesoramiento de la administración del trabajo, de este modo, por lo que la inspección del trabajo no necesariamente tiene que estar involucrada. Los inspectores deben centrarse en aquellas empresas para las que son competentes y en las normas que ellos están encargados de vigilar, y por consiguiente aumentar la eficacia y eficiencia de los servicios de inspección del trabajo<sup>70</sup>.

## 9. Conclusiones.

La globalización de la economía mundial está cambiando la forma del trabajo individual, los trabajadores necesitan unas estrategias de intervención necesarias para mejorar la protección. También se está creando un déficit en la búsqueda del trabajo decente. Aunque la globalización es vista de manera diferente dependiendo de cada país, cultura, lugar de trabajo y situación laboral, asegurándose que es beneficiosa para los trabajadores dependiendo de cómo los países, las organizaciones y personas responsables de las inspecciones de trabajo y empleo, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, y de hecho, de las condiciones generales de trabajo, logran un equilibrio entre los intereses opuestos. Los derechos laborales pueden ser mejor alcanzados en este escenario mundial a través de una cooperación entre los gobiernos, la industria y las organizaciones de trabajadores, entre otros. Millones de trabajadores mueren a causa de lesiones y enfermedades profesionales cada año. Otros sufren de malas condiciones de trabajo que no están en conformidad con las normas de la OIT. El sufrimiento en términos de vidas humanas es enorme, mientras que los costos económicos suponen una carga considerable en la competitividad de las empresas y la productividad general del trabajo. Se estima que las pérdidas anuales resultantes de los días de trabajo perdidos, la interrupción de la producción, la formación y reciclaje profesional, gastos médicos, etc., ascienden a más del 4 por ciento del producto nacional bruto de todos los países del mundo. La OIT, con sus mandantes tripartitos, ha desarrollado Convenios y Recomendaciones dirigidas a la aplicación de una política global. En su Pacto Mundial para el Empleo de junio de 2009, la OIT encomienda a la administración e inspección del trabajo nuevas funciones y responsabilidades. La idea es garantizar el cumplimiento de la legislación laboral, incluida la salud y la seguridad. Esto implica una mejor coordinación de los diferentes campos de la inspección, incluida la aplicación, asesoramiento, consultación, control y ejecución. Por otra parte, la adopción por la OIT de la Resolución y Conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo de junio de 2011 demuestra una vez más la necesidad de fortalecer los servicios de inspección del trabajo con miras a la creación de un campo de juego nivelado para todos.

La clara necesidad de una mejora en los estándares mundiales de seguridad y salud ha sido ilustrada por el alto número de muertes que ocurren cada día debido a accidentes laborales y enfermedades profesionales. La inspección de trabajo puede echar una mano a los empleadores para garantizar que su lugar de trabajo sea compatible con las normas y reglamentos de seguridad. También puede informar a los trabajadores de los peligros que pueden presentarse en el lugar de trabajo. Además, puede proporcionar al gobierno la

---

<sup>70</sup> G. Casale, A. Sivananthiram, J.L. Daza, C.Mar: Showcasing tools and experiences in Labour Administration and the Informal Economy, op.cit.

orientación en el establecimiento de una política laboral eficaz que promueva el bienestar en el lugar de trabajo.

Los problemas globales requieren respuestas globales, aunque éstas deben anclarse en las realidades de la vida y trabajo local. Sin embargo, por sí sola no será suficiente; se necesita más. Los Convenios de la OIT Nos. 81, 129, 150, 155 y 187 son esenciales para asegurar una vida decente y condiciones de trabajo y garantizar que el progreso de los trabajadores mejore la existencia cotidiana, donde vivimos y trabajamos. A propósito de los temas de la inspección del trabajo, la tarea principal no es lograr la ratificación formal, a pesar de que es ciertamente necesaria. Por el contrario, la tarea principal es la necesidad de lograr una aplicación concreta en la práctica.

Lo que debe ser establecido y acordado son reglas justas para el comercio internacional, la inversión, las finanzas y el movimiento de personas, las cuales tienen en cuenta diferentes necesidades y capacidades. Esto requiere un proceso de intensificación del diálogo en todos los niveles, trayendo a los actores claves para elaborar juntos métodos para el manejo de los principales problemas mundiales y su puesta en práctica. Una globalización justa también requiere un mayor énfasis en el ámbito nacional, para mejorar la gobernanza y la coherencia política. Después de todo, la globalización es un tema importante para cada trabajador. Acciones deben ser tomadas con miras a promover y garantizar la salud de los empleados, la seguridad laboral, y la inversión en una cultura de prevención. Un enfoque preventivo para mejorar la salud y la reducción de accidentes y enfermedades en el lugar de trabajo debe estar vinculado a los servicios de inspección del trabajo. Estos servicios tienen un papel capital en la prestación de asesoramiento e información, y promoviendo el cumplimiento de las normas laborales en el lugar de trabajo. Los inspectores del trabajo son la autoridad de control de las condiciones de trabajo y el empleo, incluidas las actividades en materia de SST. El fortalecimiento de la inspección del trabajo es crucial para asegurar altos estándares de protección laboral, incluyendo la promoción de la SST, y así contribuir a la estabilidad económica global.

Al final, hay una necesidad de centrarse en determinadas cuestiones, como las áreas prioritarias para la acción de un país, en términos de lograr un sistema eficaz de inspección:

a) El diseño de políticas y programas nacionales los cuales permitan satisfacer las necesidades actuales del mundo del trabajo, especialmente en vista de la crisis económica. El predominio de los contratos no permanentes, la existencia de nuevas formas de relaciones laborales y de empleo que son difíciles de identificar debido a la complejidad de las conexiones/relaciones existentes, la emergencia de nuevos riesgos laborales, como los riesgos psicosociales, las nuevas formas de organización y tiempo de trabajo, y donde todas estas cuestiones aparecen en un contexto de cambio constante, ha significado que nuevas competencias, métodos y modos de toma de decisiones se requieren, los cuales necesitan un enfoque específico que va más allá de las campañas existentes e implican un real compromiso social. La inspección debe garantizar la protección y asegurar el cumplimiento de la legislación laboral utilizando todos los medios a su alcance.

b) El aprendizaje permanente. La formación inicial debe ser seguida de la formación permanente, estructurada entrenamiento/aprendizaje que mejore la calidad y cantidad del rendimiento. La formación debe basarse en una evaluación del personal, el rendimiento de la unidad y la programación anual de sí misma, la cual debe ser flexible en las cuestiones relativas a un mundo cambiante.

c) La cooperación con instituciones públicas y privadas con respecto a las operaciones de la inspección del trabajo. El trabajo conjunto con otras autoridades administrativas dará sus frutos, y prueba de ello se puede encontrar en las actividades mencionadas anteriormente en el campo del trabajo infantil y trabajo forzoso. Del mismo modo, las autoevaluaciones y evaluaciones llevadas a cabo antes de las actividades de vigilancia, así como las medidas de control, también pueden ayudar a crear una cultura de cumplimiento. Esto debe apoyar y fortalecer el papel de la inspección del trabajo. La cooperación entre la Administración pública es un paso vital hacia el logro de una exitosa y eficaz inspección en el ámbito de la vigilancia, y un requisito previo para ello es la existencia de una autoridad de vigilancia, y de suficientes fondos presupuestarios y recursos, que pueden alcanzar los objetivos comunes. La cooperación entre la iniciativa privada y la administración pública es un paso vital hacia el logro de una exitosa y eficaz inspección en el ámbito de la vigilancia, pero requisito previo para ello es la existencia de una autoridad de vigilancia con fondos presupuestarios y recursos, que pueden alcanzar las metas comunes.

d) Fortalecer las relaciones con los trabajadores y representantes de los empleadores, tanto desde el punto de vista de la formación e información, y promover la idea de que la inspección actúa en el interés general y ayuda a mejorar las relaciones laborales y la seguridad y la salud de los trabajadores. Al mismo tiempo, la planificación de actividades y acciones de la inspección del trabajo debe centrarse en la revisión de los resultados, el establecimiento de criterios para el seguimiento de las actividades y la colaboración. Es de vital importancia asegurar que toda la población es consciente de la labor de la inspección y, a este respecto, los medios de comunicación tienen un papel clave que desempeñar.

e) Mejorar los procedimientos administrativos y proporcionar un incentivo para aumentar el efecto disuasorio de las multas. El proceso administrativo debe basarse sobre el principio de una acción inmediata y eficaz, y las multas deben ser emitidas para motivar a las empresas a corregir lo que está mal. Es de vital importancia para la inspección establecer las sanciones correspondientes y los procesos para la imposición de multas, así como los rápidos procesos judiciales, siguiendo los principios del debido proceso, y un proceso bien estructurado y perentorio, que de hecho pueda cobrar las multas.

f) Mejorar la colaboración internacional. La relación entre la seguridad y la salud y las condiciones de trabajo y de empleo es cada vez más clara. En este sentido, se debe fortalecer la creación de redes regionales e internacionales (como la cooperación Sur-Sur) para promover aún más el intercambio de información y mejores prácticas sobre la eficacia de la legislación laboral y el papel de la inspección del trabajo.

g) La información y la comunicación. Los sistemas de inspección del trabajo deben tomar ventaja de los avances en las TIC (infraestructura común de telecomunicaciones) para mejorar sus métodos de trabajo internos y ampliar el alcance y la accesibilidad de los servicios al público

No hay duda de que las inspecciones de trabajo deben estar a la vanguardia de la aplicación de medidas innovadoras y coordinadas. Sin embargo, como hemos indicado en las páginas precedentes, todavía queda mucho por hacer. La inspección del trabajo realiza una función vital, que debe adaptarse a los cambios en el mundo del trabajo y es esencial para lograr el cumplimiento de la legislación laboral. Es sólo de una manera sistemática, que la paz y el progreso social, que son los objetivos últimos de la legislación laboral, puede convertirse en una realidad.

## **Bibliografía:**

Arrigo, G.; Casale, G., Fasani, M. 2011. “A Guide to selected labour inspection systems (with a special reference to OSH)”, WD No. 11, ILO, Geneva

Bignami, R. 2007. “A Inspeção do Trabalho no Brasil”, LTR, Sao Paulo, 2007.

Casale, G.; Sivananthiram ,A.; Daza J.L.; Mar, C. 2006. “Showcasing tools and experiences in Labour Administration and the Informal Economy” International Labour Office (ILO), Geneva.

Casale, G.; Perulli, A. 2010. “Compliance with labour legislation: its efficacy and efficiency”, WD No. 6, ILO, Geneva.

Casale, G.; Fasani, M. 2012. “International labour standards and guiding principles on labour administration and labour inspection”, WD No. 22, ILO, Geneva.

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR). 2011. “Individual Observation concerning Labour Inspection Convention”, 1947 (No. 81) Japan (ratification: 1953).

Daza, J. 2005. “Labour inspection and the informal economy”, in Labour Education, ILO, Geneva.

Ellis, A. 2006. “La inspección de trabajo en Europa occidental, políticas, prácticas y experiencias. Educación obrera” , OIT, Ginebra.

HESA Newsletter. 2007. Inspection still a weak link in most national preventive strategies. Special Report. The Community strategy 2007-2012, Bruxelles, No. 33.

ILO 2001. “Code of practice on HIV/AIDS and the world of work”, Geneva.

ILO 2002. General Discussion, Decent work and the informal economy, Committee on the Informal Economy, Governing Body, 90th Session, Geneva.

ILO 2004. Towards a fair deal for migrant workers in the global economy, International Labour Conference, 92nd Session, Geneva.

ILO 2006. General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations Report III (Part B), International Labour Conference 95th Session, Geneva.

ILO 2010. “Technical Memorandum, South African Labour Inspection”, Geneva.

ILO/LAB/ADMIN 2010. “Labour Inspection in Europe: undeclared work, migration and trafficking”, WD No.7, Geneva.

ILO/LAB/ADMIN 2012. “Good practices in labour inspection. The rural sector with special attention to agriculture”, ILO, Geneva.

ILO/LAB/ADMIN 2012. “Good practices in labour inspection in Export Processing Zones”, ILO, Geneva.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2006. "Moving beyond the jobs crisis, employment outlook". Paris.

Páramo Montero, P. 2008. "La ejecución transfronteriza de sanciones penales y administrativas. Asistencia y reconocimiento mutuos en los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Unión Europea". Especial referencia a los supuestos del orden social. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Derecho del trabajo, núm. 78 Madrid. pp. 323-344.

Peña-Casas, R.; Pochet, P: 2009. "Convergence and divergence of working conditions in Europe: 1990-2005". European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Piore, M. J.; Schrank, A. 2008. "Toward managed flexibility: The revival of labour inspection in the Latin world", in *International Labour Review*, Vol. 147 No.1.

Reinecke, G.; White, S. 2004. "Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs". International Labour Office Office (ILO).

Saint Pastous Nocchi, A.; Napoleao Velloso, G.; Neves Favas, M. 2011. *Trabalho Escravo Contemporaneo*, 2nd. Ed., LTR, Anamatra, 2011.

Singh, A.; Zammit, J.A. 2004. "Labour standards and the 'race to the bottom': re-thinking globalization and workers' rights from developmental and solidaristic perspectives". *Oxford Review of Economic Policy*, 20(1): pp. 85-104.

Sivananthiram, A.; Venkata Ratnam, C.S. (eds.) 2005. "Informal Economy: the Growing Challenge for Labour Administration", ILO, New Delhi.

Vega Ruiz, M.L. 2009. "Administración del Trabajo. Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la inspección del trabajo", OIT, Ginebra.