



Organización
Internacional
del Trabajo

GARANTIZANDO LA GOBERNANZA:

LOS SISTEMAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL MUNDO

TENDENCIAS Y RETOS
UN ENFOQUE COMPARADO

MARÍA LUZ VEGA RUIZ

PREFACIO DE OLMAN SEGURA
MINISTRO DE TRABAJO DE COSTA RICA Y PRESIDENTE DEL CONSEJO DE
MINISTROS DE TRABAJO DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Copyright © Oficina Internacional del Trabajo 2013
Primera edición 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Vega Ruíz, María Luz

Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección de trabajo en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado.

María Luz Vega Ruiz; Organización Internacional de Trabajo. Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. San José: OIT, 2013.

ISBN: 978-92-2-327604-1 (print)

ISBN: 978-92-2-327605-8 (web pdf)

Inspección del trabajo / inspector / formación profesional / salud en el trabajo / trabajo clandestino
04.03.5

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o a biblioteca@oit.org.pe

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns o en el sitio web regional: www.ilo.org/americas “Publicaciones”.

Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.
Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco.

Esta publicación ha sido elaborada por OIT con el apoyo financiero del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. No necesariamente refleja el punto de vista o las políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ni la mención de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones, implica el respaldo del Gobierno de los Estados Unidos.

Impreso en Costa Rica.

NOTA ACLARATORIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

TABLA DE CONTENIDOS

PREFACIO	7	CAPÍTULO 5. La eficiencia del sistema: los recursos humanos y materiales	81
PRESENTACIÓN	11	El estatus y la carrera profesional	83
INTRODUCCIÓN	15	Sistemas de selección y contratación de inspectores	86
CAPÍTULO 1. El papel actual de la inspección	17	Contratación	92
CAPÍTULO 2. Antecedentes, orígenes y un poco de historia	23	Los sistemas de formación de inspectores	94
Evolución en la Europa Central y del Oeste	26	Las escuelas de formación de inspectores y las entidades prestatarias	94
La evolución en los países de Europa del Este	28	Los programas de formación para inspectores	95
Los países de la Unión Europea: la evolución reciente	30	Formación inicial	97
El origen de la administración e inspección de trabajo en África	30	Formación continua y ad hoc	100
Evolución del sistema de inspección de trabajo en las Américas	33	CAPÍTULO 6. Los retos y tendencias	105
Las transformaciones en Asia	34	Las nuevas tecnologías para mejorar la eficacia del servicio público	105
El valor renovado de la inspección en el siglo XXI	35	Los nuevos retos de la seguridad y salud en el trabajo	111
CAPÍTULO 3. La inspección de trabajo en el mundo: la búsqueda de un sistema de cumplimiento de la legislación social	39	La inspección del trabajo y la seguridad y salud en el trabajo (SST)	114
Cumplimiento y aplicación de la ley: un tema para el debate	39	El cambio constante y la nueva complejidad del término “riesgo laboral”	118
La importancia de la función preventiva	43	Los riesgos psicosociales	120
La función punitiva	46	El estrés y la violencia en el trabajo	123
La coordinación con la justicia laboral	49	La inspección de trabajo y la protección de los derechos fundamentales	125
La cooperación con los actores sociales	52	La inspección y la economía informal	132
Las colaboraciones públicas/privadas	58	CAPÍTULO 7. El trabajo no declarado: la lucha contra el fraude	139
CAPÍTULO 4. La inspección de trabajo como sistema administrativo	61	Prácticas actuales para combatir el trabajo no declarado	145
El papel de la autoridad central en el sistema de inspección	62	La especial situación sancionatoria en el caso del trabajo no declarado	155
La autoridad central de la inspección del trabajo	65	La especial problemática de la migración	158
Las buenas prácticas de descentralización territorial	67	CAPÍTULO 8. La internacionalización de la inspección: la inspección transfronteriza	161
La coordinación entre inspecciones	69	El problema específico en Europa: los trabajadores desplazados y el papel de la inspección	164
Planificación y programación: la base de la acción del sistema de inspección	71	Experiencias de inspección y de colaboración interregional en Europa	166
Campañas y acciones específicas	73	El CARIT	168
Evaluación y seguimiento	75	Organizaciones interregionales y supranacionales de inspección: MERCOSUR y los grupos de trabajo de la OEA	171
Colaboración con otros servicios administrativos	76	Algunas conclusiones. ¿Es la inspección de trabajo la institución garante de la gobernanza social?	173
		BIBLIOGRAFÍA	177

PREFACIO

LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL HORIZONTE DEL DESARROLLO SOCIAL INCLUSIVO Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Me complace presentar un libro que analiza las experiencias internacionales en materia de inspección del trabajo, una de las funciones principales de los ministerios de trabajo.

I. LAS INSPECCIONES LABORALES EN UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

El objetivo central de las inspecciones es asegurar la vigencia de las leyes laborales, y esto las inscribe en el marco de una estrategia de desarrollo social inclusivo que contribuya a erradicar la pobreza extrema, reducir la pobreza y disminuir la desigualdad. Se comprende que sin satisfacer estos propósitos generales de equidad y justicia, las sociedades no fortalecen ni la gobernabilidad democrática ni la cohesión social. Es en este marco técnico-conceptual que las inspecciones laborales se transforman en instrumentos de gestión que de modo simultáneo protegen los derechos de los trabajadores, favorecen la creación de Trabajo Decente y concitan el esfuerzo compartido de empresarios, trabajadores y gobiernos.

II. NOTA SOBRE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA Y COSTARRICENSE

En la experiencia latinoamericana las inspecciones del trabajo se basan en un concepto generalista que incluye tanto contenidos de supervisión como sancionatorios, a diferencia de la tradición anglosajona donde las inspecciones laborales funcionan en el ámbito exclusivo de la supervisión. Los inspectores del trabajo en América Latina poseen mayor discrecionalidad en el ejercicio de sus tareas, pueden decidir la imposición de sanciones, prestar asesoramiento, requerir acciones, dar consejos y exigir correcciones específicas. Al tener un ámbito de ocupación amplio, los inspectores se transforman en agentes positivos de cambio social al influir en las condiciones socio-económicas de las empresas. Este es el caso, por ejemplo, de Costa Rica donde la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI) fiscaliza el cumplimiento de un amplio marco jurídico, razón por la cual mantiene una búsqueda constante de nuevos métodos de trabajo para aumentar la eficacia y lograr un mayor impacto de la acción institucional en áreas tan sensibles como los salarios mínimos y la fiscalización de los derechos laborales. Los amplios poderes de las inspecciones laborales en la región implican, sin duda, méritos y fortalezas, pero debe tenerse presente que ese mismo hecho origina una carga significativa de actividades adicionales de los inspectores, lo que aconseja acciones de modernización y complementariedad que favorezcan elevar la eficacia y calidad de sus labores, tal como puede ser, cuando se estime necesario, la creación de servicios para la solución de controversias laborales.

III. ¿CUÁLES SON LOS DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI?

Es importante traer a colación el hecho que subraya la autora de este libro en el capítulo 8, a saber: La internacionalización de la inspección laboral como resultado de los procesos de globalización económica e integración del mercado de trabajo, bienes y servicios, a lo que debe sumarse las experiencias de integración social y política. Lo anterior obliga a impulsar acuerdos bilaterales y multilaterales cuyo objetivo sea compatibilizar estrategias nacionales en torno a las inspecciones laborales. Es claro que las actuales tendencias evolutivas internacionales, en materia de desarrollo económico y socio-política, apuntan hacia la creación de una institucionalidad global asociada a las inspecciones laborales ¿Cómo garantizar, en este contexto global y globalizado tan dinámico e integracionista, la vigencia de los derechos laborales? ¿De qué manera impulsar inspecciones laborales globales, regionales y sub-regionales? ¿Es esto posible sin trastocar los límites del principio de territorialidad? O dicho de otra manera ¿Qué contenidos asignar al principio de territorialidad en las condiciones de la globalización? ¿Qué reformas organizacionales y tecnológicas son necesarias para transformar las inspecciones laborales en correspondencia con las tendencias centrales de la mundialización? Se trata de preguntas complejas, de difícil abordaje y respuesta, pero que conviene dejar indicadas como prueba de lo delicado y profundo de los temas abordados en esta obra, cualquiera de los cuales exige preparación técnica y, sobre todo, experiencia directa.

Algunos otros desafíos, no menos importantes, relacionados con las inspecciones laborales, son los siguientes:

- 1) Mejorar las estrategias de intervención para cooperar en la erradicación de las formas indignas de trabajo humano, tales como la esclavitud laboral, la trata de personas y el trabajo infantil.
- 2) Intensificar los esfuerzos para modernizar la fiscalización a fin de cooperar en la erradicación del no registro del trabajo o trabajo no registrado.
- 3) Crear sistemas de educación continua para la capacitación permanente y actualizada de inspectores.
- 4) Crear mecanismos de cooperación que permitan la acción conjunta de empleadores, empleados, gobiernos y organizaciones sociales, en la búsqueda de modelos de inspección laboral que favorezcan la cohesión social. En este sentido conviene favorecer las funciones preventivas y educativas del inspector de trabajo, y su papel como articulador del diálogo social.
- 5) Diseñar y ejecutar políticas de inspección laboral que contribuyan a revertir los efectos destructivos de la crisis económica internacional iniciada en 2008, y, en general, contrarresten las consecuencias negativas de las desestabilizaciones económicas, sean nacionales o globales.
- 6) Crear Sistemas Regionales de Comunicación inter-institucional a través de los cuales sea posible compartir experiencias e información entre los inspectores laborales de distintos países, que incluyan datos estadísticos relevantes para su trabajo. En esta misma dirección conviene mejorar la existencia de indicadores cuantitativos y cualitativos asociados a las inspecciones laborales, aspecto en el cual se observan importantes iniciativas en Centroamérica y República Dominicana.

Estos desafíos, por supuesto, no son los únicos, pero perfilan seis temas fundamentales asociados con el presente y el futuro de las inspecciones laborales: La globalización, la erradicación de las formas indignas de trabajo, la educación continua del recurso humano, el diálogo social, el abordaje de los efectos negativos de las crisis económicas y los Sistemas de Comunicación inter-institucionales, tanto nacionales como regionales, tendientes a mejorar el intercambio de informaciones vinculadas a las inspecciones.

IV. SOBRE LA LEGITIMIDAD TÉCNICA Y POLÍTICA DE LA INSPECCIÓN LABORAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

El libro cubre en sus páginas el análisis de las experiencias más recientes en Centroamérica y República Dominicana, al tiempo que propone una serie de recomendaciones para la mejora de los servicios y plantea la necesidad de definir una ruta de actuación en relación con el trabajo no declarado y la informalidad, los principales retos que afronta nuestra región, frente a los cuales es preciso ponderar opciones y adoptar decisiones en cada país y a escala regional. Entre los temas tratados en la obra se encuentran aquellos relacionados con la gestión, planificación y organización de los procesos de inspección, el régimen laboral de los inspectores de trabajo, la cooperación interinstitucional, la selección y formación de inspectores, asuntos en los que se presentan recomendaciones de actuación y verdaderas propuestas de contenidos y ejecución de políticas públicas y decisiones en materia laboral.

En Costa Rica, el Ministerio de Trabajo y Seguridad realiza esfuerzos técnico-conceptuales que ofrecen un rumbo claro a las inspecciones laborales, al tiempo que impulsa decisiones claves de modernización. Luego de recibir una evaluación de necesidades de la inspección del trabajo en el año 2012, en cuya elaboración participó la autora del libro como especialista de la OIT, se elaboró un plan de trabajo que fue decidido y analizado por inspectores de trabajo, jefes regionales y por funcionarios de dirección de la inspección. Este plan se caracteriza por abordar de modo práctico, progresivo y técnico las necesidades de la inspección asociadas a la planificación de las inspecciones, el sistema de información laboral que sigue los casos de la inspección, estadísticas de la inspección, procedimientos seguidos, gestión administrativa de los procesos de inspección, revisión de los requerimientos de las oficinas regionales, entre otros temas prioritarios para la mejora de la inspección.

En materia regional, los Ministerios de Trabajo han redoblado esfuerzos para enmarcar de modo adecuado el tema de las inspecciones laborales y fortalecer este ámbito clave de sus actuaciones. Así lo evidencia la reactivación del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, alcanzada el 5 de abril de 2013, así como su declaración y la aprobación de una Agenda Estratégica Regional para asuntos laborales y de trabajo del Sistema de la Integración Centroamericana, a la que seguirá en los próximos meses el correspondiente Plan de Acción Regional.

La Declaración del Consejo de Ministros de Trabajo adoptada en San José, Costa Rica, en abril de 2013, reconoce de modo expreso que la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico y la inclusión social están vinculados a la generación de trabajo decente, destacando los temas de trabajo infantil, empleo, intermediación laboral, migraciones laborales, inserción de jóvenes en el empleo, como temas sustanciales. La Agenda Estratégica Regional, por su parte, identificó cuatro prioridades: Promover mejores condiciones para que las poblaciones dispongan de empleo productivo y trabajo decente; aumentar la cobertura, la eficacia y la sostenibilidad de la protección social; asegurar la vigencia de las normas, principios y derechos fundamentales en el trabajo; y, fortalecer el tripartismo y el diálogo social. Es claro que los esfuerzos en

procura de asegurar la vigencia de las normas, principios y derechos fundamentales en el trabajo, implican la modernización y fortalecimiento de los sistemas de administración e inspección del trabajo. Existe, conforme a lo anterior, una pertinencia técnica y política para el impulso de la inspección del trabajo, que se vincula directamente al fortalecimiento de la institucionalidad, la gobernabilidad democrática y la inclusión social.

Finalmente, me complace reconocer el trabajo realizado por la autora de este libro, no sólo en su condición de escritora autorizada sobre estos temas, sino también como especialista de la Organización Internacional del Trabajo que en diversas oportunidades y siempre con probada solvencia profesional, ha ofrecido sus servicios a los ministerios de trabajo de Centroamérica y República Dominicana. No hay duda que muchas de las recomendaciones contenidas en esta obra se encuentran entrelazadas con las necesidades prácticas de gestión de inspecciones laborales en nuestros países y el resto de América Latina, razón por la cual recomiendo su lectura y estudio detallado.

OLMAN SEGURA BONILLA

Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica y
Presidente del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana

PRESENTACIÓN

Uno de los aspectos que más llama la atención del sistema político democrático es su carácter gestáltico por lo que el todo es más que las partes. Si bien la soberanía popular está encarnada en cada ciudadano, el rol central en toda democracia que funcione lo tienen las instituciones.

Por ello, en las democracias que progresan económicamente, más que actos aislados en tal o cual campo, importan procesos donde se va avanzando desde una situación dada a otra mejor. El desarrollo institucional es central, por ejemplo, en los sistemas electorales o en aquellos para la formulación de presupuestos participativos en las municipalidades.

Una de las razones para preferir vivir en una democracia es que ella puede, o debe, facilitar progreso en libertad. Ahora bien, el crecimiento económico se consigue a partir de dos factores que tienen implicaciones en la política y que sufren su influjo: capital y trabajo.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que las instituciones laborales pueden y deben contribuir al progreso económico y a la gobernabilidad democrática, buscando la mejor armonización entre ambos factores.

Como lo señalaba recientemente, el economista australiano Tim Harcourt -autor del best seller “Airport Economist”: “Latinoamérica tiene buenos recursos naturales y humanos; pero tiene un problema con sus instituciones. (...) Lo que sabemos es que la gobernabilidad institucional lo afecta prácticamente todo y es lo más difícil de lograr. Pero si lo puedes hacer bien, es lo mejor que puedes hacer”.

Esta publicación constituye un estudio sobre uno de los componentes esenciales de la institucionalidad laboral. El mismo ha sido elaborado por María Luz Vega Ruiz, especialista de la Organización Internacional del Trabajo, y surge tanto de su experiencia como de su calificado análisis.

Los temas esenciales vinculados a la inspección del trabajo son presentados en una completa investigación que consolida experiencias, legislación comparada, análisis legal, tendencias y políticas aplicadas en los países, brindando una evaluación técnica de la situación actual de la inspección desde una perspectiva global y con sentido práctico. El estudio identifica buenas prácticas y genera recomendaciones que pueden ser analizadas y valoradas en otros países, por lo que su consulta será -confío- de utilidad para funcionarios públicos, profesionales y estudiantes de las diferentes disciplinas que tienen que ver con la administración del trabajo y, en general, trabajadores y empleadores.

Debe destacarse la selección de los temas que van desde la evolución histórica de la inspección del trabajo en los países y en la OIT, pasando por el análisis de las funciones de los inspectores, la autoridad central, los sistemas de formación y selección de inspectores, el desarrollo de la visita de inspección, el estatus laboral de los inspectores, el carácter sancionador y preventivo de la inspección, entre otros. Estos son aspectos

capitales en el análisis de los sistemas de inspección y para el desarrollo de la asistencia técnica que brinda la OIT a sus constituyentes.

Los capítulos del Estudio que se presenta constituyen una guía práctica para la actuación de los inspectores del trabajo en materia de políticas públicas y supervisión del cumplimiento de la ley laboral, entre otros temas.

En los países de Centroamérica y República Dominicana, la OIT ha venido prestando asistencia técnica en las iniciativas de mejora del servicio de inspección, lo que ha llevado a elaboración de planes de trabajo ad hoc que desarrollan, en un tiempo determinado, medidas concretas y prácticas para la mejora del servicio de inspección comprendiendo aspectos normativos, así como temas relativos a la organización, la realización de la visita de inspección, la planificación y programación, el régimen sancionatorio, entre otros, que conjuntamente con los ministerios de trabajo y otras organizaciones que forman la administración del trabajo en cada país, han sido aprobados y han comenzado a ser ejecutados de modo sostenido.

En el caso de Costa Rica, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social aprobó un Plan de mejora de la inspección, luego de una evaluación técnica realizada con asistencia técnica de la OIT. El Plan comprende aspectos de revisión de los procedimientos de inspección, planificación y programación de inspecciones, mejora en el sistema electrónico de casos de la inspección y capacitaciones específicas, entre otros aspectos. En el caso de El Salvador, la inspección de trabajo y seguridad y salud fue unificada en un solo procedimiento, con la entrada en vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos en los lugares de trabajo en abril de 2012, lo que ha significado un cambio en la organización de la inspección, en la planificación y programación de inspecciones y en la formación de inspectores polivalentes que respondan a la necesidad de supervisar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Ello además de un cambio en el régimen de contratación de los inspectores los cuales tienen reconocimiento de permanencia. Actualmente, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social viene revisando una propuesta de reformas a la actual Ley de Organización de Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, se ha aprobado una guía de un “acta única de inspección integral” para la realización de las inspecciones de trabajo y seguridad, se viene realizando una mejora al sistema de seguimiento de casos de la inspección y se han aprobado criterios técnicos para la inspección a nivel nacional, entre otros aspectos vinculados a la inspección.

Guatemala ha aprobado un nuevo Reglamento Orgánico Interno (ROI) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que regula la organización y estructura de las diferentes oficinas y direcciones del ministerio, entre ellas la Inspección General de Trabajo. Se han incorporado más de 100 nuevos inspectores y se ha creado una Coordinación de Oficinas Regionales que debe apoyar el trabajo de las oficinas desconcentradas, designándose un Director y a un Delegado de la Inspección en cada una de las oficinas departamentales. Además, en el año 2013 ha entrado en funciones la nueva Inspección Metropolitana de Guatemala, que tiene competencia en Ciudad de Guatemala, reservando la actuación de la Inspección General de Trabajo para la supervisión y la rectoría de las políticas de inspección con alcance nacional. Actualmente se encuentra en elaboración el Reglamento Orgánico Interno de la Inspección, la adecuación de nuevas instalaciones de la Inspección General de Trabajo y un reforzamiento al área de formación y capacitación del Ministerio. En el caso de Honduras, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, viene desarrollando programas de desconcentración de las funciones de inspección en determinadas regiones, así como de prácticas de unificación de la inspección integral de trabajo y seguridad y salud para aprovechar la experiencia de los inspectores de trabajo. También se han desarrollado experiencias de inspecciones preventivas y de agilización

de trámites, así como de mejora del registro de los casos de inspección. Actualmente, se viene revisando la normativa para establecer medidas y reglas que permitan una mayor efectividad de la inspección a nivel regional y nacional, pues el procedimiento de inspección concentra sus decisiones administrativas en la sede central de Tegucigalpa.

El Ministerio de Trabajo de Nicaragua viene revisando los contenidos de las guías de inspección y desarrolla un programa de capacitación dirigido a todos los inspectores de trabajo y de seguridad y salud a escala nacional, de modo conjunto y con información de todos los procedimientos administrativos de trabajo. República Dominicana a través del Ministerio de Trabajo está desarrollando un sistema integrado de registros laborales que permite que los usuarios del Ministerio puedan presentar en línea sus declaraciones y los formularios sobre diferentes trámites ante el Ministerio, lo que comprende directamente a la información y bases de datos, así como su vinculación con las bases de datos de la seguridad social. En el caso de la inspección, se han desarrollado inspecciones de acuerdo a nuevos requerimientos a nivel nacional y se han aplicado de modo exitoso esfuerzos por el desarrollo de experiencias locales de administración del trabajo.

Puede notarse entonces un esfuerzo en los países mencionados por mejorar el sistema de inspección y de administración del trabajo. Precisamente esta publicación hace referencia a las experiencias en el mundo e incluye ejemplos de los países de Centroamérica y República Dominicana.

Quiero destacar cuatro aspectos centrales en la inspección del trabajo vinculados a la experiencia de la asistencia técnica que la OIT presta a los países de Centroamérica y República Dominicana, que permiten advertir la importancia y la necesidad de fortalecimiento de la inspección y evidencian la pertinencia del estudio de la Dra. Vega en el momento actual.

En primer lugar, de acuerdo al Convenio 81 de la OIT sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio, las funciones esenciales de la inspección del trabajo son la supervisión y el asesoramiento en el cumplimiento de las normas socio laborales. El cumplimiento de la ley no es una exigencia exclusiva en el área laboral, sino que es regla básica del Estado de Derecho, del desarrollo inclusivo así como de la gobernabilidad democrática. El progreso de un país pasa necesariamente por la garantía del cumplimiento de las leyes y los estados no sólo deben reconocer esta garantía sino crear y mantener mecanismos que permitan darle aplicación práctica. Así, la exigencia del cumplimiento legal se presenta en todas las áreas: tributaria, seguridad social y también en lo laboral, entre otras. La particularidad en materia socio laboral, respecto de otras, radica en que el cumplimiento se dirige –entre otros aspectos- a asegurar el salario, condiciones de trabajo adecuadas y acceso a la seguridad social, propios del concepto de trabajo decente que propugna la OIT, que beneficia al trabajador y a su familia. Un país que no cumple con la ley no brinda garantías jurídicas y queda sujeto a la discrecionalidad, afectando con ello el progreso, la institucionalidad democrática y el estado de derecho. Desde el punto de vista laboral, no es admisible asumir que un establecimiento pueda obtener ganancias por el incumplimiento laboral.

En segundo lugar, la inspección del trabajo constituye un servicio público. Por tanto, refleja una determinada organización y estructura orgánica del Estado, de los ministerios de trabajo y quienes lo prestan ejercen representación y autoridad pública (inspectores) cuando realizan la supervisión laboral. Si los trabajadores y empleadores y en general, los ciudadanos, recurren la inspección para el cumplimiento de la ley, esperan un

servicio adecuado, eficiente, de calidad y sobre todo, que garantice el principio de la legalidad. Si el servicio no es satisfactorio es el Estado el que no cumple con prestar un servicio público. Por ello, la inspección y el inspector, como se expresa en el Estudio, se convierten en un visor de la realidad y que acerca (o aleja) al Estado de los ciudadanos.

En tercer lugar, se trata de un sistema de inspección del trabajo, lo que supone un conjunto integrado de modo coherente por diferentes componentes que van desde los aspectos legislativos, inspectores, equipos, infraestructura, y la participación de otras entidades públicas y de empleadores y trabajadores. Las perspectivas de una mejora en el sistema suponen una participación de diferentes actores y de colaboración interinstitucional y sobre todo de información transparente para los administrados, en este caso de participación de trabajadores y empleadores. Este también es uno de los temas que surge de la experiencia de los países de Centroamérica y República Dominicana y que es presentado en el Estudio.

En cuarto lugar, el fortalecimiento de la inspección del trabajo tiene como efecto el fortalecimiento de la institucionalidad estatal y de la gobernanza democrática. Instituciones eficientes y bien organizadas garantes de aplicación de la ley, constituyen base de la democracia y, por ello, descartan la discrecionalidad en las decisiones institucionales.

Como viene enseñando la experiencia en los países centroamericanos y la República Dominicana, la consolidación de la inspección del trabajo se vincula directamente a su desarrollo económico, a su progreso social así como a la consolidación institucional y no sólo de la inspección y de los ministerios de trabajo.

Merece especial referencia en esta publicación el tratamiento del trabajo no declarado y la economía informal, temas sobre los que las autoridades públicas deben tomar medidas para garantizar el efectivo cumplimiento laboral. En Centroamérica y República Dominicana estos son temas a desarrollar y decisiones a poner en práctica. Según el Director General de la OIT, Guy Ryder, “hoy es más claro que el gran desafío contemporáneo de América Latina es absorber la economía informal. Esa será la prioridad en los próximos 20 años. Que el 50% de la actividad productiva no tenga responsabilidad frente al Estado es un costo enorme. Por eso es que cada vez más los países quieren la formalización. El desarrollo pasa por ahí. Es un desafío complejo”.

Para avanzar en la senda del progreso, la democracia no debe agotarse en el proceso electoral. Entre otros aspectos, las leyes y sus reglamentos deben ser cumplidos y el Estado debe desarrollar las instituciones para que ello suceda.

El bienestar de una nación y de sus habitantes es condición para un mundo estable y próspero y la institucionalidad democrática (política y económica) sigue siendo el mejor mecanismo para su consecución. En tal tarea las instituciones del mundo del trabajo son muy importantes y la inspección laboral una herramienta central de la gobernanza democrática.

VIRGILIO LEVAGGI

Director

Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT
América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

INTRODUCCIÓN

Desde las primeras manifestaciones del llamado *Derecho obrero o social*, la idea de un control independiente y efectivo de la entonces nueva legislación nacional de trabajo, más allá del existente, quedó establecida como una prioridad.¹ Aún más, la propuesta se recogió de forma tan unánime que, el primer Congreso de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, celebrado en Berna en 1905, concluyó que era necesario adoptar un convenio internacional sobre inspección de trabajo.

Son numerosas las razones que hicieron decidir que era necesaria una institución y procedimientos específicos para aplicar el ordenamiento laboral y que, de alguna forma, coinciden con el propio nacimiento del derecho del trabajo,² a saber:

- La vinculación del derecho laboral con el interés público y más aún, con el orden público. En efecto, el derecho laboral surge para solventar los conflictos que derivan de las tensiones ligadas al mundo del trabajo, y con el fin de mejorar la gobernabilidad social y resolver la llamada cuestión social. La normativa laboral trasciende, así, a la empresa o a la industria, y es del interés de toda la sociedad, requiriendo, por tanto, mecanismos de control expeditos y adaptados.
- El interés de la Administración pública en el seguimiento directo de los temas laborales, lo que es manifiesto en cuestiones como el cobro efectivo de las cotizaciones de seguridad social, que implican un control directo para evitar el fraude en la recaudación, y en la conservación y aplicación de fondos ligados a las mismas.
- La rapidez y el menor costo total del proceso administrativo³ en relación con el judicial, e incluso la vinculación más inmediata en la denuncia por parte de los representantes sindicales. Por otro lado, siempre ha habido una tendencia a evitar una excesiva judicialización del derecho del trabajo, que es más práctico y vivo que otras disciplinas jurídicas.
- La capacidad de la inspección de prevenir, informar, educar y actuar, sin usar siempre la represión o la sanción, evitando conflictos en su origen y solucionando problemas laborales *de facto*, sin esperar la existencia de una sentencia judicial. Estas competencias de carácter más educativo, no obstan, sin

1. La Conferencia de Berlín de 1890 contemplaba ya en su Protocolo que «la ejecución de las medidas adoptadas en cada Estado sea vigilada por un número suficiente de funcionarios, especialmente designados por el Gobierno del país, e independientes de los empresarios y los trabajadores». En 1900 se crea, en París, la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, donde la inspección es reconocida como necesaria para cumplir los fines legales de protección.

2. Para mayor información véase: González Biedma, E. *La inspección de trabajo y el control de la Aplicación de la Norma laboral*. 1999. Editorial Aranzadi. Pamplona, España, pp. 61-65.

3. No confundir el proceso con la parte procedimental relativa a las sanciones (únicamente aplicable en caso de existir infracción del orden social).

embargo, al poder de la inspección de, sobre bases discrecionales y fundadas, poder incoar un proceso sancionador. Esta única combinación de funciones es la que dota a la institución de su singularidad y su capacidad de incidir en el cumplimiento de la norma de forma práctica y efectiva.

- Por último, la importancia de evitar competencia desleal y *dumping* social entre empresarios, para lo cual el cumplimiento de la ley es fundamental. De hecho, en la actualidad, numerosas directivas comunitarias, y en especial las que se refieren a seguridad y salud en el trabajo, destacan la posibilidad de crear un marco común a escala europea en materia de gasto social para garantizar un correcto funcionamiento del mercado interior (véase *infra*).

Es cierto que el ordenamiento laboral cuenta con una medida adicional de respuesta ante el incumplimiento, más allá de la vía judicial: la acción colectiva, pero ni siquiera esta puede sustituirse al papel de la inspección en cuanto que las medidas de conflicto colectivo, si bien efectivas, tienen enormes limitaciones para reclamar casos de incumplimiento concreto, y su uso excesivo supondría un costo y un desgaste enorme para las organizaciones de trabajadores y para el sistema de relaciones laborales en general.

Por todo ello, se puede concluir que la inspección de trabajo es una función administrativa *sui generis* de carácter eminentemente práctico, que desarrolla esencialmente una actividad de control de la aplicación de la ley (incluso previa,⁴ en particular en materia de seguridad y salud), y que además presta servicios fundamentales de información, formación y de consulta para los que deben cumplirla. No cabe, por tanto, hablar de verdadera aplicación y cumplimiento del derecho del trabajo, si no existe un sistema efectivo de inspección que lo sustente.

El presente trabajo busca pasar revista a la situación actual de la inspección y a su renovada importancia. Al partir de la perspectiva histórica (nada tiene verdadero sentido si no se conoce el origen y la evolución), se revisan los temas y tendencias fundamentales en torno a esta institución en todo el mundo, poniendo en evidencia los avances y los retos. Las informaciones que se recogen, más allá de las reflejadas en la bibliografía, son fruto de comunicaciones nacionales y de páginas web de los ministerios o inspecciones, así como de las discusiones que se han desarrollado en diversos foros nacionales o regionales sobre el tema, lo que en sí mismo muestra la practicidad y actualidad del tema.

4. Véase la Recomendación 81 de la OIT sobre inspección de trabajo (industria y comercio) en su párrafo 2, que establece que se soliciten informes previos de apertura de los establecimientos o del uso de nuevos métodos de fabricación, y el Convenio 129 de la OIT sobre inspección de trabajo en la agricultura, que en su artículo 17 establece el control preventivo de nuevas instalaciones, sustancias y procedimientos.

CAPÍTULO I. EL PAPEL ACTUAL DE LA INSPECCIÓN

El papel del inspector en la aplicación de la ley va más allá de la estricta función de garantizar el cumplimiento de la norma y se convierte, en numerosas ocasiones, en soporte fundamental de la mayor parte de las instituciones sociales vigentes. La inspección obra por tanto como “bisagra” que apoya y articula otras funciones de la administración del trabajo.

Aparte de sus funciones de control de las disposiciones legales estrictamente relativas a las condiciones de trabajo, en sentido amplio (ya sea solo seguridad o salud laboral, o que se incluyan cuestiones de salarios, tiempo de trabajo, o incluso empleo y relación laboral), la inspección supervisa frecuentemente otras normas relativas a servicios sociales, empleo de mano de obra extranjera, formación profesional, seguridad social y otros.⁵

La centralidad del papel de la inspección dentro de las administraciones lleva en numerosos países a confiar también a los servicios de inspección competencias en el área de solución de conflictos (en particular colectivos), a asesorar la negociación de convenios colectivos a iniciativa de las partes, a recopilar y valorar datos socioeconómicos, a realizar memoranda e informes técnicos en las materias de su competencia para las autoridades laborales, así como otras funciones de naturaleza puramente administrativa (casi, a veces, meramente registrales).⁶ El abanico de funciones atribuidas es muy variado y responde a culturas laborales y tradiciones nacionales diferentes.

La extensión y multiplicidad de tareas asignadas a los inspectores nace de una concepción general, en tanto que son expertos en varios o en todos los temas relativos a las relaciones laborales y la seguridad industrial, con cualificados conocimientos técnicos y con una especial visión del marco general de la empresa. Esta concepción les convierte en la institución ideal para asesorar, corregir y dirimir las dificultades del mundo profesional; es decir, cualesquiera que sean sus competencias, tienen *de facto* atribuida una función global.

5. Algunas de estas competencias se recogen en el párrafo 2 de la Recomendación 133 sobre inspección de trabajo en la agricultura.

6. Según la OIT, CIT 2006, 95ª reunión, “Estudio general sobre inspección de trabajo de la CEACR”, 2006, párrafo 69: “Los instrumentos sobre la inspección del trabajo no excluyen que se puedan encomendar a los inspectores del trabajo, en virtud de la legislación o de la práctica nacionales, otras tareas promocionales además de las que constituyen sus funciones principales. Ahora bien, debe tenerse presente que las funciones principales de los inspectores son complejas y que para desempeñarlas se necesita una formación, tiempo, medios y una gran latitud para actuar y moverse, motivo por el cual en ambos convenios se prevé en términos idénticos que ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores (artículo 3, párrafo 2, del Convenio No. 81 y artículo 6, párrafo 3, del Convenio 129). La información facilitada por los gobiernos, tanto en sus memorias a la OIT como en los informes anuales sobre las actividades realizadas, publicados por la autoridad central de la inspección del trabajo, muestran que en la práctica a los servicios de inspección muchas veces les es difícil desempeñar todas las funciones de que están legalmente encargados en los sectores de actividad en que deben ejercer su control”. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/surveyq.htm>

Además, el hecho fundamental de su presencia directa en el centro de trabajo, les dota de una capacidad singular para atender las necesidades de la empresa de manera inmediata.

En efecto, la visita del centro de trabajo es un momento único del control de la norma laboral en sus diferentes aspectos, y tiene una influencia directa en la mejora inmediata de las relaciones laborales.⁷

Sin embargo, este carácter amplio puede, sin embargo, llevar en algunos casos a un problema fundamental del que padecen algunas instituciones nacionales: la dispersión de la actividad y la confusión de funciones. Como señala la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones⁸ de la OIT, cabe preguntarse si, obligados a asumir múltiples responsabilidades, los inspectores de trabajo no corren el riesgo de tener que privilegiar actividades de índole económica, administrativa o documental, en detrimento de las que deberían constituir la esencia de su misión (las condiciones de trabajo y la salud de los trabajadores).

La mayor polémica en torno a la determinación de las funciones típicas y prioritarias de la inspección surge al cuestionar la ya mencionada función conciliadora y cuáles son sus límites en el desarrollo de la labor diaria del inspector.⁹ Si bien es cierto que la tarea de vigilancia y supervisión es el quehacer diario del inspector, no es menos cierto que el centro de trabajo es, así mismo, el núcleo del conflicto laboral, tanto en su forma individual como colectiva. La cuestión sobre la pertinencia de atribuir o restringir esta función al inspector se plantea ya al considerar que toda acción de control y de asesoramiento realizada por la inspección implica, en cierta medida, una acción “paliativa” del propio conflicto.

En efecto, muchas de las acciones y de las medidas que el inspector desarrolla o aplica a pedido de una de las partes (individual o colectiva si son planteadas, por ejemplo, por los representantes de personal) intentan evitar un conflicto mayor y mejorar el ambiente laboral. Se trata realmente de conciliaciones o mediaciones informales que pueden, sin embargo, tener importantes repercusiones y efectos. No obstante, si el inspector dedica el grueso de su actividad a realizar conciliación administrativa formal y reglada (diferente de esa composición de conflictos general que surge de su actividad de inspección), mediando y proponiendo soluciones a casos individuales prioritariamente,¹⁰ se produce en la práctica una transformación de su función, que al reducir sus competencias a prácticamente una sola tarea, impedirá indirectamente que

se ejerza la función básica de controlar las condiciones y el medio ambiente de trabajo. El inspector puede ejercer funciones amplias y acordes con las necesidades del mundo laboral, pero nunca llegar a un reduccionismo tal que pueda desvirtuar la naturaleza de su función, tal y como se desprende de las disposiciones de los convenios internacionales, a riesgo de afectar el interés general.

El carácter amplio de las funciones y poderes de la inspección es obvio en numerosos países, donde los inspectores combinan las visitas de control con una acción de promoción y difusión de la normativa, que se articula en torno a campañas de prevención y educación en los temas laborales; todo ello sin olvidar en última instancia su poder sancionador. Este modelo general, que algunos autores califican de modelo latino (Piore y Schrank)¹¹ “no solo faculta a los inspectores a sopesar las ventajas e inconvenientes de la reglamentación en el nivel de las empresas, sino que, al mismo tiempo, les alienta a buscar modos de conciliar los objetivos supuestamente incompatibles de la eficiencia productiva y la protección de los trabajadores. Al propagar las mejores prácticas de unos empleadores productivos que cumplen con la ley a otros que lo son menos y no cumplen con ella, por ejemplo, el inspector puede convertir la observancia de la normativa en algo bueno para el negocio y, así, reducir al mínimo la resistencia a la ordenación”.

Es necesario considerar que la inspección tiene hoy a su cargo la tutela de nuevos sectores y de problemas muy específicos, con necesidades particulares.¹² Más allá de dificultades tradicionales pero renovadas en importancia, fruto de la nueva estructura del mercado de trabajo y de la globalización (es el caso del trabajo infantil, del trabajo forzoso o de las diversas formas de precariedad que nacen del outsourcing en algunos sectores), los cambios en la estructura demográfica (envejecimiento de la población laboral, aumento del empleo femenino, trabajadores más jóvenes¹³), los movimientos migratorios,¹⁴ las nuevas formas organizativas (teletrabajo o el *offshore*), el desarrollo de nuevas metas mundiales ligadas al desarrollo sostenible y a un nuevo concepto de medio ambiente (energías renovables y empleos verdes), han venido generando en los últimos años importantes cambios en el ámbito industrial y social, a escala nacional e internacional, requiriendo de los inspectores actuaciones en torno a nuevas prioridades, con diferentes métodos de investigación y acción. La función de vigilancia y exigencia de cumplimiento de la normativa implica hoy la detección de nuevos riesgos de gran complejidad (por ejemplo, riesgos biológicos o los nuevos riesgos ligados a las grandes construcciones con uso de nueva maquinaria de alta tecnología), a la vez que

7. Por ejemplo, según el informe anual presentado por España a la OIT, sobre los Convenios 81 y 129 para el 2009 (http://www.mtin.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/doc/Memoria_2009/Memoria_2009.pdf), se mantiene en materia de seguridad y salud, la presencia mayoritaria de la actividad preventiva de la Inspección de Trabajo, (más del 90%, frente a la reactiva dirigida a investigar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que apenas llega al 10% de las actuaciones inspectoras). Además, se constata también un incremento de las actuaciones en relación con las condiciones de trabajo de los trabajadores en materias como la jornada, descansos, horas extraordinarias y salarios, a menudo como consecuencia de denuncia y otros tipos de actividad rogada, que ya se ponía de manifiesto en el apartado de Actuaciones y Resultados en esta materia. Es de destacar también el incremento de las infracciones en el caso de incumplimientos en materia de jornada (1.217 en 2008 y 1833 en 2009), y en materia de salarios (723 en 2008 y 938 en 2009).

8. OIT, CIT 2006, 95ª reunión. Estudio general sobre inspección de trabajo. Op. cit., párrafos 64 y ss.

9. La CEACR en su Estudio general. Op. cit., párrafos 69 y ss., ha señalado que conforme a la Recomendación 81, «las funciones de los inspectores del trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos de trabajo». En consecuencia, en muchos países las funciones de conciliación y de aplicación se encuentran separadas por dos razones: la primera, porque en dichos países la naturaleza y el papel de la inspección del trabajo son tales que la conciliación y los conflictos laborales no relacionados con una violación de las disposiciones legales sería ineficaz; la segunda, porque el tiempo y la energía que los inspectores invierten en la búsqueda de solución a los conflictos colectivos redundarían con frecuencia en detrimento del ejercicio de sus funciones principales.

10. Sin embargo, la competencia del inspector en torno a la resolución de conflictos jurídicos colectivos es ampliamente reconocida en numerosas legislaciones, y en cuanto se trata de una interpretación de la norma (es decir, de buscar la mejor manera de aplicarla), que además se produce con carácter excepcional en el marco de sus tareas habituales, en principio dicha atribución no parecería plantear conflicto con las normas internacionales, en los términos reflejados en la nota de pie de página precedentes.

11. Piore and Schrank. *Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino*. OIT. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 127 (2008), No. 1, p. 2.

12. La ampliación de las actividades de la administración del trabajo, para abarcar a personas que no se pueden considerar en situación de empleo, es una cuestión que en determinados países ha adquirido, después de algunas decenas de años, una importancia cada vez mayor. Este asunto se ha convertido en una cuestión muy importante para numerosos países en desarrollo, debido a la pobreza crónica de ciertas categorías de trabajadores, y también debido al subempleo y al desempleo. Una cierta cantidad de instrumentos internacionales adoptados en el seno de la OIT establecen las normas y los principios que les atañen. Por otra parte, el sector no estructurado ha crecido significativamente y afecta a una buena parte de los trabajadores abarcados por la ampliación. (Estudio General CEACR sobre administración del trabajo OIT, cit. 85, Informe III, parte 1B, Ginebra, 1997, párrafo 130). http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_oit/ilse/Spanish/General%20Surveys/25974.htm

13. Cfr. Comunicación de la Comisión Europea. *Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad* (2002-2006), Bruselas, 11.03.2002. COM. (2002, 18 final. Los trabajadores más jóvenes son más propensos a sufrir accidentes laborales, y, que el grupo de edad de más de 55 años es el que sufre los accidentes más graves, con una tasa de mortalidad superior a la media europea. Esta última categoría es también la que registra una mayor incidencia de enfermedades profesionales de larga gestación, como cánceres (la mayoría de los cuales siguen siendo debidos a la exposición al amianto), o enfermedades cardiovasculares, mientras que los más jóvenes tienden a desarrollar más alergias o enfermedades infecciosas.

14. Amable, M., Benach, J. y Porthé, V. *La precariedad laboral y la salud de los emigrantes en España ¿qué sabemos y que deberíamos saber?* Universitat Pompeu Fabra, Unidad de investigación en salud laboral. Barcelona, 2006. Señalan que en la medida que la migración conlleva la pérdida de una red social de apoyo y problemas lingüísticos y de estatus social, los trastornos de la salud son superiores a los de la población nacional. De hecho, la población emigrante muestra mayores índices de peor salud que la población autóctona, así como mayores trastornos psicológicos, aparte de que evitan la utilización corriente de la asistencia sanitaria, al menos en sus primeros tiempos de estadía.

requiere la depuración y singularización de las responsabilidades en cadenas de relaciones de trabajo cada día más complejas, así como la identificación de nuevas formas de empleo, en particular concentradas en las pequeñas y medianas empresas (PYMEs). A ello hay que sumar el hecho de que la concepción y la puesta en práctica de las políticas de empleo en la actualidad, como consecuencia de la crisis económica y financiera, tienden a individualizarse en la empresa, al generar directamente reconversiones profesionales o reducciones de personal que afectan las condiciones de trabajo. Así, el inspector se convierte también en instrumento de coordinación de la política de empleo con la política laboral y social, y con el desarrollo de recursos humanos.¹⁵

Además, a ello se suma la creciente tecnificación de procesos industriales tradicionales, así como la utilización cada vez más generalizada de robótica, microelectrónica, telemática, y de nanotecnologías,¹⁶ y de forma paralela, los cambios en la organización del trabajo, especialmente las formas más flexibles de organización de la jornada laboral y el uso de la tecnología de la información. La existencia de procesos de gestión de los recursos humanos más individualizados y orientados hacia la consecución de un rendimiento obligatorio son, por tanto, factores a añadir a este contexto. Todo ello se plasma tanto en los países con desarrollo industrial avanzado como en países en desarrollo, donde con frecuencia se instalan empresas deslocalizadas, con procesos tecnológicos complejos, pero sin medios de control administrativo adecuados. A todo lo anterior se suman nuevos riesgos para la salud de los trabajadores (en algunos casos ya existentes, pero no estimados antes como riesgos laborales, como las radiaciones ultravioletas),¹⁷ o las nuevas pandemias, como la gripe aviar o el VIH/Sida.

Por último, pero no menos importante, los efectos del estrés y de los problemas derivados de los riesgos psicosociales en la empresa¹⁸ (que incluyen un elemento subjetivo), que se aceleran en las épocas de crisis económica, establecen un panorama heterogéneo de necesidades y trabas que dificultan el ejercicio de la tarea de supervisión. Todas estas complejidades y novedades deben ser afrontadas de forma coherente por los inspectores, desde la prevención hasta el cumplimiento, y esto no es tarea evidente.

Además de la heterogeneidad y las dificultades mencionadas, que parecerían demandar en teoría, en función de cada riesgo, el conocimiento de numerosas especialidades técnicas por cada inspector, hay que considerar que los factores se entremezclan, confunden y se potencian y es importante, cualquiera que sea la competencia y el grado de tecnicidad de las inspecciones (especializadas o generalistas), considerar en todo momento, todas las condiciones y el contexto en que el trabajo se ejecuta (sin perjuicio que la actuación sea en relación con el mandato otorgado por la ley). La propia estrategia comunitaria sobre seguridad y salud (véase *infra*) considera los riesgos derivados de “factores cruzados” (organización del trabajo y diseño del

lugar de la prestación con la exposición a riesgos físico-químicos) como uno de los principales temas a ser estudiados.

La articulación estrecha de todas las esferas, que intervienen en el ámbito laboral, plantea a la inspección no sólo como un órgano vivo, sino como una institución central, que va más allá de una concepción restringida, aunque central, de la función del control de la aplicación de la norma. Solo los planteamientos de una inspección que contemple el mundo laboral en su conjunto podrán conseguir mejores condiciones de trabajo, un medio ambiente laboral seguro y, como consecuencia, unas relaciones profesionales saneadas.

15. Rodríguez Piñero, M. El nuevo papel de la inspección de trabajo, en Revista Relaciones laborales, No. 10, mayo XIX, mayo del 2003, Madrid, p. 12.
16. El término “nanotecnología” hace referencia a las tecnologías dedicadas a la creación y manipulación de estructuras para desarrollar materiales y productos de tamaño nanométrico, con el fin de aprovechar sus nuevas propiedades físico-químicas. Su tamaño microscópico facilita la absorción por el cuerpo humano y genera enfermedades de diversa gravedad. Además de sus posibles efectos, suscitan dudas de carácter ético.
16. Consideradas por la UE como agente carcinógeno en 36 industrias (cfr. Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo. Outlook 1. “Riesgos nuevos y emergentes para la seguridad y la salud en el trabajo”. Observatorio Europeo de Riesgos. Luxemburgo. Oficina de publicaciones oficiales de la Unión Europea, 2009, <http://europa.eu>, p. 13.
17. Es importante considerar que, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) de aquí al 2020, la depresión será la principal causa de incapacidad laboral. Véase Comunicación de la Comisión Europea. *Mejorar la calidad y las productividades en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)*, 21.02.2007, Bruselas.

CAPÍTULO 2.

ANTECEDENTES, ORÍGENES Y UN POCO DE HISTORIA

Como ya se mencionó, la inspección de trabajo es fruto de la revolución industrial, ya que surge como consecuencia del creciente interés general en garantizar el cumplimiento de las leyes relativas a las condiciones de trabajo para evitar situaciones de extrema explotación en mujeres y menores. Entonces, el cumplimiento de ciertas normas “sociales” comienza a convertirse en un tema de preocupación central que va indisolublemente unido al nacimiento del derecho del trabajo.

Si bien el siglo XIX es el momento histórico del nacimiento formal de la institución en Europa, existen ya manifestaciones previas sobre el control y la necesidad de garantía de la salud en el trabajo (el antecedente de las enfermedades profesionales) presentes en algunos papiros egipcios, en documentos del Imperio romano,¹⁹ en algunos estudios en la Edad Media,²⁰ y en el siglo XVI en el Tratado del médico italiano Bernardino Ramazzini (1700) “sobre las enfermedades profesionales”, donde por primera vez se considera el concepto de enfermedad ligada al trabajo y se hace una descripción detallada de diferentes profesiones.

El Reino Unido fue pionero en establecer un sistema de inspección. La ley de 22 de junio de 1802, para preservar la moral y la salud de los aprendices, estableció un sistema de control de su cumplimiento a cargo de comités voluntarios,²¹ que no tuvo excesivo éxito. El 29 de agosto de 1883, sobre la base de que “las prescripciones relativas al nombramiento de vigilantes honorarios no habían sido ejecutadas de manera fiel y por ello las medidas de protección no habían sido aplicadas”, se promulgó la ley (conocida bajo el nombre de *Althorp Act*) que atribuía a los inspectores de fábricas (cuatro por entonces en toda Gran Bretaña) poderes fundamentales: la libre entrada en las empresas, la libre encuesta de los trabajadores y empleadores, y la capacidad de dirimir conflictos y juzgar las infracciones. Posteriormente, en 1887, se estableció un cuerpo de inspectores auxiliares de origen obrero que desapareció en 1920, creándose un sistema esencialmente consultivo y de limitadas funciones centradas en la investigación y en la exigencia del cumplimiento de la legislación, tanto en el medio fabril como en otras industrias (minería, explosivos o productos químicos).

En 1853, en Prusia, se estableció una inspección de trabajo facultativa que quedó a cargo de una comisión mixta de policía e inspectores escolares. En 1853 se creó la inspección obligatoria pero solamente referida a los menores. Bismark, en 1869, extendió dicha institución a todas las actividades laborales. En 1887 se creó

19. Hipócrates definió la sintomatología del cólico del plomo para los trabajadores metalúrgicos, estableciendo algunas medidas de prevención.

20. Leonardo da Vinci definió en su textos las posturas peligrosas; Paracelso escribió una monografía en 1527 sobre el carácter nocivo del trabajo de los menores con metales.

21. Existen también referentes interesantes de inspecciones médicas de fábricas en Gran Bretaña, a fines del siglo XIX.

un cuerpo de inspectores en todos los estados alemanes, formado por funcionarios especiales, encargados exclusivamente de esta función y que contó con el apoyo de las autoridades policiales.

En Francia, el fracaso de la ley de protección de menores de 1841²² puso de manifiesto que las normas sin medios que garanticen su aplicación son inconsistentes.²³ Por ello, la ley del 19 de mayo de 1874, sobre el trabajo de niñas y niños menores en la industria, constituyó el primer intento de crear un cuerpo de funcionarios (entonces 15 personas) encargados de dicha vigilancia, intento que se cristalizó en noviembre de 1892, con la creación de un cuerpo administrativo de inspectores que entran por concurso, con contrato específico y que cuenta con estatuto propio.²⁴ Sus obligaciones eran muy generales, aunque poco a poco se fueron desarrollando algunos departamentos temáticos que trataban, por ejemplo, problemas de empleo y de la mano de obra. La Ley de 1892 fue modificada en 1937 y en 1941.

Mediado el siglo XIX, numerosos países europeos contaban con inspecciones de industria y/o minas.²⁵ Hacia fines del siglo, las delegaciones y oficinas de inspección o control de condiciones de trabajo dependientes de la administración estatal estaban establecidas en toda Europa (Rusia en 1882, España en 1883, Bélgica en 1894), convirtiéndose en las verdaderas precursoras de los actuales ministerios de trabajo (la inspección presenta, por tanto, un carácter de función central de la administración del trabajo desde sus primeras manifestaciones). En 1889, siete estados europeos contaban con órganos de inspección encargados de controlar la aplicación de las normas laborales: Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Suiza y Rusia.

En Rusia, la inspección de fábricas se creó en 1882 en el seno del Ministerio de Finanzas, en particular para el control del empleo de menores, extendiéndose en 1886 a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones en relación con todos los trabajadores (en 1887 se contaba con 125 inspectores y 6 inspectores sénior, llegando en 1899 a un total de 257).²⁶

A partir de 1900 sucedió, en Europa, la creación de las diferentes inspecciones nacionales. Bélgica y Luxemburgo organizaron en 1902 una inspección general, España e Italia²⁷ en 1906,²⁸ consolidándose esta última en 1912 (constituyéndose por primera vez una inspección con medios financieros propios y con estructura central y periférica), mientras que los Países Bajos establecieron la institución “para tratar la problemática socio-laboral” en 1909.²⁹ Grecia creó su inspección en 1912. En los países del este de

Europa la mayor parte de las inspecciones se crearon al finalizar la Primera Guerra Mundial. Estonia creó su inspección el 14 de diciembre de 1918, al publicar las normas sobre los comisarios de la protección en el trabajo, que fijaban sus tareas, poderes, y las condiciones de su nominación. El 3 de enero de 1919, el jefe de Estado polaco firmó un decreto provisional estableciendo la inspección de trabajo con carácter profesional y estatal.

En 1910, la Oficina Internacional del Trabajo³⁰ publicó el primer informe comparado sobre “la aplicación de las leyes obreras³¹ en Europa, que señalaba que veintidós estados europeos consideraban necesaria una inspección de trabajo unitaria e independiente, de alta competencia técnica. Concebida como una inspección para “la gran fábrica y las minas”, la institución aspiraba entonces abarcar a la pequeña industria en su afán de alcanzar la verdadera protección de las condiciones de trabajo (horarios y descanso), y la salud y la vida de todas las personas.

Desde el principio, todos los países comprendidos en el estudio manifestaban su intención de contar con variedad y pluralidad en el personal de la inspección, garantizando que estuviera compuesto de diferentes profesiones con un amplio espectro de bagaje técnico (inspectores/as médicos y obreros/as), ambos géneros. En paralelo, todas las inspecciones proponían reforzar las cuantías de las sanciones para hacerlas disuasorias. En 1910, los lazos y redes internacionales de la inspección en Europa eran ya un punto de encuentro, y una necesidad, igual que la elaboración de sistemas de selección y los planes de formación. Así mismo, se daba especial importancia a la idea de autoridad central y a la colaboración entre autoridades en el ámbito nacional.

Impresiona ver el número de inspectores, inspecciones por inspector y las acciones penales emprendidas, superiores a veces a las cifras actuales. Por ejemplo, en el Reino Unido se contaba con 200 inspectores que efectuaron 2,137 inspecciones, en Alemania 543 inspectores con 505 inspecciones, en Rusia 268 inspectores con 92 inspecciones, y en Francia con 139 inspectores con 1.443 inspecciones. En cuanto se refiere al número de expedientes abiertos, en 1909 se iniciaron 3.723 en el Reino Unido, y 5.889 procesos sancionatorios en Francia. En España, el primer informe de inspección señaló que en 1887 se realizaron visitas en 1.579 establecimientos, y se constataron 2.838 contravenciones. Las cifras son resultado de la existencia en los albores del siglo XX, en varios países europeos (a saber, en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Reino Unido, Italia, Hungría, Noruega, Países Bajos, Portugal, Rusia, Suecia y Suiza) de un informe anual de inspección (resumen de las actividades).

Si bien la mayor parte de las inspecciones se emplazaban en la administración estatal nacional (salvo en Alemania, donde existía claramente la idea de una administración para cada Estado), no siempre era en el Ministerio de Trabajo la administración encargada de los temas laborales y de la inspección (no existía aun en muchos países), sino el ministerio de industria, el del interior o el de comercio.

Por último, las relaciones entre los trabajadores (obreros) y sus organizaciones y la inspección, empezaban a considerarse como un tema fundamental, no solo limitado a determinar y establecer las reglas que

22. *Loi des enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers*, 22 de marzo de 1841. En su artículo 10 indica que los «inspectores podrán, en cada establecimiento, solicitar los registros relativos a la ejecución de la presente ley, los reglamentos internos, las libretas de los niños y la presencia de los niños, pudiendo hacerse acompañar por un médico nombrado por el prefecto o por el subprefecto».

23. El informe Villermé, en 1840, “*Tableau physique et moral des ouvriers*” fue causa detonante de todo el debate sobre el tiempo de trabajo y el control de la norma.

24. La ley Benot de 1873 establecía los jurados mixtos con competencias de control directo y monitoreo de las condiciones de trabajo en los establecimientos industriales, figura previa a las inspecciones.

25. De hecho la inspección social minera fue previa en algunos Estados, gestándose la idea de establecer una inspección para los establecimientos industriales de forma consecutiva, a partir de 1870. Es el caso de España, donde la ley de minas de 1859 requería ya la existencia de una policía minera.

26. Volodin Andrei, Russian factory inspection (1882-1918) Russian factory inspection Cui Bono? Working paper 60.2008, <http://www.pse.ens.fr//document/wp200860.pdf>

27. Si bien desde 1879 existían inspectores de industria y la enseñanza industrial, se creó en 1902 una oficina central de trabajo en el seno del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

28. Ley de 19 de julio de 1906, en Italia, y el 1 de marzo en España (Reglamento para el servicio de inspección de trabajo).

29. El Estado se dividía en diez regiones para el control y la supervisión; cada una de ellas contaba con un inspector general, acompañado por un consejero y una inspectora; se elegía también a un “controlador-trabajador” de entre los trabajadores.

30. Antecedente del actual y con sede en Basilea.

31. Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs. L'inspection du travail en Europe. Paris, 1910.

permitieran seleccionar a los servidores públicos (como había sido el caso hasta entonces), sino, por primera vez, para tratar de las distintas formas de cooperación entre los trabajadores y la administración de forma institucional e incluso reglada.

Así, en el Reino Unido, los representantes obreros podían visitar una vez al año las minas y por supuesto denunciar infracciones, mientras que en Italia se les otorgaba el derecho legal de pedir informaciones sobre el descanso semanal en los diversos sectores económicos. En Alemania se les invitaba a elaborar con la Administración de trabajo las normas de seguridad y salud, y en Austria formaban parte de consejos que elaboraban leyes de trabajo. En Noruega, la ley de fábricas preveía que un miembro de las comisiones locales en cada ciudad industrial fuera elegido entre los obreros. Sin embargo, en los Países Bajos las organizaciones no se asociaban a la labor inspectora, ni a la promulgación de leyes, como tampoco en Rusia. El informe de la Oficina terminaba abordando propuestas de reforma buscando la efectividad y la claridad de acción de las inspecciones, pero sin proposiciones concretas o comunes a todos los países objeto del estudio. Era necesario el cambio, pero aún no se sabía cómo.

La evolución de las diferentes normas, apoyada por las demandas de los trabajadores³² llevó en los años sucesivos a reafirmar la autoridad de los inspectores como funcionarios públicos. La inspección, desde esta perspectiva, pasó a convertirse en una función fundamental del desarrollo de la legislación en el sistema de administración del trabajo. De hecho, en esencia, se constituyó como pilar fundamental de la reforma social. Esta concepción dual de sus actividades (el control estricto y la observación activa de la realidad) manifestaba, ya entonces, la original naturaleza de la actividad inspectora dentro de las instituciones jurídicas.

EVOLUCIÓN EN LA EUROPA CENTRAL Y DEL OESTE

La Europa del Oeste, a pesar de sus diferencias en evolución, presenta en el siglo XX rasgos y problemas comunes ligados al desarrollo de una economía de mercado en transformación y al desarrollo de principios sociales básicos en el marco de un Estado de derecho. En general, ya en los sesenta se señalaban, como problemas principales: la rápida evolución de la legislación y de la tecnología, así como la dificultad de la inspección de asumir los cambios al mismo ritmo vertiginoso en que se producían, la aparición de la pequeña y mediana empresa como motor de la economía de forma exponencial, las nuevas formas de relaciones laborales y la diseminación y el encubrimiento del vínculo laboral, el crecimiento del sector de servicios, y por último, pero no menos importante, la escasa credibilidad de las multas y sanciones que no resultaban realmente disuasivas. Así, en relación con el proceso de consolidación de la Europa comunitaria,

32. Por ejemplo, en Frankfurt-Am-Main los obreros químicos se reúnen el 31 de mayo de 1909, aprueban la ampliación de las facultades de los inspectores y solicitan el aumento de personal inspector formado por médicos y auxiliares elegidos por los obreros. En Hamburgo, la IX Conferencia de la Unión de Obreros Metalúrgicos reclama en mayo de 1909 una reorganización de la Inspección, concediendo mayores atribuciones a los inspectores. Se solicita la entrada como inspectores de médicos y personas competentes en higiene industrial y también a los trabajadores para velar por el cumplimiento de las leyes protectoras y de accidentes de trabajo. El 18 de julio de 1909 se celebra en Colonia el VII Congreso de los Sindicatos Cristianos y se reclama una inspección encaminada a asegurar el cumplimiento de las leyes protectoras de las obreras en las industrias químicas por medio de médicos competentes y por un personal auxiliar elegido entre los obreros. En Turín, en 1910, se reúne el Consejo Nacional de la Confederación del Trabajo. Entre sus conclusiones destaca la extensión de la Inspección a todas las provincias de Italia. En Viena (*Favoritener Arbeiter beims*) en 1910, con motivo del VI Congreso de Sindicatos austriacos, se acuerda solicitar un aumento del número de inspectores, la reducción de los distritos que a cada uno corresponden, nombramiento de obreros y obreras para el cargo de inspector y nombramiento de inspectores de industrias rurales.

un estudio de la OIT señalaba, en 1985, además de los ya descritos, una serie de rasgos comunes y retos,³³ entre ellos un tema que hoy resulta recurrente: los problemas de la inspección de trabajo en una época de crisis.

El estudio constataba que, si bien los servicios de inspección europeos presentaban cambios significativos y positivos, aún se enfrentaban serias dificultades que limitaban la protección de los trabajadores.

En efecto, el informe de la OIT recogía el bajo nivel de visitas a los centros de trabajo (por ejemplo, 5% de las empresas en el ámbito de aplicación de la inspección en Italia, el 20% en Francia, o el 19% en la República Federal de Alemania), lo que era resultado de un incremento de las tareas administrativas o de gestión atribuidas por entonces a los inspectores. En general se confirmaba que el inspector pasaba más tiempo en las oficinas que en los centros de trabajo³⁴ e incluso realizando labores de conciliación/mediación de forma predominante a las labores de control de las condiciones de trabajo. Se reflejaba igualmente un importante aumento de las carencias (existencia y mantenimiento) en las medidas de protección en el centro de trabajo, lo que agravaba los riesgos de accidentes y las condiciones de seguridad, en general. En algunos países los riesgos de seguridad se comenzaban a multiplicar por la existencia, además, de relaciones laborales precarias, complejas y por el creciente *outsourcing*. Por último, existía una clara preferencia para planificar y realizar las inspecciones en relación con las grandes empresas.

Las formas y métodos de cooperación tripartita con la inspección/administración del trabajo eran otros de los temas aún sin resolver, ya que en la mayor parte de los países existían problemas de confianza de los trabajadores y empleadores en las labores de inspección en relación con la eficacia de los resultados.

La insuficiencia de las sanciones y su no idoneidad fue resaltada en todas las misiones realizadas por la OIT en los diferentes países en ese momento. Por ejemplo, en Francia solo el 5% de las infracciones registradas dio lugar a un proceso ejecutivo en 1984. En Bélgica, el problema se centraba en el escaso número de casos que resultaban en condena ante los tribunales (por ejemplo en 1974, de los 274 casos enviados a los tribunales por la inspección, 67 fueron archivados, 170 sin resultados y solo 33 resultaron en condena). En Dinamarca y Noruega el problema era la falta de capacidad de los inspectores (técnicos en su mayor parte) de realmente documentar de forma argumentada y consistentes las infracciones para que prosperaran. En la República Federal de Alemania, los inspectores usaban muy moderadamente las sanciones, lo que no correspondía con la gravedad de la naturaleza de las infracciones constatadas en los registros de las inspecciones. Esta situación quizás correspondía a que, en la ley alemana, la sanción se aplica a la persona individual y no a la empresa, lo que en el caso de relaciones laborales complejas implica una investigación adicional sobre la responsabilidad.

Curiosamente, a pesar de que en todos los países existía un aumento del personal al servicio de la inspección, el problema era el incremento paralelo en las tareas asignadas. Así mismo, existían programas/planes de

33. OIT. International Labour Organization Tripartite Symposium of Specialist in Labour Inspection. Geneva 21-25, October, 1985. Comparative analysis of the reports of tripartite missions assessing the effectiveness of labour inspection systems in seven countries of Western Europe: Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Italy, Norway, United Kingdom.

34. OIT.1985. Op. cit., p. 38.

formación, pero insuficientes en casi todos los países, tanto a nivel técnico como legal, y la información y los instrumentos con los que contaban era precarios y muy elementales, sobre todo los relativos a medidas técnicas.

El mismo estudio (como ya se mencionó *supra*) señalaba, por entonces, los efectos de las crisis económicas en las tareas de inspección, siendo el primero y más relevante, que en épocas de crisis los problemas relativos al empleo y a las condiciones de trabajo se convertían en prioritarios en relación con los temas de seguridad y salud, llegando en algunos casos a que los inspectores en las labores de tipo generalista como la francesa, controlaran esencialmente las terminaciones de relaciones de trabajo y cierres colectivos, siendo marginal la inspección técnica. Desde una perspectiva más operativa y para afrontar la crisis, algunos países nórdicos establecieron programas paralelos de mejora de las condiciones de trabajo, a través de acciones de promoción específicas a cargo de la administración laboral.

No obstante las disposiciones utilizadas, la crisis generó entonces un empeoramiento de las relaciones con trabajadores y empleadores en determinados gobiernos, pues se usaba con frecuencia el argumento de que las medidas de protección no se utilizaban de forma apropiada al alegar, algunas de las partes, que se trataba de un costo laboral adicional, olvidando que siempre hay posibilidades de atender a las necesidades de salud y de higiene de manera progresiva y sin costos desmesurados, como además en general se preconizaba en las leyes entonces en vigor.

Desde la década de los ochenta la inspección europea adquiere una nueva dimensión con la creación de la Unión Europea; la transformación inicia nuevos rumbos y la división Este/Oeste se diluye.

LA EVOLUCIÓN EN LOS PAÍSES DE EUROPA DEL ESTE

Además de la inspección estatal, el modelo socialista instaurado tras la revolución de 1917 gestó un modelo *sui generis* en los países de su esfera. Tal y como señala una publicación de la OIT³⁵ sobre los entonces países de la Europa socialista, una de las características de dichos sistemas de inspección era la coexistencia de inspecciones estatales y sindicales. La idea tiene su origen en la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que tras disolver el Comisariado del pueblo en 1933 (donde estaba emplazada la inspección desde 1918), atribuyó las funciones de inspección de trabajo (fundamentalmente de seguridad y salud) al Consejo central de los sindicatos, con poderes iguales a los de la autoridad estatal. Incluso, cuando en 1955 se restableció una autoridad central de trabajo, la inspección quedó en la estructura sindical.

Desde 1958 se pusieron en práctica experiencias piloto para crear inspecciones de condiciones de trabajo y empleo (paralelas a las de seguridad y salud), que se consolidaron en 1976 con la creación de unidades legales de inspección en el comité sindical central para todas las ramas de actividad, y en los consejos sindicales de las distintas regiones y repúblicas, incluidas Moscú y Kiev. De forma paralela, en la propia administración de trabajo se eligieron inspectores de trabajo “sociales” (condiciones de trabajo y control legal) que operaban bajo la responsabilidad de los consejos y organizaciones sindicales.

Al mismo tiempo, a nivel administrativo, la autoridad central y también las diferentes unidades regionales fueron creando nuevas inspecciones estatales de carácter muy técnico (nuclear, incendios y otros).

Después de la Segunda Guerra Mundial, la experiencia de la URSS atrajo la atención de numerosos países de su órbita política, creándose en Polonia, en 1945, los consejos de trabajadores con competencias de supervisión en materia de condiciones de trabajo y con aplicaciones técnicas (centradas en seguridad y salud). En 1950 se crearon las inspecciones de trabajo, sociales o generales, con un carácter más amplio, basadas en la idea de cumplimiento de toda norma laboral. En 1954, las competencias regulares de supervisión fueron transferidas íntegramente a los sindicatos desde el Estado, aunque paralelamente se fueron creando inspecciones estatales específicas en materia de seguridad y salud.

Similares experiencias se dieron en Bulgaria,³⁶ Checoslovaquia y Hungría, donde la inspección técnica a cargo del Estado y/o los sindicatos se fue extendiendo a todos los aspectos relativos a la aplicación normativa. Rumania, por el contrario, consideró siempre que la inspección era un servicio estatal (con ambos componentes de seguridad y salud, y orden social), mientras que la República Democrática Alemana estableció un sistema mixto y complementario con inspecciones de amplio espectro de funciones en materia legal.

En resumen, la característica durante décadas del sistema de los países de la entonces Europa socialista era la existencia de una estructura en paralelo compuesta por inspectores estatales y/o sindicales³⁷ (a cargo de respetar las funciones de interés general) y por un cuerpo de supervisión/inspección social encargado del cumplimiento de la legislación, que se realizaba por inspectores sociales.

A partir de mediada la década de los ochenta, la inspección empieza en algunos de los países a reintegrarse como función exclusiva del Estado, y conserva la generalidad de competencias en una sola unidad o departamento, o constituida en dos unidades separadas, una en materia de seguridad y salud y otro para controlar el cumplimiento legal o la llamada “inspección social”. Hungría, por ejemplo, es la primera en crear la OMMF -inspección estatal- en 1985. En Polonia se sitúa la inspección bajo la autoridad del Parlamento, para coordinar de forma estatal todos los servicios en las distintas administraciones que cuenten con funciones de inspección laboral/social.

Esta progresiva transferencia de poderes a la administración pública se empieza a consolidar³⁸ en la década de los noventa tras el cambio político y económico, que al generar una nueva concepción de relaciones laborales, requiere que el sindicato se desligue en sus funciones de las del Estado, para evitar conflictos de intereses y facilitar una participación más democrática.

No obstante los cambios que se producen en los noventa, los países en transición presentaban en sus inspecciones diversos problemas estructurales comunes (en particular se observan en los resultados que

35. OIT. Study on labour inspection in socialist countries of Europe. Labour administration series, No. 3. Ginebra, 1987.

36. Bulgaria quizá tenía la inspección con mayores poderes a nivel sindical, pues controlaban todas las competencias laborales, excepto las de seguridad y salud.

37. Los inspectores asignados a los sindicatos eran igualmente pagados por el Estado.

38. No obstante, en 1996 el documento de trabajo No. 48 del Servicio de Administración del trabajo de la OIT Role of Labour Inspection in Transition Economies (Ginebra, p. 25) indicaba que aún en 1995 algunos de los países y en particular los llamados países CIS (Commonwealth of Independent States of USSR), los sindicatos eran responsables de la inspección o tenían responsabilidades compartidas con el Estado.

surgen de las misiones tripartitas de la OIT para analizar los sistemas de inspección que fueron realizadas en Hungría, República Checa y Eslovaca, y Polonia³⁹). Según la OIT,⁴⁰ bien mediada la década de los noventa en los países, entonces en transición, existían problemas de exceso de legislación (leyes específicas, técnicas y generales), de dispersión (solo en la URSS existían más de 2.000 normas relativas a seguridad y salud en ruso, aunque aplicables a todos los Estados “satélites” –que no las utilizaban de facto por no estar en lengua local-, mientras que en la República Checa, de las 7.000 normas existentes a nivel nacional, más del 90% contenía normas sobre protección laboral), y en general con una escasa aplicación.

La prevención era casi inexistente en las labores de inspección (existía la cultura de reacción, sanción), y no existía un claro concepto de inspección coordinada cuando las competencias se articulaban en torno a dos unidades, a la vez que se ignoraba la existencia de la colaboración interna mutua. Herencia del sistema planificado soviético, la excesiva burocracia era una situación habitual, y el concepto de que el inspector era un funcionario más, restaba importancia a su papel como funcionario especializado y como autoridad pública. Por último, la falta de conciencia general y de participación tripartita en el cumplimiento y en la prevención era evidente.

LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA: LA EVOLUCIÓN RECIENTE

La situación en Europa es hoy diferente, si bien algunos problemas siguen pendientes y no existen soluciones abordables a corto plazo. La región ha evolucionado notablemente en los últimos años y un paso gigantesco ha sido dado en la Europa de los veintisiete, para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores europeos. De los avances son muestras las políticas comunes, la libre circulación y las directivas europeas que han obligado en numerosas áreas a un cambio radical de la legislación y la práctica nacionales.

Es evidente que el progreso de las inspecciones nacionales en la región ha sido diferente en temática y en procedimiento, pero se puede señalar que hoy dependen del Estado o de una administración pública descentralizada, que son un servicio público, y que están encuadradas normalmente en el ámbito de la administración de trabajo, si bien en algunos países como en el caso de Moldavia, el Ministerio competente es el de Comercio y Economía, que recoge en una Secretaría las competencias en el ámbito socio-laboral. La descripción de la inspección europea en el siglo XXI se puede hacer sobre bases comunes desde mediado el siglo XX y las páginas posteriores, al desarrollar los aspectos actuales de las inspecciones, confirman tal tendencia.

EL ORIGEN DE LA ADMINISTRACIÓN E INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ÁFRICA⁴¹

Una característica histórica de la inspección de trabajo en la región, y muy en particular en el área subsahariana, es una cierta confusión y mezcla de las funciones de la administración con la inspección. Si

bien el trabajo asalariado se introduce en la región a mediados del siglo XIX, como fruto de la colonización, lo cierto es que convive con forma extremas de trabajo forzoso y sin la existencia de una verdadera regulación social. En la mayor parte de los países del continente, es solamente tras la Primera Guerra Mundial, y como consecuencia indirecta del Tratado de Versalles, que empiezan a promulgarse normas de trabajo. La importancia de los departamentos de indígenas es fundamental y muchas normas sobre indígenas y poblaciones autóctonas se encuentran íntimamente ligadas a la inspección, llegando en algunos Estados, como en la Unión Sudafricana, a existir inspectores de trabajo indígena.

No obstante la evolución de la legislación, y en paralelo de sus mecanismos de aplicación, sigue caminos diferentes dependiendo de las tendencias y legislación de la metrópoli europea que los colonizó. En los territorios franceses la legislación colonial se circunscribía al contrato de trabajo y a la solución de conflictos, mientras que en los territorios belgas a las condiciones de trabajo y a la de seguridad y salud, lo que determina el desarrollo de los respectivos mecanismos de control.

Hasta los años cincuenta no existía en ninguno de los territorios francófonos ningún mecanismo de control especializado. La inspección de trabajo se creó en el Congo belga en 1950 y en Ruanda-Urundi en 1952 (en este último país, vinculada al Ministerio de asuntos indígenas y mano de obra) aunque se trataba de servicios combinados y no autónomos que no se ocupaban únicamente de la inspección. En los territorios franceses en los años cuarenta tampoco existía un cuerpo autónomo de control, aunque en la conferencia de Brazzaville en 1944 se instó a dicha creación.

Dicha presión institucional concluyó en el decreto que creó el cuerpo de inspectores de trabajo en las colonias (17 de agosto de 1944⁴²) y que se confirmó en el Código de trabajo de Ultramar de 1952, donde se estableció un cuerpo de inspección independiente. Dicho cuerpo, de carácter generalista, contaba con atribuciones muy amplias, incluidas las competencias de conciliación y mediación antes del recurso judicial.⁴³ De hecho las competencias de la inspección se describían como funciones de “gestión, control y conciliación”.⁴⁴

Tras la independencia, los estados descolonizados francófonos han guardado la estructura del Código del 1952 y generado sistemas de inspección y administración de trabajo muy similares. Además, como en el sistema francés la inspección fue el centro del desarrollo del sistema de administración de trabajo nacional (con un servicio central y servicios exteriores basados en la existencia de una inspección de trabajo), las revisiones legislativas laborales de la región a partir de los años ochenta (como consecuencia de la presiones de órganos financieros internacionales) no han, sin embargo, afectado la reglamentación de la inspección.

En los países anglófonos (colonización británica) a diferencia de los francófonos, la administración de trabajo se articula a nivel local. Hasta 1939 son los funcionarios de la administración general quienes realizan las funciones laborales, con auxilio de médicos de seguridad y salud y por inspectores de minas. En algunos territorios existía un servicio embrionario de inspección emplazado en general en el departamento

39. Informes de la misión tripartita para evaluar el sistema de inspección de trabajo en Hungría (Ginebra, 1992), en las Repúblicas Checa y Eslovaca (1993) y en Polonia (1993). OIT. Servicio de Administración del Trabajo. Ginebra.

40. OIT. Documento de trabajo ADMITRA No. 48, p. 19. Op. cit.

41. Las notas de este apartado se basan en el Documento de Trabajo No.15 del Servicio de Diálogo Social y Administración del Trabajo. OIT. Philippe Auvergnon, Sandrine Laviolette y Moussa Oumarou : «*les fonctions assurées par des inspecteurs et contrôleurs du travail dans le système d'administration du travail en Afrique francophone subsaharienne*», novembre, 2007, y en el documento de la OIT : Les problèmes du travail en Afrique du Nord, Ginebra, 1959.

42. Modificado en los años siguientes por tres decretos: 9 de octubre de 1945, 29 de abril de 1946 y 21 de mayo de 1946.

43. Esta competencia está aún presente en muchos de los códigos de la región, lo que plantea observaciones de la CEACR en relación con el Convenio 81.

44. Gonidec, P.F., en colaboración con Kirsch M. Droit du travail des territoires d'Outre. Mer. Paris LGDJ, 1958. p. 305.

de trabajadores indígenas (Costa de Oro, Nigeria, Sierra Leona, Uganda y Kenia). Desde 1938 los departamentos de trabajo empiezan a crearse en todos los territorios, dirigidos por un comisario de trabajo con un personal que incluye esencialmente *labour officers* (cuyas funciones corresponden a las de inspección), muy similares en algunos países a los controladores de los territorios franceses. Desde la década de los cuarenta los servicios de inspección empiezan a desarrollarse.

En Liberia se creó en 1943 la inspección, como resultado de una ley de compensación de accidentes de trabajo y protección de los trabajadores, En Somalia se estableció en 1952 el cuerpo de inspección, mientras que en Sudan en 1953 el servicio de trabajo contaba con un *labour commissioner* y su adjunto, dos inspectores de trabajo y un inspector de calderas. En la Unión Sudafricana el departamento de trabajo (creado en 1924) contaba con una oficina central en 1955, nueve inspecciones distritales y 40 oficinas en diversas ciudades. En 1955, el Departamento de trabajo contaba con 200 inspectores, 20 ingenieros especializados y 90 ingenieros de minas, estos últimos emplazados en el departamento de minas.

En los territorios portugueses africanos, la administración laboral se aseguraba por el servicio de asuntos indígenas (Decreto-ley 35962 de noviembre de 1946) que contaba con inspectores de trabajo en cada uno de los territorios. Además, los médicos gubernamentales ejercían función de inspectores médicos.

En general, en todos los países africanos, la competencia de la aplicación de las leyes se atribuía a la inspección (dentro de la administración del trabajo) aunque se preveían otros inspectores técnicos, además de inspectores de minas. Los inspectores de fábricas y de máquinas y calderas se ocupaban de la inspección de seguridad en Ghana, Nigeria, Kenia, Mauricio, Tanganica, Uganda, Nyasalandia y Rodesia. En algunos territorios existían inspectores especializados en función de departamentos técnicos, como los inspectores de salarios y de agricultura para empresas extranjeras (*resident labourers*) en Kenia. En Uganda, Mauricio y Zanzíbar los *welfare officers* se encargaban del bienestar de los dormitorios y cantinas y en Nigeria, Kenia y Uganda los *trade testing officers* controlaban los sistemas de aprendizaje y formación profesional.

Los poderes de los inspectores eran muy variados en cada uno de los países, y mientras que en Liberia solo podían revisar los documentos, en Somalia se ocupaban en una inspección holística que incluía seguro social, asistencia médica y contrato de trabajo. En Angola, el Decreto 2797 del 31 de diciembre de 1956 estipulaba que los inspectores debían inspeccionar al menos una vez al año las agencias del curador (director de trabajo) y asegurarse del cumplimiento de la legislación. En la Unión Sudafricana los inspectores de trabajo convivían y compartían tareas con los de fábricas.

Las labores de conciliación también se realizaban por la inspección (llamados *labour officers*) en algunos territorios entonces británicos como Ghana, que, aunque siguiendo el modelo del Reino Unido después de la Segunda Guerra Mundial, se buscó utilizar personal independiente y experimentado en tales cuestiones. En Liberia y en los territorios portugueses los agentes del *commissioner* y del curador respectivamente realizaban conciliación previa a la vía judicial. De hecho (como se mencionó para los países francófonos), en general en muchos de los territorios de África no se distinguía entre las funciones de inspector de condiciones de trabajo y de conciliador, llegando incluso a ser árbitros e incluso jueces (territorios portugueses).

En los sesenta se planteaba ya la insuficiencia de efectivos para garantizar las inspecciones. En el Congo Belga en 1954,⁴⁵ la mitad de las empresas habían sido objeto de una inspección, mientras que en Tanganica, en 1955, solo un inspector de trabajo estaba activo (habiendo cinco puestos en el presupuesto). En Nigeria,⁴⁶ el informe anual del departamento de trabajo 1953-54 dividió los tiempos de trabajo realizados por los inspectores (*labour officer* y *labour inspector*) señalando que más del 63.5 % del tiempo era trabajo de oficina y solo 14.5% de visita (más un 4.3% de desplazamientos).

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO EN LAS AMÉRICAS⁴⁷

La Colonia española estableció, desde el siglo XVII, reglas relativas a la protección de los nativos, restringiendo el empleo de menores, las horas de trabajo e incluso prohibiendo el peso de los bultos de carga y garantizando el pago de una remuneración adecuada;⁴⁸ por ejemplo, en la Real Cédula sobre repartimiento de 26 de mayo de 1609 se ordena que “se visite (por los oidores) con particular atención la tierra cuando salieren a cumplir su turno, e inquieren el tratamiento que los encomenderos, mineros y dueños de las haciendas hicieron a los indios de repartimiento, o voluntarios...”.

La primera referencia a la creación de una inspección de trabajo en la región se encuentra en Brasil, donde el Decreto 1313, de 17 de enero de 1891, crea formalmente un servicio de inspección para fiscalizar las condiciones de trabajo de los menores empleados en las fábricas de Río de Janeiro. El decreto estableció la libre entrada de los inspectores en los establecimientos fabriles, oficinas, laboratorios y depósitos de manufacturas. Además, establecía una serie de exigencias en materia de seguridad y salud en los locales de trabajo, la visita mensual de los establecimientos y una lista de sanciones. El decreto no fue, sin embargo, aplicado en la práctica.

En el siglo XX, la creación del sistema de administración del trabajo en las Américas estuvo muy ligada al orden público, y las primeras oficinas encargadas de lo social estaban en los ministerios del interior y defensa. En torno a los años veinte empiezan a aparecer las primeras oficinas de trabajo con competencias de inspección. Es el caso de Colombia (1923, Oficina General del Trabajo), de Guatemala (Departamento Nacional de Trabajo, 1925), Panamá (Oficina del Trabajo, 1926), Costa Rica (1928, Secretaría de Trabajo y Previsión Social), Paraguay (1931, Departamento del Trabajo), 1931 en México con la promulgación de la primera Ley Federal de Trabajo, en Cuba (1933) la Secretaría de Trabajo y en Venezuela (Oficina Nacional del Trabajo en 1936). Desde mediados de los treinta y hasta 1960 se produjo un claro proceso de consolidación, perfilándose las funciones de las oficinas y ministerios de trabajo y en ellos, de las inspecciones.

Las funciones de la inspección en la región en los años cincuenta eran amplias y abarcaban numerosas funciones de la administración, incluidas funciones de conciliación, salvo en el caso de Brasil, donde el servicio de inspección se concentraba simplemente en la aplicación de la ley, diversidad que generaba

45. Quota : les problèmes du droit de travail en Afrique du Nord. Op. cit., p. 545.

46. Quota : les problèmes du droit de travail en Afrique du Nord. Op. cit., p. 554.

47. El presente capítulo se basa esencialmente en el informe OIT de la Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la OIT, ciudad de México, abril, 1946. Tercer punto del día: inspección de trabajo, y en el capítulo II de OIT Administración laboral y Ministerios de trabajo en el siglo XXI, Lima, 1997. Morgado E. *Reseña histórica de la evolución de la administración del trabajo en Latinoamérica*.

48. OIT. Informe Tercera Conferencia. Op. cit., p. 12.

falta de coherencia administrativa. Los Estados federales representaban un reto mayor, aunque en EE.UU., con la promulgación de la ley de normas equitativas de trabajo (duración, salario mínimo y empleo de jóvenes) en 1938 se creó un servicio federal de inspección con 500 inspectores operando en trece regiones y con un manual de procedimientos para la inspección.

Además, existía en muchos de los países división técnica de inspecciones, y no solo entre condiciones de trabajo y seguridad y salud, ya que en algunos países existen inspecciones encargadas de áreas estrictamente comerciales, o de mujeres y jóvenes.

La condiciones de trabajo de los inspectores eran un problema común y también las finanzas, lo que llevó a que en EE.UU. algunos estados (Misuri, Montana y Oregón) facturaran, en la década de los treinta, una cuota directa por la inspección de fábricas que integraba en la tesorería del Estado en un fondo de administración industrial que se destinaba a financiar la inspección.

Existían reglas en la región por las que se establecía la visita de toda empresa al menos una vez al año (Chile), aunque las estadísticas de 1945 registraban 90.057 establecimientos sujetos a inspección, habiéndose realizado 68.112 visitas, de las cuales 13.199 fueron revisitas en 1944. En EE.UU. se visitaban menos del 10% del total de establecimientos

LAS TRANSFORMACIONES EN ASIA

En 1919 la legislación y, consecuentemente, la inspección de trabajo, eran embrionarias, cuando no inexistentes, en la mayor parte de los países asiáticos.⁴⁹ La independencia en la región marcó notablemente el curso y la creación de las administraciones laborales, y muchos de los ministerios de trabajo se crearon en la década de los cuarenta/cincuenta de forma independiente, con una notable influencia directa o indirecta de las normas internacionales de la OIT. Como en el caso de África, la OIT está directamente implicada en la creación de un sistema de administración de trabajo y, consecuentemente, de la inspección. En algunos países como en Nepal, el ministerio se estableció más tarde, en los años setenta (1971), década, por otro lado, de revisiones legislativas en materia de relaciones laborales en toda la región (Filipinas, Malasia, Bangladesh, Tailandia, India).

En la India, desde el siglo XIX se establecieron, de forma preliminar, algunos primeros procedimientos para garantizar el cumplimiento de las leyes laborales.⁵⁰ De hecho la primera Ley de minas de 1901 establece ya el nombramiento de un Jefe inspector de Minas. En el siglo XX numerosas leyes⁵¹ fruto de las recomendaciones del La Comisión real sobre el trabajo (*Royal Commission on Labour*) consideraban expresamente la necesidad de establecer instituciones para aplicar la ley tanto a nivel central como provincial.⁵² Previamente la independencia de la India, y siguiendo las indicaciones de la Comisión de

investigación del trabajo, (*Labour Investigation Committee*) se publicaron una serie de textos legales⁵³ que establecían inspecciones u otro tipo de mecanismo para asegurar la aplicación de las disposiciones. En 1949 el gobierno ratificó el Convenio 81, incorporando sus preceptos a la legislación de la India.

Ya en 1947, la primera Conferencia regional asiática adoptó una Resolución sobre un programa de acción para la aplicación de las normas laborales de la OIT, llamando a los países a elaborar planes nacionales por etapas que implicaran la aplicación de las normas internacionales ya existentes.

En 1971, la Séptima Conferencia Regional asiática de la OIT, celebrada en Teherán, señaló que la inspección adolecía en toda la región de una seria falta de medios y de personal capacitado,⁵⁴ añadiendo una patente dificultad de asegurar a nivel nacional unidad de aplicación, en cuanto que en numerosos países la legislación estaba dispersa en numerosos textos sectoriales, lo que se agravaba en los Estados federales, además, por la existencia de legislación particular de carácter descentralizado.

No obstante, la existencia de servicios encargados de la protección de los trabajadores tiene una larga historia en numerosos países de la región. En India, Pakistán y Sri Lanka las funciones de protección eran las más relevantes de las administraciones de trabajo en tiempos de la independencia,⁵⁵ y estas incluían la existencia de una embrionaria inspección de trabajo.

Siguiendo la tradición británica, los servicios de seguridad y salud estuvieron desde el principio en la región en estrecha relación con la inspección de trabajo.

EL VALOR RENOVADO DE LA INSPECCIÓN EN EL SIGLO XXI

Es evidente que la efectividad de las normas laborales no sería tal sin la existencia de un órgano técnico e imparcial que garantice su cumplimiento dentro del ámbito de la administración. De este modo, el carácter protector de las normas laborales traspasa su vertiente ética y filosófica inicial, para imponerse como una disciplina social obligatoria que ha contribuido a la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores. Parece así indiscutible la necesidad de un sistema de inspección del trabajo efectivo, que garantice la aplicación directa de la legislación laboral en un Estado Social, y así lo acreditan las políticas y las normas nacionales e internacionales que la regulan y la promueven en la actualidad.

No cabe duda que la inspección de trabajo es una función administrativa fundamental para garantizar la gobernanza.⁵⁶ Sin embargo, si bien su necesidad no se cuestiona, son numerosos los retos pendientes en los diferentes países, más aún en época de crisis económica e institucional, donde el fraude social se impone como práctica.

49. ARPLA. A brief survey of the scene in Asian and South Pacific Countries. Labour Inspection. Series 7. Bangkok, junio, 1979, p. 3.

50. Es el caso de ciertas disposiciones en la Fatal Accident Act, de 1855, en la *Workmen's Breach of Contract Act* de 1858, en la *Merchant Shipping Act* de 1859, en la *Factories Act* de 1881 y en la *Mines Act* de 1901, entre otras.

51. Por ejemplo, *as Factories Act, 1934; Payment of Wages Act, 1936; Children (Pledging of Labour) Act, 1933; Employment of Children Act, 1938; Mines (Amendment) Act, 1935; Tea Disputes (Amendment) Act, 1934 and Mines maternity benefit Act, 1941.*

52. La distribución entre Gobierno central y provincias, incluidos los temas laborales se recogen en la Ley del gobierno de la India de 1919, que con su revisión en 1935 introduce la autonomía provincial, estableciendo listas con las competencias laborales que quedaban en los dos niveles: esta distribución se mantuvo tras la independencia de la India.

53. *Mica Mines Labour Welfare Fund Act, 1946; Industrial Employment (Standing Orders) Act, 1946; Coal Mines Labour Welfare Fund Act, 1947; Industrial Disputes Act, 1947; Factories Act, 1948; Minimum Wages Act, 1948 and Employees' State Insurance Act, 1948.*

54. OIT. Record of Seventh Asian Regional Conference (Documento del Consejo de Administración 185/3/3). Teherán, Irán, 1971, p. 30.

55. OIT. Asian Advisory Committee Sixteenth Session. Kuala Lumpur, 2-10 May 1974. Role and effectiveness of labour ministries in Asia. p- 13.

56. Véase CA.306/LILS/6(& Corr.). Ginebra, 306 reunión del Consejo de Administración. Noviembre, 2009. Ratificación y promoción de los Convenios fundamentales y de gobernanza de la OIT.

La crisis financiera y económica mundial ha puesto de nuevo en evidencia la necesidad de contar con sistemas adecuados de inspección del trabajo. El Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2009, hace referencia al fortalecimiento de la capacidad de las administraciones del trabajo y las inspecciones del trabajo como «un elemento importante de toda acción integradora que tenga por objeto la protección de los trabajadores, la seguridad social, las políticas del mercado de trabajo y el diálogo social», señalando su importancia capital para responder a la crisis y promover el desarrollo económico y social.⁵⁷ Por otra parte, en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo del 2010, la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo observó en sus conclusiones que era necesario aumentar la capacidad de los servicios de inspección del trabajo.⁵⁸

Esta preocupación se plasmó recientemente en la Conferencia Internacional del Trabajo 2011, al desarrollarse la Discusión General sobre Administración e inspección del trabajo, y en cuyas conclusiones se resalta la importancia de los sistemas de inspección y su función esencial en la gobernanza social.⁵⁹

Las lecciones aprendidas durante un más de siglo de vida de las inspecciones son, sin duda, una base para la reflexión y, más aún, para determinar una estrategia común y un planteamiento futuro. Como se ha venido señalando con anterioridad, muchos de los temas se vienen planteando de forma reiterada desde la creación de las primeras inspecciones; verbigracia, la insuficiencia de medios, las relaciones con otras autoridades y actores sociales, la prevención y otros.

En la actualidad es evidente que la crisis económica mundial replantea el tema del control y vigilancia de la ley, afectando a todos los sectores económicos, como consecuencia del importante impacto social a todos los niveles de sus efectos sociales. No se trata únicamente de un aumento de los niveles de desempleo y de la rotación laboral, sino de un cambio radical y progresivo en algunos indicadores que influyen directamente en la acción de las inspecciones de trabajo (bien en su labor, bien en las condiciones laborales que deben supervisar), y consecuentemente en garantizar de forma directa la estabilidad social a través de la protección de los trabajadores y a través de la correcta aplicación de la ley.

La reciente crisis tiene como consecuencia evidentes resultados negativos, como el aumento de contratos precarios y de formas de empleo fragmentadas o difusas, pero así mismo de forma inversa, ha supuesto la disminución del número de accidentes y su frecuencia (en cuanto que estos afectan en proporción mayor a los trabajadores precarios y jóvenes que se contratan mucho más restrictivamente). Al mismo tiempo, y sin embargo, genera un incremento del estrés en el centro de trabajo, de los desórdenes psicológicos, de enfermedades cardiovasculares (y un riesgo acrecentado de ataques de corazón como consecuencia del estrés por las posibles reestructuraciones) y de incapacidades laborales más prolongadas. La crisis provoca, así mismo, reducciones en la inversión en formación de trabajadores y en compra y mantenimiento de equipo.

Así mismo, implica una disminución del número de trabajadores migrantes legales contratados y, por tanto, toda una convulsión al nivel del mercado de trabajo. En este sentido, el número de solicitudes de trabajo en la UE de los nuevos Estados miembros hacia el resto disminuyó de 53.000 a 29.000 entre el 2007 y el 2008.⁶⁰ Pero, además, la crisis, al aumentar el riesgo de trabajadores “irregulares”, puede afectar el estatus de los ya residentes en los países (reducción de renovaciones y eventual retorno), además de los que lleguen de nuevo.

En general, la crisis ha vuelto a traer a debate el papel del Estado en la gobernanza y su lugar central como agente regulado en el control, no sólo de los mercados financieros sino también de lo social. Reforzar las inspecciones laborales y, en general todas las funciones de la administración, se reconoce como esencial para prevenir y atajar efectos perversos.

No existen panaceas, ni prescripciones universales, pero sí puntos de referencia, como la existencia en muchas legislaciones de origen del precepto de visitar las empresas al menos una vez al año, regla hoy desaparecida del cuerpo jurídico, pero que refleja un espíritu y una necesidad. Abundar en la idea que una ley sin aplicación práctica es letra muerta es innecesario por evidente. Por ello es importante avanzar temas comunes, líneas de acción y buenas prácticas que permitan seguir construyendo un modelo de inspección adaptable a las necesidades de cada legislación nacional, pero en todo caso efectivo en su meta: la protección de las condiciones de trabajo.

57. OIT: Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, 2009, párrafos 17 y 26.

58. OIT: Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo, párrafo 44, en Actas Provisionales No.18, Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, Ginebra, 2010, pp. 75-76.

59. OIT, Ginebra. Quinto punto del orden del día, Conclusiones relativa a la Administración de trabajo e Inspección de Trabajo Actas provisionales, No. 19. Conferencia Internacional del trabajo 100ª reunión, junio, 2011, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157708.pdf.

60. UK Border Agency: Immigration and asylum statistic releases (February 24, 2009). <http://blogs.findlaw.co.uk/solicitor/2010/02/uk-immigration-asylum-statistics-new-data-released.html>

CAPÍTULO 3.

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL MUNDO: LA BÚSQUEDA DE UN SISTEMA DE CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL

Son numerosos los temas y prácticas que desde la perspectiva de un estudio del sistema de inspección de trabajo pudieran abordarse en profundidad. Hablar de un sistema⁶¹ implica analizar numerosos elementos, su estructura, su coordinación y sus relaciones con otros sistemas próximos dentro del ámbito de la administración pública, y todo ello en un contexto dado y en circunstancias económicas, legislativas, institucionales y sociales diferentes.

Son considerables las publicaciones que desde perspectivas diferentes han venido tratando de forma reciente el tema de la inspección en el mundo, y quizás sean dos estudios de la OIT ya mencionados, a saber, el Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre la inspección del trabajo del 2006 y el informe V de la 100ª Conferencia Internacional del trabajo 2011 sobre Administración del Trabajo e Inspección del Trabajo, los que reflejan de forma exhaustiva y desde dos perspectivas diferentes las prácticas más reciente en este tema.

Nuestro propósito no es, por tanto, repetir una revisión de prácticas o tendencias, sino revisar de forma sistemática los temas fundamentales que enfrenta la inspección en la actualidad. Algunos son propios de regiones particulares; otros son comunes en función de un grado de desarrollo o de permanencia institucional de la inspección. Todos ellos son, no obstante, de actualidad, y deben ser objeto de un estudio particular y de un enfoque comparado.

CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA LEY: UN TEMA PARA EL DEBATE

Como ya se ha mencionado, el papel fundamental, aunque no único, de un sistema de inspección del trabajo es asegurar la aplicación de la legislación laboral.⁶² Esta función implica el uso de una serie de acciones y estrategias complementarias que van, desde el empleo de enfoques de carácter preventivo y/o de asesoramiento técnico y práctico, a la utilización directa de medidas mandatorias, conminatorias, así como, en última instancia, la imposición de sanciones de diversa naturaleza que penalizan la falta de

61. Siguiendo los postulados de Ludwig von Bertalanffy sobre la teoría de los sistemas, sistema es un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo complejo o unitario y que están unidos por alguna forma de interacción o interdependencia. Los límites o fronteras entre el sistema y su ambiente admiten cierta arbitrariedad.

62. Así se pronuncia el artículo 3 (1) (a), del Convenio 81 de la OIT.

cumplimiento de la norma laboral. El uso de todas estas posibles medidas busca garantizar, de forma flexible, la seguridad jurídica en el ámbito laboral, ya que permite combinar a través de un mismo órgano administrativo de carácter multifuncional, la promoción del cumplimiento con el control de la aplicación.

Este carácter flexible, que comprende, como se ha mencionado, un rango variado de posibles acciones e instrumentos, dota de singularidad y centralidad al papel de garante y ejecutor de la norma que, en el ámbito social, ostenta la administración del trabajo (por ello la inspección es la genuina institución encargada de la aplicación de la regla en la administración laboral, y por tanto, organismo básico de la gobernanza). De hecho, las funciones de control y asesoría técnica son inseparables en la práctica,⁶³ aunque es el poder ejercer eventualmente la acción punitiva, el que dota a la función inspectora de su carácter sui generis en el ámbito administrativo.

En todo caso y como señala el artículo 3, párrafo c) del Convenio 81: “... ninguna función (fuera de las de supervisión y asesoría técnica) que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores”.

Son muchas las instituciones y los actores que se encargan de promover o de avanzar en un mejor cumplimiento de la norma laboral. Más allá de los actores clásicos en la relación de trabajo, instituciones técnicas de prevención, sistemas de monitoreo privado para promover la aplicación de la norma (el programa *Better Work*,⁶⁴ por ejemplo) o instituciones públicas como las Defensorías del pueblo y *Ombudsperson* en América Latina y en Europa (en particular en los temas relativos a la discriminación y el acceso a la justicia), son algunos de los ejemplos que ilustran la multiplicidad de actores.

Más allá de la multiplicidad de actores, son numerosas las prácticas y acciones que han sido diseñadas y puestas en prácticas para fomentar el cumplimiento. Es el caso de algunos sistemas preventivos (voluntarios u obligatorios), como por ejemplo las evaluaciones de riesgos laborales en la empresa⁶⁵ en Europa, que son reflejo de que la promoción y la aplicación de las normas laborales, en este caso las relativas a la seguridad y salud, son competencia de los actores involucrados, sin perjuicio del papel de la inspección en apoyar y monitorear el desarrollo del proceso.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS: DEL CONTROL REACTIVO AL CUMPLIMIENTO RESPONSABLE

Este proceso de evaluación de riesgos, en particular en la Unión Europea, implica en justa medida el cambio, en los últimos quince años, del papel pasivo de los actores sociales en la aplicación normativa, hacia una acción positiva y activa en la promoción de la norma a través de la prevención del riesgo. De hecho, antes de desarrollarse los sistemas de evaluación, lo habitual era que, tanto si se había producido o no un accidente, y salvo en los casos menos frecuentes de accidentes mortales o muy graves, la forma de determinación de las responsabilidades se atribuyera y dejara en manos exclusivas de la inspección que concluía la existencia de responsabilidades, y en su caso proponía sanciones o medidas conminatorias. Es decir, el riesgo se determinaba ex post y únicamente a través de una acción de control reactiva.

El problema de este enfoque era la incapacidad de la Administración laboral de realmente cumplir su labor de control, al carecer de medios para analizar todos los centros de trabajo del país, evaluar sus riesgos y requerir la adopción de las correspondientes medidas.

Es la introducción del sistema de evaluación de riesgo a través de Directivas comunitarias, el que establece como obligación jurídica del empleador, el evaluar los riesgos existentes para la vida, seguridad y salud de sus trabajadores, a través de documentos (un estudio) que pongan de manifiesto su situación en materia de prevención de riesgos laborales, y todo ello en consulta con los trabajadores.

La evaluación de riesgos de la Directiva marco 89/391/CEE, del 12 de junio de 1989, trata de integrar en la empresa el control de las medidas preventivas y la gestión preventiva, de forma que este control previo no sea competencia exclusiva de la Administración Laboral. No obstante, la consideración de la pertinencia y propiedad del mismo en el ámbito legal es competencia exclusiva de la inspección.

63. Véase párrafo 280 del Estudio General de la OIT, 2006.

64. *Better Work* es un programa de cooperación técnica que nace de la alianza entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Corporación Financiera Internacional (IFC). Iniciado en febrero de 2007, su objetivo es mejorar el cumplimiento de las normas laborales y la competitividad de las cadenas de suministro a escala global. *Better Work* desarrolla herramientas globales y proyectos por país enfocados en soluciones sostenibles y escalonadas para crear una cooperación entre los gobiernos, las organizaciones de empresarios y trabajadores, y los compradores internacionales.

65. La evaluación de los riesgos laborales es el proceso dirigido a estimar la magnitud de aquellos riesgos que no hayan podido evitarse, obteniendo la información necesaria para que el empresario esté en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la necesidad de adoptar medidas preventivas y, en tal caso, sobre el tipo de medidas que deben adoptarse. Cuando de la evaluación realizada resulte necesaria la adopción de medidas preventivas, deberán ponerse claramente de manifiesto las situaciones en que sea necesario.

En la línea de los sistemas de promoción del cumplimiento y en algunos casos con un carácter más amplio, algunos países han desarrollado diversos sistemas de autoevaluación (en línea o en versión impresa) con el fin de establecer un paso inicial entre las inspecciones y una primera reflexión de los empleadores. En Europa, por ejemplo el Reino Unido, ha establecido en la páginas web del “*Health and Safety Executive*”,⁶⁶

66. <http://www.hse.gov.uk/risk/index.htm>

toda un serie de tolos interactivos, de lugar de trabajo, sectoriales, etc., que ayudan a los empleadores a visionar los pasos a seguir en materia de cumplimiento de la seguridad y salud. Similar instrumento existe en este mismo ámbito en Bélgica, que si bien fue establecido sobre bases preventivas y voluntarias, pretende convertirse en útil obligatorio en relación con la seguridad y salud.

En América Latina el sistema chileno de inspección incluye en su página web un formulario de autocumplimiento voluntario y confidencial, cuyo uso es absolutamente preventivo y que cubre diversas áreas laborales. Similares formularios existen también en Guatemala, donde la ley exige la presentación anual de un formulario con información sobre contrataciones y personal. En la práctica esta ficha es utilizada más bien con fines estadísticos, aunque no todos los establecimientos la presentan a la inspección.

En Asia, tres países (Filipinas, Tailandia, Vietnam) cuentan con sistemas de autoevaluación, aunque muy diferentes. En Filipinas el *“self-assessment”* se aplica a los establecimientos de 200 o más trabajadores, así como aquellos centros de trabajo que cuenten con un convenio colectivo registrado, sin perjuicio del número de trabajadores. En principio las empresas reciben un formulario que debe completarse conjuntamente por la empresa y los representantes de los trabajadores, y ser enviado a la Oficina regional correspondiente, y más tarde evaluado por un equipo regional de monitoreo y evaluación regional. No obstante, no se conoce el seguimiento de dichos documentos, a pesar de que el procedimiento de autoevaluación se recoge en el *“Manual for Labour Standards”*.

Diferentes son los sistemas tailandés o vietnamita. En Vietnam, el cuestionario es enviado por la inspección y debe ser completado (obligatoriamente por ley) por el empleador, y firmado por los representantes de los trabajadores en caso de existir en el establecimiento. El sistema no ha previsto cuál es el seguimiento que la inspección debe darle al cuestionario y en su caso a la falta de envío. En Tailandia, el sistema se aplica a pequeñas y medianas empresas. Se trata de un cuestionario que cubre 19 temas (18 sobre condiciones de trabajo y uno de seguridad y salud), articulado en torno a 50 cuestiones cubiertas por la legislación. Como en Vietnam, el formulario debe ser firmado por los empleadores y enviado a la oficina provincial (*Provincial Labour Office -PLPWO-*).

Desde esta perspectiva, y considerando las diferentes experiencias, es obvio que el tema de la aplicación normativa por la inspección del trabajo va más allá de intentar superar el tradicional axioma “divorcio realidad/norma”, en cuanto que refleja, en sus manifestaciones, las diversas etapas de cumplimiento y las responsabilidades de la administración del trabajo en todo el proceso (desde la promoción y la prevención hasta el control).

En la actualidad, la aplicación de la ley es objeto de estudio, al considerar que existe una situación “de crisis”, en su entorno. En efecto, son varios los autores⁶⁷ que señalan que las nuevas circunstancias del mercado de trabajo y de las relaciones de trabajo, tales como la proliferación de “novedosas” formas de contratos laborales o las interminables cadenas de producción, generan un desconocimiento real de los derechos y obligaciones por parte de los actores sociales, que aísla progresivamente a los trabajadores de

la autoridad laboral (administrativa y judicial), y que provocan la falta de aplicación o la ignorancia de la norma existente. Si a ello se suma una debilidad creciente de los actores sociales colectivos, la reforma continua del ordenamiento laboral nacional y los recortes presupuestarios en costos sociales, el resultado es en suma, un incremento del fraude laboral, del *dumping* social y, por ende, de la desprotección de los trabajadores.

No cabe duda que la credibilidad de la inspección reposa en su habilidad de conducir a los trabajadores y empleadores por los distintos caminos del respeto a la norma, combinando el control de la aplicación efectiva con el proceso de información, consejo y formación de los actores sociales. Las sanciones son, en este contexto, medios de acción complementarios a las distintas actuaciones de la administración laboral para promover el cumplimiento de la legislación social. Las sanciones son solo un medio de acción más de los que se atribuyen por naturaleza y por ley a la inspección de trabajo. Como señala el párrafo 21 de las Conclusiones de la Comisión sobre Administración e Inspección del Trabajo, en la 100ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo: *“Las medidas de prevención y las sanciones encaminadas al cumplimiento efectivo son complementarias de los objetivos generales de promover la normativa laboral. Es imprescindible que los sistemas de administración del trabajo establezcan procedimientos apropiados y expeditos para imponer y hacer efectivas las multas, así como acciones judiciales oportunas, congruentes con los principios de las garantías procesales”*.⁶⁸

LA IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA

Conforme a lo establecido en el artículo 2 del Convenio 81, ya indicado en varias ocasiones, la función esencial del inspector es garantizar las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad en sentido amplio. Esta definición introduce una perspectiva transversal y amplia al considerar el trabajo como un todo, que debe asegurarse incluso cuando la competencia legal del inspector, como es el caso en algunos países,⁶⁹ se limita a supervisar condiciones de salud y seguridad en el ámbito técnico. Es obvio que no es lo mismo el trabajo en condiciones peligrosas en el respeto a las normas y reglas de jornada, que el que se realiza en condiciones de tiempo de trabajo excesivas y no acordes con la normativa, y eso debe caracterizar el tipo de acción a tomar por el inspector, la decisión de si se trata de tomar medidas preventivas y/o punitivas, y la gravedad de la infracción, si existiera.

En el mismo sentido, la Recomendación 81 sobre inspección de trabajo que completa el Convenio 81 establece en su punto 1 (como ya se mencionó supra) las funciones preventivas de la inspección de trabajo, indicando la necesidad de notificar la apertura de un establecimiento industrial o comercial, la sucesión en la titularidad o el inicio de las actividades, el deber de controlar los planos, instalaciones o procedimientos de nuevos establecimientos, instalaciones o procedimientos de fabricación, para que determine si los mismos cumplen la legislación sobre higiene y seguridad.

67. Véase, por ejemplo, Davidod, Guy. The enforcement crisis in labour law and the Fallacy of Voluntarist Solutions. *The International Journal of Comparative Law and Industrial Relations* 26, No. 1, (2010), pp. 61-81.

68. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157708.pdf

69. En el Reino Unido HSE, en EEUU OSHA, en Irlanda OSHA, etc. (sin perjuicio de la existencia de otras agencias encargadas del control de la aplicación en otros ámbitos).

Esta perspectiva se avala en el punto 20 de las Conclusiones de la Discusión General sobre Administración e Inspección del Trabajo al indicar claramente “*que se debería alcanzar un equilibrio adecuado entre las medidas de prevención, como la evaluación de riesgos, la promoción de una cultura de liderazgo y de aplicación de las mejores prácticas, la aplicación de medidas relativas a la seguridad y salud en el trabajo (SST), y la organización de campañas de información, de orientación y de sensibilización, combinadas con sanciones*”.⁷⁰

Esta concepción transversal de la inspección es más evidente, cualquiera que sea la competencia del cuerpo de inspección, en los países donde los inspectores combinan las visitas con una acción general de promoción, en torno a campañas de prevención y educación, sin olvidar su poder sancionador; es decir, la aplicación directa y ampliada del famoso principio de “stick and carrot”. Este modelo, llamado comúnmente generalista, que algunos autores califican de modelo latino (Piore y Schrank) “no sólo faculta a los inspectores a sopesar las ventajas e inconvenientes de la reglamentación en el nivel de las empresas, sino que, al mismo tiempo, les alienta a buscar modos de conciliar los objetivos supuestamente incompatibles de la eficiencia productiva y la protección de los trabajadores. Al propagar las mejores prácticas de unos empleadores productivos que cumplen con la ley a otros que lo son menos y no cumplen con ella, por ejemplo, el inspector puede convertir la observancia de la normativa *en algo bueno para el negocio y, así, reducir al mínimo la resistencia a la ordenación*”.⁷¹

Es obvio que el mundo del trabajo está en plena evolución y los temas sociales se interconectan y cruzan, tanto en relación con los ámbitos y sectores cubiertos, como en cuanto a las formas para garantizar el cumplimiento desde el inicio de la relación de trabajo. No cabe duda que el incremento de la flexibilidad laboral en la última década ha propiciado nuevos tipos de empleo informal, contratos temporales y otras formas de precariedad. Resultado de ellos, y como prueban diversos estudios empíricos,⁷² es la existencia de crecientes problemas de salud mental, ansiedad e integración en el grupo (véase *infra*, riesgos psicosociales), que los trabajadores enfrentan difícilmente. Similares problemas se producen en relación con los emigrantes y otros grupos vulnerables.

La articulación estrecha de todas las esferas, que intervienen en el ámbito laboral, sitúa a la inspección como una institución central en el mundo laboral, que actúa en diversos ámbitos y estadios de la relación de trabajo. Sólo los planteamientos, cualquiera que sea la competencia funcional y temática de la inspección, que contemplen el mundo laboral en su conjunto y desde el inicio, podrán llegar a garantizar la aplicación correcta de la norma y conseguir mejores condiciones de trabajo, un medio ambiente laboral seguro y como consecuencia unas relaciones profesionales saneadas. No cabe duda que el cumplimiento de la norma solo puede garantizarse con un enfoque global que incluye una visión y elementos preventivos.

La manera en que las inspecciones se realizan, en la práctica, varía enormemente entre los países de acuerdo con la estructura de las inspecciones, a la cantidad de tiempo dedicado a las distintas funciones de inspección, a la planificación y preparación, a las acciones emprendidas, ya sea con respecto a una iniciativa de los servicios de inspección o como respuesta a las quejas presentadas, y a la cobertura y ámbito

de aplicación de las inspecciones en relación con las funciones relativas a la seguridad y la salud y las relativas al cumplimiento de otras condiciones de empleo. En general, las inspecciones, salvo algunos raros casos, cubren todos los sectores económicos donde existe trabajo dependiente⁷³ (incluso en algunos casos con inspecciones especiales), aunque se respetan principios básicos como la inviolabilidad de domicilio (exclusión o dificultad en la práctica de la inspección de trabajadores domésticos y algunos supuestos de trabajo a domicilio y teletrabajo), y la no competencia en lo relativo al trabajo de prisiones.

Las áreas de trabajo difieren en función de las competencias. Las inspecciones más especializadas técnicamente presentan grandes contrastes, aunque todas cubren la seguridad en el trabajo y los accidentes de trabajo con carácter general. Temas como la cobertura y control de los riesgos psicosociales o la ergonomía se contemplan en el ámbito de la inspección de forma minoritaria en países con mayor desarrollo legislativo y administrativo, así como no existe una verdadera inspección sistemática de los riesgos químicos en muchos países.

Las funciones preventivas (en particular en seguridad y salud) de los servicios de inspección del trabajo revisten cada vez más importancia en todos los países. En Bélgica, por ejemplo, el objetivo tradicional de inspección y de control de la aplicación se centra más en la actualidad en la asistencia técnica e información. En efecto, si bien la reglamentación en materia de bienestar en el trabajo constituye la base para la actividad de inspección, y la seguridad y la salud en el trabajo es un ámbito prioritario de la inspección del trabajo, las sanciones se imponen solo como un último recurso. En otros países como Bulgaria, la Inspección General del Trabajo contribuye sistemáticamente al desarrollo de políticas y estrategias de seguridad, salud y prevención. Similar influencia ostenta la inspección mexicana o la de estadounidense.

En general, en todas las inspecciones, los inspectores gozan de los poderes que atribuye el Convenio 81 de la OIT (libre entrada, toma de muestras, investigación de accidentes, consulta de documentos y ejercicio del poder sancionatorio), aunque la posibilidad de sancionar directamente en el mismo centro de trabajo (*on the spot*) está limitada.⁷⁴

Siguiendo la necesidad de formación e información prevista en los Convenios OIT relativos a inspección, algunos países han comenzado también a desarrollar la difusión de sus actividades y funciones a través de páginas web, servicios telefónicos y otros. Las campañas públicas en Europa, Australia y EE.UU. son fundamentales y representan un importante aliciente para el cumplimiento de la norma.

El caso de la UE es muy característico. De hecho, si bien se había comprobado que las campañas de inspección eran consideradas herramientas muy valiosas a la hora de sensibilizar y mejorar el cumplimiento de los requisitos legales y normativos a nivel nacional, desde fines de los años noventa, los Estados miembros intentaron armonizar la forma de realizar las inspecciones y el resultado fue evidente, reduciéndose en algunos países como Irlanda del Norte⁷⁵ a más de la mitad el porcentaje de accidentes en obras de

70. Véase Op. cit. OIT Conclusiones CIT 2011. Actas Provisionales, No. 19.

71. Piore and Schrank. Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino. OIT Revista Internacional del Trabajo, Vol. 127, (2008), No.1, p. 2.

72. Amable, M., Benach, J. y González S. La precariedad laboral y su repercusión sobre la salud. Conceptos y resultados preliminares de un estudio multi-métodos. Universitat Pompeu Fabra, Unidad de investigación en salud laboral, 2006.

73. Lo que excluye el control de los contratos de la función pública sometidos a derecho administrativo (aunque pueden tener competencias de control en materia de seguridad y salud en el trabajo).

74. En Europa, por ejemplo, está limitada en Gran Bretaña, Suecia, Finlandia y Dinamarca.

75. Ellis. La inspección de trabajo en Europa Occidental, políticas, prácticas y experiencias. Educación obrera (Ginebra, OIT, 2006). <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actrav/publ/140/9.pdf>

construcción, consecuencia de haberse tomado medidas para reducir la falta de cumplimiento de las reglas relativas a dicho riesgo. En consecuencia, todos los Estados miembros acordaron seguir el mismo calendario y llevar a cabo idénticas campañas de información, utilizando los medios de comunicación y la prensa, para sensibilizar sobre la industria de la construcción, los mismos métodos de inspección y las mismas cuestiones. Desde entonces, las campañas se suceden con carácter anual y los resultados son evidentes, desde el punto de vista numérico, en todos los países.

Es obvio que la información y la difusión en relación con los temas laborales pasa también por una específica acción en coordinación con los actores sociales. Este aspecto será abordado posteriormente, al tratar de los actores sociales.

LA FUNCIÓN PUNITIVA

Uno de los mayores obstáculos para medir o valorar la efectividad de las inspecciones es conocer la certidumbre del proceso sancionatorio y la firmeza de las acciones punitivas, para, de este modo, garantizar el carácter disuasivo de las sanciones impuestas. En general, los inspectores conocen del inicio del proceso, pero carecen de datos sobre el seguimiento y el resultado final. En la práctica existen numerosos sistemas que combinan medidas punitivas de distinta naturaleza. Algunos países encomiendan exclusivamente a los tribunales la aplicación de las medidas sancionatorias propuestas o incoadas por la inspección. Es obvio que los tribunales garantizan la independencia del proceso (es otro poder el que aplica) y la garantía de los principios de seguridad jurídica, pero también resultan a veces costosos y lentos. Los sistemas que aplican el procedimiento administrativo en primera instancia, son, en general, más ágiles, pero a veces presentan menos garantía de coherencia, sobre todo por cuanto los inspectores gozan de poder discrecional (a menudo sin escala de graduación o medias objetivas para imponer las sanciones fijadas con carácter reglamentario) en la formalización y la determinación de las sanciones.

En todo caso, sea cual sea el sistema, y conforme al artículo 17 del Convenio 81 y el 22 del Convenio 129,⁷⁶ el inspector debe ostentar dicho poder discrecional para imponer sanciones, dar advertencias, o establecer plazos antes de iniciar el proceso sancionador, ya que su posición y conocimiento de la infracción “on the spot” le permite determinar la posible gravedad real y las circunstancias específicas. En algunos países esta discrecionalidad se regula en la ley de forma detallada, mientras que en otros países (por ejemplo, en Centroamérica o determinados países de Asia), la sanción solo puede imponerse tras una primera visita que constata la deficiencia y da plazos para resolverla. La advertencia y los plazos son típicos de las inspecciones de seguridad y salud en el trabajo (SST) o técnicas (plazos para subsanar deficiencias), pero plantean enormes problemas en caso de inspecciones generalistas que obligan a la doble visita en casos graves y no relativos a temas técnicos, como, por ejemplo, constatación de trabajo forzoso o infantil. Si bien en casos de deficiencias de seguridad y salud, la doble visita tiene sentido, en cuanto existe la posibilidad por ley de suspender la actividad o de cerrar temporalmente el establecimiento en caso de situaciones de

riesgo para la salud o la vida, la obligación de la doble visita en temas de empleo o condiciones de trabajo, podría ser contraria a principio de discrecionalidad, más si cabe cuando la paralización y suspensión solo se prevé en la norma, para el supuesto de infracción a la seguridad y salud en el trabajo.

A título de ejemplo, en Costa Rica, el artículo 92 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo⁷⁷ dispone que el ciclo de inspección debe comenzar con un requerimiento escrito al empleador para que corrija su conducta y sólo una vez vencido el plazo otorgado sin haberse cumplido lo indicado y prescrito para cumplirse, la Inspección procederá a levantar un acta haciendo constar su intervención, procediendo, por medio de su Jefe, a entablar la acción judicial correspondiente. Este proceso requiere en la práctica de varios meses y demanda importantes recursos de la inspección.

Como ya se ha mencionado, las sanciones de la inspección pueden ser administrativas, civiles o penales, dependiendo del sistema jurídico y de la naturaleza de la infracción. Cada sistema requiere de pasos y procedimientos diferentes, así como de la intervención de órganos administrativos o judiciales en cada una de las posibles instancias del proceso.

En general, las sanciones administrativas pueden ser ejecutadas más fácilmente (el poder ejecutivo y el procedimiento administrativo suelen ser más expeditos y en muchos casos prevén órganos ejecutivos propios). Sin embargo, cuando el curso de la acción de sanción requiere de ser considerado en vía judicial, el resultado es muy diferente (pocas resultan en condena firme), lo que en muchos casos presenta dudas en cuanto a su efectividad de la vía judicial en el caso de ser infracciones administrativa. Además en algunos países, la vía judicial en todas las jurisdicciones es lenta y engorrosa. De los datos aportados por los gobiernos, puede deducirse que el hecho de utilizar procedimientos administrativos, al menos en primera instancia, garantiza al aplicarse el principio “*solve et répeté*” el cobro rápido de las multas y, como consecuencia, un efecto disuasivo en cadena.

Los datos sobre las sanciones ejecutadas son difíciles de cuantificar en cuanto son pocos los países que tienen datos tanto del número de infracciones/violaciones registradas como del monto de las sanciones impuestas y efectivamente ingresadas en los fondos públicos. En todo caso, la compilación de estos datos es dificultosa, ya que las inspecciones guardan registros de las multas propuestas o impuestas, pero no suelen conocer de las cuantías finales ingresadas en caso de apelación, de intervención judicial o cuando la ejecución en caso de no pago en primera instancia se adjudica a un órgano diferente de la administración. Desde una perspectiva global, un porcentaje muy elevado de las sanciones impuestas es impagado, y en algunos países la falta de cobro es como consecuencia del sistema (por ejemplo, en Tanzania⁷⁸), que da ese resultado común.

En general, el total percibido a nivel nacional como resultado de las multas administrativas no es siempre muy significativo, aunque dependiendo del volumen de negocio de la empresa, puede ser realmente disuasorio

76. Estos artículos disponen que los inspectores de trabajo cuando adviertan una violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen, deberán someter inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial o administrativo, sin perjuicio de la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento, con la salvedad de aquellas situaciones en que la legislación nacional establezca excepciones para los casos en que deba darse un aviso previo a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas.

77. Ley 1860, del 21 de abril de 1955.

78. OIT, Ginebra, febrero del 2010. Auditoría de la inspección de Trabajo (http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_144184/lang--en/index.htm). Los inspectores a través del «*labour commissioner*» deben interponer el caso en la Corte, pero para ello se necesita que el servicio de fiscalía nacional habilite y nombre al inspector como procurador (ley 27 del 2008) lo que no se produce.

a nivel individual en algunos casos. Conscientes de la insuficiencia de sus cuantías, países como Irlanda readaptaron y aumentaron las multas, reformando la ley de infracciones en 2005. Similares modificaciones en relación con algunos tipos de sanciones se aprobaron también en Francia y la República Checa, en varios países centroamericanos, en Argentina y en Siria, entre otros. En Vietnam (específicamente en Ho Chi Minh City), para mejorar el cobro de las multas, el departamento provincial del trabajo permitió a los inspectores dictar una “segunda decisión” en caso de impago de la multa tras el acta de infracción. Esta segunda orden les permite directamente cargar las multas en las cuentas bancarias correspondientes, medida que ha incrementado, de forma importante, el número de multas cobradas. En países como Jordania,⁷⁹ la administración puede cerrar la empresa en caso de falta de cumplimiento o impago del acta de infracción del inspector.

La Discusión General sobre Administración e Inspección del Trabajo⁸⁰ en sus conclusiones enfatizó la necesidad que las “medidas de prevención y las sanciones encaminadas al cumplimiento efectivo (sean) complementarias de los objetivos generales de promover la normativa laboral. Es imprescindible que los sistemas de administración del trabajo establezcan procedimientos apropiados y expeditos para imponer y hacer efectivas las multas, así como acciones judiciales oportunas, congruentes con los principios de las garantías procesales”.

Con frecuencia las sanciones legalmente prescritas no son ni disuasivas ni proporcionales a la infracción y su incidencia en la corrección de los supuestos, y desalentar los incumplimientos resulta marginal. Además, a menudo se fijan en montos fijos en la propia norma y sin criterios de reactualización que implican en muchos casos su desactualización, pues para modificar la cuantía es necesario iniciar un proceso de reforma de la ley.

Al considerar estas limitaciones en la práctica, algunos dispositivos legales están dirigidos a reforzar el carácter punitivo de las sanciones impuestas mediante su publicación. Esto incluye el sistema *Smiley*⁸¹ en Dinamarca o sistemas como los previstos en Portugal y España, donde una sanción puede ser combinada con la decisión de publicar los casos de delitos recurrentes, graves o muy graves. Además, en Portugal, la sanción puede incluso ir acompañada de la prohibición de participar en las licitaciones públicas para los contratos. En el Reino Unido, en la misma línea que los dos países anteriores, la información sobre la mejora y los avisos de prohibición deben ser puestos a disposición del público. Conjuntamente se difunden vía Internet las decisiones de justicia dictadas cada año, desde el 2001, contra los autores de las infracciones a la legislación relativa a la salud y la seguridad en el trabajo. En Irlanda, las autoridades laborales están autorizadas a publicar los nombres de las empresas e individuos condenados por infracciones laborales. En Brasil, la publicación e identificación de las empresas que utilizan el trabajo forzoso se realiza periódicamente.

En positivo, y con vistas a alentar el cumplimiento, el Ministerio de Trabajo de Omán ha establecido un sistema de “*Green card*”, que permite a las empresas que lo adoptan y asumen códigos de conducta recibir prioridades en materia de permisos para contratar trabajadores emigrantes. En Jordania, desde el 2006,

existe la llamada “*Golden list*”, que recoge las empresas cumplidoras en función de una serie de criterios fijados por el ministerio. Entre los beneficios de estar en la lista de oro está el no tener que presentar garantías bancarias cuando se contratan nuevos trabajadores emigrantes.

En Suiza, las sanciones pueden incluir un aumento en las primas de seguro y, al igual que en el Reino Unido, la retirada de los permisos, y la suspensión o revocación de la licencia para operar de la empresa.

La utilización de la cuantía de las primas de accidentes de trabajo como elemento de desaliento o, por el contrario, de incentivo, es común en algunos países europeos. En Bélgica, por ejemplo, y a pedido de la inspección, se permite reducir el valor de las primas a pagar para empresas cumplidoras y con escasa accidentalidad, mientras que también se puede proponer un aumento progresivo para aquellas que no reúnen requisitos mínimos de cumplimiento (se trata de un sistema similar al *bonus-malus* de las aseguradoras automovilísticas). Similar sistema se aplica en España en relación con las empresas cumplidoras.⁸²

Otro tipo de sanción de carácter administrativo puede consistir en la eliminación de las empresas con incumplimientos probados, de posibles licitaciones públicas (Hungría y Portugal), la suspensión o retirada de subsidios públicos, o el cierre definitivo del negocio (Francia, Antigua República de Yugoslavia-Macedonia y Portugal). En los EAU (Emiratos Árabes Unidos)⁸³ el ministerio, en caso de incumplimiento de las leyes de migraciones, limita la obtención de permisos en el futuro, y la medida puede ser temporal o permanente (a título de ejemplo en el 2008, 7.083 empresas fueron eliminadas del registro de empresas que pueden solicitar permisos de contratos para emigrantes).

En algunos países las funciones punitivas se “aligeran” con enfoques más proactivos o de promoción. En Chile, por ejemplo, se creó un programa especial, llamado “sustituir sanciones por formación”, que se aplicaba a pequeñas y mediana empresas sustituyendo el pago de las multas por la asistencia de los empleadores a cursos específicos. Similares programas se aplican en Guatemala y República Dominicana. En Bélgica, una multa llamada “contribución para el bien común”, permite al empleador en determinados supuestos que si la corrige puede deducirla en su subsecuente declaración de impuestos (por ejemplo, cuando se encuentran trabajadores no declarados y se regulariza su situación).

LA COORDINACIÓN CON LA JUSTICIA LABORAL

La Comisión de Expertos de la OIT (CEACR), en su observación general sobre el Convenio 81 en el 2008, indica que el “éxito de los mecanismos coercitivos de la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que la autoridad judicial tramite los expedientes que le transmiten los inspectores del trabajo o que recibe por recomendación de estos. En consecuencia, es indispensable que se establezca un mecanismo pertinente de información destinado a la inspección del trabajo para permitirle revisar eventualmente sus criterios de apreciación de las situaciones en las cuales sería más conveniente, para hacer cesar una

79. Sección 9 (2) del Código de Trabajo.

80. ILO, 2011, CIT Conclusiones. Actas Provisionales, No.19. Op. cit., punto 21.

81. Este sistema de control de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo se concibió y planeó para ser desarrollado en el período 2005-2012, y se compone de visitas anuales por la Autoridad danesa para el medio ambiente de trabajo y la publicación de resultados a través de la calificación de las mismas con el uso del símbolo smiley en la web. (www.at.dk). El sistema es obligatorio.

82. Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

83. Ley Federal del trabajo No. 8 de 1980. (Revisión integral).

infracción, utilizar medios de acción diferentes a iniciar procedimientos judiciales o a recomendarlos y, además, emplear medios destinados a sensibilizar mejor a los magistrados sobre la complementariedad de las funciones respectivas de la justicia y de la inspección del trabajo, con respecto al objetivo común a ambas instituciones en el ámbito de las condiciones de trabajo y de la protección de los trabajadores”, lo que según la CEACR se comprueba en “las denuncias de sindicatos de trabajadores que alegan el respaldo insuficiente de las instancias judiciales a las medidas de la inspección del trabajo en algunos países.”⁸⁴

En este sentido, algunos países han establecido formas de colaboración específicas entre la inspección y la justicia, con el objeto de garantizar la efectividad de la acción inspectora. Por ejemplo, en España y dentro de los tribunales de lo social, el plan de acción para el impulso y la ejecución de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo (2007-2012) ha creado fiscales especiales dentro de cada comunidad autónoma a cargo del seguimiento de las infracciones laborales, en particular de seguridad y salud, que colaboran directamente con los sindicatos y la inspección, en particular en los relativo al cumplimiento de las obligaciones de prevención en seguridad y salud, cuando el comportamiento del empleador resulta presuntamente delictivo. En Brasil existe una importante colaboración entre la inspección y el poder judicial en el área de trabajo infantil y forzoso, que incluye campañas de información comunes en los medios de comunicación, directivas comunes y nombramiento de puntos focales en el sistema judicial para seguimiento de los casos. Así mismo, existe una estrecha colaboración de los inspectores con los fiscales federales y estatales. Estos últimos cuentan con seis coordinadores especializados a cargo de seguir los cuatro principios fundamentales de la OIT, los casos relativos a personas con discapacidad y la seguridad y salud en el trabajo.

En Chipre, para ayudar a los inspectores del trabajo (eminentemente técnicos en materia de seguridad y salud) a preparar sus expedientes en el ámbito jurídico, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social utiliza los servicios de un abogado que examina con detalle y verifica cada caso, antes de que sea transmitido al tribunal. Además, los inspectores del trabajo asisten con regularidad a seminarios organizados por el centro de formación de la policía, en el curso de los cuales los agentes de policía especializados en Derecho les explican las disposiciones del Código Penal y les aconsejan sobre el método a seguir para registrar las declaraciones y constituir un expediente jurídico.

En Francia se ha establecido una agencia en la Dirección General del Trabajo para monitorear los procesos y actas que son emitidas por los inspectores. La agencia permite mejorar la información recibida por los tribunales, así como coordinar el mejor seguimiento de los casos. En Bélgica el sistema Cheop (base de datos de inspectores) contiene datos también sobre jurisprudencia. En Grecia los inspectores tienen la autoridad de incoar casos ante la autoridad criminal, lo que también se autoriza en España, todos ellos sin perjuicio del proceso de imposición de multas de carácter administrativo.

En China, la colaboración entre el poder judicial y la inspección se basa estrictamente en la Ley penal administrativa del 2009 y en la ley de procedimiento administrativo de 1990. En todo caso los inspectores

están obligados por ley a transferir a la justicia los casos de fraude en búsqueda de empleo, seguridad social, impago de salarios y trabajo de niños o forzoso.

En América Latina, como caso singular en la región, la inspección en Guatemala está privada de abrir un procedimiento sancionador. Si bien con la reforma del 2001 (Decreto 18/2001) se les otorgó a los inspectores la capacidad de imponer sanciones administrativas por temas laborales, un recurso ante la Corte constitucional en el 2004 les privó de tal potestad, atribuyendo exclusivamente la capacidad sancionadora a los tribunales laborales. En efecto, en caso de incumplimiento, el inspector de trabajo elabora un memorial de incidente con el objeto de que el expediente sea remitido al Organismo Judicial para que se le imponga la sanción correspondiente. A partir de este momento las actuaciones de la inspección se centran en la imposición de la multa, sin volverse a hacer énfasis en el cumplimiento de la infracción detectada, ni en la vía administrativa ni en la judicial.

Este proceso implica que en Ciudad de Guatemala el promedio de duración de los procesos judiciales (y, por tanto, de imposición de la multa) es de un año para la primera instancia y de medio año en la segunda instancia, pero los más antiguos datan hasta de cuatro años. Debido a los requisitos formales para la admisión a trámite de los incidentes y al escaso número de personal del Departamento de Asesoría Jurídica anexo a la inspección, así como de los inspectores de trabajo que además de sus visitas a centros de trabajo deben encargarse de la redacción de los memoriales de incidentes, la Inspección General de Trabajo se toma aproximadamente seis meses para interponer los incidentes ante los juzgados de trabajo.

En cuanto a procedimientos especiales, merece citarse el caso de denuncias sobre violación de libertad sindical en Uruguay, que se inician con la respectiva imputación de la cual se da vista (traslado) a la empresa, a la vez que se les da vista a los trabajadores de la contestación. Posteriormente se abre a prueba recibiendo testimonial o documental, luego de lo cual se adopta una resolución. Si se concluye que hubo violación a la libertad sindical se imponen multas, pero no se intima la reinstalación. Esta resolución puede ser recurrida en sede administrativa y luego en sede judicial. Otro procedimiento similar se adopta en casos de denuncia de acoso sexual.

En Colombia se considera que el inspector ejerce por ley funciones casi judiciales,⁸⁵ al menos en lo relativo a la decisión del despido de trabajadoras grávidas (el Artículo 240 del Código de trabajo exige la autorización del inspector), y de trabajadores discapacitados (interpretación extensiva de la Corte Constitucional).

La complejidad del proceso laboral y la implicación de varias instituciones y poderes deben articularse en forma que, en ningún caso, el resultado implique una desprotección de los trabajadores, como consecuencia de un debilitamiento de la función punitiva por falta de ejecución. Si este fuera el caso, las funciones de la inspección tal y como son concebidas en el artículo 3 del Convenio 81, a saber, “*velar por el cumplimiento de las disposiciones de su competencia para la protección de condiciones de trabajo, facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes*” quedarían comprometidas.

84. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=534&chapter=5&query=%28%23subject%3D06%29+%40ref+%2B+%23ANO%3D2008&highlight=&querytype=bool&context=0>

85. Molina Carlos E. *La inspección de trabajo en Colombia*. En Revista latinoamericana de Derecho social, .Nº 6, enero-junio del 2008, UNAM, México.

LA COOPERACIÓN CON LOS ACTORES SOCIALES

Sin perjuicio de una primera concepción de la relación inspector-administrador de carácter paternalista (similar a la relación benévola del médico con sus pacientes⁸⁶), muy tempranamente se estableció en el centro de trabajo una acción más participativa de los actores sociales, lo cual facilitó que el inspector se integrara en las relaciones laborales, propiciando la consulta, la información y, de alguna forma, compartiendo su actividad con los propios interesados.⁸⁷

Junto a la consolidación de la figura del inspector estatal e independiente, el avance del movimiento sindical y de las organizaciones profesionales generó un interés mayor por parte de los propios trabajadores en tener una participación activa en las inspecciones. Tras varias tentativas de incorporarse a la actuación inspectora de forma directa (recuérdense los ensayos para establecer inspectores obreros -véase *supra*-), el estatus de independencia y objetividad del cuerpo de inspección resultó favorecido, transformándose de forma definitiva en un órgano del Estado constituido por funcionarios. Sin embargo, la actitud participativa de los actores sociales no se perdió en el contexto de la nueva institución: la inspección, además de ser un ente independiente, se convirtió también en un interlocutor privilegiado. De hecho, la inspección de trabajo aparece en la actualidad como sustento de uno de los pilares del tripartismo: la administración del trabajo.

En su doble faceta de representante del Estado y de actor directo en las relaciones laborales, la inspección de trabajo se convierte en la institución más apropiada para apoyar el desarrollo, a pequeña y mediana escala, de las múltiples facetas del diálogo social y las relaciones laborales. La ya mencionada labor preventiva es, quizás, el aspecto más *sui generis* del tripartismo en la empresa, ya que la generación previa de un medio ambiente de trabajo sano y seguro es muestra inequívoca de unas relaciones laborales adecuadas (y nunca, mejor dicho, sanas).

Como señala Erikson,⁸⁸ el tripartismo en la inspección no sólo crea un sentido de apropiación del proceso, sino que brinda a las partes la intervención directa en el mismo y la comprensión de las formas de trabajar para conseguir los fines. En general, las relaciones entre actores sociales e inspección son de cooperación, pero la confianza en el sistema varía, dependiendo de la consolidación e importancia real del sistema de inspección en el contexto de la administración de trabajo.

Como indican los Convenios 81 y 129, para que las intervenciones de los inspectores del trabajo sean eficaces, es esencial que los empleadores y trabajadores sean plenamente conscientes de sus derechos y obligaciones respectivos y que velen por su observancia. Además, las normas internacionales equiparan en importancia la función de control con la de información y asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores (véase *supra*) sobre la manera más eficaz de cumplir las disposiciones legales pertinentes, lo que indica que ambas funciones son indisociables y parte de la esencia de la labor inspectora.

La educación de los actores sociales, por todos los medios adecuados, sobre las disposiciones legales pertinentes y sobre la necesidad de aplicarlas estrictamente, así como la prevención de los riesgos para

garantizar la salud o la vida de las personas, sólo será eficaz con la participación de todos los asociados en la relación de trabajo.

Los consejos consultivos tripartitos del trabajo, creados en el plano nacional, regional o sectorial en numerosos países ofrecen a la inspección del trabajo un espacio privilegiado para comunicar información a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En la República Dominicana, por ejemplo, se ha creado un servicio especialmente dedicado a la información y que forma parte integrante de la estructura central encargada de la inspección del trabajo. Es obvio que un buen número de las acciones de aplicación de la norma a nivel nacional involucran una colaboración directa con los actores sociales, dado que, por ejemplo, en materia de seguridad y salud, los sistemas de gestión o los comités de prevención o seguridad en la empresa son los encargados de la puesta en práctica de las medidas diarias. En la misma línea informativa, en Suecia, por ejemplo, los inspectores envían a menudo cartas a los trabajadores y empleadores de una empresa indicando los fines y programas de las inspecciones, y solicitando comentarios. Las respuestas recibidas son tenidas en cuenta a la hora de planificar las inspecciones y determinar las necesidades técnicas. Igualmente, la Autoridad de condiciones de trabajo sueca cuenta con numerosos folletos y documentos informativos que se entregan a los actores sociales durante la visita.

En Polonia, los inspectores de distrito convocan reuniones con empleadores de las diferentes ramas, con el objetivo de tratar temas como presentar los riesgos laborales más frecuentes y las medidas posibles a adoptar, lo que se monitorea en las eventuales visitas que siguen dichas presentaciones.

Como señala el Estudio general de la Comisión de Expertos sobre el Convenio 150 (1997)⁸⁹ con frecuencia, “los interlocutores sociales solicitan la participación de los inspectores del trabajo en comisiones mixtas. En materia de convenios colectivos (Argelia, Túnez) por ejemplo, la participación de los servicios de inspección del trabajo puede revestir diversas formas: en algunos países, presidencia de la comisión paritaria dentro de la cual se desarrolla la negociación; en otros, intervención únicamente durante la conclusión de los acuerdos colectivos susceptibles de ampliación; y en otras partes, intervención dentro de la comisión paritaria, únicamente en caso de desacuerdo, con el fin de realizar esfuerzos para resolver la situación”.

También señala CEACR en su Estudio general sobre la inspección de trabajo 2006⁹⁰ que “la inspección del trabajo sólo puede alcanzar los objetivos que se le asignan si la autoridad competente adopta medidas para favorecer la colaboración efectiva de los empleadores y trabajadores con sus operaciones y actividades”. Algunos países, especialmente los europeos, han designado un órgano consultivo nacional, de composición tripartita y competencia general para las cuestiones del trabajo, como marco de la colaboración de las organizaciones de trabajadores y empleadores con la inspección del trabajo. Es el caso por ejemplo del Consejo de la autoridad de inspección del trabajo en Noruega. En Grecia, el llamado Consejo para el Control Social de la Inspección de trabajo (SKEEE) no se reúne con regularidad, y son frecuentes las quejas de los actores sociales sobre la falta de consulta en las funciones que les son atribuidas por ley. No obstante, y como consecuencia de las presiones internacionales, se ha venido observando en el 2013 una revitalización importante del Comité y una incipiente creación de los consejos provinciales.

86. Cf. BIT L'inspection du travail. Le développement et le régime actuel de l'organisation dans différents pays. Genève, 1923, p. 12.

87. De ahí el papel de conciliador en los conflictos colectivos atribuido desde el inicio en la mayor parte de las legislaciones.

88. Erikson, Bjorn. *Intereses compartidos: los sindicatos y la inspección de trabajo*. Revista de Educación obrera. 2005, 3-4, No. 140-141. OIT, Ginebra.

89. OIT. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Estudio general sobre Administración de trabajo. CIT. 85. Informe III (Parte 1B).258ª. reunión, 199, Ginebra, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/surveyq.htm>, párr. 126.

90. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/surveyq.htm>

En España, la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social establece una Comisión Consultiva Tripartita de Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, (creada en 2006), y que se encarga de aportar consejos, formular proposiciones sobre las estrategias de acción, las prioridades y los objetivos generales en materia de inspección del trabajo, las campañas de inspección, los efectivos y los materiales del sistema de inspección, los procedimientos de selección del personal de inspección y su formación, entre otros.

En América Latina existen en algunos países instituciones tripartitas similares (Costa Rica, Guatemala o Uruguay), (el Consejo consultivo de la IGDTSS, por ejemplo), pero no siempre dichas instituciones van más allá de una existencia formal. En Costa Rica existen, por ley, el Consejo Técnico Consultivo Nacional y los Consejos Técnico Consultivos Regionales de la Inspección del Trabajo, aunque su creación ha sido meramente formal. Aunque el Consejo Técnico Consultivo Nacional se constituyó y en sus inicios intentó reunirse, no logró consolidarse, y desde hace algunos años no ha sido convocado nuevamente. Tampoco está previsto el pago de dietas para sus miembros, un mecanismo que es utilizado por otras instancias tripartitas de participación institucional. La situación de los Consejos Técnico Consultivos Regionales es aún más precaria, a pesar de que tienen las mismas funciones que el Consejo Nacional en sus regiones. De hecho, desde su creación nunca se constituyeron, porque dependían para ello de la puesta en marcha del Consejo Técnico Consultivo Nacional.

Es más frecuente que dichos consejos nacionales tripartitos se concentren concretamente en examinar las cuestiones relativas a la salud y la seguridad laborales, como es el caso en Chipre, Hungría, Portugal (Consejo Nacional de Higiene y de Seguridad en el Trabajo (CNHST)), Reino Unido, Sudáfrica y Suiza. De hecho, en noviembre del 2007, ETUI-REHS, a través de su boletín⁹¹ hace hincapié que para conseguir hacer más eficaz la inspección en SST es necesario apoyar la actividad de los trabajadores y sus organizaciones en su actividad de mejora de las condiciones de trabajo. Menciona, en este sentido, una experiencia australiana que combina la posibilidad de utilizar por parte de los representantes sindicales una paralización temporal (PIN) en caso de peligro inminente, con la validez de una visita posterior de la inspección.

La participación tripartita en materia de seguridad y salud es innegable, como ya se observó al tratar de la prevención. Resulta difícil y poco evidente realizar programas nacionales o sectoriales para mejorar la salud o la seguridad sin establecer procesos de consulta y aún más de participación activa con los actores implicados. Cualquier estrategia de SST necesita de los actores sociales. Un ejemplo claro, de esta vinculación, fue la estrategia para la seguridad y salud 2004-2010, publicada por la Comisión de Salud y Seguridad del Reino Unido. En ella se reconocían los cambios operados en los últimos años en el mundo del trabajo, así como los límites e insuficiencia de recursos de la autoridad encargada de salud y seguridad (HSE) -que incluye a los inspectores-, lo que impedía cubrir efectivamente todos los lugares de trabajo en el Reino Unido. En ese sentido la estrategia proponía orientar la actividad del HSE hacia áreas prioritarias donde la Autoridad pudiera tener la máxima repercusión. Se reconocía, asimismo, que las intervenciones tradicionales de los inspectores podían ser menos eficaces en relación con las enfermedades profesionales que en el ámbito de la seguridad en el trabajo. Uno de los elementos clave de la estrategia consistió en reconocer que las mejoras a largo plazo solamente podían hacerse generando el apoyo y la buena disposición

de las personas implicadas en los lugares de trabajo, en lugar de que estas aceptaran las medidas tomadas a regañadientes. La estrategia se publicó tras haber realizado una consulta con empleadores, sindicatos y otras partes interesadas, abarcando a más de 2.500 personas.⁹²

La estrategia se ha extendido más allá del 2010⁹³ y sigue estableciendo la importancia de involucrar a los actores sociales en su desarrollo, reconociendo su valor clave tanto como colaboradores, como corresponsables en la responsabilidad de mejorar la SST. Los representantes sindicales en materia de SST, operando conjuntamente con la empresa, son fundamentales para que se apliquen los principios básicos de SST, y es necesario expandir su participación en todos los sectores, en particular, en las pequeñas empresas, extendiendo los beneficios ya adquiridos. Para ello la estrategia se concentra en promover la representación a todos los lugares de trabajo y en particular al pequeño negocio, utilizando el *DWP 'Challenge Fund'*.

En muchos países, existen comités encargados de las cuestiones de seguridad e higiene laborales en determinadas categorías de establecimientos o empresas (por ejemplo, comités paritarios establecidos en Francia, Hungría, Italia, Lituania, Polonia). En América Latina existen también este tipo de experiencias y los comités paritarios mexicanos para las empresas de más de diez trabajadores son una muestra. Estos comités no sólo verifican el cumplimiento de la norma y asisten a los inspectores en sus visitas, sino que también deben investigar los accidentes de trabajo y proponer medidas preventivas. Además, tienen capacidad de hacer seguimiento de las inspecciones en temas técnicos.

En Chipre se firmó una Declaración de Política Nacional en aras de la salud y seguridad laborales de 1995, con miras a la reducción de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, la educación y formación profesional. En ella se definen las obligaciones de las partes y se apunta en particular a mejorar la legislación. Al respecto se prevé la instauración, mediante acuerdo tripartito, de una colaboración en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Además, en la empresa o el establecimiento, la colaboración entre la inspección y los interlocutores sociales se establece a menudo gracias a relaciones, seguidas o esporádicas, con trabajadores designados en tanto que delegados de seguridad. En Suecia, en los establecimientos que ocupan a más de cinco trabajadores, estos deben designar por lo menos un empleado, el cual puede exigir que el empleador adopte las medidas necesarias para asegurar un entorno laboral satisfactorio en el plano de la seguridad y recurrir a la autoridad del medio ambiente del trabajo en caso de negativa o de dilaciones. Si hubiese peligro inminente, podrá ordenar que se suspenda el trabajo hasta que la autoridad adopte una decisión al respecto; también podrá ordenar que no se ejecute un trabajo ordenado por el empleador en violación de una decisión de dicha autoridad. En Eslovenia, el delegado de seguridad desempeña asimismo una importante función de colaboración: puede pedir una inspección y participar en ella. Asimismo, el empleador está obligado a mantenerle informado de los resultados de la inspección.

En Bélgica se han adoptado medidas mediante la adopción de una Carta de seguridad y salud denominada «Mandantes/subcontratistas», elaborada en el seno de ciertas organizaciones patronales y cuyo objetivo es lograr una integración óptima de los aspectos de seguridad y de salud en el trabajo para todos los trabajos en

91. Véase Riso, S. Working conditions in Europe. A big picture view, HESA Newsletter, No. 33, November, 2007, pp. 30-33.

92. Véase Ellis A. La inspección de trabajo en Europa occidental, políticas, prácticas y experiencias. Educación obrera, Ginebra, OIT, 2005.

93. Véase el texto completo en <http://www.hse.gov.uk/aboutus/strategiesandplans/strategy2010.pdf>

subcontratación, gracias a la colaboración entre el mandante y el subcontratista. Esto permite la aplicación de los principios de prevención, integración, implicación, concertación, comunicación y coordinación. Se utiliza un índice de inspección denominado «trabajos de contratantes», basado en el capítulo IV de la ley de 4 de agosto de 1996 relativa al bienestar de los trabajadores en el desempeño de su trabajo, para evaluar el compromiso de los empleadores en lo concerniente al bienestar de los trabajadores exteriores que deben cumplir tareas en sus instalaciones, así como el de los empleadores directos de esos trabajadores. La solicitud de adhesión a esta Carta se somete a la Dirección de Control del Bienestar en el Trabajo, que certifica que la empresa candidata no ha sido objeto, en los seis meses anteriores, a la presentación de la solicitud, ni de una sentencia condenatoria firme; ni de una multa administrativa; ni de una orden de cesación de trabajos no anulada emitida por la inspección del trabajo por hecho producidos en el curso de los últimos tres años. Esta certificación permite a la empresa inscribirse en el sitio de Internet, <http://www.chartedeseurite.be>. De este modo se da a la empresa una visibilidad positiva, al ser clasificada como empresa que procede con corrección y fiabilidad invirtiendo en la seguridad y la salud de los trabajadores. Esto le faculta a utilizar el logotipo de la Carta en su correspondencia, las ofertas que realice, etc., y estar sujeta a las visitas de la inspección del trabajo con menos frecuencia, dado que esta es consciente de los esfuerzos que se realizan en materia de salud y seguridad en el trabajo. Entre los efectos prácticos cabe mencionar una disminución del número de accidentes del trabajo y la reducción de las primas de seguros.

Algunos datos muestran la estrecha conexión entre la existencia de representación de los trabajadores en la empresa en materia de seguridad y salud (y, por ende, la colaboración tácita y expresa con los servicios de inspección) y la efectividad de la protección. En España el INSHT (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo) indica que las empresas que no han aplicado medidas de prevención son en un 76.2%, las que no tiene representantes. El programa *Prevea* en España (inspirado en cierta medida en la experiencia danesa) gestionado por la inspección, establece, sobre bases voluntarias, reducir la accidentalidad con el apoyo de todos los actores de la empresa, generando a la vez una reducción de los gastos en seguridad social. Las empresas que subscriben el *Prevea*, se benefician de no ser incluidas en la lista de las visitas planificadas (no de las originadas en denuncias o en caso de accidente laboral) y reciben, específicamente, consejo técnico especializado. En general, los sindicatos reclaman un papel más activo en la “inspección”, pudiendo en algunos casos reclamar más amplios poderes de acción en la esfera de la prevención. De hecho, existen algunas manifestaciones como la de algunos países nórdicos, donde los representantes de los trabajadores tienen el derecho colectivo de paralizar las actividades en caso de inminente peligro.

La cooperación interinstitucional y la colaboración con los interlocutores sociales en materia de inspección pueden adoptar otras formas como, por ejemplo, en Bulgaria, donde se articuló en torno a una Declaración de la Inspección General del Trabajo, en aras de una cooperación con dos de las confederaciones sindicales de trabajadores más representativas, en todos los planos, que se completó por iniciativa de la Asociación de Industriales Búlgaros, concluyéndose en el 2003 un acuerdo tripartito de coordinación y cooperación con miras a mejorar la puesta en práctica de las actividades de seguridad y salud. En Moldavia, la inspección ha firmado recientemente acuerdos de colaboración con las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas.

En los Países Bajos, desde el 2004 en que se lanzó el programa “Gobierno diferente”, se ha venido procediendo a una racionalización de las inspecciones a través de la mejor comunicación y transferencia de datos entre ellas con el apoyo de los actores sociales. El programa intenta evitar sobrecargar de inspecciones sucesivas a las empresas y ha sido puesto en práctica desde entonces en siete sectores económicos.

En Portugal, el Plan y el Programa para el crecimiento y el empleo (2005-2008), elaborados en consulta con los interlocutores sociales en el seno de la Comisión Permanente de Concertación Social, prevé aplicar medidas a fin de mejorar las condiciones de trabajo y de conciliar los derechos de los trabajadores y la capacidad de adaptación de las empresas, utilizando para ello el diálogo social. Estas medidas incluyen servicios de prevención en las empresas reforzando, especialmente, el control de actividades que implican un alto riesgo para los trabajadores.

En los países asiáticos cada vez hay más comités tripartitos relativos a la inspección del trabajo. Por ejemplo, en la República Democrática Popular de Laos se creó un comité conjunto de inspección a nivel provincial. Integran este órgano representantes de entidades como la Federación de Sindicatos de Laos, la Cámara de Comercio e Industria de Laos, la División de Comercio y la policía, así como representantes de asociaciones de jóvenes, sindicatos de mujeres y otras organizaciones. Estos comités provinciales llevan a cabo una labor de consulta e información sobre cuestiones de la inspección del trabajo y las políticas que han de aplicarse en el plano local.

En Brasil existen diferentes experiencias a nivel sectorial y estadual de colaboración con los actores sociales. El pacto tripartito contra la precarización y por el pleno empleo y trabajo decente firmado para el Estado de Sao Paulo en el 2007, involucra a todas las autoridades concernidas y a los actores sociales en la lucha encabezada por la inspección contra el trabajo no declarado y esclavo en el sector textil. Similares acciones tripartitas involucrando diferentes actores se realizan en las inspecciones *acuaviarias*⁹⁴ que articulan sus acciones coordinadas tanto con otras instituciones de control (policía federal, Fundacentro, IBAMA, ministerios de Pesca y previdencia social) como con los actores sociales. La existencia de pactos se extiende a nuevos sectores (recientemente grandes obras de construcción, por ejemplo) en función de las necesidades y el diálogo se convierte en un instrumento de planificación técnica.

En Marruecos, el plan nacional de mejora de las condiciones de trabajo, lanzado en el 2007, fue elaborado con los actores sociales y concentrándose en las empresas de más de 50 trabajadores, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo del nuevo Código de trabajo.

No cabe duda que la cooperación con los actores es un hecho y que se desarrolla, en muchos casos, a través de estructuras previstas legalmente en las legislaciones nacionales. Su alcance y extensión es muy diferente y pueden ser nacionales o sectoriales, como se ha venido revisando en los párrafos anteriores. Si bien en general tratan de temas de prevención, las acciones tripartitas de formación e información son cada vez más extensas.

Esta cooperación, no obstante, no está exenta de críticas. De hecho con frecuencia se critica el papel de las instancias nacionales de concertación, al considerar que su funcionamiento es muy formal y se limita a cuestiones normativas sin impacto específico en las relaciones laborales.

En cualquier caso es indudable que el tripartismo refuerza la acción de la inspección y revaloriza las medidas que son impuestas. De forma paralela esta cooperación mejora la dinámica del diálogo social en torno a temas concretos y facilita, como se ha demostrado, una mejora de la cultura de la prevención.

94. Concepto que en Brasil implica las inspecciones relacionadas con actividades portuarias, marítimas, fluviales, y de transporte en navíos.

LAS COLABORACIONES PÚBLICAS/PRIVADAS

De la lectura de las páginas anteriores surge claramente que la necesidad de que la ley laboral se aplique es parte del interés común. Sin embargo, su puesta en práctica con efectividad no está exenta de retos que representan, así, una de las principales tareas de las administraciones de trabajo.

La parquedad de los medios atribuidos a las administraciones y las complejidades manifiestas del mundo del trabajo llevan con frecuencia a plantear nuevas formas de control y de supervisión que van más allá del ámbito público. La idea es mejorar el cumplimiento de la norma y para ello, más allá de las estrategias desarrolladas por la administración (algunas de ellas ya esbozadas *supra*) esencialmente en colaboración con otros actores públicos y con la participación de los representantes de los trabajadores y empleadores, se crean y ponen en práctica programas de cumplimiento voluntario (códigos de conducta o sistemas de responsabilidad social corporativa), sistema de monitoreo en la empresa, o sistemas de certificaciones privados o público-privado, de distinta naturaleza, alcance y contenido.

Todos estos sistemas de reciente desarrollo (esencialmente en las dos últimas décadas) tienen su origen en la necesidad de completar el papel de la inspección en la mejora de las condiciones de trabajo. Su expansión ha sido creciente en los últimos años, en particular en los sectores multinacionales ligados a la exportación, no estando exenta su expansión de problemas, generados, en general, por una falta de coordinación a medio plazo con la autoridad pública. Ya en el 2006 el Consejo de administración de la OIT mostró su preocupación por algunas de las prácticas que se habían desarrollado en torno a sistemas de certificación y los sistemas para la aplicación de códigos de conducta por las empresas multinacionales y/o las industrias y las iniciativas multilaterales.⁹⁵ El documento consideraba que “estos sistemas pueden aportar una contribución al trabajo decente porque pueden hacer participar a múltiples actores de la cadena de suministro, proporcionar incentivos y acceso al mercado y facilitar la transferencia de tecnología y de conocimientos que, en última instancia, pueden contribuir a la mejora económica y social. Cuando los trabajadores participan en el control diario de las condiciones de trabajo, se pueden lograr mejoras sostenibles de las normas laborales.” Sin embargo, se han criticado algunas metodologías y técnicas utilizadas para llevar a cabo evaluaciones en el lugar de trabajo. La proliferación de códigos normativos, determinados criterios contrarios a las normas internacionales del trabajo, la falta de transparencia y credibilidad, la duplicación de las auditorías con importantes implicaciones de costos, y la incompatibilidad en lo que respecta a sus efectos son algunas de las principales críticas que se alzan contra estos sistemas privados de evaluación.

Desde la perspectiva de la OIT, las formas voluntarias de autorregulación y autocontrol pueden ser un complemento importante de la reglamentación e inspección públicas, pero no una alternativa. La cuestión fundamental que se plantea es cómo promover una cooperación eficaz entre los sistemas de servicios privados de certificación de las condiciones laborales de los centros de trabajo y los servicios públicos de inspección, a fin de mejorar la gobernanza.

El Convenio 81 prevé la necesidad de facilitar esta complementariedad al señalar que “la autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios Gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares”. Los principios plasmados en la Declaración de la OIT sobre las EMN proporcionan también una orientación sobre las buenas prácticas que abarcan la consulta con los gobiernos nacionales, el diálogo social y el establecimiento de relaciones laborales específicas al contexto nacional con mecanismos para el control y la presentación de quejas.

No obstante, en la práctica las iniciativas privadas en materia laboral presentan características diferentes según el nivel de desarrollo y el sistema de inspección de los países. En las mayor parte de los países industrializados, la existencia de una administración e inspección consolidada y con medios suficientes, que trabaja en coordinación con los actores sociales del sistema de relaciones industriales, centra el papel de las iniciativas privadas en la puesta en práctica de sistemas de certificación técnica a nivel de la empresa, que combinan la mejora de la aplicación de la norma en ciertos temas de complejidad específica (SST esencialmente), con la prestación de asesoramiento técnico puntual y adecuado. El resultado de dichas intervenciones privadas queda a disposición de la autoridad encargada de la aplicación, y en general las empresas que certifican gozan de una habilitación pública que les acredita para ejercer dicho control técnico. El posible problema de este tipo de iniciativas no es tanto la participación de la compañía de certificación privada, sino el posible uso que la inspección pública puede llegar a hacer de los resultados y de las certificaciones otorgadas, generando inspecciones reactivas en materia de SST y no desarrollando programas proactivos para controlar las empresas certificadas.

El caso danés es representativo al respecto. Las certificaciones son emitidas por empresas autorizadas, y son promovidas por la autoridad de condiciones de trabajo (que realiza las inspecciones). No obstante, en la práctica, las empresas “certificadas” sólo son objeto de inspecciones en caso de denuncia o accidente laboral, quedando por la vía práctica exentas de las inspecciones programadas. Las autoridades danesas, conscientes del problema, están evaluando y revisando el programa para evitar “zonas grises” que puedan afectar el verdadero papel de la inspección y la posible sustitución de las certificaciones por servicios preventivos específicos de carácter privado, también de carácter obligatorio.

No obstante, los sistemas de certificación están de alguna manera siendo cuestionados en Europa (en general en los países nórdicos, que son los que lo han venido utilizando) en las propias inspecciones. Los Países Bajos abandonaron el sistema por falta de funcionamiento, y en Suecia se utiliza de forma voluntaria, según las necesidades del mercado. En Noruega la certificación existe con base en las competencias en OSH en el seno de las empresas o los acuerdos, en caso de pequeñas y medianas empresas (PYMEs), con empresas más grandes del sector que puedan proveer tales servicios.

Similar al caso danés, en materia de certificación, es el modelo mexicano para la inspección de seguridad y salud. Las llamadas unidades de verificación (firmas privadas bajo la responsabilidad de ministerio de Comercio y la Comisión consultiva de seguridad y salud) pueden ser contratadas por las empresas con el fin de realizar controles técnicos e informar a la inspección. La verificación que realizan las unidades responde a los mismos criterios que deben ser controlados por la inspección estatal, pudiendo recibir la misma información que reciben los inspectores. Los informes de las unidades eximen de la visita de la inspección gubernamental.

95. OIT. GB.297/ESP/3. Noviembre del 2006, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---cd_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_esp_3_es.pdf, párrafo 26 y ss. 297ª reunión.

En general, los países industrializados concentran su atención en facilitar la acción de la inspección, pero sin cuestionar el que el Estado pierda su función de autoridad pública de control.

Existen algunas experiencias en América Latina más localizadas en el medio ambiente que en lo laboral, pero que tienen cierto impacto en lo relativo a seguridad y salud en el trabajo. Se trata de la posibilidad de dotar de certificaciones a empresas privadas sobre el buen cumplimiento de la seguridad sobre determinadas bases y controles técnicos y que son apoyadas por el Gobierno. Es el caso de Bolivia, en el sector forestal, donde las compañías que reciben una certificación de su capacidad de mantener la gestión sostenible de sus bosques ven renovadas sus licencias sin una inspección pública. En Bolivia, el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONOMA) adoptó una resolución en el 2002, que requiere inspecciones independientes medioambientales en la industria petroquímica.⁹⁶

La existencia de códigos de conducta o de otras fórmulas de responsabilidad empresarial interna, incluso si se gestionan por compañías independientes u ONGs que proveen alguna clase de certificación independiente, tampoco implica una delegación de las funciones públicas de inspección, y de hecho puede coadyuvar a desarrollar mejores prácticas internas y prevenir la sanción. Casos como el de los monitores de ABC en la República Dominicana para las zonas francas han demostrado que su acción paralela reforzó la aplicación de la ley.⁹⁷

En Filipinas existen acuerdos entre el Departamento de trabajo y empleo (DOLE) y unidades específicas de los gobiernos locales en materia de inspección técnica, pero no así con empresas privadas más allá de acreditaciones de personal técnico encargado de supervisar la seguridad y salud en el trabajo. Si bien no es una relación de “partenariado”, el KAPATIRAB (Gran hermano-hermano pequeño) es un esquema público-privado de acción conjunta que apoya el Departamento de trabajo. En él las grandes compañías ayudan a las más pequeñas (incluyendo las subcontratas) en cumplir con las obligaciones de seguridad y salud).

96. En este ámbito resulta interesante el caso ecuatoriano en relación con el control de outsourcing de bosques para evitar la tala ilegal de la madera. Se trataba de la delegación de funciones de control de la tala a compañías independientes (incluidas ONG y compañías privadas). Sobre la base de una queja que señalaba que se habían usurpado actividades públicas por parte de sectores privados, el Tribunal constitucional decidió suspender el programa, al considerar que existió delegación ilegal de la autoridad gubernamental.

97. Véase Amengual Matthew. An implicit Division of labor: Uncoordinated Complementary State and private Labour regulation in the Dominican Republic. Paper presented at the meeting of the Latin American Studies Association, Montreal, September, 2007.

CAPÍTULO 4. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO COMO SISTEMA ADMINISTRATIVO

En el contexto de los ordenamientos regidos por la tradición civilista, el relevante papel de los órganos administrativos en materia laboral es evidente, recogiendo ya las primeras legislaciones sociales (incluso antes de la existencia del derecho del trabajo como disciplina) normas de naturaleza administrativa aplicables a las empresas. En efecto, este era el caso de las normas de policía del trabajo para la protección de mujeres y menores, que por su carácter administrativo, no generaban derechos de acción del trabajador y sólo obligaban al empleador (aunque su tratamiento era responsabilidad, en general, de la jurisdicción ordinaria).

Posteriormente, la insuficiencia de la acción del control judicial en lo laboral “extendió” la presencia de esta tutela administrativa, incluso cuando los trabajadores adquirieron el derecho de reclamación y queja por motivos relacionados con las condiciones de trabajo. La generalización de esta realidad era tan notoria que la Constitución de la OIT, en 1919, estableció que cada Estado miembro “deberá organizar un servicio de inspección de trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores”.

La administración del trabajo nace, así, intrínsecamente ligada al ordenamiento jurídico laboral, y es la inspección de trabajo la que de forma genuina, como parte esencial de esa administración, ejerce la función fundamental de aplicación de la ley y de tutela. La Administración del trabajo es, por tanto, simultánea en su creación al establecimiento de un sistema de inspección autónomo y especializado a cargo de la vigilancia y el respeto de la legislación laboral, y que basa su actuación en el principio de que las disposiciones laborales han de ser cumplidas *prima facie* por las partes ligadas por el contrato de trabajo. Las propias normas internacionales ilustran esta relación intrínseca, ya que dos funciones tradicionales de la inspección del trabajo, definidas con mayor precisión en el artículo 3, párrafo 1, b) y c), del Convenio 81, y el artículo 6, párrafo 1, b) y c), del Convenio 129 (43), están mencionadas de modo específico en el Convenio 150 relativo a la administración del trabajo. Una, en el artículo 6, párrafo 2, b), en virtud del cual los organismos competentes del sistema de administración del trabajo deberán «... señalar las deficiencias y abusos» en las condiciones de trabajo, de empleo y de vida profesional de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas y «presentar propuestas sobre los métodos para remediarlos». La otra función tradicional está indicada en el párrafo 2, d), del mismo artículo, que prevé que los organismos competentes deberán «brindar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores y a sus organizaciones respectivas que así lo soliciten».

El objeto, funciones y organización de la administración del trabajo, aparecen en la Recomendación 158 de la OIT, donde se destaca la idea de que «el sistema de administración del trabajo debería comprender

un sistema de inspección del trabajo» y contar con unidades especializadas para tratar cada uno de los programas principales de la administración del trabajo, indicándose la posibilidad de la existencia de unidades para la preparación de normas relativas a las condiciones de trabajo y de empleo, la inspección del trabajo, las relaciones de trabajo, el empleo, la planificación de la mano de obra y el desarrollo de los recursos humanos, los asuntos internacionales de trabajo y, eventualmente, la seguridad social, la legislación en materia de salarios mínimos y las cuestiones referentes a determinados grupos de trabajadores (artículo 25).

Es claro, desde este punto de vista, que la calidad del sistema de administración laboral en general es crucial para la efectividad de las inspectorías del trabajo.

Como se ha venido viendo, la inspección, más allá de su función de aplicación de la norma en el sistema administrativo, abarca aspectos compartidos con otros órganos del sistema de Administración más basados en la promoción y la educación. La inspección de trabajo es, así, una institución de naturaleza mixta, por cuanto por un lado desarrolla una actividad de control de la aplicación de la ley (incluso previa,⁹⁸ en particular en materia de seguridad y salud), mientras que por otro es una rama administrativa que presta servicios relacionados con la información, la formación y de consulta. La inspección es un órgano público calificado, que une la realidad laboral con la administración de trabajo general (parte de la Administración pública), llegando en algunos países a convertirse en órgano de consulta institucionalizada para planificar la política social y la legislación.

EL PAPEL DE LA AUTORIDAD CENTRAL EN EL SISTEMA DE INSPECCIÓN

Como ya se ha indicado anteriormente, y conforme a lo establecido en los Convenios 81 y 129 de la OIT, la inspección del trabajo debe organizarse y funcionar como un sistema dentro de la administración pública, con el fin de poder cumplir los objetivos que le asignan ambos instrumentos.⁹⁹ La idea de planteamiento sistémico en las labores inspectoras implica, entre otras cuestiones, la necesidad de coherencia y coordinación en el seno de la administración laboral, así como la cooperación de todos los organismos y sujetos intervinientes e implicados, ya sean públicos o privados, que de forma directa o indirecta tienen responsabilidades o competencias en el control de la aplicación de las normas laborales. Este es, sin duda, un concepto intrínsecamente ligado a la idea de autoridad central en el ámbito administrativo.

La autoridad central, según las normas internacionales es, así, aquella que coordina y, por ende, orienta las actividades en el ámbito de la inspección en un país determinado, y que como indican los Convenios pertinentes (artículo 21 del Convenio 81 y artículo 25 del Convenio 129) está obligada a realizar los informes nacionales anuales sobre las actividades de la inspección. El Convenio 129 es detallado al respecto al establecer que es “la autoridad central de inspección la que determinará periódicamente (en todo caso a intervalos que no excedan de un año), la forma en que estos informes deberán redactarse y las materias de que deben tratar”.

98. Véase la Recomendación 81 de la OIT sobre inspección de trabajo (industria y comercio) en su párrafo 2, que pide informes previos de apertura de los establecimientos o del uso de nuevos métodos de fabricación, y el Convenio 129 de la OIT sobre inspección de trabajo en la agricultura, que en su artículo 17 establece el control preventivo de nuevas instalaciones, sustancias y procedimientos.

99. Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre inspección de trabajo. Informe III (parte 1(B)). Op. cit., párrafo 138.

Es, por tanto, una autoridad de coordinación y de guía, y de comunicación e información general. Pero esto, tal como definido, es una competencia de largo espectro que necesita de una caracterización más detallada. ¿Qué es, entonces, la autoridad central en un sistema de inspección de trabajo? ¿Cuál es su naturaleza y su ámbito funcional?

Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo b), del artículo 1, del Convenio 150 sobre Administración del trabajo, un “sistema de administración del trabajo” comprende “todos los órganos de la administración pública -ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos-, con inclusión de los organismos paraestatales regionales o locales o cualquier otra forma de administración descentralizada -responsables o encargados de la administración del trabajo-, “...”, lo que reconoce la posibilidad de que, según cuál sea el sistema organizativo territorial en cada país, la administración pueda proyectarse en diversos planos (nacional, regional y/o local). Desde esta perspectiva, el sistema de administración del trabajo de un Estado miembro incluye en su ámbito a las administraciones, instituciones u organismos públicos dependientes de otros poderes públicos diferentes o descentralizados (esto es, los poderes públicos locales, generalmente electos, independientes de la autoridad del Gobierno central, como son los Estados federados, las regiones, las provincias, los cantones o los departamentos, por ejemplo).

Con el fin de gestionar la eventual complejidad sistémica de un Estado con estructuras políticas y/o administrativas descentralizadas en los dos niveles mencionados (orgánico y territorial), en muchos de los sistemas de administración del trabajo modernos se forman redes de instituciones de competencia diferente a la estatal, pero con fines comunes o complementarios.¹⁰⁰ En este contexto, las tareas son coordinadas de forma general por un ministerio del Gobierno nacional/central (a menudo el Ministerio de Trabajo) que fija objetivos y criterios comunes, aunque la ejecución, el desarrollo, e incluso a menudo también la formulación de la política nacional del trabajo en sus distintos niveles, depende tanto de organismos vinculados con el ministerio central, como a un número relevante de autoridades administrativas descentralizadas que ostentan (según la Constitución de cada país) un mayor o menor grado de intervención en las decisiones. Es decir, tanto la existencia de funciones “laborales” ejercidas fuera del ministerio, como la decisión política de contar con una estructura regional, federal, provincial, etc., de la administración de trabajo son compatibles con principios generales de gestión y pueden, según el sistema estatal al que nos referimos, ser consideradas eficaces.

Muestra de la compatibilidad y flexibilidad es que el Convenio 150 haya sido ratificado por diferentes países de estructura federal o cuasi federal, a saber: Alemania, Argentina, Australia, España, Estados Unidos, México, Suiza; así como por países que cuentan con una estructura social descentralizada en varios ministerios. Este último es el caso por ejemplo, de Túnez, donde el Ministerio de Asuntos Sociales y el Ministerio de la Formación Profesional y del Empleo comparten los campos de actividad de la administración del trabajo.

100. Es importante diferenciar los conceptos de desconcentración y descentralización administrativa, en tanto que instrumento de la aplicación de la política nacional del trabajo, el Ministerio de Trabajo debe estar en contacto directo con el público. Este contacto se efectúa a través de sus servicios exteriores o desconcentrados en los niveles regional y local. La desconcentración vertical de las facultades garantiza el papel primordial que desempeña el Estado en la oferta de servicios públicos directos a las empresas, a los interlocutores sociales, a las categorías particulares de trabajadores, así como a otros medios interesados. La desconcentración consiste principalmente en la delegación de una parte de las funciones de dirección y de decisión en servicios técnicos y administrativos presentes en el terreno. Esas funciones se refieren, en particular, a las medidas de seguridad y salud en el trabajo, las relaciones profesionales, los servicios del empleo, la formación profesional, las estadísticas del trabajo, la inspección del trabajo. Según los países, esta desconcentración puede consistir en una muy amplia delegación de facultades en los planos regional o local.

En Brasil, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Protección Social aseguran la coordinación de las políticas y de las acciones. En el Reino Unido, el departamento ministerial encargado de la política nacional del trabajo fue abolido en junio de 1995, y sus funciones fueron repartidas entre el Ministerio de Educación, que se convirtió en el Ministerio de Educación y Empleo (que se encarga de la política general en materia de mano de obra, orientación profesional, igualdad de remuneración, igualdad de oportunidades en el empleo y minusválidos), el Ministerio de Comercio e Industria (responsable de las relaciones profesionales, así como de las cuestiones relativas a los derechos de los particulares en el empleo), el Ministerio del Medio Ambiente (responsable de las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo) y, por último, la Oficina Central de Estadísticas (*Central Statistical Office*) encargada de las estadísticas del trabajo y del empleo (con excepción de las estadísticas relativas a la formación).

No obstante, el propio Convenio 150 insiste en que, si bien la descentralización territorial, organizativa y/o funcional puede ser conveniente y necesaria según el sistema político y administrativo, es sin embargo fundamental una coordinación del conjunto de las decisiones y de las acciones emprendidas. En este sentido, en el artículo 9 del instrumento, se dispone que: “A fin de coordinar adecuadamente las funciones y responsabilidades del sistema de administración del trabajo..., el ministerio del trabajo u otro organismo comparable deberá disponer de medios para cerciorarse de si los organismos paraestatales..., y todo organismo regional o local..., actúan de acuerdo con la legislación nacional y respetan los objetivos que les han sido señalados”. En efecto, en prácticamente todos los países, el Ministerio de Trabajo tiene la responsabilidad de coordinar la preparación, la aplicación, el control y la evaluación de la política nacional de trabajo (sin perjuicio de las funciones de las administraciones descentralizadas, como los ministerios provinciales, por ejemplo).

Ante esta multiplicidad de actores en el plano de la toma de decisiones, la coordinación de las políticas y de las acciones emprendidas en los planos nacional y regional puede plantear dificultades y dar pie para un debate acerca de los mecanismos que han de adoptarse, a fin de mantener la coherencia del sistema de administración del trabajo.

La coordinación y la supervisión en el plano regional, cantonal, federal y otros, revisten particularidades según los países y a veces no exentas de dificultades. Así, la coordinación de las políticas y de las acciones emprendidas en los planos nacional y regional (sobre todo cuando el tema “trabajo” depende de numerosos actores o carteras ministeriales en distintos niveles) puede dar pie para un debate acerca de los mecanismos que han de adoptarse, a fin de mantener la coherencia del sistema de administración del trabajo. Este es un tema a debatir, donde no existen fórmulas concretas y que queda a decisión de las partes en un contexto de eficacia y de práctica nacional.

A pesar de la complejidad en los últimos años, se han barajado diferentes propuestas como consejos o consorcios de administración por temas o gabinetes interministeriales. Los ejemplos son múltiples y diversos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, además de la coordinación general, que es un poder administrativo del Presidente (nombramiento, despido, presupuesto e iniciativa legislativa), existe una variedad de órganos de coordinación en cuanto a la administración del trabajo que emiten reglamentos, proclamaciones, protocolos de acuerdo, comisiones *ad hoc* en materia de política y organizaciones paraestatales. Existen cientos de estos protocolos de acuerdo entre los organismos a nivel federal y entre el nivel central y los Estados federados.

LA AUTORIDAD CENTRAL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Más allá de las ideas esbozadas con carácter general, en lo que se refiere a la inspección (que como función central de la administración debe reflejar igualmente el concepto desarrollado de autoridad central), la descentralización puede también operar en diversas circunstancias y con distintos criterios, basados en las competencias y estructuras de las administraciones de trabajo existentes. En este caso concreto, al hablar de autoridad central, además del problema de la coherencia territorial, funcional y de criterios, aparece el problema de la coordinación con otras inspecciones laborales que se encuadran en el mismo ministerio o en carteras ministeriales completamente diferentes (es el caso de algunas inspecciones de seguridad y salud o de seguridad social que pertenecen orgánicamente al Ministerio de salud o/ y previdencia).¹⁰¹

La existencia en el sistema de inspección de una autoridad central facilita el establecimiento y la aplicación de un programa y un plan uniforme en el conjunto del territorio, y permite utilizar racionalmente los recursos disponibles, en particular limitando los casos de duplicación de actividades. De hecho, este no es un tema nuevo, y ya en la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 (No. 20), se propugnaba situar a la inspección del trabajo bajo el control directo y exclusivo de una autoridad nacional central y su independencia respecto de las autoridades locales.¹⁰²

El artículo 4 del Convenio 81 reafirma el principio de la unicidad de una autoridad central, aunque conjugándolo con cierta flexibilidad respecto a dos cuestiones: por una parte, el sistema de inspección del trabajo no debe estar situado bajo la supervisión y el control de una autoridad central más que en la medida en que ello sea compatible con la práctica administrativa del miembro (párrafo 1) y, por otra parte, en el caso de un Estado federal, el término «autoridad central» podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada (párrafo 2).

El Convenio 129, de manera más detallada, contempla, en el párrafo 3 de su artículo 7, varias modalidades de puesta en práctica de este principio. Así, conforme al artículo, la función de vigilancia y control de la inspección del trabajo en la agricultura podrá ser realizada por:

- a) un órgano único de inspección del trabajo, que tendría la responsabilidad de todos los sectores de actividad económica;
- b) un órgano único de inspección del trabajo, dotado de una especialización funcional mediante la adecuada formación de los inspectores encargados de ejercer sus funciones en la agricultura;
- c) un órgano único de inspección del trabajo, dotado de una especialización institucional, por medio de la creación de un servicio técnicamente calificado, cuyos agentes ejercerían sus funciones en la agricultura; y
- d) un servicio de inspección especializado en la agricultura, cuya actividad estaría sujeta a la vigilancia de un organismo central dotado de estas mismas facultades respecto de los servicios de inspección del trabajo en otras actividades, como la industria, el transporte y el comercio.

101. A saber, el caso de China, donde SAWS (inspección de seguridad y salud, minas y tráfico) es parte del Ministerio de Salud.

102. Párrafo 10 de la Recomendación OIT sobre los principios generales de organización de servicios de inspección para garantizar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección a los trabajadores, 1923, No. 20.

Mutatis mutandis, estas indicaciones pueden aplicarse en todos los sectores económicos como criterio interpretativo.

De una manera práctica, los problemas mayores constatados por la OIT en los Estados donde la descentralización administrativa y política se ha producido, son los relativos a la coordinación de los servicios en la aplicación común de la ley. En Austria, por ejemplo (en lo que concierne a los servicios de inspección creados conforme a la ley de 1974 sobre la inspección del trabajo), la Conferencia de los presidentes de las cámaras agrícolas indicó hace algunos años que la adopción de la ley 280, de 1980, sobre las condiciones de servicio de los trabajadores en la agricultura y la silvicultura del Estado federal, había ocasionado una división del control de la legislación social en la agricultura y la silvicultura, dado que las inspecciones provinciales ya no tenían competencia en lo que concierne al sector cubierto por la ley 280 de 1980, el cual depende ahora de los servicios de la inspección general del trabajo del Estado federal.

En Perú, la consolidación y refuerzo de la autoridad central se ha propiciado en el 2013 con la creación de la superintendencia encargada de inspección. Esta nueva institución intenta superar los problemas que supuso el previo proceso de regionalización, donde los ministerios transfirieron sus funciones a los gobiernos regionales, generando disparidad de criterios e ineficiencia en el cumplimiento de la fiscalización por falta de recursos, capital humano y/o inexperiencia. Algunas regiones contaban con un inspector único. Para superar los problemas y generar una estructura más operativa con refuerzo de la autoridad central, el Gobierno ha promulgado recientemente la ley 29981 que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), como un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales y el referido a la seguridad y salud en el trabajo. La Ley establece que dicho organismo desarrollará y ejecutará todas las funciones y competencias establecidas en la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo en el ámbito nacional, y cumplirá el papel de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La necesidad de vigilancia y control de una autoridad central sobre el conjunto del sistema de inspección (artículo 4 del Convenio 81) aparece a veces como un problema que limita la eficacia de la descentralización. En efecto, los órganos de control de la OIT señalaron que en Pakistán, en las dos mayores provincias del país, Pendjab y Sind, los gobiernos provinciales no daban cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales, teniendo en cuenta que la inspección del trabajo depende del control de las autoridades provinciales, que son responsables ante la autoridad federal, denotaba una falencia evidente que debilitaba el sistema.

En la práctica, en los países federales, y con independencia del criterio de especialización adoptado, las competencias se reparten generalmente entre las autoridades de inspección del Estado federal y las de las entidades que los constituyen, si bien en algunos países los servicios de inspección pueden depender directamente de la autoridad federal. No debe pensarse, sin embargo, que las cláusulas de flexibilidad aplicables a los países federales redundan en menoscabo del principio de unicidad de la autoridad central, desde el momento en que las unidades constitutivas del Estado federal dispongan de recursos presupuestarios para ejecutar, en su respectivo ámbito de competencia, funciones de inspección del trabajo. Los medios disponibles pueden diferir de manera sustancial de una región/provincia/Estado a otro, y así influyen no solamente en la magnitud de las actividades de inspección sino también en la capacidad de los

inspectores y oficinas de inspección locales para cumplir sus obligaciones de informar a la autoridad central (prescritas por el artículo 19, del Convenio 81) para permitirles ejercer sus facultades de seguimiento con miras a realizar una evaluación general.

La descentralización de la inspección del trabajo a favor de las autoridades administrativas regionales o locales sería, en consecuencia, contraria al Convenio 81, si no se añadiese a esa medida la obligación de que esas autoridades instituyesen un sistema para el funcionamiento de la inspección del trabajo y le asignaran recursos presupuestarios suficientes.

LAS BUENAS PRÁCTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

La descentralización es un hecho, en muchos casos exitoso, y son múltiples los ejemplos. Como se mencionó, en varios Estados federales, las competencias en materia de inspección del trabajo están distribuidas entre el Gobierno central y los gobiernos locales, en función de los principios consagrados en la ley fundamental del país. Es el caso, por ejemplo, en países tan diversos como Camboya y Laos, o en China, donde el sistema de inspección del trabajo está situado bajo el control de un consejo nacional de ámbito central del que depende, en cada provincia, un departamento de la protección laboral encargado de supervisar los servicios de inspección que ejercen en los cantones. Otros órganos de los gobiernos locales aportan, conforme a sus respectivas competencias, respaldo a las actividades de la inspección del trabajo, cuyos servicios pueden, si lo precisan, solicitar el apoyo de órganos técnicamente cualificados.

En América Latina existen varios ejemplos. En algunos países de estructura descentralizada existen competencias compartidas según se trate de ámbitos federal, provincial o estadual, en cuyo caso las facultades de los inspectores, en el nivel central, quedan restringidas a las materias y tipo de empresas que forman parte de la competencia federal (Argentina,¹⁰³ México¹⁰⁴).

En México, la autoridad federal de inspección abarca las empresas administradas por el Gobierno federal, las que actúan en virtud de un contrato o de una concesión federal o las que ejecutan trabajos en una zona federal. Se encarga, asimismo, del control y la formación de los trabajadores y de la seguridad y la higiene laborales en las ramas industriales dependientes de las autoridades laborales locales. Estas últimas velan por que se observen las disposiciones legales relativas a los demás aspectos de la legislación en todas las empresas (comprendidas las que, por su estatuto, dependen de la Autoridad Federal).

En algunos países se suscriben acuerdos de colaboración regional. Este es el caso de Argentina, donde si bien el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está en la cúspide del sistema integral de inspección, la autoridad central debe garantizar la existencia de convenios y ejecutar acciones con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para cumplir los fines de la ley.¹⁰⁵ En México, el Gobierno Federal ha suscrito con todos y cada uno de sus estados federados, convenios de coordinación sobre inspección del

103. En Argentina, el poder nacional ejerce la superintendencia del sistema como autoridad central, quedando las funciones ordinarias de inspección en la capital federal. Decreto 772/96 por el que se asigna al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las funciones de Superintendencia y Autoridad Central, en todo el territorio nacional. Boletín Oficial, 1996-07-16, No. 28436, p. 12.

104. Artículo 527, Ley Federal de Trabajo.

105. Jatoba, V. Inspección de trabajo en el marco de la modernización de la administración del trabajo. Documento de trabajo 148, OIT, Lima, 2002, p. 15.

trabajo para uniformar procedimientos y estrategias de inspección sobre seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento y trabajo de menores, así como también para obtener información relativa al cobro de multas en casos de incumplimiento.¹⁰⁶

En algunos países europeos es, sin embargo, el fortalecimiento de la autoridad central la tendencia más marcada en los últimos años y muy en particular en el contexto de crisis económica. En Francia, el Decreto 2008-1503 de 30 de diciembre, relativo a la fusión de los servicios de inspección del trabajo,¹⁰⁷ atribuye a la Dirección general de trabajo el papel de autoridad central en lo relativo a inspección en todo los sectores, quedando los otros ministerios implicado en la inspección como el de pesca o el de ecología, energía, desarrollo sostenible y gestión del territorio como responsables de la elaboración y la adaptación de la legislación y las reglamentaciones específicas.

En Italia,¹⁰⁸ la Dirección general de coordinación de las actividades de inspección (GDCIA), reformada en abril del 2004, es actualmente competente para la planificación, el control y la coordinación de las actividades de inspección a nivel regional y provincial, así como para coordinar con todas las agencias gubernamentales que se relacionan con el trabajo de inspección, todo ello a través de la Comisión central de coordinación de las actividades de inspección (*Commissione centrale per il coordinamento dell'attività di vigilanza*).

España presenta un modelo interesante. Integrada por 17 Comunidades Autónomas -que comprenden 52 provincias-, en su mayor parte con competencias en materia laboral, ha establecido un modelo de inspección basado en el principio de colaboración interinstitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta colaboración se realiza a través de dos órganos: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, en la que se integran todas las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, y las Comisiones Territoriales, a nivel de cada Comunidad Autónoma. Los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas contemplan también la transferencia de funcionarios a dichas comunidades, proceso que está en curso. Para ello se ha previsto instaurar mecanismos de coordinación, como la creación de consorcios en los que se integrará el personal de inspección de la Administración General del Estado y la Autónoma. En Cataluña, el Consorcio Inspección de Trabajo y Seguridad Social (mecanismo bilateral de cooperación entre la Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya) fue oficialmente constituido el 1 de mayo de 2010.¹⁰⁹ Entre sus funciones, además de la de colaborar y cooperar bilateralmente, los estatutos establecen las siguientes: prestar un servicio de información, atención y registro común a la ciudadanía, a través de una oficina única; establecer planes y programas comunes de actuación inspectora; aprobar el plan integrado de actuación de la inspección en Cataluña, que incorpore los planes y los programas propios de cada administración, así como los planes y programas comunes; coordinar el ejercicio de la función inspectora; proponer condiciones de trabajo para garantizar la homogeneidad y velar por un equilibrio retributivo global tanto para el personal inspector de Trabajo y Seguridad Social como para el personal subinspector de Empleo y Seguridad Social adscritos al Consorcio; proponer fórmulas y

procedimientos específicos dirigidos a facilitar la movilidad entre las dos administraciones en el territorio de Cataluña, conforme a la normativa de aplicación; y gestionar de forma común los recursos y los servicios administrativos. Similar proceso se produjo en Euskadi.

En el Reino Unido, el *Health and Safety Executive* (HSE) es la autoridad encargada de la aplicación de las leyes de seguridad y salud, junto con algunas autoridades locales y la Oficina de la reglamentación de los trenes (*Office of Rail Regulation*). Entre las autoridades locales y el HSE existe un acuerdo específicos de “reparto de competencias y se ha creado una autoridad de coordinación (*the Health and Safety Executive/Local Authority Enforcement Liaison Committee* (HELA)) que busca la consistencia y la armonización de la función de aplicación de la ley y provee un foro de discusión e intercambio de información.

LA COORDINACIÓN ENTRE INSPECCIONES

Los sistemas de inspección se articulan, como ya se mencionó, tanto en torno a sistemas de carácter “generalista” encargados de controlar tanto las condiciones de trabajo y el medio laboral, como los temas de empleo y relaciones laborales, e incluso funciones en los ámbitos de la formación profesional, migración o seguridad social,¹¹⁰ como en sistemas llamado “especializados”, en los que las diversas competencias laborales (desde las condiciones de trabajo, a temas relativos a relaciones laborales), están distribuidas entre varios servicios de inspección de carácter técnico especializados, bajo la vigilancia y el control de diferentes autoridades o de una misma autoridad central.¹¹¹ Además, existen los sistemas que funcionan mediante la intervención de equipos pluridisciplinarios, en los que, en un mismo servicio de inspección local, hay inspectores dotados de competencias complementarias y que pueden intervenir conjunta o sucesivamente, sobre todo en el ámbito de las condiciones de trabajo.

No existe, por tanto, un modelo único de inspección, ya que todos pueden ser efectivos conforme a lo prescrito en los instrumentos internacionales. No obstante, es necesario que existan verdaderos mecanismos de coordinación que permitan una eficaz real dentro de la idea ya mencionada de sistema.¹¹² En efecto, los departamentos a cargo de la inspección pueden ser únicos comprendiendo todas las áreas técnicas, o articularse en torno con dos o tres cuerpos dentro de la administración perfectamente divididos. En países como Bulgaria, Filipinas, Indonesia, Tailandia o Vietnam¹¹³ se ha aplicado como estructura de coordinación, el concepto de inspección integrada, que implica un trabajo conjunto de planificación y actuación en busca de un fin común de las distintas unidades a cargo de realizar inspecciones relativas a lo laboral.

106. http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_148.pdf.

107. <http://vlex.fr/source/jorf-journal-officiel-1651/issue/2008/12/31/1>.

108. Decreto legislativo 124, del 23 de abril del 2004.

109. Conforme al Acuerdo GOV/76/2010, de 27 de abril, de constitución del Consorcio, y a la Resolución TRE/1689/2010, de 13 de mayo, por la cual se hace público el Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Departamento de Empresa y Empleo, el cual dispone los estatutos del Consorcio.

110. En materia de seguridad social, es el caso de Francia, España, Portugal. Algunos países tienen a su cargo el control del pago de las contribuciones de seguridad social (no la afiliación o el alta en la seguridad social, como en el caso español). Este es el caso de Montenegro, Moldavia, Bosnia Herzegovina, Macedonia, entre otros. En otros países como Austria o Alemania está expresamente excluido del ámbito de la inspección. También existe este tipo de sistema en Senegal o en Japón, por ejemplo.

111. Alemania, Argentina, Bélgica, Hungría, Suiza y Tailandia, por ejemplo.

112. Como señala la CEACR en el Estudio general 2006 sobre inspección de trabajo. Op cit., párrafo 152: “En todos los casos, es importante que la autoridad competente adopte medidas para favorecer la cooperación entre las estructuras. Los intercambios de información acerca de los métodos de inspección y los resultados obtenidos evitan mucha pérdida de tiempo. La racionalización y la explotación común de algunos medios materiales y logísticos podrían paliar parcialmente, en numerosos países en desarrollo, la insuficiencia crónica de recursos que aqueja a los servicios de inspección. Además, desde el punto de vista del empleador, una concertación de los servicios de inspección para programar sus intervenciones ofrecería la ventaja de disminuir los inconvenientes de la multiplicidad de visitas muy próximas unas a otras”.

113. En Vietnam se ha instituido, y un sistema integrado bajo la autoridad del Ministro de Trabajo, Inválidos de Guerra y Asuntos Sociales, creado por el decreto No. 1118, de 10 de septiembre del 2003.

En otros países se aplican mecanismos de coordinación con distinto alcance y a distinto nivel como en el caso de Bélgica,¹¹⁴ en que tres inspecciones diferentes (de leyes sociales, del bienestar y de la seguridad social, junto con los servicios regionales de empleo) se coordinan en torno a algunas competencias comunes (en general relativas al trabajo no declarado) y en compartir informaciones y bases de datos. En efecto, en Bélgica varias redes de información informáticas funcionan de forma conjunta para ayudar a identificar empresas y trabajadores, así como su estatus laboral. DIMONA (*Déclaration Immédiate/Omiddellijke Aangifte*) es un sistema electrónico que usan todos los nuevos empleados para registrarse ante la Oficina Nacional de la Seguridad Social (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, RSZ). Cada vez que se contrata o despide un empleado, se envía una notificación electrónica a todas las dependencias de la seguridad social. Este se completa con el sistema internacional de información sobre la migración LIMOS (*Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief*), que es un proyecto del Gobierno federal que fue organizado para preparar al país para la apertura completa del mercado laboral para trabajadores de nuevos Estados Miembros de la UE el 1 de mayo del 2009, y con la Organización Anti Fraude de los Servicios de Inspección Social (*Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale, OASIS*) diseñado para combatir el fraude a la seguridad social de manera sistemática y estructurada. Se suministra la información utilizada por OASIS a través de canales de información del *Crossroads Bank for Social Security (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, KSZ)*.

En América Latina existen ejemplos relevantes. El caso de El Salvador es, en este contexto en los últimos años, especialmente relevante. En efecto, hoy podemos hablar de la existencia de un proceso de inspección integrado. Iniciado a pedido del Gobierno, en junio del 2008, la OIT realizó un diagnóstico del sistema de inspección que condujo a un cambio profundo en la estructura del sistema salvadoreño, hasta entonces dual y sin verdadera coordinación. Si bien el proceso continúa consolidándose y se trabaja en la promulgación de varias leyes y reformas de la administración, la aprobación de la ley de prevención de riesgos ha sido un paso fundamental para crear un cuerpo integral de inspección con competencias comunes, cualquiera que sea la materia inspeccionada.¹¹⁵

En algunos países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por ejemplo), si bien cuentan con un único cuerpo de funcionarios, se ha determinado a nivel interno la especialización funcional de algunos o todos los inspectores, separando los componentes del trabajo (o condiciones de trabajo) en general, seguridad, salud y medio ambiente, y encomendándoles en la práctica a inspectores con perfil técnico diferente, en función de sus conocimientos y formación (juristas, médicos o especialistas técnicos), si bien sistemas como el de Brasil contemplan en la visita todos los aspectos.

En México, aunque se realizan por un mismo cuerpo de inspectores, las inspecciones se distinguen y clasifican en razón de la materia, pudiendo ser de condiciones de trabajo, de seguridad e higiene y/o de capacitación y adiestramiento (relativas a formación).¹¹⁶ Además, la autoridad federal de inspección abarca las empresas administradas por el Gobierno federal, las que actúan en virtud de un contrato o de

una concesión federal o que ejecutan trabajos en una zona federal. Se encarga, asimismo, del control y la formación de los trabajadores y de la seguridad y la higiene laborales en las ramas industriales dependientes de las autoridades laborales locales. Estas últimas velan por que se observen las disposiciones legales relativas a los demás aspectos de la legislación en todas las empresas (comprendidas las que, por su estatuto, dependen de la Autoridad Federal).

PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN: LA BASE DE LA ACCIÓN DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN

Conforme a las normas internacionales, las inspecciones deberán realizarse con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes. La aplicación de la ley requiere, por tanto, la utilización de diferentes instrumentos, estudios, datos, así como de medios administrativos y judiciales que de forma expedita permitan garantizar la eficiencia de la actuación inspectora en todas sus fases. No hay que olvidar que dicha actuación implica no solo la visita, sino las acciones y campañas de prevención, de asesoramiento, de sensibilización y de educación, y todo ello desde una visión holística que comprenda todas las necesidades del cumplimiento de la ley laboral, en general. En esta visión amplia, la idea de programa, plan o como se define en algunos casos “política para la aplicación efectiva de la ley” (*enforcement policy*) es fundamental.

En estos planes o programas generales de inspección es esencial que todos los involucrados tengan muy claras sus responsabilidades, los niveles de desempeño que se deben alcanzar, las metas cuantitativas y cualitativas, así como los plazos y otros. Para ello es necesario que exista una estrategia general de la inspección, elaborada bajo la supervisión de la autoridad central, en cooperación con otras autoridades relacionadas o con las que colaboran, que sea consultada con los actores sociales y que, como consecuencia, sea pública y sea accesible a todos ciudadanos. Los responsables de su formulación y puesta en práctica deben ser también los responsables en desarrollar criterios de seguimiento y evaluación periódica, que sirvan para velar por la aplicación adecuada de dichos planes, así como de comunicar las dificultades no resueltas al tratar de ejecutarlos. Además, la planificación no es un proceso de una sola vía, y la información obtenida de los inspectores, en sus visitas, ayudará a preparar los planes futuros para garantizar que la inspección se realice tan eficaz y eficientemente como sea posible en un proceso continuo.

Siguiendo los criterios mencionados y con carácter muy amplio, Pakistán adoptó una política nacional de inspección del trabajo en 2006, que abarca el compromiso del Gobierno con la inspección y el cumplimiento de la ley, fijando funciones, metas y objetivos estratégicos, así como los principios rectores, enfoques y medios de acción más importantes. El Reino Unido y Nueva Zelanda también han elaborado documentos de política general de inspección, si bien como consecuencia del ámbito de competencia de las inspecciones, en el primero el Plan se circunscribe a la seguridad y salud. La estrategia neozelandesa abarca el tema de las relaciones laborales tanto desde la perspectiva de la mediación y de la inspección como las dos instituciones básicas para garantizar el cumplimiento. La estrategia se prevé para cinco años y pretende conseguir la aplicación sostenible de la legislación, la mejora de la calidad de las relaciones laborales a través de un cambio en el comportamiento de los implicados, y una mejora en las estrategias de control.

114. http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=916.

115. Decreto Legislativo 254, que dicta la Ley General de Prevención de Riesgos en los lugares de trabajo. Diario Oficial (Separata), 2010-05-05, No. 82, 21 pp.

116. Véase más información en LABADMIN WP 1, Geneva, 2008, Vega, María Luz. Administración de trabajo: asegurando la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la Administración del trabajo, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_116044.pdf, pp. 16-19.

UNA ESTRATEGIA NEGOCIADA: EL CASO DE LA DWEA EN DINAMARCA

La estrategia de seguridad y salud laboral en Dinamarca es un proceso político que es respaldado por el Parlamento y que se engloba dentro de la política nacional de empleo, al considerar que la seguridad y salud son factores esenciales para la expansión de los puestos de trabajo y mejora de todas las condiciones laborales.

El acuerdo se firmó en 2002 entre el Gobierno de coalición, el Partido Socialdemócrata, el Partido Popular danés y el Partido Social Liberal, previas consultas con los actores sociales que se encuentran representados a través de los partidos.

La estrategia se diseñó hasta el 2020 y se focalizó en torno a tres objetivos prioritarios: los accidentes de trabajo, los riesgos psicosociales y las enfermedades musculo-esqueléticas (TME). Indicadores de progreso (reducción de entre un 20 y un 25% de los riesgos) y evaluaciones periódicas son elementos de la estrategia que se completa con 19 iniciativas (inspecciones basadas en riesgo, inspecciones en pequeña y mediana empresa...).

Si bien el actor principal es la DWEA a través de su actividad inspectora, otras autoridades a nivel de la empresa, sectoriales o nacionales son elementos claves de su desarrollo, para minimizar sanciones en problemas “menores” diferenciar multas, intensificar el diálogo y otros.

Algunos países establecen estrategias o planes de carácter plurianual (Brasil, y la mayor parte de los países europeos de forma general, o para la seguridad y salud) que coinciden con presupuestos generales y fijan objetivos de medio alcance (de dos a cuatro años). Esta planificación se desarrolla en programas anuales y o trimestrales que fijan indicadores más claros y metas de cumplimiento (*milestones*).

Desde un punto de vista más específico y focalizado en la acción interna, en algunos países se prevén procedimientos o guías de la actuación inspectora que articulan el desarrollo de los planes generales y desarrollan criterios mínimos de interpretación y operacionales. Estos documentos reflejan los diferentes pasos a dar en una inspección, incluyendo elementos normativos y procedimentales. Es el caso por ejemplo del “manual de procedimientos” de la Inspección General de Costa Rica y del “Reglamento de Organización y Servicios de la Inspección de Trabajo”. En Nicaragua se preparó una guía técnica de la inspección organizada por bloques y que sirve para desarrollar la visita, y en Chile, en el 2001, la Dirección de Trabajo estableció una larga y extensa sistematización de los procedimientos de fiscalización y sus efectos jurídicos.

En la misma región, el Plan Federal de Desarrollo de México 2005-2011 establece así mismo lineamientos de operación de la inspección (veintinueve), un manual del inspector de trabajo, y un manual sobre la inspección de condiciones de trabajo con aspectos prácticos. Además, en México reviste especial interés el programa “Declare” (Declaración laboral electrónica), cuyos objetivos generales buscan la difusión de la normatividad laboral, a través de una biblioteca virtual, que asesora al usuario, fomentando la confianza en la autoridad laboral. En Perú se emitieron una serie de directivas, también, sobre procedimientos y lineamientos para el adecuado cumplimiento de la inspección y fiscalización. Se trata de una especie de lista de control preestablecida que señala para cada tema cuál es el derecho a tutelar y los elementos básicos de comprobación. Para el seguimiento de cada una de estas directivas (esencialmente focalizadas en temas relativos a sindicalización, tercerización e intermediación) se dispuso un control anual de su aplicación, que determina los sectores comprendidos, el nivel de incumplimiento y otras particularidades.

En un proceso de revisión interna y de modificación de métodos de trabajo, recientemente en Brasil (abril del 2010) se ha puesto en aplicación una nueva metodología de inspección basadas en la realización de metas a través de elaboración de proyectos nacionales y regionales y el trabajo en grupo. Dichos proyectos establecerán prioridades en conformidad con las metas generales del plan plurianual de la inspección. El programa se apoya en un soporte tecnológico, financiado con recurso del FGTS y en un programa de capacitación. Los programas nacionales para el 2010 han sido reducidos a cuatro: erradicación del trabajo esclavo, combatir el trabajo infantil, inserción de personas con discapacidad y aprendizaje.

Omán se encuentra en el proceso de implementación de un sistema electrónico de información que permitirá a los inspectores completar electrónicamente las listas de comprobación y tener acceso a la base de datos central de forma paralela, 180 nuevos PDA (ordenadores personales) han sido adquiridos por la autoridad central con el fin de facilitar el proceso de automatización y mejorar las inspecciones. En Jordania se ha informatizado, lo mismo que el sistema de inspección, mejorando las comunicaciones con la autoridad central y los sistemas de informes.

Más recientemente, y en el marco de la preparación de los Juegos Olímpicos de Londres, un gran proyecto¹¹⁷ de legado de la estrategia de intervención con base en las lecciones aprendidas, que incluye las acciones y programas de inspección y de seguridad y salud, ha sido elaborado por el HSE. La idea que nutre el proyecto es mostrar que la seguridad y salud es un facilitador de éxito en las construcciones y no una barrera. El proyecto es coordinado por la Inspección británica, colaborando con otras agencias implicadas en la prevención y la aplicación de las normas de seguridad y salud. Considerando que en las obras olímpicas no se registró ningún accidente mortal, el punto de partida de tal legado no puede ser más que considerado como óptimo.

CAMPAÑAS Y ACCIONES ESPECÍFICAS

Como complemento de las visitas (proactivas y reactivas), las inspecciones generales establecen programas concretos de acción, focalizados en campañas o temas específicos con un fin concreto, en general

117. Para más detalles véase <http://www.hse.gov.uk/aboutus/london-2012-games/resources/locog.pdf>

determinados en consulta con los actores sociales y con el fin de atender problemas centrales. Las empresas o sectores de alto riesgo son sin duda una meta clave en todas las inspecciones a cargo de la SST.

La campaña (o el programa especial) es un instrumento fundamental de la planificación inspectora, lo que se refleja en las páginas anteriores. Muchas de las buenas prácticas en inspección se instrumentan o se canalizan a través de este tipo de acciones (el caso del trabajo infantil es paradigmático, lo mismo que la lucha contra el trabajo no declarado).

Las campañas públicas en Europa son fundamentales y representan un importante aliciente para la prevención. En el 2003 y, considerando que en la construcción (sector que concentra un importante número de riesgos profesionales) la caída de altura era uno de los mayores problemas, junto con los accidentes relacionados con el transporte, en la obra de construcción o fuera de la misma, el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT) puso en marcha la primera campaña común europea dirigida, en este caso, a este sector y centrada en la prevención de este tipo de problemas.

Ya se había comprobado que en Europa las campañas de inspección eran consideradas herramientas muy valiosas a la hora de sensibilizar y mejorar el cumplimiento de los requisitos legales y normativos, pero esta era la primera vez que los Estados miembros armonizaban su forma de realizar las inspecciones, y el resultado fue evidente, reduciéndose en algunos países como Irlanda del Norte a más de la mitad el porcentaje de accidentes en obras de construcción, consecuencia de haberse tomado medidas para reducir la falta de cumplimiento de las reglas relativas a dicho riesgo. En consecuencia, todos los Estados miembros acordaron seguir el mismo calendario y llevar a cabo idénticas campañas de información, utilizando los medios de comunicación y la prensa para sensibilizar sobre la industria de la construcción, los mismos métodos de inspección y las mismas cuestiones. Desde entonces las campañas se suceden con carácter anual y los resultados son evidentes desde el punto de vista cuantitativo (reducción de accidentes en el sector respectivo) en todos los países.

En este contexto, a nivel nacional e internacional, la colaboración de la inspección con los medios de comunicación es esencial para conseguir una mejora del conocimiento de sus labores. Numerosas campañas, en particular en torno a temas de seguridad y salud (prevención) o control de la ilegalidad y/o el empleo, han sido desarrolladas en colaboración con los medios.

En Alemania, por ejemplo, entre el 2003 y el 2005 se desarrolló una campaña ("El Pie Derecho") para disminuir los deslizamientos y caídas en un 15% mínimo, en dos años. Para desarrollarla se utilizaron medios audiovisuales (televisión) y panfletos impresos, así como consultas y tareas de asesoramiento en los centros de trabajo. En el 2005, las caídas y deslizamientos se habían reducido en un 20%, en comparación con el 2002, reduciéndose en 47 millones de euros los montos de las compensaciones en este rubro en el mismo periodo.

En Australia una campaña (*Back Pain: Don't Take It Lying Down*) para reducir los problemas musculo-esqueléticos relacionados con las lumbalgias y otras patologías de espalda, fue esencialmente desarrollada utilizando la televisión y la radio, colaborando con profesionales médicos, así como con personajes conocidos y actores. El propósito era reducir las incapacidades laborales y las posibles discapacidades. En paralelo, se produjo material impreso y guidelines destinadas al personal médico. En un periodo de tres años tras la campaña, el número de reclamaciones basada en estas patologías se redujo en más de 3300 y se ahorraron más de 40 millones de dólares en costos de compensación.

EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Como se mencionó, la planificación y la visita deben ser completadas por acciones de seguimiento que permitan medir su impacto. Los informes periódicos son la base para medir los resultados y establecer algunos criterios comunes.

La legislación de varios países dispone, específicamente, siguiendo los mandatos de los convenios internacionales, que los informes periódicos deben, además de reflejar las actividades de inspección o los resultados de dichas actividades, presentar una evaluación de las ya realizadas durante el periodo del informe. Sin embargo, por lo general, los servicios de inspección del trabajo se encargan de realizar la evaluación. En algunos casos, la evaluación se limita exclusivamente a comparar una serie de indicadores (como el número de visitas de inspección, las notificaciones de mejora o el número de visitas por inspección) con los indicadores de años anteriores, y no se realiza en el contexto de un plan específico.

En Bulgaria, por ejemplo, deben contener un análisis de la situación con respecto a las lesiones en el trabajo, de la aplicación de las leyes y reglamentos sobre seguridad y salud en el trabajo, y de las relaciones laborales. En Etiopía, los informes periódicos también deben contener información sobre el impacto de los accidentes industriales con respecto a los costos humanos, materiales y financieros. En Túnez, los informes periódicos de actividades de los inspectores del trabajo deben mencionar los accidentes industriales graves y sus causas, los motivos de los conflictos laborales colectivos e individuales y cualquier información que pueda contribuir a la recuperación económica regional o general, el desarrollo de las relaciones sociales en el trabajo y las mejoras en el nivel de vida.

El tema de la evaluación de resultados en las inspecciones está todavía en fase incipiente en todos los países, aunque parece más establecido (es obvio que los objetivos y las metas son más fáciles de cuantificar) en las inspecciones que se encargan de la seguridad y salud.

La Dirección de Salud y Seguridad del Reino Unido ha diseñado una herramienta para asistir a todos los inspectores, en especial a los que tienen menos experiencia, en el logro de la coherencia en el control. Se trata de la *HSE's Enforcement Policy Statement*, y que refleja los principios del *Enforcement Concordat*. Todos estos documentos incluyen ejemplo de acciones emprendidas contra aquellos que han infringido o ignorado la ley en materia de seguridad y salud.

En el mismo ámbito, y dentro de la estrategia de SST 2007-2012, en la Unión Europea, la Comisión Europea creó un proyecto de «marcador» para registrar gráficamente los progresos de los Estados miembros de la UE en la aplicación de dicha estrategia. En el 2009 se publicó un informe al respecto.¹¹⁸

Existen proyectos similares en otras regiones del mundo. Por ejemplo, existen planes de inspecciones de seguridad y salud en Australia Meridional y Singapur. En Australia SWSA (*Safe Work Australia*) está desarrollando un marcador (basado en el número de las inspecciones y en las evaluaciones de riesgos) para

118. Comisión Europea. Scoreboard 2009: Community strategy on health and safety at work http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&clangId=es&internal_pagesId=683&moreDocuments=yes&tableName=INTERNAL_PAGES

evaluar el desempeño de la inspección en relación con los accidentes en el trabajo y en particular para los sectores de más alto riesgo, la idea es reducir el número de incidentes laborales en un 40%. La evaluación se hace a nivel de la empresa y a nivel de sector, y en ella se incluyen también indicadores para valorar las campañas. La DWEA en Dinamarca tiene también un sistema de evaluación para medir el impacto en relación con los objetivos. En dicha evaluación se tienen en cuenta, además de los elementos tradicionales de desempeño, factores tales como índice de desarrollo de la población, tendencias sociales y económicas, entre otros.

En Polonia, tanto la inspección de SST como la de relaciones laborales se evalúan anualmente sobre parámetros cualitativos y cuantitativos, basándose en el número de inspecciones, el tipo y número de acciones inspectoras y los efectos de las actividades sobre el mundo laboral. Un importante factor de éxito del sistema es la cooperación de varias agencias e instituciones y en particular de los actores sociales.

En países menos industrializados el desempeño se basa casi únicamente en factores cuantitativos. En Filipinas, el Marco para el Cumplimiento de las Normas Laborales (LSEF) establece objetivos cuantitativos, y fija la meta de seis visitas por semana para cada inspector en un período de diez meses al año. El programa de inspección de cada región tiene que presentarse antes del 15 de enero de cada año a la Oficina de Condiciones de Trabajo, que ha de aprobarlo y supervisarlos dos veces por trimestre.

En Kenia, por ejemplo, el sistema de desempeño abarca todo el sector de la administración pública. No está especializado y, por tanto, se aplica un criterio general para todas las inspecciones (15 o 20 visitas mensuales por inspector), ya sea en la capital o en otras partes del país, sin tener en cuenta ni los recursos ni las características de cada unidad geográfica. En la mayoría de los países de África Occidental se ha establecido, en el marco de los programas de reforma de la administración pública, un nuevo sistema de evaluación de los inspectores basado en los méritos en el que se considera el logro de los objetivos establecidos en lugar del número de visitas realizadas. En Burkina Faso, este sistema está previsto en los estatutos generales de la Administración Pública y es competencia de la Inspección General de Servicios del Ministerio de Administración Pública.¹¹⁹

COLABORACIÓN CON OTROS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Para ser eficaz, todo sistema de inspección del trabajo requiere también de la cooperación con otros servicios gubernamentales e instituciones públicas o privadas que ejercen actividades análogas o paralelas. Como señala el Informe General de la CEACR sobre inspección de trabajo,¹²⁰ “el establecimiento de una cooperación interinstitucional y de una colaboración multilateral es inherente a la propia noción de sistema de administración... la eficacia de la inspección del trabajo dependerá en buena medida de su capacidad para funcionar en interacción con el entorno socioeconómico en cuyo seno se ejerce”. En este sentido se pronuncian el artículo 5 del Convenio 81 y el artículo 12 del Convenio 129.

Los métodos y mecanismos de cooperación son, sin embargo, diferentes de un país a otro, pasando por arreglos informales o cooperación de facto a la elaboración de un marco legal, y/o a la firma de acuerdos a nivel ministerial a fin de articularlos. Aún más, si existen tales acuerdos, estos suelen ser un prerrequisito de la propia cooperación ya que, por ejemplo, las reglas de protección de datos en algunos países prohíben a las inspecciones del trabajo compartir los hallazgos de manera voluntaria con cualquier otra entidad administrativa.

De forma habitual, en varios países existe colaboración entre las inspecciones del trabajo y las agencias de empleo, las oficinas estatales impositivas, las autoridades fiscales, las autoridades de migración y, quizás la más habitual, con la policía y en general con las fuerzas del orden. En efecto, el posible recurso a la autoridad policial en casos de peligrosidad u obstrucción, o la coordinación con unidades del Ministerio de educación en relación con el trabajo infantil (rescate y emplazamiento educativo de los menores) existen en la mayor parte de los países.

En algunos países existen acuerdos formales de colaboración. Es el caso del suscrito entre el Ministerio Federal de Finanzas de Alemania y los Ministerios de Economía de los Estados Alemanes (“Länder”) que lideran los distintos cuerpos de inspección, incluyendo las inspecciones del trabajo.

En Argentina, el Pacto Federal del Trabajo ha permitido legalmente que la inspección pueda actuar en conjunto con otros agentes u organismos, especialmente de carácter técnico (los llamados técnicos y profesionales agregados a la inspección), para asegurar un servicio de control de mayor eficiencia.

El protocolo firmado en el 2001 y renovado en el 2007 entre el control de leyes sociales de Bélgica y la inspección de seguridad social, para atajar el tráfico de seres humanos a través de procedimiento de coordinación y acción conjunta (implicando a los fiscales y la justicia) ha tenido resultados evidentes. De hecho, en el 2007, y en relación con los 2801 trabajadores extranjeros de presunta ilegalidad, controlados, se iniciaron 181 procesos de sanción. Así mismo, en Rumania se han firmado desde el 2004 una larga serie de protocolos de colaboración con diversas autoridades a nivel central (policía, ministerio de economía) y a nivel territorial.

En el Reino Unido, diversos memoranda de entendimiento han sido firmados desde el 2003 entre el HSE (Inspección de Seguridad y Salud) y departamentos de transporte ferroviario, ingeniería etc. Además, se creó el *Fair Employment Enforcement Board*, que intenta propiciar la colaboración entre las agencias encargadas de la aplicación de la ley de trabajo, en particular las normas relativas a tiempo de trabajo y salario mínimo. Su objetivo es formalizar y hacer más eficiente la colaboración entre las agencias implicadas en la lucha contra el trabajo ilegal y para la protección de los trabajadores vulnerables. El Comité está compuesto por el Ministro (quien es el Presidente), la agencia de ingresos y aduanas (*HM Revenue and Customs*), la inspección de agencias de empleo, el HSE, la *Gangmasters Licensing Authority*, el Departamento del medio ambiente y las asociaciones y sindicatos de trabajadores y empleadores. Entre otras acciones, el consejo lanzó en el 2009 una línea telefónica de ayuda (*the Pay and Work Rights Helpline*).

Existen numerosas experiencias de colaboración en sectores técnicos concretos, y muy en particular en relación con los temas de seguridad y salud. En Camboya, por ejemplo, la ley prevé que se establezcan relaciones estrechas entre el departamento de salud laboral y la inspección de trabajo en materia de SST. El primer Programa Nacional de SST de Camboya para el 2006-2010 preveía, expresamente, que la

119. OIT. Sistema de auditoría de la administración del trabajo de Burkina Faso. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_119246.pdf

120. CEACR. Estudio General inspección de Trabajo, 2006. Op. cit., párr. 150.

colaboración entre las diferentes agencias implicadas en el tema necesitaba reforzarse previa la celebración de reuniones regulares para intercambiar experiencias y desarrollar programas de acción.

En Singapur, el Departamento de Seguridad y Salud en el trabajo cuenta con un Comité consultivo en SST y varios subcomités para tratar diversos aspectos del tema y proponer recomendaciones. Este comité (*Workplace Safety and Health Advisory Committee*) fue creado en el 2005, e incluye representantes de la inspección de las asociaciones de empleadores y trabajadores, miembros de la academia, seguros sociales e instituciones de formación.

En Senegal, la Comisión para la supervisión y reglamentación de las instituciones de seguridad social (COSRISS) incluye a la inspección de trabajo.

Durante los últimos años, particularmente en el contexto de la expansión de la UE, la lucha contra el trabajo no declarado ha vuelto a cobrar importancia, lo que ha implicado el diseño de estrategias para luchar contra el trabajo no declarado. Este es el caso en Francia, donde se diseñan planes de acción nacionales bienales específicos para abordar el trabajo no declarado en ciertos sectores. Similar experiencia existe en Alemania, donde se han desarrollado programas de acción especiales bajo el liderazgo del Ministerio Federal de Finanzas, con miras a abordar el trabajo no declarado en ciertos sectores que por su propia naturaleza están más expuestos a él (por ejemplo, el sector de la construcción).

Uno de los pilares fundamentales para la puesta en práctica de estas políticas contra el trabajo no declarado es la mayor cooperación y coordinación entre distintas entidades de la administración nacional involucradas en el tema. En su Plan Nacional de Acción sobre cómo abordar el trabajo no declarado (2004-05), Francia incluyó un mayor intercambio de información entre las entidades de seguros de salud URSAFF, UNEDIC y la inspección, a fin de combatir el trabajo no declarado en el sector de la cultura y el espectáculo. Adicionalmente, el plan creó las bases para la colaboración entre el Ministerio del Trabajo, que coordina las inspecciones del trabajo y las direcciones regionales de cultura al emitir una sanción administrativa.¹²¹

En muchos casos, la identificación de trabajo no declarado por los inspectores del trabajo da lugar a una comunicación ante las autoridades de la seguridad social. Por ejemplo, la Ley del Trabajo de Francia obliga a todas las entidades de supervisión en el campo del trabajo no declarado (incluyendo a los inspectores del trabajo) a dar parte de los informes de inspección que evidencian una violación a las entidades competentes de la seguridad social, de modo que estos a su vez puedan exigir el pago de aportes vencidos de la seguridad social por el empleador infractor. De igual modo, los inspectores de leyes sociales en Bélgica deben reportar sus hallazgos ante la Oficina Nacional de Seguridad Social.

El intercambio o comunicación de los hallazgos de la inspección sirve también para tener un entendimiento más adecuado de las características del trabajo no declarado, que luego podría ser utilizado para abordar sectores y problemas específicos y diseñar o reajustar políticas y planes de acción a nivel nacional y regional, e incluso para modificar la legislación, como fue el caso en Bulgaria.¹²² Como ejemplo, en Francia, los

inspectores del trabajo comunican los informes de violaciones a la delegación inter-ministerial para combatir el trabajo no declarado, y esto resulta en una evaluación del impacto del Plan de Acción Nacional. Es más, una vez que se ha identificado un sector problemático, esto puede concluir en el diseño de programas de capacitación específicos del sector para inspectores del trabajo y la fijación de metas de inspección por sector, a fin de mejorar la efectividad de sus intervenciones.

En general se constata una mejor coordinación, colaboración e intercambio de información en el organigrama de las entidades de coordinación creadas para combatir el trabajo no declarado a nivel regional y nacional.

Frecuentemente existe una colaboración entre las inspecciones del trabajo dentro de las agencias de empleo, oficinas estatales de la renta autoridades fiscales y la policía. Por ejemplo, la Inspección General del Trabajo de Bulgaria ha firmado acuerdos con la Agencia de Empleo, la Agencia Nacional de Rentas y la policía.¹²³ Estos acuerdos prevén un intercambio de información entre diversas instituciones e inspecciones conjuntas una vez al año. Además, facilitan un acceso mutuo a registros y bases de datos manejados por la otra agencia. La Inspección General del Trabajo comunica de manera regular y a solicitud, los hallazgos e irregularidades detectados durante el transcurso de una visita de inspección. La ley prevé, así mismo, la existencia de entidades conjuntas establecidas por estos acuerdos, tales como grupos de coordinación y de trabajo, en las cuales hay representantes de la Inspección General del Trabajo y donde se discuten diversos aspectos del trabajo no declarado y se planean actividades conjuntas, como campañas ad hoc y campañas de inspección por objetivos.

En Polonia, la Inspección Nacional de trabajo, desde el 2007, tiene acceso a los registros de empresas, a los de la seguridad social y a los registros impositivos, todos ellos con el fin de facilitar el trabajo de investigación. Así mismo, los inspectores recíprocamente deben informar a las autoridades competentes de posibles infracciones a reglas impositivas, de la existencia de extranjeros ilegales o de fraude a la seguridad social. Adicionalmente, la policía de fronteras y los gobiernos locales pueden coordinar entre sí. En todo caso, el inspector del trabajo a nivel distrital informa al jefe provincial de la administración local acerca de los casos de trabajo no declarado o subdeclarado.

También se puede colaborar en la programación y ejecución de visitas de inspección conjuntas, particularmente con la policía. Un ejemplo es la inspección del trabajo de Letonia, que lleva a cabo inspecciones conjuntas con el Servicio Estatal de la Renta y la Policía Estatal de Fronteras. En Portugal se llevan a cabo inspecciones conjuntas con otras entidades gubernamentales. En este contexto se efectúan evaluaciones conjuntas posteriores y se discuten las soluciones, ya que afectan a los inmigrantes irregulares y su posible integración al mercado laboral. Polonia también practica inspecciones conjuntas del trabajo. Por ejemplo, en 2008, las inspecciones del trabajo de Polonia efectuaron 156, conjuntas con la Policía de Fronteras de Polonia, y otras 108 con la policía. En Grecia desde 2008 se vienen realizando, conforme a la ley, inspecciones conjuntas de la agencia impositiva (OSDE) la seguridad social (IKA) y la inspección. Esta actividad común se ha reforzado con la puesta en marcha de una base de datos común, que será plenamente operativa en el 2013.

121. Se preveía, por ejemplo, que la dirección regional de cultura podrá retirar los subsidios financieros, para eventos culturales y espectáculos o licencias, si el Ministerio de Trabajo les informase de casos de trabajo no declarado.

122. Las acciones de la inspección identificaron la existencia de numerosos pagos de salarios bajo cuerda, lo que condujo a la modificación de la Ley de Trabajo, con el fin de reforzar la cobertura de la infracción en caso de producirse dichos supuestos.

123. El éxito de esta colaboración es relevante y, consecuencia del acuerdo de cooperación entre el Instituto Nacional de Seguridad Social y la Oficina Nacional de la Renta en Bulgaria se constató una caída considerable en la tasa de desempleo. Esto parece presuponer que hubo menos trabajadores en trabajos no declarados y en particular menos falsos independientes.

De igual modo, la Inspección General de Bulgaria efectúa inspecciones conjuntas con otras autoridades públicas tales como la Agencia Nacional de la Renta, la Agencia de Empleo, el Instituto Nacional de Seguridad Social, el Servicio Nacional de Policía y las autoridades de migración. Entre 2007 y 2009, se llevaron a cabo entre 3.000 y 4.000 inspecciones conjuntas. Entre ellas, el 18% se hizo con el Servicio Nacional de Policía y Autoridades de Migración, y un 23% con la Agencia Nacional de la Renta. Sobre una base regular, en el contexto del procedimiento de una sanción, se notifica a la fiscalía si existen infracciones que pueden constituir fundamento para una acusación en lo penal.

Existe, no obstante, en este contexto, un tema pendiente de clarificación sobre el contexto y el nivel de colaboración de los inspectores del trabajo con las autoridades de inmigración en caso de trabajadores ilegales procedentes de terceros países. En los países en los que la fiscalización del trabajo no declarado está bajo la responsabilidad de una entidad supervisora especializada, se comunica la información sobre los trabajadores descubiertos sin permiso de trabajo a las autoridades de inmigración que luego puede proceder a entablar juicio según sea apropiado. Es más, después de la visita de inspección, se puede intercambiar información con las autoridades de inmigración para verificar que las declaraciones hechas son genuinas (así sucede en Alemania).

En el caso de las inspecciones de trabajo, el problema es combinar el deber de protección y reconocimiento de derechos de estos trabajadores con la obligación de colaboración y comunicación administrativa. Es evidente que el inspector deberá actuar para reconocer cualquier derecho debido (salarios caídos, seguridad social y otros), pero al mismo tiempo en cuanto autoridad pública debería comunicar en paralelo a las autoridades responsables la inexistencia en su caso de permiso de residencia. La complejidad del tema toca aspectos humanos de la actuación, así como deberes implícitos de funcionarios. No existe una respuesta concreta, aunque la CEACR ha dejado claro en varias ocasiones que la lucha contra el fraude laboral no puede implicar que los inspectores se conviertan o funjan en tanto que autoridades de migración (véase *infra*).

Una modalidad de cooperación especialmente útil para elaborar una política en materia de inspección del trabajo puede ser la aportada por los centros de estudios en los ámbitos de las ciencias sociales y el medio ambiente; este es el caso de Noruega, donde se han utilizado institutos de investigación para definir las prioridades de la inspección del trabajo. Gracias a una base de datos creada conjuntamente por la Dirección de Seguridad Eléctrica y Contra Incendios, el Organismo de Salud y Seguridad Industriales y la Autoridad de Control de la Contaminación se coordinan racionalmente sus respectivas actividades. Además, los servicios de inspección del trabajo y los centros de trabajo y vida de los condados mantienen una cooperación estrecha en los planos regional y local con la perspectiva de emprender medidas conjuntas.

CAPÍTULO 5. LA EFICIENCIA DEL SISTEMA: LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

Las cuestiones relativas a los procesos de selección, contratación y formación de funcionarios en general, y en particular las relativas a los inspectores de trabajo, son una preocupación general de la mayor parte de las administraciones públicas nacionales.

Desde la perspectiva internacional, la OIT otorga también a estos temas un valor central, al considerar a la inspección como uno de los instrumentos básicos para garantizar la gobernanza, estimando, en este contexto, que la existencia de recursos humanos suficientes en su ámbito es un requisito mínimo para garantizar su eficacia.

En la reciente Conferencia Internacional del Trabajo del 2011,¹²⁴ las Conclusiones de la Discusión General sobre administración e inspección del trabajo hicieron referencia de forma reiterada a estos temas, señalando la necesidad de una mayor dotación de inspectores (punto 13), de garantizar su estabilidad y de mejorar las condiciones de trabajo (punto 14), y la necesidad de poner a disposición suficientes recursos para formular y ejecutar programas de formación con cargo al presupuesto nacional, destinados a mejorar las calificaciones técnicas, fortalecer la conducta ética, así como garantizar la independencia de los inspectores del trabajo (en los términos del artículo 6 del Convenio 81 de la OIT) (punto 15). Para ello, en su punto 22, la Comisión urgió y solicitó a la Oficina Internacional del Trabajo:

- En cooperación con los Gobiernos nacionales, promover el intercambio de prácticas óptimas sobre procesos de contratación/selección transparentes, condiciones de trabajo decente, seguridad y protección, y una formación y promoción de las perspectivas de carrera apropiadas para los funcionarios de la administración del trabajo y los inspectores del trabajo (22.4);
- Realizar investigaciones y evaluaciones sobre la metodología de formación y el contenido de la formación, a fin de asegurar que se tengan en cuenta las necesidades y los objetivos de la administración e inspección del trabajo; (22.7. c).

No cabe duda que la eficacia de un sistema de inspección del trabajo depende en gran parte de los esfuerzos realizados por las autoridades públicas, y en particular por los sistemas de administración de trabajo, para

124. OIT. CIT 2011. Discusión General sobre administración... Actas provisionales, No. 19. Op. cit.

atraer y mantener a un personal suficiente, cualificado y motivado que garantice el ejercicio de este servicio público de interés general. Para ello, y como normas internacionales de referencia en esta materia, los Convenios 81 y 129 prevén los criterios que conviene tener en cuenta para definir el número de inspectores necesarios (artículo 10 del Convenio 81 y artículo 14 del Convenio 129), así como las medidas para garantizar la contratación, la carrera y la formación del personal necesario en los servicios de inspección (artículos 6 a 8 del Convenio 81, y artículos 8 a 10 del Convenio 129).

Aunque el nivel de desarrollo económico y social de cada país define de forma diferente las circunstancias y necesidades de las administraciones a nivel nacional, la organización de los recursos humanos en los sistemas de inspección de trabajo presenta, en la mayor parte de los países, desafíos muy similares. En todos las inspecciones (con diferente intensidad y criterios), se señala la insuficiencia de personal y de recursos materiales para cumplir de forma apropiada sus funciones. En Europa por ejemplo, ETUI-REHS realizó una encuesta¹²⁵ sobre los sistemas de inspección en la Unión Europea en la que concluye, desde el punto de vista sindical, que la evolución de los efectivos de la región carece de planificación estratégica, y que estos disminuyen de forma constante en algunos países, situación que resulta paralela a una mayor complejidad del trabajo de los inspectores.

Confirmando esta aseveración, la mayor parte de las auditorías realizadas por la OIT¹²⁶ sobre sistemas nacionales de inspección, así como las memorias anuales presentadas por los Estados miembros con relación con los Convenios 81 y 129, reflejan de forma común, la insuficiencia de personal de las inspecciones (tanto técnico como de apoyo administrativo), llegando a ser el número de inspectores en servicio realmente insuficiente.¹²⁷

No obstante los problemas señalados en relación con la escasez de recursos humanos y materiales, los esfuerzos realizados en todas las regiones por incrementarlos y capacitarlos adecuadamente muestran la importancia que los países otorgan al tema.

En América Latina, países como Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay¹²⁸ han dado importantes pasos para incrementar la plantilla de inspectores de forma significativa,¹²⁹ en los últimos años. En México se contrataron cien inspectores nuevos, cuya distribución federal se realizó en torno a criterios basados en el número de empresas, de entidades federativas y de centro de trabajo de riesgo existentes, según la valoración del Instituto Mexicano del Seguro Social.¹³⁰

En los últimos años, y si bien algunos países europeos han “congelado” los procesos de nuevas contrataciones de inspectores (Dinamarca, Grecia, Holanda, Rumania o Suecia), países como Eslovaquia (35 nuevos

inspectores en el 2009), Polonia (131 personas recibieron calificaciones como inspectores en el 2009) o Portugal (cien nuevos puestos en el 2009¹³¹) han aumentado las plantillas de forma significativa.

En otros países como los Estados Unidos fueron contratados, en el 2010, 250 nuevos inspectores de salarios y tiempo de trabajo, incrementando en más de un tercio la plantilla.¹³² Además, la *Occupational Safety and Health Administration* (OSHA) recibió también un importante aumento presupuestario en el 2010, que permitió incrementar el número de inspectores en el terreno.¹³⁴

En los países árabes existen también avances significativos. Por ejemplo, en Omán se contrataron, en octubre del 2007, noventa y dos inspectores, todos ellos licenciados en Derecho, completando la plantilla en julio del 2009 con otros sesenta y ocho nuevos inspectores.

En África existen también tendencias interesantes. En Etiopía el número de inspectores aumentó de forma relevante en los últimos siete años. En el 2003 había solo cuarenta y cuatro, llegando en el 2009 a ciento veinte.¹³⁵ En Sudáfrica el número de inspectores se eleva hoy a 965¹³⁶ y se prevén nuevas contrataciones en el curso del 2011, siguiendo el programa del Ministerio de Trabajo (*Department of Labour*) desde el 2008, de destinar un porcentaje importante del presupuesto para la contratación y formación de nuevos inspectores.

EL ESTATUS Y LA CARRERA PROFESIONAL

Si bien el número de efectivos es fundamental para contar con sistemas de inspección eficaces, la estabilidad funcional y la formación de los inspectores es otra de las preocupaciones centrales de los diferentes Gobiernos. No hay que olvidar que la rotación y deserción de inspectores en muchos países resulta, en cifras, alarmante,¹³⁷ y que los criterios de selección, así como la proyección profesional son elementos básicos para garantizar su incorporación y permanencia en la función, para fomentar la retención del personal, y para garantizar criterios deontológicos. Paralelamente, es indispensable que la cuantía de la remuneración y las perspectivas de carrera de los inspectores sean tales que puedan atraer a un personal de calidad, retenerlo, y protegerlo frente a toda influencia indebida.

Numerosos países cuentan con un cuerpo de inspección estable, legalmente constituido y con el estatus de funcionario público¹³⁸ o asimilado, tal y como se prevé en los convenios internacionales del trabajo.

125. European Trade Union Institute. Hesa Newsletters. November, 2007, No.33. Special report “Inspection still a weak link in most national preventive strategies”. <http://hesa.etui-rehs.org/uk/dossiers/files/Strategie-communautaire.pdf>
126. http://www.ilo.org/labadmin/what/inst/lang--en/docName--WCMS_118207/index.htm
127. A título de ejemplo, en Yibuti se cuenta con dos inspectores y en Nepal con seis inspectores de seguridad y salud en el trabajo.
128. El incremento porcentual en la variable “número de inspectores” fue de 68.4% en Nicaragua, 60.66% en Argentina y 20.12% en República Dominicana, comparando el primer año analizado (2005) y el último (2008 o 2009).
129. Vega, M.L. Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América latina. El papel central de la inspección de trabajo. OIT, LABADMIN, Documento de Trabajo No. 1, Ginebra, 2008, p. 25 y [ss://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_116044/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_116044/index.htm)
130. Vega M. Luz. LABADMIN. Documentos de trabajo No. 1. Op. cit., p. 37.

131. Vega M. Luz. La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis. Documento de Trabajo No. 3. Ginebra, 2009, pp. 21 y ss. http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_119242/index.htm
132. <http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/whd20091452.htm>
133. http://www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show_document?p_table=NEWS_RELEASES&p_id=16674.
134. Datos del Ministerio de Trabajo.
135. ILO. Ethiopia labour inspection audit, pp. 15-16. http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_119248/index.htm
136. Informaciones proporcionadas por el jefe de la Inspección en la preparación de la auditoría de administración del trabajo, realizada en marzo del 2010. Véase: http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/pretoria/what/events/tot_mar2010.htm
137. Por ejemplo, en Bolivia, según el Gobierno, los inspectores del trabajo no disfrutaban de condiciones de servicio que les puedan garantizar la estabilidad en su empleo y la independencia exigidas por el Convenio 81. Para subvenir a las necesidades básicas de su familia se ven obligados a completar un salario medio demasiado bajo, ejerciendo actividades paralelas (OIT. Estudio general sobre inspección de trabajo 2006. Op. cit., párrafo 211). Similar situación queda patente en diferentes informaciones (auditorías de los sistemas de inspección) sobre Botsuana, Lesoto, Malawi, Namibia y Suazilandia que indican las condiciones poco atractivas de empleo, y la rotación y dificultad para cubrir nuevos puestos vacantes.
138. Otros países, como Costa Rica, ofrecen perspectivas similares a la carrera funcional exigiendo criterios de selección restrictivos (el Decreto No. 29477-MTSS del 18-04-2001 modifica el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo, estableciendo como requisito para ejercer el cargo de inspector del trabajo la calidad de Licenciado en Derecho, en Seguridad Social o en Administración del Trabajo o cualquier otra carrera afín con el puesto), mejores salarios (se ha establecido un complemento salarial por productividad) e incentivos y formación permanente.

En efecto, en virtud del artículo 6 del Convenio 81 y del artículo 8, párrafo 1, del Convenio 129, el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad de su empleo y los independicen de los cambios de Gobierno y de cualquier influencia exterior indebida. Como ya señaló la Comisión de Expertos,¹³⁹ los inspectores no podrán obrar con total independencia si su continuidad en el servicio o sus perspectivas de carrera dependen de consideraciones políticas.

De hecho, la necesidad de aplicar a los inspectores el régimen jurídico de los funcionarios públicos se hace con el fin de dotarles de garantías de estabilidad que impidan decisiones arbitrarias para terminar su relación de trabajo. De forma habitual, los funcionarios públicos son nombrados a título permanente y solo pueden ser cesados por falta profesional grave definida de forma suficientemente precisa para evitar interpretaciones arbitrarias o abusivas. La decisión de cesar de su cargo a un inspector del trabajo, como toda decisión sancionadora que tenga consecuencias importantes, sólo debería ser tomada o confirmada por una instancia que ofrezca las garantías de independencia o autonomía necesarias respecto a las autoridades jerárquicas y según un procedimiento que garantice el derecho de defensa y de recurso. Por ello, en general, a los inspectores se les suele aplicar el régimen jurídico de la función pública, mediante disposiciones de leyes generales sobre el trabajo o, en muchos países, mediante un régimen particular que también se aplica a ciertas categorías de agentes permanentes del Estado. Son numerosos los ejemplos.¹⁴⁰

En los países árabes, el personal de las inspecciones goza, en general, del estatuto funcional con condiciones de estabilidad y permanencia y con ciertos requisitos profesionales. El caso más reciente de transformación del régimen de los inspectores es el de Siria que, conforme a la reforma del 2010 (ley 17/2010),¹⁴¹ requiere que los inspectores sean contratados con base en la existencia de un perfil específico y titulación universitaria (art. 245), gozando de poderes casi judiciales en tanto que autoridad pública -en sus funciones de garantes de la aplicación de la ley- (artículo 246), en el sentido reflejado en el código penal. En Jordania, los inspectores, si bien son funcionarios, son contratados a prueba el primer año (sin estabilidad), pudiendo ser no renovados o despedidos, en ese periodo, por voluntad discrecional del Ministro de trabajo. En Yemen, el periodo de prueba es de seis meses y comporta características similares al jordano.

En África, la condición funcional queda igualmente reconocida en la mayor parte de los países. En general son las leyes del servicio civil (Etiopia, Kenia, Lesoto, Tanzania y Sudáfrica) las que les otorgan este estatuto. No obstante, en algunos países se han contratado inspectores bajo contratos de trabajo regulares (código de trabajo).¹⁴² En particular, los países de África del Oeste, siguiendo la tradición legislativa

francesa, garantizan igualmente dicho estatus de estabilidad (requiriendo su previo paso por la respectiva escuela de administración pública nacional). El Código de Burundi y el de Mali¹⁴³ reconocen dicho estatuto directamente, mientras que en otros casos, por remisión directa del código respectivo, es una ley o decreto particular, la que les dota del carácter de funcionarios (por ejemplo, en Benín, Senegal, Chad).

En Asia, aunque la mayor parte de las legislaciones que no contemplan la cuestión de la estabilidad de los inspectores de trabajo son numerosas, se encuentran países que los dotan de un cierto estatus de funcionario público, incorporándolos por ley al servicio civil. Por ejemplo, es el caso en Filipinas y Tailandia.

En China y Mongolia, la legislación atribuye a los inspectores directamente el estatuto funcional. En China, los inspectores de condiciones de trabajo y de seguridad y salud son contratados como funcionarios y dependen de las autoridades provinciales, municipales o locales (aunque son responsables funcionalmente tanto ante la autoridad que les contrata, como ante la autoridad central).

Algunas normativas en la región señalan que los inspectores son servidores públicos en tanto que obran como agentes de aplicación y control de la norma (Brunei,¹⁴⁴ Malasia¹⁴⁵ y Singapur¹⁴⁶).

En Indonesia, la ley No. 13 del 2003¹⁴⁷ establece que las inspecciones deben realizarse por inspectores del Gobierno con la competencia e independencia suficiente para garantizar la aplicación efectiva de la ley. La reglamentación No. PER.09/MEN/V/2005 define a los inspectores de trabajo como empleados técnicos gubernamentales con conocimientos especiales, contratados por el Gobierno con la tarea de hacer respetar las normas laborales.

En Australia, los inspectores de seguridad y salud en el trabajo (COMCARE) son servidores públicos conforme a lo establecido en la ley del servicio Público de la Commonwealth de 1999. El mismo estatus de funcionarios, conforme a la ley del servicio público australiano, se garantiza a los inspectores de seguridad y salud de la *National Offshore Petroleum Safety Authority* (NOPSA). En cuanto a los inspectores de condiciones de trabajo, bajo la autoridad de la oficina del Trabajo Justo (*Office of the Fair Work*), no gozan de condición de estabilidad y se contratan por cuatro años renovables.

En Europa, los inspectores son, en general, funcionarios públicos aunque en Alemania (según la normativa en algunos "lander") y Polonia¹⁴⁸ pueden también vincularse a través de contratos laborales. En Chipre pueden existir contratos laborales de máximo dos años, aunque los inspectores de trabajo, como regla, son funcionarios.

139. Párr. 136 del Estudio general de 1985. Además, como ya se ha señalado, los agentes o representantes de organizaciones profesionales que puedan participar en el sistema de inspección del trabajo en la agricultura deberían disfrutar de garantías análogas de estabilidad de sus funciones y de independencia (artículo 8, párr. 2 del Convenio 129).

140. Para recabar información detallada, consultar la página web de LAB/ADMIN perfiles nacionales de inspección bajo el apartado contratación y selección. http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_DOC_LAB_INF_CTR_EN/index.htm

141. Ley de trabajo, 12 de abril del 2010.

142. En Tanzania, 15 personas que prestan sus servicios en la agencia de Seguridad y Salud ejerciendo tareas, entre otras, inspectoras (véase auditoría de la administración de trabajo en Tanzania, http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_144184/index.htm). La nueva reglamentación del servicio público en Lesoto (L.N. No. 194 of 2008) permite la contratación en régimen laboral, aunque no consta que hasta ahora se haya utilizado.

143. Respectivamente, artículo 155 del Código de trabajo de Burundi. 127 y artículo L192 del Código de Mali.

144. Artículo 145, Employment Order 2009 (No. S 37) de 5 de septiembre del 2009, y el artículo 8 de la Workplace Safety and Health Order, octubre, 2009 (No. S 44).

145. Artículo 6 de la Factories and Machinery Act of 1967.

146. Artículo 127 de la Employment Act.

147. Artículo 176.

148. La ley de 13 de abril del 2007 sobre la Inspección nacional de trabajo establece que los inspectores son nominados por el jefe de inspección como personal estable y que previamente pueden haber sido sujetos de una relación laboral (por un periodo máximo de tres años). Además los artículos 41, 62 y 63 de dicha ley dan poder al jefe de inspección para nombrar y despedir libremente a los inspectores. Estas reglas no parecen garantizar las condiciones de estabilidad propias de la función pública, permitiendo otro estatus de los inspectores, al menos temporalmente, que el de servidor público.

En América Latina existen diferentes situaciones y tipos de contratos, aunque la tendencia es a profesionalizar como funcionarios a los inspectores. En Argentina, por ejemplo, la inspección estatal cuenta con inspectores de planta permanentes (funcionarios) y transitorios, aunque se intenta la regularización de estos últimos mediante nuevos concursos internos. En el Salvador¹⁴⁹ y Honduras,¹⁵⁰ la carrera administrativa para los inspectores se encuentra en proceso de consolidación con apoyo de la OIT y siguiendo el ejemplo emprendido en los noventa en la subregión por la República Dominicana. En Chile existe una composición mixta que combina personal de planta de carácter funcional¹⁵¹ y personal con contrato permanente sujeto al código de trabajo. El número de contratados es superior al personal estable. En México, los inspectores del trabajo en el ámbito federal son servidores públicos encargados de practicar visitas de inspección, para comprobar el cumplimiento de la norma laboral en los centros de trabajo. Para ello deberán contar con el nombramiento correspondiente, expedido por las autoridades del trabajo en términos de lo previsto en los artículos 540 al 550 de la Ley Federal del Trabajo.

En algunos países se distinguen inspectores y subinspectores o auxiliares de inspección, aunque la categoría no afecta al estatus de permanencia (es una división funcional y de competencias). Esta división existe en Francia, en los países de habla francesa africana (*inspecteurs et contrôleurs du travail*), en España (inspectores y subinspectores) y en algunos países árabes como Líbano. En Siria se prevé la figura de asistente de inspector, pero sólo juega el criterio de antigüedad para fijar tal categoría; de hecho, la promoción a inspector “de primera” se adquiere tras varios años de servicio. Tanto los inspectores de grado superior como los auxiliares cuentan con el mismo estatuto, aunque los requisitos de entrada al cargo son inferiores, solicitándose un bagaje profesional menos elevado, aunque sea universitario.

En China en las inspecciones de condiciones de trabajo y en la de seguridad y salud existe, de forma singular, la categoría de inspector a tiempo parcial, que realiza labores de vigilancia pero que no puede imponer sanciones salvo en presencia de un inspector a tiempo completo.¹⁵² De hecho los inspectores a tiempo parcial no son funcionarios.

SISTEMAS DE SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE INSPECTORES

En virtud del artículo 7, párrafo 1, del Convenio 81, y del artículo 9, párrafo 1, del Convenio 129, a reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujete la contratación de funcionarios públicos, los inspectores del trabajo serán contratados teniendo únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones. A juicio de la CEACR,¹⁵³ estas aptitudes comprenderán, como para todas las demás profesiones, las competencias técnicas establecidas, además de las cualidades humanas y psicológicas necesarias para hacer frente, con un equilibrio adecuado entre la firmeza y la flexibilidad, a una gran variedad de situaciones y de interlocutores.

149. Así en El Salvador, los inspectores se incorporan a la administración en función de dos modalidades: bajo la regulación de la Ley de salarios, que garantiza una permanencia; y, bajo contratos de servicios profesionales, que son de carácter temporal, a los que se les aplican reglas del servicio civil pero que no se ajusta a una carrera administrativa.

150. El régimen de contratación de los inspectores es dual: (i) a través de la Ley de Servicio Civil con carácter de permanencia; y, (ii) por contratos temporales, regidos por el Código de trabajo y sin estabilidad.

151. Conforme a las leyes Nos. 15.076 y 19.664.

152. Circular del Ministerio de Trabajo sobre Medidas relativas a los inspectores de trabajo (2005).

153. OIT. Informe General para la CEACR: Inspección del Trabajo, informe III (Parte IB), Conferencia Internacional del trabajo, 95a sesión, Ginebra, 2006, párr.182.

Las condiciones profesionales que se requieren varían de forma sustantiva de un país a otro, y comprenden requisitos a veces muy diferentes aunque, en general, en los ámbitos técnicos se observan perfiles similares en función de las competencias comunes de la inspección; es decir, se buscan perfiles técnicos capaces de atender al ámbito de aplicación de la norma que el inspector debe aplicar (juristas, sociólogos, ingenieros, químicos, médicos, psicólogos, ...). La imparcialidad, la probidad y la discreción son siempre indisociables de la función de inspector del trabajo e indispensables para que los interlocutores sociales se adhieran a los principios y objetivos de la institución. En virtud del artículo 7, párrafo 2, del Convenio 81, y del artículo 9, párrafo 2, del Convenio 129, la autoridad competente deberá determinar la forma de comprobar estas aptitudes. Según la Comisión, el mejor medio para que la autoridad competente designe a los candidatos más aptos que reúnan las condiciones requeridas es la realización de entrevistas específicas, en profundidad. En todo caso estas deben ser respetuosas de los principios de imparcialidad y objetividad con los candidatos a la función de inspector del trabajo.

Además de las capacidades y competencias humanas y profesionales, la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (No. 133) precisa que los candidatos a cargos superiores en el servicio de inspección deberían poseer las calificaciones profesionales o académicas adecuadas o experiencia profunda en la administración del trabajo (párrafo 5). Los candidatos a otros cargos deberían, si el nivel de instrucción en el país lo permite, haber terminado el ciclo medio de instrucción general, completado, cuando fuese posible, con formación profesional adecuada, o tener experiencia administrativa o práctica en asuntos de trabajo (párrafo 6).

Más allá de los requisitos generales ya mencionados, los Convenios 81 y 129 determinan, en sus artículos 8 y 10, respectivamente, la necesidad de garantizar que las mujeres y los hombres sean igualmente elegibles para formar parte del personal de inspección, pudiendo asignarse funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras, respectivamente. En general, en la actualidad, en las legislaciones nacionales, ningún obstáculo legal limita el acceso de las mujeres a la función de inspección del trabajo. Más aún, este principio internacional es garantizado en muchos casos por leyes específicas de igualdad, a nivel nacional. En países como Dinamarca, por ejemplo, en el momento de la contratación de inspectores se tiene en cuenta la regla de la igualdad numérica de hombres y mujeres en los equipos. Por su parte, en los Países Bajos la autoridad central de inspección incluye metas de contratación de mujeres en cada nuevo concurso.

En general, en la mayor parte de las regiones y países, los datos sobre las cifras de personal adscrito a las inspecciones de trabajo no aparecen segregados por género. A título de ejemplo, en el 2009, en Europa,¹⁵⁴ existían sólo nueve países que distinguían inspectores e inspectoras. Así, según dichas cifras, Letonia, Portugal, Rumania y Ucrania presentan un mayor número de personal de inspección femenino. Mientras que Armenia, Croacia, Hungría, Lituania y la ex-República Yugoslava de Macedonia tienen registrado más personal masculino.

La consideración de las condiciones humanas y técnicas se refleja en la mayor parte de los procesos de

154. Notas recopiladas en función de informes anuales de las inspecciones nacionales, fuente “Cifras y estadísticas sobre el Sistema de Inspección del Trabajo: Un tema por desarrollar”. LAB/ADMIN++ página web <http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--es/index.htm>

selección nacionales. En América Latina las situaciones son diversas. Por ejemplo, en Brasil, el candidato debe estar en plena posesión de sus derechos políticos, haber cumplido sus obligaciones militares y electorales, y gozar de buena salud física y mental. Por otro lado, el auditor fiscal del trabajo es un funcionario público federal, que ingresa en el cargo mediante concurso público, para el que se requiere como requisito básico haber completado cualquier curso de educación superior debidamente reconocido por el Ministerio de Educación.¹⁵⁵ En México, para poder aspirar al cargo de inspector del trabajo, se deberá dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 546 de la Ley Federal del Trabajo, a saber: ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos; demostrar conocimientos suficientes de derecho del trabajo y de la seguridad social y tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones; no pertenecer al estado eclesiástico, y no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal. Además, según el reglamento de inspección,¹⁵⁶ deberá aprobar los exámenes de aptitud correspondientes, que para tal efecto formule la autoridad del trabajo.

En Argentina, y conforme a la norma de MERCOSUR/CMC/DEC N° 33/06, a partir del año 2010 se exigen estudios de nivel terciario y selección por concurso público; además, se promueve el acceso igualitario de mujeres y hombres, debiéndose capacitar a los inspectores desde su ingreso y periódicamente. En Costa Rica, la Constitución Política y el Estatuto del Servicio Civil establecen que, salvo ciertas excepciones, los servidores públicos deben ser nombrados con base en la idoneidad para el puesto debidamente comprobada. La selección se lleva a cabo por medio de pruebas específicas a las que se admitirá únicamente a quienes satisfagan previamente los requisitos establecidos por la ley. El ministro, o jefe autorizado, debe elegir al empleado entre los tres primeros candidatos de la nómina de elegibles, que presenta la Dirección General de Servicio Civil, salvo que tenga razones suficientes para objetarlos. En Bolivia y en Paraguay no parecen establecerse criterios objetivos de selección, y se hace por designación directa de la autoridad laboral sobre la base de criterios discrecionales y no determinados en un texto legal.

En El Salvador, los inspectores y técnicos se seleccionan a partir de un perfil del puesto y se incorporan a la administración en función de dos modalidades: bajo la regulación de la Ley de salarios, y bajo contratos de servicios profesionales. Los puestos de cada una de las categorías son previstos por la Asamblea legislativa en los presupuestos generales. Cuando un puesto de ley de salario queda vacante es cubierto por promoción interna y si no se abre a concurso público. En Honduras, con régimen similar al de El Salvador, la Dirección de Servicio Civil hace una evaluación curricular de las necesidades del personal de inspección y envía una comunicación aprobando la solicitud, lo que permite la contratación directa por parte de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. La Inspección General de Trabajo no interviene en el proceso de selección de inspectores en el momento de su contratación. No existen exámenes previos, ni hay un sistema de inducción establecido para los inspectores, que aprenden a desarrollar sus labores por la experiencia.

En Estados Unidos, la Agencia de Seguridad y Salud en el trabajo (OSHA) exige que los candidatos sean graduados en seguridad y salud o en ingeniería. En Canadá, los inspectores son funcionarios en todas las provincias, siendo seleccionados sobre la base del currículum y un examen de competencias que comprende un test escrito y una entrevista oral.

155. La actual estructura de la carrera de Auditoría de Trabajo se establece en la Ley N° 10.593 del 6 de diciembre del 2002, siendo incorporados con posterioridad los cambios y las innovaciones previstas por la Ley N°1010 del 15 de julio del 2004.

156. 29 de junio de 1998. Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, art. 7.

En África son claras las diferencias entre los países de habla inglesa y los países francófonos. En los países francófonos, siguiendo la tradición francesa continental, los procesos de contratación y selección de los inspectores son regulados por diferentes textos legales, y requieren una licencia o una maestría en Derecho u otra disciplina para acceder al examen respectivo. En algunos países como en Camerún, la legislación determina que los inspectores deben ser aptos médica y moralmente, además de contar con los requisitos profesionales mencionados.

En Marruecos, los inspectores de trabajo se contratan previo concurso externo, que les permite ingresar a la Escuela Nacional de Administración y al Instituto Superior de Administración, debiendo seguir tras terminar la escuela, una pasantía de 12 meses en las delegaciones de empleo antes de adquirir su carácter de inspector a título definitivo.

En Argelia,¹⁵⁷ la contratación y la selección de los funcionarios requieren de diploma universitario en Derecho o ciencias jurídicas, sociología, ciencias económicas y financieras o higiene y seguridad. Así mismo, se prevé la posibilidad de que se realicen procesos de selección internos o externos, utilizando la formación complementaria como garantía de la promoción interna. En todo caso, los inspectores deben seguir una formación inicial de tres años.

En el África de habla portuguesa, los inspectores son también funcionarios públicos sometidos a examen público, combinado con la revisión del currículum profesional.

En África anglófona los inspectores contratados deben ser graduados universitarios aunque, si se observan los datos nacionales,¹⁵⁸ no parece que todos cumplan tales requisitos. En Etiopía, los procesos de selección se regulan por la *Federal Civil Servants Proclamation No. 262/2002*, que establece que las vacantes deben ser ocupadas por individuos que tengan las competencias que requiere el cargo, y que el proceso de selección debe garantizarse primando a aquellos que tengan las mejores calificaciones en el examen correspondiente. La ley da preferencia a las mujeres y las nacionalidades menos representadas en el gobierno nacional. En Lesoto, todos los empleados públicos, incluidos los inspectores, se seleccionan por el Ministerio del Servicio Público, que publica las vacantes y realiza la lista corta de los candidatos que deberán ser entrevistados. El nombramiento final se hace por el Ministro sobre la base del principio de selección del mejor calificado.

En los países árabes también pueden considerarse algunos ejemplos. En Jordania, los inspectores son seleccionados sobre la base de concursos generales para el servicio público, e incluyen a menudo exámenes escritos. Los inspectores deben contar con grado universitario a nivel de maestría en ciencias jurídicas, económicas, medicina, sociología o ingeniería (entre otras). En Líbano, el sistema es similar y los inspectores del trabajo deben haber aprobado, de conformidad con el decreto-ley 112/59 de 112 de junio de 1959, el examen de fin de estudios en la sección de asuntos sociales y culturales de la Escuela Nacional de Administración. La ley establece que los candidatos a inspectores deben contar con formaciones adecuadas

157. Décret exécutif 05-05 du 6 janvier 2005 portant organisation et fonctionnement de l'inspection générale du travail.

158. Según se desprende de los resultados de las diferentes auditorías de inspección, realizadas por la OIT, en particular auditorías de Etiopía (2009), Tanzania (2009) y Kenia (2010). Véase página LAB/ADMIN. <http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>

al ejercicio de cada una de las inspecciones (por ejemplo, para los inspectores de salud, maestría en medicina). En Siria la contratación de inspectores sigue la idea general de los países ya mencionados, no existiendo concursos específicos para inspectores. No existen exámenes aunque sí entrevistas orales, y tampoco existe un perfil o una lista de competencias profesionales específicas para adjudicarles las tareas de inspector. El periodo de prueba es de tres meses (de entrenamiento) y tras finalizarlo debe pasar un examen que le capacita como funcionario público.

En Asia, y en particular en la China, la honradez, honestidad, diligencia e integridad son las cualidades requeridas para la selección y ejercicio de las funciones de inspector, en virtud del artículo 12 del reglamento sobre la inspección del trabajo. En cuanto a los requisitos técnicos, estos son establecidos por la ley de los funcionarios públicos que requiere la nacionalidad china, buena salud, no tener antecedentes penales y no estar sometidos a ninguna investigación penal o administrativa. En cuanto a los requisitos técnicos, deben ser familiares con los temas de su competencia y poseer el nivel necesario y el conocimiento debido.¹⁵⁹ No existen, por lo tanto, requisitos mínimos para la selección y contratación, pero en general son graduados universitarios. La experiencia laboral es valorada en la selección.

En Nepal no existen criterios definidos técnicos aunque, en general, los que ejercen tareas de seguridad y salud son ingenieros.

En Camboya, el Código de trabajo señala que los agentes de la administración de trabajo deberán tener calificaciones suficientes y formación adecuada para ejercer sus tareas, y que deberán tomar las medidas necesarias para que se les garantice formación continua. Si bien existe Primer Programa Nacional de Seguridad y Salud en Camboya (2006-2010) previa la creación de un sistema de selección y formación continua de inspectores, no se tienen noticias de su puesta en práctica.

En Indonesia, los procesos de contratación se realizan por entrevista, debiendo ser completados con formación directa o a distancia que tras un año, pasando un test de competencias y realizando 50 visitas de inspección, les permite ser promovidos por Decreto del Ministro de Mano de Obra y Trasmigración a inspectores. El Decreto presidencial de desarrollo de la inspección de trabajo exige en general que los funcionarios, para ser contratados tengan máximo 40 años y un cierto nivel de educación (definido de forma muy imprecisa).

En Filipinas, los inspectores de carácter general (con competencias sobre condiciones de trabajo y algunos aspectos de seguridad y salud) deben contar con un título de bachillerato y haber realizado un curso de introducción sobre temas básicos. Los inspectores técnicos deben tener competencias y grado universitario en ingeniería. En Tailandia, las calificaciones requeridas se encuentran en la notificación del Ministerio de Trabajo No. 158/2541 (1998), sin exigirse requisitos especiales salvo experiencia profesional. En Brunei y Singapur los inspectores necesitan diploma universitario.

En Singapur se requiere, antes de ser nombrados por el Ministerio de Trabajo, pasar unas entrevistas y un examen escrito, mientras que en Vietnam se organiza un concurso externo o se selecciona al personal

de entre los funcionarios públicos que ya presenten servicios en otras agencias del Estado. En Brunei, los candidatos que quieren ser inspectores deben pasar un examen, realizar un curso de formación inicial con un examen final.

En Australia, para los inspectores de SST es cada Estado el que decide sobre el sistema de contratación y selección de inspectores (y en general de los funcionarios). Tras su selección pueden ser contratados como inspectores, o como funcionarios graduados en *formación* (con diferentes niveles funcionariales). En Japón, el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar requiere candidatos de menos de 30 años que deberán pasar un examen gestionado por el Ministerio y la autoridad encargada del Servicio Público en general.

En Europa, las situaciones son muy diferentes, sobre todo en función de la competencia de la inspección respectiva. Algunos países señalan criterios específicos de selección de carácter social o personal. En Eslovaquia, en virtud del artículo 1 de la Ley, del 8 de febrero del 2.000, sobre la Inspección del Trabajo, el interesado no debe tener antecedentes penales. Otro tanto ocurre en Luxemburgo, con base en el artículo 7, 3) de la ley del 4 de abril de 1974, en Letonia, conforme al artículo 7 de la Ley sobre la Función Pública, y en Rumania, en virtud del artículo 50 de la ley 108/1999.

Curiosamente, la afiliación a una organización sindical de empleadores o de trabajadores veda el acceso a la profesión en México,¹⁶⁰ mientras que en Luxemburgo esta pertenencia es presupuesto previo para llegar a la función de inspector.

En Bulgaria, cada candidato a la función de inspector del trabajo es sometido a un periodo de prueba de un año, a cuyo término realiza un examen final para conseguir su nombramiento definitivo para el puesto, que deberá completarse con formación obligatoria sobre las disposiciones legislativas que son de su competencia.

En los Países Bajos, la inspección general de trabajo (*Arbeidsinspectie*) basa la contratación del candidato a inspector sobre su licenciatura universitaria o experiencia profesional. Las calificaciones pueden ser técnicas, jurídicas, químicas, médicas u organizacionales. El proceso de selección incluye el análisis, no solo de su capacidad técnica, sino también de competencias generales tales como su capacidad de toma de decisiones, su conocimiento del medio ambiente laboral, su disposición para el trabajo en equipo, la capacidad analítica, la capacidad de investigación y la habilidad de planificación.

En Austria, los candidatos a inspector deben tener licenciatura en un campo científico o en medicina. Igualmente pueden ser contratados aquellos que hayan realizado estudios técnicos o que tengan experiencia en ocupaciones específicas. En este último caso, deberán realizar un curso en la Academia de administración pública por un periodo de dos años, con el fin de conocer los procedimientos legales y administrativos.

En Bélgica, los inspectores son seleccionados por funcionarios a través de concursos nacionales abiertos a candidatos con diploma universitario en leyes, economía, ciencias sociales, ingeniería o medicina. Su nombramiento solo se realiza tras un periodo de 18 meses de formación, que culmina con una tesis final. En

159. Artículo 61 del reglamento de inspección y artículos 9 y 10, de la ley sobre la supervisión administrativa.

160. Artículo 546 de la Ley Federal del Trabajo.

Francia, el proceso es similar, aunque la selección puede hacerse además por concurso externo, promoción interna (los controladores) y contratación de tercera vía basada en méritos. La formación en escuela de inspección INTEFP completa el proceso (véase *infra*).

En Chipre, los inspectores de primer grado requieren grado universitario en ingeniería o salud ocupacional, mientras que los inspectores de planta solo necesitan diploma en las mismas materias o al menos tres años de experiencia profesional. Ambos deben pasar exámenes escritos y orales, en los que se consideran, además de los conocimientos técnicos, competencias tales como el trabajo en equipo, la capacidad de toma de decisiones, la intuición, la capacidad analítica y la integridad. En todo caso, tras cuatro años de ejercicio de la profesión deben pasar un examen de SST para ser validados. En Grecia es la Comisión de selección de personal del Estado la que realiza las contrataciones sobre la base de candidatos con licencia universitaria en economía, administración pública, estudios sociales, o derecho, medicina o ingeniería. Además, se exige conocimiento de al menos otra lengua europea. Los candidatos participan en un examen escrito eliminatorio.

En Portugal, el ingreso al cuerpo de inspectores se hace por concurso público, que combina un examen escrito y una prueba oral. En España, el acceso a los cuerpos de inspección se realiza mediante oposición (concurso), consistente en la superación de varias pruebas teórico-prácticas. Se exige titulación universitaria superior para acceder al cuerpo de Inspectores (diferentes áreas técnicas) y título de diplomado universitario para el ingreso en el cuerpo de Subinspectores.

En el Reino Unido, los candidatos para los puestos de inspección del HSE (*Health and Safety Executive*) deben tener una licencia o experiencia académica o profesional equivalente en disciplinas técnicas tales como ingeniería nuclear, mecánica, minas, eléctrica y otras.

En algunos países de Europa balcánica y Asia Central (Albania, Montenegro), si bien los puestos de inspector se someten a las normas del servicio civil y se adquiere tal categoría por concurso, existen reglas que obligan al reexamen periódico de los inspectores (cada tres o cuatro años) y que puede resultar eliminatorio. Similar validación se produce en Armenia, que además de los criterios periódicos, admite que se puedan realizar validaciones extraordinarias en función del pedido de la autoridad central.

En general, la mayor parte de los países consideran la necesidad de estabilidad de los inspectores, y garantizan su selección a través de procesos públicos y criterios previamente establecidos y comprobados en exámenes escritos y/o orales y en entrevistas personales. Algunos, como hemos visto, exigen en específicas circunstancias experiencia previa de trabajo, pero este criterio es en general más utilizado para garantizar ascensos a puestos superiores en la inspección o para promoción interna.

CONTRATACIÓN

En general, el proceso de contratación de inspectores no presenta singularidades especiales en relación con el procedimiento de contratación de funcionarios en el sistema de administraciones públicas. Los inspectores son nombrados por el ministro a cargo (normalmente el encargado de la cartera de trabajo) en general sobre la base de los principios de excelencia y transparencia. En algunos países como, por ejemplo, en Estados Unidos, la contratación se delega a la agencia encargada de la inspección (la Agencia de Seguridad y Salud en el trabajo -OSHA-), que es directamente la encargada de atribuir a los inspectores

del estatuto de empleados públicos adscritos al Departamento de trabajo (USDOL). En algunos países, como es el caso de China, el nombramiento en los dos cuerpos de inspección depende de la autoridad provincial o local, aunque el inspector depende funcionalmente también de la autoridad central del SAW o del MORHSS.

En África es el ministerio a cargo quien realiza el proceso. Por ejemplo, en Botsuana, los inspectores (de condiciones de trabajo y de seguridad y salud) son nombrados por el ministro y sus nombramientos publicados en el diario oficial. Similar proceso se ha establecido en Malawi.

En los países árabes la contratación se realiza a través de órganos encargados de la administración pública. En Jordania, por ejemplo, existe una política general de recursos humanos para todos los funcionarios, regulada en el Estatuto del Servicio Civil, que prevé el establecimiento de vacantes y perfiles para cada puesto a ser ocupado por un funcionario. En Líbano los inspectores se contratan a través del Consejo del Servicio Civil.¹⁶¹

En Asia existen diferentes procedimientos. En Filipinas, en la práctica, el nombramiento como inspector se realiza solo cuando el funcionario permanente de nivel 3 del Ministerio de Trabajo y empleo ha pasado con éxito el curso básico de formación para inspectores. Es decir, que primero debe gozar de la categoría de funcionario permanente. En Tailandia, la Oficina de la Comisión del Servicio Público es la encargada de realizar los nombramientos.¹⁶²

En Europa, el sistema de contratación de inspectores se rige por la reglas generales de la función pública, con base en los principios de excelencia y transparencia y permitiendo en la mayor parte de los países de la UE el recurso sobre vicios en el procedimiento en la vía administrativa. En Suecia, la contratación se realiza por la autoridad de medio ambiente del distrito en el que el inspector prestará sus servicios, aunque SWEA (*Swedish Work Environment Authority*) suministra apoyo en el proceso, a través de su división central de recursos humanos. En los procesos de selección participan los sindicatos, a título consultivo, quedando la decisión final sobre la contratación de exclusiva competencia de la autoridad del distrito. Todos los inspectores contratados tienen calificaciones universitarias de primer o segundo nivel. En Italia son también contratados por las regiones, sobre la base de un sistema de exámenes escritos. Deben contar con licencia universitaria y no se requiere experiencia previa.

En el Reino Unido, los nuevos inspectores de HSE son contratados como inspectores en formación y deben seguir cursando un diploma de postgrado. Su habilitación final se realiza tras un examen de competencias que requiere diferentes pruebas incluidas, entrevista, ejercicio de grupo y ejercicios prácticos en el tema del puesto al que serán asignados en función de sus competencias técnicas. Los inspectores que dependen de las autoridades locales son, en general, especialistas en salud medioambiental, que reciben formación específica para ejercer dicho puesto. En Armenia, si bien la contratación se realiza tras un proceso de concurso, el artículo 12 de la ley de Servicio Civil permite la selección directa en caso de vacante, y en un plazo máximo de siete días, si el candidato tiene el perfil necesario.

161. De conformidad con el Decreto-ley No. 112/59, del 12 de junio de 1959.

162. The Office of the Civil Service Commission (OCSC), según se prescribe en la Ley del servicio público de 1992.

LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DE INSPECTORES

El artículo 7, párrafo 3, del Convenio 81 y el artículo 9, párrafo 3, del Convenio 129 añaden que los inspectores del trabajo deberán recibir una formación adecuada, lo que se plasma en la mayor parte de los países en la existencia (con mayor o menor desarrollo) de programas, escuelas y planes de formación generales, iniciales, y de formación continua.

En efecto, son muchos los sistemas y propuestas de formación que se ponen en práctica en los diferentes países, abarcando desde la formación general proporcionada por las diferentes escuelas de administración pública, pasando por acuerdos con universidades o centros de formación externa, o de forma más específica, a través de centros de formación propios, o programas ad hoc organizados por el propio ministerio. No obstante, son numerosos los países que no cuentan con un plan o programa nacional de formación que prevea de forma articulada cubrir las necesidades específicas de los inspectores, existiendo, más bien, cursos esporádicos sobre temas concretos y en función de la existencia de presupuesto (generalmente de organizaciones internacionales o cooperación bilateral).

LAS ESCUELAS DE FORMACIÓN DE INSPECTORES Y LAS ENTIDADES PRESTATARIAS

La existencia de centros específicos de formación para funcionarios (o categorías de funcionarios), tienen origen histórico en algunas administraciones tradicionales y en particular en el sistema de Administración Pública francés. Existen escuelas de Administración Pública tanto en Europa (por ejemplo Francia, España, Irlanda, Países Bajos, Rusia, Suecia), como en Asia (Corea del Sur, Filipinas, Tailandia). Igualmente existe una escuela de Administración Pública en Canadá y en numerosos países africanos. En general, estas escuelas se encargan de la formación general del personal sometido al estatuto funcional, y proveen formación genérica que se aplica a todo el personal de la Administración.

No obstante, las escuelas de formación específicas para inspectores o funcionarios de administraciones de trabajo aún siguen siendo minoritarias. Siguiendo los pasos del modelo francés INTEFP (*Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*)¹⁶³ algunos países han creado centros específicos para la formación de inspectores. Este es el caso de Argelia (INT -*Institut National du Travail*-), Bulgaria, Polonia (OSPIP -Centro de formación de inspectores de trabajo-), Rumania (CPPPIM -Centro de Formación y perfeccionamiento de la Inspección de trabajo-) y Túnez (INTEAS -Instituto Nacional de Trabajo y Estudios Sociales-), habiéndose establecido recientemente la escuela española de inspección de trabajo y seguridad social,¹⁶⁴ acabándose de crear en marzo del 2013 la escuela nacional de inspección de trabajo en Brasil.¹⁶⁵

En Jordania se ha creado un centro nacional de Formación con apoyo de la OIT, que realiza actividades regulares de formación *ad hoc*, aunque no tiene una estructura programada de cursos, en forma de currículo permanente.

163. Creado en 1955, tiene como misión la formación inicial y continua de los agentes del Ministerio de Trabajo, incluyendo un programa específico para los inspectores <http://www.institut-formation.travail.gouv.fr/indexn.htm>

164. http://www.mtin.es/itss/web/Quienes_somos/Organigrama/Escuela_itss.html

165. PORTARIA No-366, del 13 de marzo del 2013.

En India, las tres inspecciones de trabajo (general, seguridad y salud, y minas) contemplan la formación de sus inspectores a través de cursos que realizan varios institutos laborales de formación a nivel central y estatal.¹⁶⁶ Estos centros de formación proporcionan diferentes currículos, sobre todo el curso de introducción para nuevos contratados.

En Bélgica, la formación se realiza también a través de convenios de colaboración con instituciones de formación y en instituciones estatales técnicas para los expertos con bagaje de ingeniería. Este es también el caso de HSE en el Reino Unido, que en colaboración con la Universidad de Warwick ha elaborado el programa de postgrado necesario para tener el estatus de inspector (véase *supra*). El programa se desarrolla en un periodo de cuatro años, incluyendo cuatro módulos básicos: evaluación de riesgos, higiene y salud ocupacional, conocimiento sobre negocios y estudios sobre competencias sociales.

Las entidades prestatarias de la formación son, como se ha venido señalando, de diversa naturaleza. En algunas regiones son los centros de administración pública nacionales los que coordinan la formación de inspectores, en particular la formación inicial, que es de carácter general para todos los funcionarios (es la fórmula habitual, por ejemplo, en los países de lengua francesa de África). En algunos países, esencialmente en algunos de Europa, en EE.UU., en Australia y en Brasil son las administraciones de trabajo las que facilitan la formación específica destinada en particular a los inspectores (puede ser impartida por servicios diferentes del propio ministerio a cargo de la inspección), aunque en general tienen apoyo de los servicios de administraciones públicas generales encargados de la formación de todos los funcionarios. Las universidades y centro técnicos son también importantes formadores en temas técnicos específicos, y prestan normalmente sus servicios a través de convenios específicos firmados con las administraciones o inspecciones.

En relación con los países no industrializados, es importante señalar la formación que prestan las organizaciones internacionales o las ONG en esta materia. También existen acuerdos de cooperación horizontal y programas transnacionales.

LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA INSPECTORES

En general, la formación de inspectores a nivel nacional carece de estructuración y programación, en la mayor parte de los países, y se focaliza en muchas ocasiones estrictamente en procesos de *on the job training* en lo relativo a la formación inicial. Esta situación es evidente en el África de habla inglesa, donde existe una carencia notable de un verdadero sistema articulado de formación, si bien países como África del Sur, con el apoyo de la OIT, están realizando enormes esfuerzos para, no sólo formar a los inspectores, sino para generar un programa permanente a través de formación de formadores en todo el país.

Incluso en los países en los que existe un plan de formación, este no siempre se revisa de forma periódica. En Europa, los planes y/o programas de formación son revisados en general con carácter anual,¹⁶⁷ al menos

166. A saber, VV Giri Institute en, Delhi y DGFASLI, en Mumbai y DG Mines, y a nivel de los Estados los centros de Gujarat, Tamil Nadu, Kerala y Maharashtra. Más información en http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_124029/index.htm

167. En los Países Bajos se revisa cada dos años y en Suecia no hay regla establecida, salvo para la formación inicial.

(en algunos países como Bulgaria o Alemania se revisa con cada cambio legislativo de competencia de la inspección), en lo relativo a la formación permanente. Estas revisiones son principalmente impulsadas por las campañas europeas en el marco del CARIT (Comité de Altos Responsables de Inspección de Trabajo).¹⁶⁸ En el resto del mundo la revisión se hace normalmente *ad hoc* y se suele centrar en la parte relativa a la formación inicial.

Es muy frecuente el desarrollo de formaciones específicas cuando se promulga una nueva legislación que debe ser aplicada por los inspectores o cuando se reforman los códigos de trabajo. Existen numerosos ejemplos en todas las regiones y la reforma puede ser en algunos casos, el motor para establecer un verdadero plan de formación.

Existen varios tipos de formación destinada a los inspectores, inicial, *permanente*, *ad hoc* y *en el trabajo* (normalmente unida a la inicial de forma complementaria).

La formación *ad hoc* está prevista en la mayor parte de países, así como los sistemas tutoriales o formaciones *“on the job”*; este tipo de formación incluso se establece determinando periodos de duración medios determinados. En efecto, en Europa varios países proporcionan formación en el trabajo con plazos preestablecidos. Este es el caso de Bulgaria (10 días), Chipre, República Checa (cuatro meses), Letonia (tres a seis meses), Eslovaquia (un año), España (50 horas por año y sistema de mentores tras la formación inicial). En China, cuatro días por año se dedican a formación en el trabajo y en América Latina es una práctica habitual bajo el sistema de tutores en países como Brasil (60 días) o Costa Rica (un año). Existe también formación en el trabajo en Malawi, Etiopía y Tanzania, formulada y diseñada sobre bases *ad hoc* y en algunos casos en función de que existan fondos de donantes internacionales que puedan sufragar los costos, como ha sido reconocido por Lesoto.

En los países árabes, la ausencia de sistemas de formación es también común, quedando reducida en algunos casos a tutorías ejercidas por los inspectores más antiguos (Yemen y Siria). No obstante, en Omán se ha destinado parte del presupuesto del Ministerio de la mano de obra a la formación, habiéndose habilitado un aula de formación moderna y equipada con ordenadores y útiles audiovisuales. Además, la formación se articula de forma sistemática y cubre temas técnicos y temas generales como lenguas o informática. En los Emiratos Árabes Unidos es la propia ley¹⁶⁹ la que establece las obligaciones de formación en temas concretos, como el examen de registros, la seguridad y salud y la legislación laboral, o los principios básicos de productividad y su conexión con las condiciones de trabajo.

En Australia, los inspectores de SST realizan su formación sobre la base de la existencia de un sistema de competencias nacionales para inspectores, cuya complejidad permite adquirir un diploma habilitador para ejercer el cargo. Un diploma avanzado puede también conseguirse siguiendo un curso de perfeccionamiento. Algunos países, como Francia o Reino Unido, han iniciado programas de formación a distancia de inspectores. En efecto HSE ha sido pionero en utilizar enfoques de formación a distancia utilizando análisis

de necesidades y resultados (*Regulator’s Development Need Analysis, RDNA*)¹⁷⁰ para utilizar de manera más efectiva la formación tanto en competencias profesionales como técnicas. Con objeto de atender la realidad lingüística del país, OSHA en Estados Unidos ha establecido algunos de sus cursos de formación en aula, en inglés y en español, de forma que atiendan a las necesidades de la población de origen latino.

FORMACIÓN INICIAL

En el África francófona, como se mencionó, la formación se realiza esencialmente en las escuelas de Administración Pública. En Camerún, la formación básica requerida se realiza en la Escuela Nacional de Administración y de la Magistratura, sección de trabajo, o en escuelas extranjeras o internacionales cuya lista establece el decreto 133/CAB/PR de 2 de junio de 1977. En el transcurso de su carrera, los inspectores del trabajo disfrutaban de una formación continua en forma de prácticas, seminarios o estudios universitarios, bajo los auspicios del Centro Regional Africano del Trabajo (CRADAT).

En la mayor parte de los países de la subregión¹⁷¹ existe formación inicial y continua, al menos en teoría, en los programas de la administración. La inicial está articulada de forma más orgánica y, según reconocen los propios países (Costa de Marfil, Gabón, Senegal, Chad) goza de un nivel satisfactorio para las funciones que los funcionarios de la administración de trabajo en general deben prestar. No obstante, esta parece insuficiente en lo que respecta a la función especializada que presta el inspector y en particular en lo relativo a los conocimientos jurídicos necesarios.

En Argelia se prevé, en los casos de promoción interna de funcionarios, una formación inicial¹⁷² especial, convirtiendo así a la formación en un medio privilegiado para la mejora de la carrera. La misma norma fija programas y cursos especiales de formación para ingresar a cualquiera de los puestos de inspector (inspector principal, inspector central o inspector divisionario). En Marruecos, los inspectores siguen una pasantía inicial de 12 meses en algunas de las delegaciones de empleo, pero no hay que olvidar que son contratados entre los egresados de la Escuela Nacional de Administración o el Instituto Superior de Administración Pública.

En Isla Mauricio, se les imparte una formación intensiva, teórica y práctica, en el seno de los diferentes servicios del ministerio que se encarga de la cartera laboral, así como, a algunos de ellos, en el Centro Internacional de Formación de la OIT.

En el África anglófona, la carencia general de programas de formación se manifiesta también en la formación inicial que queda normalmente reducida a cursos de introducción prestados por los departamentos encargados de la de función pública en general (por ejemplo en Etiopía o Tanzania¹⁷³). En Malawi, los inspectores reciben un curso de orientación por funcionarios del Ministerio.

168. En efecto, numerosos países, y en particular los europeos, prevén acciones para preparar a los formadores en torno a campañas específicas de inspección o en temas concretos. Las campañas de SST organizadas por el CARIT en cada presidencia son un ejemplo concreto.

169. Artículo 180, Ley Federal No. 8, 1980.

170. <http://www.hse.gov.uk/grip/index2.htm>

171. ILO Dialogue. Auvergnon, Philippe; Laviolette, Sandrine; Oumarou, Moussa. Op cit. Les fonctions assurées par des inspecteurs et contrôleurs du travail ... 15, pp. 63-66.

172. Decreto no 91/44, del 16 de febrero de 1991.

173. Para más información, véanse las auditorías de inspección realizadas por la OIT respectivamente en Etiopía, 2009, http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_119248/index.htm y Tanzania, 2010, http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_144184/index.htm.

En los Emiratos Árabes Unidos, a los inspectores se les imparten cursos de introducción al funcionamiento de la administración de trabajo en general. Además reciben formación práctica a través de tutorías a cargo de un inspector sénior. En los primeros tres meses de su contrato reciben una formación especial en legislación laboral, procedimiento criminal y técnicas de redacción, comunicación y manejo de tiempo, así como en seguridad y salud en el trabajo. Parte de esta formación se realiza en coordinación con la Oficina del Fiscal general. En Líbano existe, pero no de forma sistemática, una formación inicial sobre los principales temas legales y sobre las obligaciones del funcionario público. En Omán, el Ministerio, con apoyo de la OIT, ha puesto en marcha un programa de formación de los nuevos contratados en el que se incluyen temas técnicos y legislación e informática. Este nuevo programa completa la general e insuficiente formación dada a los funcionarios públicos. En Jordania, desde el 2006, los inspectores recién contratados no pueden realizar visitas si no han recibido una formación sistemática (que combina formación teórica y práctica) de al menos seis meses, según la metodología establecida por el Ministerio de Trabajo.

En Asia, por ejemplo, se prevén curso de formación inicial en el caso de Vietnam (para concursos externos e internos) y en Indonesia, donde los inspectores, tras su contratación, deben ser formados en el centro de Formación y Educación en el Ministerio de Trabajo con un programa específicamente elaborado. En China, la formación se inicia con la inclusión de los nuevos inspectores en el programa de formación de funcionarios públicos. En cuanto a la duración de la capacitación inicial, los inspectores de SST reciben un mes de formación y los de trabajo tres meses.

En Australia se han previsto cursos iniciales para las dos inspecciones (*COMCARE* y *Fair Work Inspectors*) cubriendo entre otros temas, formación sobre las principales normas a aplicar y las diferentes competencias necesarias para realizar las inspecciones. En Nueva Zelanda, el periodo inicial de formación es de seis a 12 meses, combinando cursos prácticos y formación teórica.

En Europa son diferentes los sistemas de formación en función de la reglamentación interna y los proveedores que las prestan. En Austria, según la ordenanza BGBL 670/1990, la formación inicial de los inspectores del trabajo se completa con diferentes formaciones complementaria, que son previas a su nominación oficial para el puesto: una formación sistemática en grupo en el lugar de trabajo en su ámbito específico de actividad (4 a 6 semanas); una formación práctica individual en el terreno (3 a 8 meses en función de la especialidad del inspector); cursos básicos y especializados (3 a 5 semanas) y un curso para preparar el examen final (8 semanas). Esta formación se prolonga por dos años e incluye temas legales, principios de SST, condiciones de trabajo y métodos y procedimientos de inspección.

En Bélgica, con arreglo al Real Decreto del 20 de septiembre de 1963 sobre la formación profesional de los agentes del Ministerio de Asuntos Sociales, los inspectores principiantes efectúan una pasantía de 12 meses, que incluye cursos, conferencias y una revisión de los conocimientos para preparar el examen final que les habilita como inspectores. En los Países Bajos, los inspectores reciben formación continua en sus dos primeros años (son inspectores en prácticas) y solo después de dicho periodo se convierten en funcionario estables.

En Chipre, los inspectores son formados por un periodo de seis meses. El programa se prepara y organiza por el Centro de Formación de SST, e incluye formación teórica y práctica, continuándose posteriormente por una formación práctica en el trabajo. En Grecia, los inspectores reciben una formación inicial de tres semanas, consistente en un seminario teórico de dos semanas y una semana de prácticas. Al final de la

pasantía los inspectores deben redactar un pequeño estudio sobre un tema relacionado con la legislación laboral. En Hungría, la Inspección estableció un sistema estandarizado de formación preliminar para preparar el examen, que permite la contratación como inspector y que combina los estudios del aspirante en los temas del programa objeto del examen y un programa de tutoría.

En Dinamarca, los nuevos inspectores del trabajo deben seguir un programa de formación específico, que comprende un curso de veintiséis días de introducción general a la organización y funciones de la Autoridad Nacional del Medio Ambiente de Trabajo y a la legislación aplicable, y una formación específica sobre los conocimientos básicos relativos a la problemática del medio ambiente de trabajo. El programa se completa por un año de trabajo tutorado por mentores (inspectores en funciones) que realizan evaluaciones continuas de la prestación. En Letonia, cuando los nuevos inspectores entran en servicio reciben una formación complementaria de 240 horas. En Estonia, los nuevos inspectores realizan una formación de seis meses que sirve de periodo de prueba. Superados los seis meses son asignados por seis meses más a un inspector sénior que realiza su tutoría. En Bulgaria, la autoridad central (GLI EA) aprobó un programa en el 2008 para la formación de nuevos contratados, inspectores de trabajo y juristas compuesto de nueve módulos técnicos.

En el Reino Unido, además de un diploma inicial, todos los inspectores de seguridad y salud en el trabajo siguen una formación complementaria durante dos años bajo la supervisión de inspectores experimentados. Dicha formación comprende cursos teóricos especializados para que obtengan un diploma superior en seguridad y salud en el trabajo. Además, tienen que recibir una formación en el transcurso de su carrera para consolidar sus competencias. Los que trabajan en la agricultura reciben una enseñanza especializada a fin de que puedan conocer mejor este sector y sus riesgos específicos. Es importante señalar que desde el 2006 ha habido un cambio sustantivo en el sistema de formación del Reino Unido; cada nuevo especialista tiene un programa de formación específicamente diseñado individualmente para sus necesidades, en consulta con su supervisor directo y el Especialista de Desarrollo de HSE (puesto específico y de reciente creación) que asegura la calidad y el desarrollo de la formación.

En Francia, el personal asignado a los cuerpos de inspección sigue una formación inicial de 18 meses en el caso de los inspectores (15 de formación general y tres más a efectuar en los tres años siguientes a su titularización como inspectores) y de 12 en el de los controladores.¹⁷⁴ La formación se imparte y se coordina por el *INTEFP*.

Fruto de la nueva ley del 2007, sobre la formación continua para los funcionarios del Estado, desde el 2009 se inició en Francia un proceso de reforma de la formación inicial que se concretó y empezó a ejecutarse en el otoño del 2010. El nuevo sistema sigue fundamentándose en los principios tradicionales de la formación de inspectores, pero utiliza un nuevo sistema de evaluación individual y un nuevo sistema de acompañamiento descentralizado de la formación con el apoyo de DAGEMO (*Direction de l'administration générale et de la modernisation des services*). Así mismo, en la formación inicial se ha previsto una práctica de tres meses “en el trabajo” y una pasantía en otro país europeo de un mes.

174. Para los controladores, la formación lectiva en el INTEFP es de 19 semanas.

En Polonia, en el 2009 se introdujo un nuevo currículo de formación inicial de inspectores con cinco meses de formación teórica y práctica (que termina con un examen). La formación se estructura en torno a cuatro módulos (procedimientos administrativos y métodos de inspección: 121 horas; derecho del trabajo: 265 horas; seguridad y salud: 262 horas y, sicología y comportamientos de los inspectores: 52 horas). Para impartir la formación se utilizan expertos internos y externos (poder judicial, universidades, centros de investigación y otras agencias públicas). Todos los cursos se evalúan por los participantes.

Italia establece cuatro meses mínimos de formación inicial para los inspectores, que incluye formación tanto teórica como pasantías. En Portugal, la formación inicial es de un año, que comprende una fase teórica de cuatro meses y una fase práctica de tutoría en una unidad local. Esta formación concluye con un documento final de relatoría de la formación. En España, la formación inicial es de 400 horas, seguidas de una tutoría en el trabajo que se imparten bajo la dirección y organización de la Escuela de formación de inspectores (véase supra).

En Albania se prevén tres meses de curso de orientación para todo nuevo funcionario, incluidos los inspectores. En Montenegro, la formación de inspectores se limita a dos meses de tutoría en el trabajo. En Lituania el programa de formación básico de los inspectores prevé una formación de entre 290 horas y 420 horas (combinando formación teórica y práctica) dependiendo del bagaje y la competencia de los inspectores (generales, SST).

En América Latina también existen diferentes enfoques. En Honduras, una vez que entra en servicio el inspector del trabajo, su formación se ve reforzada, entre otras cosas, por una formación teórica y práctica bajo la supervisión de inspectores del trabajo con experiencia, una jornada de formación profesional sobre la técnica de investigación, y seminarios. En Costa Rica reciben una orientación de carácter informal y reciben una formación práctica en el trabajo durante seis meses antes de iniciar sus funciones de forma oficial. En Brasil se realiza un curso de formación inicial de 90 días, seguido de dos meses de tutoría en el trabajo. En El Salvador se realiza un programa de formación inicial apoyado por la cooperación internacional, habiéndose, así mismo, puesto en marcha un diplomado de relaciones laborales que sirve para completar la formación de todos los inspectores. En Nicaragua, la Dirección General de Trabajo realiza también un programa de capacitación inicial.

En Estados Unidos los inspectores adscritos a OSHA son formados en temas de normas técnicas y, en general en los diferentes aspectos de la puesta en práctica. La formación se imparte en los diferentes centros estatales por todo el país. No obstante y como ya se indicó, existen algunos cursos en línea en español.

FORMACIÓN CONTINUA Y *AD HOC*

Para desempeñar las diversas funciones de la inspección del trabajo es necesario tener conocimientos suficientes de diferentes ámbitos del derecho, la economía y las ciencias sociales, así como sobre las ramas técnicas sobre las que deben efectuarse controles y dar consejos e información a los empleadores y a los trabajadores. Este es un proceso continuo. Además, el número de competencias que se requieren de los inspectores es cada vez mayor y más complejo. No cabe duda de que en numerosos países es necesario dominar los útiles informáticos, cada vez más perfeccionados y eficaces, para gestionar y aprovechar los datos estadísticos necesarios para el buen funcionamiento de los sistemas de inspección.

En el período comprendido entre la adopción de los dos convenios sobre inspección de la OIT de 1947 y 1969, se puso de manifiesto que una formación básica inicial, por muy reforzada que estuviese por una formación complementaria durante un período de prueba, no bastaba para garantizar el mantenimiento de las competencias necesarias a fin de permitir a los inspectores del trabajo realizar con eficacia un trabajo cada vez más complejo. La evolución de la tecnología y de los métodos de trabajo en todos los sectores de la economía se ha visto acompañada de progresos constantes en el conocimiento del impacto de estos factores en la seguridad y salud en el trabajo, y en lo que respecta a la productividad en el trabajo. De esta forma, quedó clara la necesidad de que los inspectores recibiesen formación complementaria a lo largo de su vida laboral. Ello redundó en la adopción de las disposiciones legislativas nacionales pertinentes, así como, a nivel internacional, en la adopción del artículo 9, párrafo 3, del Convenio 129, en cuya virtud los inspectores del trabajo, además de recibir la formación adecuada para el desempeño de sus funciones ya prevista en el artículo 7, párrafo 3, del Convenio 81, deberán beneficiar de la adopción de medidas encaminadas a proporcionarles formación complementaria apropiada en su trabajo.

Desde entonces, son varios los países que con mayor o menor envergadura y medios han puesto en aplicación un plan o programa nacional de formación de inspectores, con elementos y currículos diferentes y adaptados a las necesidades de las inspecciones (temáticas y organizativas). No obstante, el número de países que, sin bien no realizan cursos de formación o actualización, o que no articulan de forma coherente y conforme a un análisis de necesidades la capacitación de los inspectores, es aún elevado.

En algunos países, la formación de los inspectores se realiza por instituciones técnicas que forman sobre un tema concreto (normalmente SST) a cualquiera de los que pueden ser sus usuarios. Este es el caso de OSHA en Estados Unidos, que cuenta con un instituto de formación en seguridad y salud (con centros estatales) que imparte cursos para inspectores estatales o federales, consultores, otras agencias y al sector privado.¹⁷⁵

En el África francófona, si bien se prevén sistemas de formación inicial (el derecho a la formación continua se establece en todas las legislaciones) (véase *supra*), no existen en la práctica. Sin embargo, hay mecanismos permanentes de formación, accesibles a los inspectores y controladores. En algunos países¹⁷⁶ como en Gabón se menciona la posibilidad de realizar “*recyclage*” y pasantías verticales y horizontales. En Mali existe formalmente un plan de formación de todos los agentes de la administración, que debe ser elaborado por cada unidad o programa en relación con el servicio prestado; sin embargo, no se tienen datos de su puesta en práctica.

La mayor parte de la formación continua se realiza a través de acuerdos de cooperación con países donantes (en particular Francia) y se desarrolla en las escuelas nacionales de formación de la administración pública de los diferentes países.

En el África de habla inglesa, la inexistencia de programas de formación continua es la tónica general, aunque existen cursos *ad hoc* sobre temas concretos, en función de fondos internacionales y programas

175. Véase <http://www.osha.gov/dte/oti/index.html>.

176. Véase Auvergnon, Laviolette, Oumarou. Op. cit.

específicos. Países como Etiopía o Suazilandia han impartido cursos para inspectores en temas de VIH/SIDA, y algunos países han desarrollado cursos de formación en materia de trabajo infantil.

En Kenia, a los inspectores se les alienta a recibir formación externa en instituciones especializadas a sus expensas, pero con una cierta subvención del Ministerio. En Lesoto la formación es externa, a través de becas financiadas por el Gobierno o por fondos internacionales.

En América Latina, salvo en los casos de Brasil, Chile o República Dominicana no existen programas de formación permanente (salvo los dados en general a los funcionarios por las instituciones o ministerios encargados en general de las administraciones públicas). En estos dos países se desarrolla el programa anual de cursos para inspectores sobre temas específicos, en general de actualización y de temas técnicos. Los demás países realizan su formación en función de la existencia de medios y recursos disponibles, y normalmente ligada a la promulgación de nuevas reglas o normas que los inspectores deben aplicar. No obstante, son numerosos los países que han iniciado recientemente procesos para confirmar estos programas. Este es el caso de Colombia, el Salvador, Honduras o Perú.

En Asia, la inexistencia de programas de formación es la tónica general realizándose formación *ad hoc* sobre temas concretos en función de fondos, y especialistas y pedagogos disponibles. La formación *ad hoc* prestada por los propios ministerios o inspecciones es muy limitada y no sobrepasa la media de 10 días por año. En el caso de países con institutos de formación generales como India (véase *supra*), los acuerdos para realizar formaciones técnicas específicas permiten alcanzar algunos objetivos.

Solo en el caso de Jordania y de Omán en los países árabes existen atisbos de programas de formación, aunque puede calificarse de formación *ad hoc*. La formación impartida se centra más en la formación inicial (no hay que olvidar que se trata de “nuevas inspecciones”).

Sin duda el mayor desarrollo de la formación continua se encuentra en Europa, y particularmente en determinados países de la UE. Si bien muchos cuentan con programas de formación y revisión de conocimientos obligatorios (además de cursos voluntarios de diverso ámbito), pocos son los países con un verdadero análisis de las necesidades de formación a la hora de planificar el plan anual de cursos.

En los Países Bajos, el programa de formación es intensivo y requiere en algunos casos exámenes de validación de los conocimientos adquiridos. En efecto, para ejercer sus poderes de investigación en casos criminales necesitan, como se mencionó, de un diploma emitido por el Ministerio de Justicia, que debe ser validado cada cinco años (con un examen). Los cursos de formación continua de la inspección son obligatorios y son realizados y organizado por una “Academia” que es parte del Ministerio en colaboración con la autoridad central de inspección.

En Dinamarca se ha establecido un sistema de evaluación de necesidades anual, basado en entrevistas individuales (llamado el ciclo anual de competencia), que sirve para planificar las necesidades individuales y colectivas. Existen igualmente programas individuales para funciones especializadas (el llamado programa de talentos) que permite adquirir formación avanzada en temas de seguridad y salud. La formación se presta por entidades externas y especialistas de la autoridad de seguridad y salud.

En Irlanda, la autoridad central opera en temas de formación dentro del marco del Sistema de Evaluación,

desarrollo y gestión para todo el personal de la administración que incluye la identificación de las necesidades de formación individuales. Los programas de formación incluyen cursos específicos, dentro y fuera de la Autoridad de Seguridad y Salud. Igualmente se diseñan “briefing” técnicos y cursos para los inspectores involucrados en campañas específicas, y que son en general impartidos por inspectores experimentados y formados.

En Suecia se realiza igualmente un análisis de necesidades de formación y que sirve para desarrollar un plan anual. La mayor parte de la formación desde el 2008 ha sido dedicada a “social skills”, en particular a desarrollar liderazgo, trabajo en equipo y estándares de calidad. En el Reino Unido el sistema de evaluación se realiza en línea por cada inspector (el RDNA mencionado), y sirve para determinar un programa de formación, así como para establecer criterios de seguimiento del mismo. La existencia de material informático (*Guidance for Regulators of Information Point. GRIP*) permite la formación en línea y para aquellas competencias no previstas en el GRIP se desarrollan cursos específicos.

En Polonia se redacta un plan anual de formación sobre la base de una evaluación previa, impartándose los cursos mayoritariamente en el centro de formación de Wroclaw. El currículo abarca tanto temas técnicos como temas de deontología, procedimiento informático.

En Austria se combinan conferencias generales con seminarios especializados en temas de SST. Con frecuencia agencias colaboradoras como la Agencia General de Seguros de Accidentes (AUVA) organizan seminarios de formación e información sobre temas específicos. Similar programa se realiza en la República Checa, donde se imparten cursos especializados de SST con el apoyo de organizaciones públicas y privadas. Cursos sobre visita de inspección y sistemas de desarrollo personal se incluyen en el programa y se imparten por la autoridad central.

En Bulgaria, la autoridad central de inspección con el apoyo del proyecto “Crear capacidad institucional en el Ministerio de Trabajo y política social” de la UE, ha realizado cursos de formación técnicos y de mejora de las capacidades de comunicación escrita. En otros países, proyectos y programas específicos también financiados por la Unión Europea, son claves en el desarrollo de los planes de formación (por ejemplo en Estonia, el Programa mejora de la Calidad de la Vida laboral). Italia igualmente utiliza fondos del Fondo Social Europeo para desarrollar la formación de inspectores. El método utilizado para alcanzar mayor número de inspectores fue la formación de formadores y más de 3.000 inspectores fueron formados en legislación y procedimientos sancionadores en el 2008. La formación se presta por la autoridad central en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos y Temas generales, según se prevé en el art. 18 del Decreto legislativo 124/04, colaborando con otros ministerios y agencias en la formación para temas específicos, como el caso del tráfico de personas.

En los países bálticos, por ejemplo en Letonia, se elabora un programa anual de formación con módulo específico, complementado con cursos en la escuela de Administración Pública. Igualmente se becan inspectores para seguir estudios superiores especializados y lenguas. Con fondos europeos se ha desarrollado un plan de recursos humanos para la inspección en el 2009, formando funcionarios en la planificación y en la evaluación. En Lituania existe también una estrategia trienal de formación de funcionarios públicos con objetivos estratégicos que contemplan temas técnicos, ética, comunicación oral y escrita, etc. Los planes anuales deben redactarse en función de dicha estrategia y del presupuesto.

En Francia, el proceso de formación se basa en programas de desarrollo de recursos humanos de carácter trienal, incluyendo cursos en el INTEFP y cursos descentralizados. El programa de cursos cubre temas técnicos, de gestión, nueva legislación, derecho comunitario e incluso formación de formadores en temas determinados. Además se ha puesto en práctica desde el 2020 un curso de tres meses con tutores a distancia, sobre la base de una nueva fórmula de evaluación de las necesidades individuales de formación.

En Portugal, en el 2009, la Autoridad de Condiciones de Trabajo (ACT), que establece un plan anual de formación continua, realizó 18 cursos de actualización y seminarios sobre diferentes temas técnicos y sobre la nueva legislación.

En algunos países como Suecia, los recortes presupuestarios en la inspección han repercutido en los planes de formación, que se han visto debilitados de forma indirecta desde el 2009.

CAPÍTULO 6. LOS RETOS Y TENDENCIAS

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA MEJORAR LA EFICACIA DEL SERVICIO PÚBLICO

En los últimos treinta años, la introducción generalizada de sistemas de computación y la expansión de Internet, así como el desarrollo de las comunicaciones móviles han transformado el modo en que las administraciones y las inspecciones del trabajo gestionan y prestan sus servicios. Expresiones como «e-gobierno», «gobierno electrónico» o «gobierno digital», e incluso «gobierno móvil», son ahora de uso común para hacer referencia a la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación (desde ahora TIC) con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión y los servicios del sector público. La aplicación y el uso de estas tecnologías mejoran la transparencia del servicio, evitando posibles faltas deontológicas, conllevan a medio plazo ahorro de costos (véase *infra*) y proporcionan mayores oportunidades de participación ciudadana en la gobernanza democrática.¹⁷⁷

El uso de las TIC ha mejorado los sistemas de inspección del trabajo de forma evidente.¹⁷⁸ Internet, en particular, facilita las tareas de educación, formación, información, sensibilización y difusión, así como hace más transparente y participativo, a través de plataformas, preguntas frecuentes y correos interactivos, el servicio de inspección. La existencia de in box donde puedan enviarse quejas, formularse preguntas o evacuarse consultas, elimina la sobrecarga de los servicios de asistencia al público y permite una mejor gestión de las demandas. Además, los programas informáticos pueden también mejorar la recopilación y el análisis de los datos relativos al mercado de trabajo y de los registros administrativos propios de la inspección del trabajo,¹⁷⁹ reforzando así la base objetiva para la formulación, programación y evaluación de las acciones y programas de inspección. No cabe duda que las nuevas tecnologías ofrecen un enorme potencial para acelerar y personalizar la prestación de servicios, al eliminar barreras de comunicación y distancias.

No obstante todos sus beneficios potenciales, establecer y mantener un sistema de TIC puede resultar una inversión costosa tanto en términos de equipo como de personal técnico. Además, los gobiernos deben tener en cuenta la necesidad de actualizar o reemplazar periódicamente el equipo y los programas informáticos obsoletos, y contar con medios para cubrir gastos de uso, tales como mantenimiento técnico continuado, e

177. Véase A. Pavlichev y G. Garson (eds.): Digital government: Principles and best practices (Hershey, Pennsylvania, Idea Group Publishing), 2004.

178. Véase Fellows, J. The role of new technologies in the management and delivery of labour administration and inspection services (Ginebra, OIT, en vías de publicación).

179. El proyecto de la OIT titulado «Verificación del cumplimiento de las recomendaciones del Libro Blanco en Centroamérica y República Dominicana» está facilitando la mejora de los registros en Costa Rica (actualización de los registros de casos de inspección del trabajo) y en Honduras (organización de los casos de los tribunales del trabajo y mejora de los procedimientos).

incluso electricidad, tinta, papel y otros. A largo plazo, se ha comprobado que estas inversiones aumentan la productividad de forma significativa, reducen los costos de comunicación interna y externa, y permiten una asignación y un control de los recursos más preciso. La utilización de TIC permite, así mismo, ampliar la cobertura geográfica de los servicios de la inspección del trabajo llevándola a los lugares más distantes, sin abrir nuevas oficinas de atención que pueden llevar más del gasto evidente a la dispersión del servicio.

En Europa el uso de las tecnologías es común en las inspecciones, este es el caso, por ejemplo, del SITERE francés. Se trata de una red informática interna creada en el 2.000 por el Ministerio de Trabajo, cuyas funciones principales son facilitar las inspecciones, proporcionar recursos documentales y permitir el intercambio de información. En la actualidad, esta intranet contiene unos 3.000 documentos preparados por las autoridades centrales y locales, demostrando ser una herramienta útil para la labor cotidiana de los inspectores del trabajo. La interfaz principal y elemento central del sistema, CAP SITERE, permite a los inspectores registrar toda la información relacionada con las reuniones internas, así como los datos recabados durante las visitas de inspección. Los inspectores pueden controlar el registro de inspección de una determinada empresa, formular planes de acción y elaborar cuadros estadísticos relativos a las inspecciones, que se utilizan después para preparar informes anuales. El sitio proporciona otras aplicaciones prácticas para sus usuarios. Este es el caso de Rédac, que permite a los inspectores telecargar documentos en el sistema para registrar sus inspecciones. O *Madeira* permite a los particulares buscar y compartir información sobre maquinaria peligrosa o ilegal.¹⁸⁰

En España, el proyecto LINCE se inició en el 2004, con el fin de dar una respuesta adecuada a los sistemas de información de la inspección, proporcionando la información necesaria para su dirección y gestión, tanto en lo relativo al trabajo realizado por inspectores y subinspectores, como desde el punto de vista del usuario dando una respuesta rápida a sus demandas. Para ello se desarrolló la aplicación INTEGRA, que contiene varios subsistemas que dan soporte a la programación y campañas, proporciona la legislación y los criterios técnicos a utilizar en las actuaciones inspectoras, permite el seguimiento de actas de inspección en vía administrativa y contencioso-administrativa, incluyendo los distintos trámites asociados, así como facilita la evaluación y control de los resultados obtenidos, mediante la creación de informes que permitan explotar la información relativa a la actividad de la Inspección, facilitando la evaluación del grado de eficacia de la actuación inspectora y, por tanto, la introducción de mejoras y ajustes dentro de las líneas principales de actuación de la inspección. Por último INTEGRA, considerando la gestión de la inspección de datos muy sensibles, como accidentes laborales o infracciones a la seguridad social, incorpora un módulo de gestión de acceso y seguridad que permite el tratamiento común de estos aspectos.¹⁸¹

En Grecia, la Secretaria Ejecutiva encargada de la inspección está inmersa, hasta marzo del 2013, en un proyecto financiado por la cooperación con la UE llamado *Systemic Intervention 7*. El proyecto de carácter amplio, el cual busca crear un sistema global de información que incluya todos los métodos e instrumentos de la inspección griega, creando un nuevo perfil y formando al personal en su utilización. El portal sirve además para permitir a los usuarios enviar informaciones debidas por ley en materia de contratos, El

sistema igualmente permitirá ingresar a las bases de datos de la seguridad social y de los servicios de empleo a través de una aplicación especial.¹⁸²

Las TIC pueden también utilizarse para mejorar los sistemas de gestión interna de las instituciones públicas, integrando todos los procesos de programación y presupuesto de cada oficina, y pueden ayudar de forma conveniente a atender de forma coherente y coordinada los servicios de las unidades centralizadas y descentralizadas. Por ejemplo, la automatización en la atribución de tareas, no sólo mejora la productividad sino que ahorra costo, se incrementa la fiabilidad en la acción inspectora, al fijar criterios aleatorios de atribución de los casos. Dinamarca ha establecido un sistema muy sofisticado (aún en fase piloto) de atribución de casos y visitas por vía de un programa informático que incluye itinerarios, sistemas de compensación de transporte, información necesaria y otros.

En la misma línea, México, y para eliminar márgenes de discrecionalidad en las visitas, se ha establecido un sistema computarizado aleatorio de selección de inspectores a realizar las inspecciones, salvo en casos que requieran especialización concreta, como por ejemplo las diligencias sobre participación en las utilidades de las empresas, la investigación de accidentes del trabajo y recipientes sujetos a presión o la inspección de los generadores de vapor o calderas, entre otros. Este sistema se aplica también a la selección de los centros de trabajo a inspeccionar, determinado mediante turnos. La atribución final es verificada por órganos de control interno (Contraloría Interna de la Secretaría de Trabajo y Prevención Social) y eventualmente por las autoridades del trabajo.

En el terreno de los recursos humanos, las TIC no sólo mejoran el mantenimiento de los archivos, sino que además crean posibilidades de aplicar enfoques de formación innovadores, entre ellos el aprendizaje a distancia o el desarrollo profesional auto gestionado (véase *supra*, el caso de Francia y Reino Unido). En Bélgica, por ejemplo, el Servicio Público Federal de Empleo, Trabajo y Diálogo Social está construyendo una red informática para la investigación en materia de discriminación en el trabajo que se utilizará concretamente para formar a inspectores del trabajo en la detección y tratamiento de tales casos. Las TICs también pueden facilitar el teletrabajo, permitiendo al personal compaginar mejor las responsabilidades profesionales y familiares sin que ello afecte a su productividad, sistema cada vez más utilizado dada la escasez de espacios, los costos de los locales y la especial naturaleza de la función inspectora. Inspecciones como la danesa utilizan el teletrabajo y el *“open space”* en los tres centros regionales como forma organizativa. La inspección danesa, basa igualmente su sistema organizativo en este tipo de funcionamiento abierto con un apoyo extenso de TICs para cada inspector (PDA, tableta, teléfono móvil, cámaras, programas informáticos adaptados al individuo y a la tarea, y otros).

La tecnología de la información es una herramienta eficaz para mejorar la coordinación entre las instituciones de la administración del trabajo. Las redes de área local y las plataformas de intranet pueden también facilitar el intercambio de información entre los responsables de la administración del trabajo, así como entre los órganos públicos pertinentes como las inspecciones del trabajo, las autoridades fiscales o las administraciones de la seguridad social (por ejemplo, mediante acceso compartido a los registros relativos

180. Ministerio de Trabajo, Relaciones Sociales, Familia, Solidaridad y Asuntos Urbanos, Francia: L'Inspection du travail en France en 2008, Informe preparado en aplicación de los artículos 20 y 21 del Convenio 81 de la OIT.

181. <http://www.revista-ays.com/DocsNum04/PersAAPP/Pilar.pdf>

182. October 15, 2012.

a los lugares de trabajo). En España, por ejemplo, se está estudiando una propuesta legislativa con el fin de proporcionar una base jurídica para un sistema de información unificado e integrado entre la inspección del trabajo y las instituciones de seguridad social. Las posibilidades que ofrecen estas herramientas para la constitución de redes sociales también pueden aprovecharse para promover espacios virtuales de colaboración profesional, al tiempo que se construye una comunidad interactiva en línea, lo cual fomenta mayores niveles de interacción profesional y puede incluso contribuir a mejorar el sentimiento de identidad y comunitario de una institución. El uso de redes sociales (Facebook, Twitter y otras) es también una herramienta de difusión. Varios ministerios e inspecciones utilizan el sistema, para compartir sus informaciones; es el caso de los ministerios de Haití, El Salvador y Panamá.

En Argentina, el 2 de marzo del 2004 fue sancionada la Ley 25.877 por medio de la cual se creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS). Este sistema, parte integrad del plan nacional contra el trabajo no registrado, surgió como una respuesta frente al elevado índice de trabajo no registrado en el empleo asalariado, con los perjuicios que acarrea tanto en la situación de los trabajadores y empleadores como en la financiación de las prestaciones sociales.

La ejecución operativa del plan se viene realizando de manera descentralizada, siendo las 36 Delegaciones Regionales del MTE y SS distribuidas en todo el país y la Dirección de Inspección Federal, con jurisdicción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las encargadas de llevar a cabo la fiscalización. Para ello se entregaron *netbooks* a los inspectores y se diseñó un plan informático que permite en la etapa de planificación, la selección descentralizada de empleadores a fiscalizar, y facilita en el momento en que se efectúa la verificación del cumplimiento de la normativa socio laboral por parte de los mismos, que los agentes intervinientes procedan a realizar un cruzamiento de las bases de datos con que cuenta la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), todo ello a través del enlace directo entre las distintas dependencias distribuidas en todo el territorio nacional.

La adopción de nuevas tecnologías para la inspección del trabajo sigue siendo extremadamente desigual entre países con diferentes niveles de desarrollo económico. En los países en desarrollo, el problema que representa introducir nuevas tecnologías en los métodos de trabajo suele verse exacerbado por la falta de recursos financieros y una infraestructura de TIC poco desarrollada, sumado a la falta de expertos técnicos y al bajo nivel de alfabetización de la población adulta.¹⁸³ En algunos casos, una evaluación realista de las capacidades tecnológicas de estos países conduce a pensar que realizar reformas administrativas básicas y poco onerosas es más conveniente que una inversión ambiciosa en TIC.¹⁸⁴ Por otro lado, y en respuesta a la crisis financiera y económica, los gobiernos han elaborado nuevas herramientas de Gobierno electrónico, ampliado las iniciativas existentes, y reorientado o mejorado sus servicios en general.¹⁸⁵

No obstante lo anterior, existen ejemplos simples y eficaces que ilustran cómo implantar eficientemente unas TIC adaptadas al nivel de desarrollo tecnológico de un determinado país. Por ejemplo, los teléfonos

móviles, cuyo uso se está generalizando en las economías emergentes y en el mundo en desarrollo,¹⁸⁶ pueden mejorar sustancialmente la comunicación entre los proveedores de servicios y sus clientes, así como entre los responsables de la administración del trabajo y su personal, que puede encontrarse trabajando a distancia, en el terreno. En Kenia, el Fondo Nacional de Seguridad Social está estudiando la posibilidad de utilizar teléfonos móviles como medio para registrar a los trabajadores de las pequeñas empresas y las microempresas y comunicarse periódicamente con ellos.¹⁸⁷ La experiencia de Lesoto muestra, asimismo, que los teléfonos móviles pueden utilizarse para abonar las prestaciones de protección social de forma segura, garantizando con ello una distribución eficaz a los destinatarios y reduciendo el riesgo de corrupción y de malversación.¹⁸⁸ Similares experiencia son aplicadas en los países del Golfo, en particular en la EAU, en lo que respecta a los llamados inspectores de salarios.

En cuanto a las funciones de información y formación, la utilización de nuevas tecnologías es cada día más evidente. En América Latina, algunos países han comenzado también a desarrollar la difusión de sus actividades y funciones a través de páginas web, servicios telefónicos y otros. Ejemplos de esta tendencia se encuentran en Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, donde se informa públicamente de las diversas ofertas de servicios prestados, de las normas legales y de la jurisprudencia administrativa, así como se prevén diferentes sistemas de información diaria para el público. Los países de Centroamérica y con el apoyo de la cooperación técnica, fruto de los Tratados de Libre Comercio, han desarrollado completas páginas web con distinta información sobre el tema.

En México reviste especial interés el ya mencionado programa Declare (Declaración laboral electrónica) cuyos objetivos generales buscan la difusión de la normatividad laboral, a través de una biblioteca virtual, que asesora al usuario, fomentando la confianza en la autoridad laboral. Además, este se completa con el programa de autogestión en seguridad, que provee asesoría a las empresas a través de la implicación conjunta de trabajadores y empleadores, con el fin de lograr centros de trabajo higiénicos y seguros.

En República Dominicana, la Secretaría de Estado de Trabajo cuenta con un sistema de manejo de casos, y un registro de las Inspecciones de Trabajo, denominado Sistema Integrado de Trabajo (SIT). El SIT cuenta con cinco módulos: la plataforma, que da soporte a las tareas de atención al público y al registro de las informaciones y denuncias recibidas por los Inspectores de Trabajo, el módulo de inspección (que permite comprobar la legislación), el módulo que incluye las planillas, un módulo por correspondencia y uno para uso empresarial.

Así mismo, en Costa Rica se ha desarrollado el Sistema de Información Laboral y Administración de Casos (SILAC), que recoge datos básicos para la inspección, tales como la cantidad de empresas que se ponen al día después de la primera visita de inspección, los sectores donde se da la mayor incidencia de incumplimiento de los salarios mínimos, las poblaciones más afectadas por este tipo de infracciones, entre otros. Sistemas similares se están desarrollando en El Salvador y Honduras.

183. Véase Ndou, E-government for developing countries: Opportunities and challenges, en *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 2004 (vol. 18), en URL: www.ejisdc.org

184. Por ejemplo, las auditorías de la OIT han puesto de manifiesto que las simples mejoras de los sistemas físicos de archivo de documentos (por ejemplo, mediante el uso de armarios en lugar de apilar documentos en el suelo) podrían ser un medio asequible de mejorar la organización y la accesibilidad de registros importantes.

185. Naciones Unidas, *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* (Nueva York, 2010).

186. La tecnología móvil ya ha sido adoptada por los Gobiernos de países como Bangladesh, Filipinas, Kenia, Nigeria y Uganda, para prestar una variedad de servicios en los ámbitos de la agricultura, la salud, la educación y el saneamiento. Véase J. Fellows. *The Role of New Technologies*. Op. cit.

187. OIT, *Kenya Labour Administration and Inspection Needs Assessment Audit*, abril del 2010.

188. Véase K. Vincent, y N. Freeland, «Upwardly mobile: The potential to deliver social protection by cell phone-Lessons from Lesotho», en J. S. Pettersson (ed.), *Proceedings of the 1st International Conference on M4D Mobile Communication Technology for Development*, 11-12 de diciembre del 2008, Universidad de Karlstad, Suecia.

En el estado indio de Maharashtra, el Departamento de Trabajo está colaborando con una empresa india de servicios de TI y con bancos locales para crear un nuevo sistema de gestión del trabajo. Este sistema, basado en Internet, se ha concebido para mejorar los mecanismos y procedimientos en el ámbito laboral, mediante la compilación de la información recabada por las inspecciones del trabajo y la generación de alertas automáticas para ayudar a controlar el cumplimiento de la legislación del trabajo. El portal del sistema incluye una compilación de toda la legislación laboral del Estado, y permite a los trabajadores solicitar asesoramiento y presentar quejas al Departamento de Trabajo a través de Internet. El sistema se ha utilizado a título experimental en el distrito de Thane durante los primeros cuatro meses del 2011, y su implantación en todo el Estado se está realizando actualmente (se espera terminar en el 2014).

Las inspecciones del trabajo recurren cada vez más a Internet para llevar a cabo su labor de forma proactiva e innovadora. Por ejemplo, países como Fiji, Francia, Polonia, Reino Unido, Rumania, Ucrania y Vietnam proporcionan información y asesoramiento técnicos a través de Internet sobre el contenido de la legislación relativa a seguridad y salud en el trabajo, y sobre los medios más eficaces de cumplirla.¹⁸⁹ En España, los inspectores del trabajo utilizan incluso *Google maps* para comparar las lindes de las propiedades agrícolas y el número de trabajadores registrados, como índice para detectar el trabajo no declarado durante la temporada de cosecha. Las inspecciones del trabajo de Bulgaria y Portugal han creado sitios web como parte de sus esfuerzos especiales de lucha contra el trabajo no declarado mediante la documentación y la publicación en línea de las identidades de los transgresores.¹⁹⁰

Así mismo, la utilización de nuevas tecnologías permite incluso la detección de las áreas de infracción. SITI es una plataforma pública en línea dedicada a la lucha contra el trabajo infantil, gestionada por el Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil, que les permite a los inspectores localizar los focos de trabajo infantil por regiones y compartir información sobre su incidencia por región, mediante una lista actualizada periódicamente de casos detectados. Los inspectores pueden utilizar la plataforma para realizar búsquedas geográficas de casos confirmados, lo cual permite una planificación mejor orientada de las actividades. Además, facilita el intercambio instantáneo de información regional en todo el país, al tiempo que permite recabar datos esenciales sobre la incidencia del trabajo infantil. Similar sistema se utiliza en la lucha contra el trabajo forzoso, donde las conexiones se extienden a las autoridades de medio ambiente, donde el uso de satélites medioambientales permite localizar las áreas de deforestación y desmate, y detectar la posible existencia de explotación de mano de obra.

El sistema SITI da acceso, asimismo, al Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT) que se utiliza para registrar las actividades de los inspectores en todos los ámbitos temáticos y zonas geográficas, con el fin de facilitar la gestión interna, incluida la evaluación del desempeño de los propios inspectores. A diferencia de SITI, la plataforma de SFIT no es accesible al público.¹⁹¹

En los países árabes la utilización de ITC viene ligada a la propia consolidación de la inspección, y está realmente muy desarrollada en algunos países, que dotan a sus inspectores de ordenadores personales con

acceso a internet y listas de comprobación electrónicas. Es el caso de Omán, EAU y Qatar. Igualmente en estos países y en otros como Jordania o Kuwait se han creado líneas de atención al público (*hotlines*) en la web y también bibliotecas de consulta sobre obligaciones y derechos.

Los servicios de administración y de inspección del trabajo colaboran cada vez más a través de las fronteras en esta era de migración laboral generalizada e integración económica regional, en la que se observa una tendencia al libre movimiento de los trabajadores.¹⁹² Esta colaboración puede adoptar la forma de inspecciones del trabajo conjuntas en empresas situadas en zonas fronterizas, gestión de programas de empleo temporal de trabajadores extranjeros o estrategias conjuntas para luchar contra la trata con fines de trabajo forzoso (véase *infra*).

Si bien el uso de las TIC por las administraciones y las inspecciones del trabajo comporta muchos beneficios demostrados, los Gobiernos deberían permanecer vigilantes en lo que respecta a la seguridad de sus redes y a la confidencialidad de la información de los usuarios. Las redes abiertas siempre son vulnerables al riesgo de que se produzca un fallo técnico o un acceso no autorizado, o bien a la pérdida, robo o uso fraudulento de datos de carácter personal. Proteger la privacidad y la seguridad de los ciudadanos es un problema constante y concreto que los países han de afrontar en esta era de Gobierno electrónico. Con el fin de asegurarse de que se mantiene la confidencialidad y la seguridad de los datos y la información, los Gobiernos deberían elaborar leyes, normativas y políticas que establezcan niveles de confidencialidad y seguridad, concretamente abordando cuestiones como el almacenamiento y el intercambio de datos, y crear controles de confidencialidad y seguridad en sus sistemas tecnológicos.¹⁹³

LOS NUEVOS RETOS DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

En la actualidad, el término “seguridad y la salud en el trabajo” (SST), incluye no solo la prevención de los incidentes, accidentes y enfermedades profesionales, sino que en un concepto más holístico de política social recoge también el conjunto de acciones para la promoción activa de esta área específica. Según la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, la salud se define, en general, como “*un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades*”.¹⁹⁴ Desde esta perspectiva y en el ámbito profesional, los sistemas de SST modernos implican:

- La prevención de daños y efectos adversos para la salud de los trabajadores causados por sus condiciones de trabajo, sea cual fuere su sector de empleo e independientemente de su condición de empleo, género o características raciales o étnicas.
- La adaptación del ambiente de trabajo a los trabajadores para adecuarlo a sus necesidades físicas y mentales.
- La existencia de servicios adecuados de salud y seguridad en el trabajo, a fin de promover y mantener el bienestar de los trabajadores.

189. OIT. Estudio general relativo a la inspección del trabajo. Op. cit., párrafo 95.

190. OIT. La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores, documento de trabajo No. 7 del programa LAB/ADMIN (Ginebra, 2010).

191. Fuente: <http://sistemasiti.mte.gov.br>

192. La Unión Europea constituye el mercado de trabajo más integrado y reglamentado. Otros grupos regionales disponen de protocolos para el libre movimiento de los trabajadores, como, por ejemplo, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la Comunidad del África Oriental (CAO) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC).

193. J. Fellows, *The role of new technologies*. Op. cit.

194. Constitución de la Organización Mundial de la Salud: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf

- La gestión eficaz de la seguridad y la salud en el trabajo, otorgando al tema la misma prioridad que otras exigencias de la empresa.

Se trata, por tanto, de una cuestión social esencial (y que es parte de la política laboral o de empleo nacional).

Consciente de su importancia, la OIT, desde 1919, ha adoptado más de 60 convenios y recomendaciones que buscan promover la seguridad y la salud en el trabajo, desde establecer horas de trabajo razonables y la reducción de la exposición a la cerusa en la pintura, hasta definir los riesgos de obras de alta peligrosidad, o los elementos para la mejora de los sistemas de inspección del trabajo. Dichos instrumentos internacionales se enmarcan en cuatro categorías generales:

1. Políticas de orientación para la acción en SST.
2. Protección en determinadas ramas de la actividad económica: por ejemplo, construcción, minería, comercio y oficinas, y trabajo portuario.
3. Protección contra riesgos específicos: por ejemplo, radiaciones ionizantes, benceno, asbesto, protección inadecuada de la maquinaria.
4. Medidas de protección: por ejemplo, examen médico de los menores, peso máximo de la carga que pueda ser transportada por un trabajador, prevención de accidentes del trabajo a bordo de los buques, prevención del cáncer profesional, prevención de la contaminación del aire, ruido y vibraciones en el medio ambiente de trabajo.

Las normas internacionales del trabajo con el ámbito de aplicación más amplio son esencialmente el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (No. 155) y su Recomendación correspondiente (No. 164),¹⁹⁵ así como el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (No. 161) y su Recomendación correspondiente (No. 171),¹⁹⁶ y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (No. 187) y su Recomendación correspondiente (No. 197).

El Convenio 155, que específicamente determina que deberá haber un “sistema de inspección apropiado y suficiente” que asegure el control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos en materia de SST. La Recomendación 164 establece que este sistema de inspección debería inspirarse en las disposiciones de los convenios sobre la inspección del trabajo, números 81 y 129.

En cuanto al Convenio 187, su punto de partida es la gestión de la SST de modo eficaz en el plano nacional y de la empresa, así como en la necesidad de desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud. El Convenio y la Recomendación se proponen específicamente promover

políticas nacionales en materia de SST, ampliando las disposiciones del Convenio 155 y exhortando a la formulación y revisión de estas políticas, sistemas nacionales de SST, que contengan una serie de elementos esenciales, como autoridades responsables de la SST y sistemas de inspección, y programas nacionales de SST, que sean estratégicos y de duración limitada, enfocados en prioridades nacionales específicas para la SST.

A nivel nacional y hasta la década de 1970, la legislación en materia de SST se concentraba casi únicamente en lugares muy específicos de trabajo, como las fábricas, las canteras o las minas, y abarcaba con cierto detalle elementos particulares de dichos centros de trabajo, de sus procesos y de sus riesgos, reglamentando únicamente, por ejemplo, el uso de las calderas o las grúas. En este marco, las disposiciones existentes adoptaban un enfoque prescriptivo, imponiendo a los empleadores un número considerable de obligaciones específicas. Se daba énfasis a lograr el cumplimiento de requisitos concretos en sectores o áreas determinados, en lugar de adoptar un enfoque holístico de la SST orientado a la prevención.

En las últimas décadas, los conceptos y enfoques normativos se han modificado y se observa una tendencia generalizada a promulgar una legislación general sobre SST que se aplique a todos los sectores y que cubra todos los riesgos. Esta nueva perspectiva de difundir obligaciones globales¹⁹⁷ supera la antigua orientación sectorial e individualizada de la SST, renovándose el contenido de las normas con el fin de considerar a los sistemas de gestión como el punto de partida de la regulación de la SST. Consecuentemente, las nuevas legislaciones relativas a SST establecen deberes y obligaciones que recaen en los empleadores, con el fin de asegurar la existencia de una organización preventiva en las empresas (incluidas las instituciones de consulta y participación de los trabajadores), así como obligan a establecer algunas prácticas de gestión que sirvan para la prevención de riesgos, todo ello en consulta y coordinación con los trabajadores.¹⁹⁸

A título de ejemplo, en Noruega en 1992, y Suecia en 1993, se introdujeron sistemas de control interno o de autorregulación que atribuían, al empleador, la responsabilidad básica en organizar el sistema de SST en la empresa. La Ley de 1990 sobre el medio ambiente de trabajo de Noruega, dispone que el control interno es obligatorio y que en cada establecimiento el empleador debe trabajar sistemáticamente para mejorar el medio ambiente de trabajo; para ello debe determinar los objetivos y las responsabilidades y realizar actividades relativas a la seguridad y la salud, como evaluaciones de riesgos, planes de acción, seguimiento de los resultados, además de documentar las medidas establecidas para ofrecer un buen ambiente de trabajo. Otro cambio importante en la regulación de la SST en el país ha sido la progresiva inclusión de nuevos riesgos para la salud, superando la concepción tradicional de solo incluir o priorizar la prevención de accidentes. Entre los nuevos riesgos se han considerado aquellos relacionados con la ergonomía, y que están en el origen de los desórdenes musculoesqueléticos, así como los factores psicosociales que inducen al estrés, agotamiento, acoso y otros.

Más allá del riesgo y de los aspectos técnicos del centro de trabajo, como ya se mencionó con anterioridad, es necesario considerar que el mundo del trabajo está en plena evolución y los temas sociales se

195. Ambas establecen requisitos generales para la acción a nivel nacional (como determinar la política nacional de SST), así como la acción a nivel de la empresa. Además, impone obligaciones a los empleadores que deben garantizar que los lugares de trabajo, etc., sean seguros y no entrañen riesgo alguno para la salud “en la medida en que sea razonable y factible, debiendo cooperar y velar los trabajadores y (según la Recomendación 164), dentro de límites razonables, por su propia seguridad y por la de otras personas”.

196. El ámbito de aplicación de estas normas establece la necesidad de tener una política nacional coherente sobre servicios de salud en el trabajo. Las funciones de estos servicios deberán ser adecuadas y apropiadas a los riesgos específicos de las empresas, e incluyen la identificación y evaluación de los riesgos, la vigilancia del medio ambiente de trabajo, el asesoramiento y la promoción de la salud en el trabajo. La autoridad competente deberá consultar con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores acerca de las medidas que es preciso adoptar para dar efecto a las disposiciones del Convenio.

197. Que quedan reflejadas en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (No. 155), y a nivel de la Unión Europea en las disposiciones de la Directiva marco.

198. Dichas prácticas van desde la evaluación de los riesgos, el control de las condiciones de trabajo, la capacitación e información de los trabajadores, la vigilancia de la salud de los trabajadores, la supervisión del medio ambiente, la planificación en caso de emergencias, y el registro, documentación y notificación de información sobre SST.

interconectan y cruzan, tanto en los ámbitos cubiertos por la legislación, como en las instituciones, medios e instrumentos para garantizar su cumplimiento. No cabe duda, como ya se mencionó, que el incremento de la flexibilidad laboral en la última década ha propiciado nuevos tipos de empleo informal o no declarado, contratos temporales e irregulares, falsos independientes y otras formas de empleo difuminadas y de difícil identificación. Resultado de ello, y como prueban diversos estudios empíricos,¹⁹⁹ es la existencia de crecientes problemas de salud mental, miedo, depresión, sufrimiento, ansiedad e integración en el grupo. La inestabilidad genera, así mismo, indefensión e incapacidad de defender los derechos y reclamar obligaciones a la empresa, lo que genera un círculo vicioso.

Similares problemas se producen en relación con los emigrantes, donde las mismas investigaciones constatan que la flexibilidad y la precariedad afectan en particular a estos trabajadores desplazados, quienes en el contexto global pueden llegar a vivir una cierta forma de exclusión y en algunos casos de xenofobia o perjuicio al extranjero “que roba empleos”. Los estudios²⁰⁰ muestran claramente que en la medida que la migración conlleva la pérdida de una red social de apoyo y problemas lingüísticos y de estatus social, los trastornos de la salud son superiores a los de la población nacional. De hecho, la población emigrante muestra mayores índices de peor salud que la población autóctona, así como mayores trastornos psicológicos, aparte de que evitan la utilización corriente de la asistencia sanitaria, al menos en sus primeros tiempos de estadía.

Así mismo, el aumento general de las cifras de accidentes de trabajo ligadas a la precariedad es evidente. Diversos estudios²⁰¹ recogen datos que muestran la incidencia y la relación intrínseca entre ambos fenómenos. No obstante, si bien existe una disminución de la accidentabilidad en países desarrollados y en particular en Europa (ligadas a las campañas de la UE), el número de nuevas enfermedades psicosociales (véase *infra*) y otros trastornos de la salud a largo plazo (como el cáncer profesional, los trastornos del sistema musculoesquelético y las enfermedades cardiovasculares) son más frecuentes.

No cabe duda que los riesgos del trabajo en la actualidad tienen numerosas causas y pueden estar, en particular, generados por múltiples factores más allá de la falta de medidas y planes de prevención y las deficiencias técnicas. La flexibilidad laboral o las nuevas formas de empleo, así como la innovación técnica o el cambio social u organizativo, son inductores y causantes de un importante número de incidentes y accidentes. En efecto, la existencia de nuevas tecnologías y procesos de producción, por ejemplo, el uso de la nanotecnología o de la biotecnología, generan nuevas preocupaciones y necesitan de formas de control hasta ahora inimaginables. Así mismo, la existencia de nuevas condiciones de trabajo, por ejemplo, la intensificación del trabajo a raíz de los recortes de plantilla, son fuentes de estrés profesional, a veces difícilmente detectable.

LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (SST)

Lo anteriormente expuesto implica no sólo la promulgación de nuevas normas, sino la existencia de cambios en los métodos y en el enfoque operativo de las inspecciones, sea cual sea el tipo de inspección y su

ámbito de competencia. Los inspectores, en este nuevo contexto, no pueden ya utilizar procedimientos de investigación tradicionales que simplemente permitían identificar las irregularidades legales, utilizando para corregirlas el requerimiento de cumplimiento o la sanción, dependiendo de la gravedad de la infracción. En su lugar, deben adoptar un método de trabajo más proactivo, concentrándose en propiciar la gestión de la SST en el centro de trabajo de forma unitaria, observando la empresa como un todo y evaluando las medidas y acciones emprendidas en su seno por todos los actores implicados. Se trata de una acción activa, preventiva y coordinada.

Esto a veces requiere de una evaluación (o auditoría) general y sistemática de los sistemas y medidas para garantizar la SST en la empresa, aunque lo que implica en la práctica es el examen de la competencia de los empleadores y/o sus representantes, para gestionar cotidianamente en consulta con los trabajadores y en conformidad con la normativa la seguridad y la salud. Es decir, hoy, más que de controlar las medidas concretas propuestas por la norma, se trata de estimar y monitorear cómo los actores laborales están evaluando los riesgos y tomando medidas para controlarlos, gestionando y proponiendo las acciones preventivas necesarias.²⁰²

Estos aspectos técnicos y prácticos han sido incorporados en los “Principios comunes de inspección en materia de salud y seguridad en el trabajo”,²⁰³ adoptados por el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la Unión Europea, y elaborados para reflejar los cambios en la normativa de la UE. Estas directrices hacen referencia a la necesidad de incluir “la inspección sistemática” por los empleadores y los trabajadores como parte de la evaluación y supervisión de los resultados (apartado 3.11.6 (b)).²⁰⁴ En realidad, sin perjuicio de las prácticas tradicionales, los empleadores siempre han tenido la responsabilidad por ley de velar por que sus equipos, locales y prácticas de trabajo sean seguros, y la “inspección” ha sido un medio para lograrlo.

Con el fin de completar los sistemas de gestión y apoyar la acción inspectora existen algunas iniciativas interesantes en el desarrollo del enfoque del sistema de administración de las SST, y que son promovidos por las autoridades públicas a través de circulares o documentos informativos, aunque sin base legal obligatoria. Es este el caso de los Programas de Protección Voluntaria (PPV) en los Estados Unidos, iniciativa lanzada en 1982 por la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA). Básicamente, los PPV buscan la protección efectiva del trabajador, más allá de los requerimientos de las normas de SST. En los PPV, los gestores, el trabajador y la OSHA establecen relaciones de cooperación en los lugares de trabajo que han aplicado un sistema integral de administración de SST para identificar, evaluar, prevenir y controlar efectivamente, los peligros en el trabajo y prevenir lesiones y enfermedades de los trabajadores. El PPV debe ser aprobado por OSHA, que evalúa la propuesta y los indicadores de gestión y prevención sobre la base de cuestionario muy detallados.

200. Amable, M., Benach, J. y Porthé, V. La precariedad laboral y la salud de los emigrantes en España ¿qué sabemos y qué deberíamos saber?, 2006. Op. cit.
201. Quinina, M., Myhhew, C.; Bhole, P. The *Global expansion of precarious employment, work, disorganization, and consequence of occupational health*. International Journal of Health Services, Volume 31, No. 2 /2001, pp. 35 y ss.

202. Para ello, los inspectores consideran la política y la organización de la empresa en materia de SST, si existen, la competencia y las responsabilidades del personal en asuntos de SST, los niveles de capacitación y supervisión en temas de SST, y otros

203. “Principios comunes de inspección en materia de salud y seguridad en el trabajo”. Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la UE, 2006: http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/slic_principles_en.pdf

204. *Ibid.*, párrafo 3.11.6(b).

La evidencia estadística sobre el éxito de los PPV es notable. Como resultado, el promedio de sitios PPV tiene una incidencia de pérdida de día de trabajo de al menos 50% inferior al promedio en el sector correspondiente de la industria. Sobre esta base, OSHA elimina a las empresas participantes en los PPV de sus planes de inspección proactiva o programada.²⁰⁵ El uso de este tipo de sistemas no está exento de críticas y zonas grises, como ya se mencionó (véase *supra*), en relación con el posible límite al papel discrecional de la inspección.

Si bien los progresos en el área de la gestión y monitoreo general de la SST han sido muy importantes, lo cierto es que, en paralelo, en algunos países industrializados, como ya se señaló, las inspecciones técnicas han sufrido una disminución del número de inspectores, quizás derivada de la existencia de órganos técnicos y sindicales en la propia empresa que de forma auxiliar garantizan un cierto cumplimiento (y que son consecuencia de esa nueva política holística de gestión). Este fue el caso los Países Bajos, donde el número de inspectores en materia de seguridad y salud disminuyó en un 4% del 2003 al 2006, aunque no se puede achacar este descenso al aumento paralelo de los inspectores contra el fraude (179 en el 2006 y con un aumento de más del 30% en el mismo periodo), sino a la reorganización interna de los inspectores técnicos en grupos multidisciplinarios que colaboran con otros expertos *ad hoc*.

En Finlandia, la SAK y la AKAVA (organizaciones sindicales) estimaron que la cobertura de las necesidades por parte de los inspectores en algunos sectores de actividad, se redujo en un 10% en los últimos años. El Gobierno, sin embargo, considera que la reunión de los distritos operacionales de la salud y la seguridad en el trabajo fue satisfactoria, y que las nuevas unidades de inspección están plenamente operativas. Sin embargo y de forma general, es cierto que las nuevas misiones son más complejas, puesto que estas implican una evaluación de los dos aspectos, legal y sociológico. No obstante, según las observaciones sindicales, el número de inspecciones en el país ha conocido un ligero aumento desde el 2005, tras un período de reducción de algunos años, y centrándose en la actualidad de manera más particular en la evaluación de los riesgos en el trabajo y en las medidas adecuadas para aplicación de la legislación sobre la salud y la seguridad en el trabajo.

En todo caso, la labor de las inspecciones en la prevención de los riesgos profesionales es fundamental y sigue siendo central en la investigación de accidentes y enfermedades profesionales y en el mapeo de riesgos.

En efecto, en virtud del artículo 14 del Convenio 81 y del párrafo 1 del artículo 19 del Convenio 129, deberán notificarse a la inspección del trabajo, en los casos y en la forma que determine la legislación nacional, los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional. Para ello, es esencial que la inspección del trabajo pueda disponer de los datos necesarios para la determinación de las actividades que presenten un riesgo y las categorías de trabajadores más expuestos, así como para la investigación de las causas de los accidentes y enfermedades de origen profesional en los lugares de trabajo. Esta obligación de carácter muy general busca prevenir y evitar futuros accidentes. Sin embargo, las legislaciones nacionales no prevén con tanto detalle cuál es la información pertinente y necesaria.

Además, las definiciones nacionales de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales son también muy variadas²⁰⁶ y pocas veces acordes con la definición internacional recomendada en la Resolución sobre estadísticas de lesiones profesionales, adoptada en 1998 por la Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en la OIT.²⁰⁷

Asimismo, los métodos de acopio de datos y de notificación, así como el ámbito y las fuentes de las estadísticas varían según los países. Para superar de alguna manera estas lagunas, en 1996, la OIT publicó un repertorio de recomendaciones prácticas sobre la manera de armonizar y aumentar la eficacia del registro y notificación de esos accidentes y enfermedades.²⁰⁸ Las recomendaciones van destinadas a los responsables de la notificación, registro y declaración de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, y en el repertorio se subraya la importancia de la utilización eficaz, confines de prevención, de los datos recopilados, registrados y notificados para ayudar a las autoridades competentes a elaborar sistemas adecuados y de proporcionar orientaciones para la actuación conjunta de prevención de los empleadores y trabajadores, gobiernos, organismos de seguridad social y otras instituciones.

En efecto, las estadísticas de los accidentes del trabajo y de los casos de enfermedad profesional tienen por finalidad reflejar la situación general de la salud y la seguridad en el trabajo para mejorarla. En este sentido, son necesarias medidas para que la inspección del trabajo esté informada, conforme disponen el artículo 14 del Convenio 81 y el artículo 19 del Convenio 129, para que las estadísticas pertinentes figuren en el informe anual de inspección. A este respecto en la mayor parte de los países se constata que si bien hay estadísticas de accidentes laborales (muy pobres e insuficientes, pero al menos existentes), no las hay en cambio de los casos de enfermedad profesional (véase *infra*).

En general, en las legislaciones, la obligación de notificar los accidentes del trabajo y los casos de enfermedades profesionales queda subordinada a condiciones de forma y de fondo muy variables, y no siempre es clara la obligatoriedad de la notificación a la inspección del trabajo.

En algunos países la notificación debe dirigirse a otra institución, generalmente un organismo de seguridad o de seguro social, o bien simultáneamente a ambos.²⁰⁹ En otros, la responsabilidad de informar a la inspección del trabajo incumbe al organismo al que debe dirigirse el empleador, o bien a otras personas

205. Voluntary Protection Programs (VPP), Occupational Safety and Health Administration, United States: <http://www.osha.gov/dcspp/vpp/index.html>

206. De conformidad con el apartado a), párrafo 1, del artículo 1 del Protocolo 187, la expresión «accidente del trabajo» designa los accidentes ocurridos en el curso del trabajo o en relación con el trabajo que causen lesiones mortales o no mortales. Y el párrafo b) del artículo 1 del Protocolo, la expresión «enfermedad profesional» designa toda enfermedad contraída por la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral.

207. ICLS/16/1998/IIIv Informe IIIv Estadísticas de lesiones profesionales. Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 6-15 de octubre de 1998.

208. Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996.

209. En muchos países la legislación prevé una declaración simultánea a un organismo de seguridad social y a la inspección del trabajo; por ejemplo en Gabón, de conformidad con los arts. 202 del Código del Trabajo y 81 del decreto 599/PR, de 17 de junio de 1981, en el que se establecen las modalidades del Código de Seguridad Social, y en Ruanda, con arreglo al párr. 3 del artículo 13 de la ley No. 06/2003, de 22 de marzo del 2003, que modifica y completa el decreto-ley de 22 de agosto de 1974, relativo a la organización de la seguridad social. En México, la notificación debe enviarse simultáneamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la Inspección del Trabajo y a la Comisión Permanente de Conciliación (en virtud de las secciones V y VI de la Ley Federal del Trabajo, que establece un plazo de notificación de 72 horas). En Perú, el artículo 35 del decreto-ley No. 910 que promulga la Ley General de la Inspección del Trabajo y Defensa de los Trabajadores dispone que la notificación de los accidentes del trabajo y de los casos de enfermedad profesional al Ministerio de Trabajo, es responsabilidad de los empleadores, de los trabajadores, de los centros de prestación de servicios en materia de salud y seguridad social, así como de las clínicas y los hospitales.

o entidades.²¹⁰ En caso de accidentes graves o mortales, en determinados países se debe informar a la comisaría de policía de la región en la que ha ocurrido el accidente y a la dirección de la empresa y, si el accidente afecta a un trabajador de una empresa extranjera, al representante diplomático del país correspondiente. Turquía, Polonia, Rumania y Qatar exigen, además, que se informe a los órganos locales de policía o judiciales.

En cuanto a las enfermedades profesionales, la obligación es aún más difuminada. Pocas son las normas expresas. A título de ejemplo, en China, los médicos están obligados a notificar al Comisario de Trabajo y al Director de Salud los casos de enfermedades o fallecimientos en los que existen sospechas de que sean de origen profesional. En Nueva Zelanda, este procedimiento de notificación, de carácter voluntario, complementa el procedimiento obligatorio.²¹¹ Por su parte, los países de la Unión Europea suelen utilizar la lista europea de enfermedades profesionales que está establecida en la Recomendación 2003/670/CE de la Comisión Europea, de 19 de septiembre del 2003.

Hay que considerar que la finalidad de la investigación de accidentes de trabajo, además de prevenir, como se indicó, es descubrir todos los factores que intervienen en la génesis de los llamados “accidentes”, buscando causas y no culpables. El objetivo de la investigación debe ser neutralizar el riesgo desde su fuente u origen, evitando asumir sus consecuencias como inevitables. En este sentido toda investigación busca conocer los hechos sucedidos y deducir las causas que los han producido. En principio se deberían investigar todos los accidentes, puesto que es una obligación legal establecida para el empresario. No obstante, no tiene demasiada lógica burocratizar la prevención e investigar todo absolutamente con la misma intensidad. En general se considera que se deben investigar los accidentes que ocasionen muerte o lesiones graves, así como aquellos que provocando lesiones menores, se repiten revelando situaciones o prácticas de trabajo peligrosas, que pueden ocasionar un accidente más grave. Además, se deberán investigar aquellos accidentes o sucesos peligrosos que los agentes que intervienen en la prevención de la empresa (servicio de prevención, comité de seguridad y salud, delegados/as de prevención...) o la administración (autoridad laboral o sanitaria) consideren necesario investigar por sus características especiales.

EL CAMBIO CONSTANTE Y LA NUEVA COMPLEJIDAD DEL TÉRMINO “RIESGO LABORAL”

En el curso de las páginas precedentes es constante comprobar que el mundo del trabajo es cambiante, imprevisible, a pesar de la existencia de normas laborales, y heterogéneo. Además, debe afrontar nuevos retos fruto de la tecnificación, del uso de la tecnología y de la existencia de nuevos procesos industriales. La profesionalización y la competencia de los inspectores requieren más que nunca mecanismos de puesta al día, así como de flexibilidad y dinamismo que faciliten el desarrollo de sus funciones de prevención, consejo y sanción, como se perfilan en los Convenios internacionales (conforme a los artículos 3.1 del Convenio 81 sobre inspección del trabajo en la industria y el comercio, y 6.1 de Convenio 129 sobre inspección del trabajo en la agricultura).

210. Argelia, Chile, Costa Rica, Grecia, República de Moldova y los Países Bajos. Respecto a las enfermedades profesionales, sólo en Túnez.

211. Reglamento de desarrollo de la Ley de Fábricas, la Ley sobre las Plantaciones y la Ley de 1990 sobre el Trabajo Portuario (seguridad, salud y bienestar); Reglamentos sobre las minas de carbón, de 1957, Reglamentos sobre las minas de metales ferrosos, de 1961, y Reglamentos relativos a los pozos de petróleo, de 1984.

A los ya mencionados cambios en la estructura demográfica (envejecimiento de la población laboral, aumento del empleo femenino, trabajadores más jóvenes²¹²), se suman, como ya se mencionó, los movimientos migratorios,²¹³ y las nuevas formas organizativas (teletrabajo o el *offshore*). Además, el desarrollo de nuevas metas mundiales ligadas al desarrollo sostenible y a un nuevo concepto de medio ambiente (energías renovables y empleos verdes), han venido generando en los últimos años importantes cambios en el ámbito industrial y social, a escala nacional e internacional. Todo ello implica cambios sustantivos en las inspecciones, debiendo utilizar métodos de investigación innovativos y mucho más sofisticados que permitan afrontar los nuevos desafíos y los cambios del mundo y el medio ambiente de trabajo. La función de vigilancia y exigencia de cumplimiento de la normativa implica hoy, además de la idea de respeto a la norma, detectar nuevos riesgos de gran complejidad y depurar las responsabilidades en cadenas de relaciones de trabajo cada día más complejas y de nuevas formas de empleo, en particular concentradas en las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), y a menudo que cruzan fronteras.

Es necesario también considerar la creciente tecnificación de procesos industriales tradicionales, así como la utilización cada vez más generalizada de robótica, microelectrónica, telemática, y nanotecnologías,²¹⁴ y de forma paralela, los cambios en la organización del trabajo, especialmente considerando las formas más flexibles de organización de la jornada laboral y el uso de la tecnología de la información. La existencia de procesos de gestión de los recursos humanos más individualizados y orientados hacia la consecución de un rendimiento obligatorio son factores a añadir a este contexto. Todo ello se plasma tanto en los países con desarrollo industrial avanzado, como en países en desarrollo donde con frecuencia se instalan empresas deslocalizadas, con procesos tecnológicos complejos, pero sin medios de control administrativo adecuados. Como ya se mencionó, a todo lo anterior se suman nuevos riesgos para la salud de los trabajadores (en algunos casos ya existentes, pero no estimados antes como riesgos, como las radiaciones ultravioletas),²¹⁵ o las nuevas pandemias, como la gripe aviar.

Por último, pero no menos importante, los efectos del estrés y de los problemas derivados de los riesgos sicosociales en la empresa²¹⁶ (que incluyen un elemento subjetivo), que se aceleran en las épocas de crisis económica, establecen un panorama heterogéneo de necesidades y trabas que dificultan el ejercicio de la tarea de supervisión.

212. Cfr. Comunicación de la Comisión Europea *Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad* (2002-2006). Bruselas 11.03.2002. COM (2002)118 final. Los trabajadores más jóvenes son más propensos a sufrir accidentes laborales, y, por otra, que el grupo de edad de más de 55 años es el que sufre los accidentes más graves, con una tasa de mortalidad superior a la media europea. Esta última categoría es también la que registra una mayor incidencia de enfermedades profesionales de larga gestación, como cánceres (la mayoría de los cuales siguen siendo debidos a la exposición al amianto), o enfermedades cardiovasculares, mientras que los más jóvenes tienden a desarrollar más alergias o enfermedades infecciosas.

213. Amable, M., Benach, J. y Porthé, V. *La precariedad laboral y la salud de los emigrantes en España ¿qué sabemos y qué deberíamos saber?*, 2006. Op. cit. Señalan que en la medida que la migración conlleva la pérdida de una red social de apoyo y problemas lingüísticos y de estatus social, los trastornos de la salud son superiores a los de la población nacional. De hecho, la población emigrante muestra mayores índices de peor salud que la población autóctona, así como mayores trastornos psicológicos, aparte de que evitan la utilización corriente de la asistencia sanitaria, al menos en sus primeros tiempos de estadía.

214. El término nanotecnología hace referencia a las tecnologías dedicadas a la creación y manipulación de estructuras para desarrollar materiales y productos de tamaño manométrico, con el fin de aprovechar sus nuevas propiedades físico-químicas. Su tamaño microscópico facilita la absorción por el cuerpo humano y genera enfermedades de diversa gravedad. Además de sus posibles efectos, suscitan dudas de carácter ético, como ya se había anotado.

215. Consideradas por la UE como agente carcinógeno en 36 industrias (cfr. Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo. Outlook 1 “Riesgos nuevos y emergentes para la seguridad y la salud en el trabajo”). Op. cit., 2009, <http://europa.eu>, p. 13.

216. Es importante considerar que, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), de aquí al 2020, la depresión será la principal causa de incapacidad laboral. Véase Comunicación de la Comisión Europea *Mejorar la calidad y las productividades en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo* (2007-2012) 21.02.2007, Bruselas.

Además de la heterogeneidad y las dificultades mencionadas, que parecerían demandar en teoría, en función de cada riesgo, el conocimiento de numerosas especialidades técnicas por cada inspector, hay que considerar que los factores se entremezclan, confunden y se potencian y es importante, cualquiera que sea la competencia y el grado de tecnicidad de las inspecciones (especializadas o generalistas), considerar en todo momento, todas las condiciones y el contexto en que el trabajo se ejecuta (sin perjuicio que la actuación sea en relación con el mandato otorgado por la ley). La propia estrategia comunitaria sobre seguridad y salud considera los riesgos derivados de “factores cruzados” (organización del trabajo y diseño del lugar de la prestación con la exposición a riesgos físico-químicos) como uno de los principales temas a ser estudiados.

En una encuesta realizada por el Observatorio de Riesgos de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU/OSHA)²¹⁷ se señala que los trabajadores temporales por periodos superiores a seis meses representan el grupo con mayores efectos negativos del trabajo en la salud (37% en relación con el total de los trabajadores empleados con diferentes tipo de contrato), ya que a la temporalidad y a la intensidad mayor de la actividad, se suma la exposición al riesgo físico y ambiental (más prolongada que en los contratos temporales más cortos) y los efectos psíquicos de la presión laboral. Además, pueden sufrir un mayor riesgo de accidentes laborales en trabajos de mayor complejidad como fruto de la falta de formación. Los nuevos factores que afectan a la salud de los trabajadores en el mundo del trabajo, implican reconsiderar el ya varias veces mencionado, tradicional enfoque triangular de la actuación inspectora basado en la reglamentación, el control y la sanción. El inspector debe involucrarse directamente en la articulación de la prevención de riesgos en la empresa, buscando más desarrollar y poner en práctica dispositivos básicos para evitar el peligro, y participando y asesorando en relación con las diferentes evaluaciones de riesgos. Su papel es proactivo y previo, así como de presencia directa en el centro de trabajo.

LOS RIESGOS PSICOSOCIALES

El término «psicosocial» se emplea hoy, de forma general, para referirse a la interacción entre el individuo (psique) y su ambiente. En el mundo del trabajo este término se utiliza respecto a las interacciones entre los trabajadores y la organización de la empresa y su entorno social, ya se trate de las relaciones con los compañeros de trabajo o de las relaciones con otras personas que no prestan servicios en el lugar de trabajo, tales como clientes o usuarios del servicio o también cualesquiera otras, incluidas aquellas cuya presencia o actividad en el lugar de trabajo no sea legítima. Los «riesgos psicosociales en el trabajo» se han definido por la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo como «aquellos aspectos del diseño, organización y dirección del trabajo y de su entorno social que pueden causar daños psíquicos, sociales o físicos en la salud de los trabajadores».

No cabe duda que los cambios de modelo laboral generan nuevos riesgos y problemas como son la elevada carga de trabajo, el trabajo monótono, la falta de claridad en las funciones y tareas, la ausencia de valoración del trabajo, la ordenación del tiempo de trabajo y el riesgo de violencia. Estos son ejemplos de riesgos

psicosociales que tienen consecuencias tanto para la organización de la empresa como para los individuos que la forman.²¹⁸

Los riesgos psicosociales, el estrés (ERT) y la violencia relacionados con el trabajo se han convertido en una de las nuevas piedras angulares de la inspección y muy particularmente en los países industrializados. De hecho en la mencionada, varias veces, encuesta ESENER-OSHA,²¹⁹ estos “nuevos” riesgos (en particular el estrés) se encuentran en un punto porcentual por debajo de los accidentes, en cuanto a la gravedad en la percepción de las empresas europeas.

Según la misma encuesta ESENER, el principal motivo por el cual las empresas se ocupan de la seguridad y la salud, en general, es el cumplimiento de las obligaciones jurídicas. Así lo señala el 91% de los directivos encuestados. Sin embargo, este índice desciende hasta el 67% cuando se trata de los riesgos psicosociales. Es necesario considerar que no existe aún una directiva europea específica sobre esta materia, salvo las que se refieren a algunos aspectos parciales como el acoso por móviles discriminatorios (Directivas 2000/43 y 2002/73, entre otras) o a otros aspectos colaterales como el tiempo de trabajo (Directiva 2003/88).

No obstante y según la Agencia Europea para la Seguridad y Salud Ocupacional (EU-OSHA), en promedio el 22% de la población activa europea está bajo situaciones de estrés, con niveles notablemente más altos en los nuevos Estados miembros (30%) que en los más antiguos (20%). El estrés es más frecuente en los sectores de educación y salud, así como a la agricultura, caza, silvicultura y pesca (28,5%). El estrés laboral en Europa, según el mismo estudio, representa entre el 50% y el 60% del total de días perdidos de trabajo.

La concentración de tareas en personal reducido, y actualmente el problema de la eventual pérdida de empleo, genera un incremento fundamental de la angustia y enfermedades cardiovasculares, así como un importante absentismo que agrava el problema sucesivamente, al concentrar nuevas tareas en el personal no afectado prima facie. Se trata de un factor en cadena. Conscientes de la importancia, numerosas empresas han puesto en marcha sistemas de prevención, con el fin de gestionar el problema, aunque en general son programas internos basados en la negociación y el diálogo sin participación directa de la inspección.²²⁰

A nivel normativo, además de las ya citadas Directivas en Europa, que han sido traspuestas a todas legislaciones comunitarias, hay algunos Estados que han decidido legislar, muy particularmente en Europa, sobre los riesgos psicosociales en el trabajo, bien ya sea de modo más general como Noruega, Holanda, Finlandia y Bélgica, o bien de modo más particular sobre una parte de estos riesgos, como la referencia legal al acuerdo europeo sobre el estrés laboral en Italia o la legislación sobre acoso moral en el trabajo en Francia. Existen igualmente reglamentaciones en Australia fuera del marco comunitario.

217. Cfr. Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo (EU-OSHA). “Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health” Luxemburgo. Oficina de publicaciones oficiales de la Unión Europea, 2007, <http://osah.europa.eu/en/publications/reports/7807118/view>.

218. Consecuencias para la organización son, por ejemplo, las interrupciones en la producción, los problemas de cooperación, la mayor rotación de personal y los accidentes laborales motivados por problemas de falta de comunicación, coordinación o falta de ajuste de los trabajadores a las tareas que se le encomiendan. Para el trabajador, las consecuencias pueden ser las referidas a los trastornos psíquicos, el estrés, los trastornos del sueño u otras enfermedades de carácter físico.

219. 2009, OSHA-EU <https://osha.europa.eu/sub/esener/en/front-page>

220. La reciente negociación de DANONE en Francia es modélica al respecto.

Al margen de estas acciones legislativas concretas, hay que considerar que en todos los Estados europeos la existente legislación laboral y de seguridad y salud en el trabajo, de alcance general, es aplicable a las situaciones de exposición a los riesgos psicosociales sin que sea necesario contar con una norma legal específica. Aún más, la Directiva Marco 89/391 y las normas que la trasponen, deben aplicarse a todos los riesgos laborales presentes y futuros, como declara la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 15 de noviembre del 2001 en el asunto Comisión contra Italia (Caso C-49/005). La misma señala literalmente que “los riesgos profesionales que han de ser objeto de una evaluación por parte de los empresarios no están determinados definitivamente, sino que evolucionan de forma constante en función, especialmente, del desarrollo progresivo de las condiciones de trabajo y de las investigaciones científicas en materia de riesgos profesionales” Además, el derecho a la dignidad, a la salud o a la integridad física, psíquica o moral está presente, de un modo u otro, en todos los ordenamientos jurídicos europeos.

En todo caso es importante señalar que no es imperativamente necesario legislar sobre esta materia, ya que la legislación en general en todos los países permite abarcar tales riesgos, todo ello sin perjuicio de los beneficios de seguridad jurídica que entrañaría una legislación específica. En todo caso, y revisando el caso europeo, la mera existencia de legislación particular sobre riesgos psicosociales tampoco parece ser un factor determinante de la aplicación de medidas por los Estados.

De hecho, volviendo a la UE, los países con mayor nivel de aplicación según la encuesta ESENER son Irlanda y Reino Unido, que no tienen una legislación específica, mientras que países con esa legislación como Italia y Hungría están entre los de menor nivel. Todo parece indicar que más que el hecho de contar con una legislación específica sobre riesgos psicosociales, hay otros factores que influyen más en la práctica real de su gestión, tales como el conocimiento general, por parte de los directamente afectados, de que las normas legales vigentes, aunque estas sean generales y abstractas, sí son de aplicación a este tipo de riesgos.²²¹

Existe legislación expresa en algunos países, es el caso del Reino Unido donde destaca la aprobación, tras un largo debate público, de las normas técnicas de gestión del estrés²²² por la administración de seguridad y salud (HSE). Así mismo, en Irlanda, se han aprobado los códigos de prácticas sobre acoso en el trabajo²²³ en los que se aclara a todos los ciudadanos de modo general cuál debe ser la aplicación de las normas legales ya vigentes a estas conductas.

En la práctica, las evaluaciones de riesgos psicosociales se han extendido en algunos países y muy en particular en Europa, siendo obligatorias en algunos países en el marco de la evaluación general de riesgos (que en muchos de los casos implican la participación de la inspección). Además existen algunas medidas concretas desarrolladas por las inspecciones. El *German Committee of the Laende for Occupational Safety and Health*

(LASI) ha desarrollado, desde marzo de 2009, por ejemplo, guías orientativas y listas de comprobación, así como cursos de formación para inspectores, con el fin de integrar los riesgos psicosociales en los procedimientos de inspección de los Estados. En Dinamarca se han contratado psicólogos-inspectores y la inspección (Arbejdstilsyn) ha difundido, desde el 2000, una publicación *Surveying the psychosocial environment*, que informa al público en general sobre el tratamiento de estos riesgos sirviendo de guía práctica para las inspecciones.²²⁴

Los datos de la encuesta ESENER también revelan cuál es la importancia de la presión de la inspección de trabajo como factor que influye en el cumplimiento de las obligaciones legales en prevención. Este es un factor influyente para una media del 57% de los encuestados, pero cuando se trata de riesgos psicosociales solo es relevante para el 16%. Esto puede significar que el nivel de exigencia de las inspecciones en esta materia ha sido hasta el momento menor que respecto a otros riesgos.

EL ESTRÉS Y LA VIOLENCIA EN EL TRABAJO

Las definiciones y conceptos que manejan algunas instituciones especializadas y la mayor parte de la literatura científica han interpretado que los riesgos psicosociales comprenden fundamentalmente el estrés y la violencia en el trabajo.

Sin duda, y en el ámbito europeo, son los tres acuerdos sociales entre organizaciones empresariales y sindicales existentes los que han contribuido a fijar este ámbito, a saber: el Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral del 2004, el Acuerdo sobre Violencia y Acoso del 2007 y las directrices multisectoriales sobre violencia y acoso de terceros del 2010.²²⁵ No obstante, hay que considerar que el valor jurídico de estos acuerdos es muy difuso, por cuanto que los mismos no tienen fuerza vinculante en la legislación comunitaria, ni en los Estados miembros, ni tampoco tienen el valor de los convenios colectivos nacionales. Se trata de meros “acuerdos de caballeros”, concebidos con un fin más promocional que regulatorio, con un contenido bastante ambiguo y poco claro.

Si bien es cierto que carecen de efecto legal, su influencia es indudable en cuanto que su contenido se ha incorporado como referencia a la legislación preventiva de Italia, (es el caso del Decreto Legislativo 81/2008 respecto al Acuerdo sobre el Estrés Laboral), sirviendo en otros casos como pauta de interpretación de la ley por los poderes públicos, como en el caso de España en las circulares y/o criterios técnicos dictados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en algunas sentencias judiciales.

Las directrices multisectoriales de 2010 son mucho más claras a este respecto, y reconocen abiertamente el carácter multidisciplinar y pluri-ofensivo de las conductas violentas, ya que en ellas se citan tanto los derechos laborales a la dignidad y la igualdad de trato como la necesidad de evaluar los riesgos derivados de la violencia y acoso de terceros.

221. Un interesante estudio sobre los factores que influyen en la aplicación de las leyes es el ofrecido por el Ministerio de Justicia de Holanda (Table of Eleven, a versatile tool). Está disponible en: http://www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item_618_NL_The_table_of_Eleven.pdf. La primera premisa para el cumplimiento es el conocimiento y claridad de las normas legales.

222. Se trata de los “Stress Management Standards”, disponibles en <http://www.hse.gov.uk/stress/standards/>

223. Se trata del código de práctica laboral sobre el acoso (“Procedures for addressing bullying at the workplace”), disponible en <http://www.lrc.ie/documents/publications/codes/6Bullying.pdf>, el código sobre la prevención del acoso (Code of practice for employers and employees on the prevention and resolution of bullying at work).

224. John Graversgaard. Key role of labour inspection: *How to inspect psychosocial problems in the workplace?* <http://www.labour-inspection.org/psychosocial-problems.inspection.pdf>

225. El Acuerdo sobre el Estrés Laboral sí se enmarca claramente dentro de la Directiva Marco 89/391 de seguridad y salud en el trabajo, a la que expresamente se menciona en su apartado 5. En cambio, el acuerdo de 2007 de violencia y acoso solo reconoce, de modo ambiguo, a través de una simple nota al pie de página, su carácter interdisciplinar, por cuanto afecta tanto a las directivas de seguridad y salud en el trabajo como a las directivas sobre igualdad de trato. Sin embargo, en su apartado 4 no se mencionan los principios básicos de la acción preventiva y solo se hace una referencia expresa a los procedimientos de gestión de conflictos por acoso laboral.

La manera de afrontar esta dispersión conceptual por parte de las inspecciones es diferente en cada legislación, así como de la estructura y las competencias de cada sistema de inspección. Por un lado, las inspecciones de trabajo llamadas “generalistas” abarcan dentro de su ámbito todas las potestades tanto en relación con la protección en seguridad y salud en el trabajo como la protección de los demás derechos de los trabajadores, como son la dignidad y la igualdad de trato y, por lo tanto, no cabe duda de su competencia al respecto. En el segundo modelo de inspecciones más especializadas o técnicas (por ejemplo Bélgica, Finlandia, Holanda y Suecia), la violencia en el trabajo se incluye expresamente dentro de la legislación de seguridad y salud. Por último, en algunos países como el Reino Unido, el tratamiento de la violencia y el acoso solo puede hacerse dentro de la legislación laboral, y por lo tanto la intervención de su inspección sobre seguridad y salud (HSE) se ve restringida a la prevención del estrés laboral.²²⁶

En cualquier caso, el estrés y violencia son conceptos que se entrecruzan y que tienen un amplio espacio en común en lo que respecta a la acción de todos los agentes. El propio acuerdo sobre el estrés laboral europeo, ya mencionado, señala en su apartado 2 que la violencia y el acoso son factores potenciales de estrés y el apartado 4 menciona la exposición a comportamientos abusivos como una de las variables que debe ser analizada en el examen de las situaciones de estrés laboral.

Por otra parte, los factores causantes del estrés laboral son también, aunque en distinto grado y proporción, factores causantes de la violencia en el trabajo. Por ello, no se podría realizar, salvo riesgo de inútil repetición, una evaluación separada de los factores causantes del estrés y de la violencia. Solo la prevención de la violencia externa o de terceros puede presentar importantes diferencias en la gestión preventiva cuando esta se presenta de modo excepcional y no forma parte de los riesgos habituales y ordinarios de los trabajadores en su trato con clientes o usuarios.

Existe, por tanto, un campo en común bastante amplio en lo que respecta a la prevención de la violencia y el estrés, siempre que nos refiramos a las acciones puramente preventivas y proactivas de la evaluación de riesgos psicosociales, y a la adopción de medidas tendentes a eliminar o reducir los factores de riesgo que los originan.

La diferencia fundamental en el tratamiento de la violencia y el estrés se presenta en los modos de intervención, bien ya sea cuando se han detectado situaciones de violencia en la evaluación de riesgos o bien en las llamadas “acciones reactivas”, que son aquellas que tienen lugar como consecuencia de una denuncia de los trabajadores o la investigación de un accidente o enfermedad laboral. A este respecto, una de las cuestiones que se ha puesto de manifiesto por las inspecciones de trabajo generalistas, es que la mayor parte de las denuncias que se presentan son casi siempre por acoso o violencia en sus distintos grados y géneros, y no hay apenas denuncias por estrés. Es decir, el grueso de las acciones de inspección reactivas se debe casi siempre a situaciones de violencia y acoso.

En el tratamiento de estas acciones reactivas, la actuación de la inspección diverge según el modelo de sistema. En las inspecciones generalistas, los inspectores llevan a cabo una acción multidisciplinar, ya que por un lado se aborda la posible vulneración de derechos laborales como la dignidad del trabajador o la

igualdad de trato, y por otro el control de las medidas preventivas exigibles a la empresa para prevenir tales conductas, restaurar la salud de los trabajadores afectados y prevenir o evitar la repetición en el futuro de sucesos similares. Las inspecciones de seguridad y salud en cuya legislación se abarca la violencia también pueden actuar de forma reactiva, pero solamente dentro del marco de dicha legislación. Sin embargo, las inspecciones de seguridad y salud cuya legislación considera que la violencia está comprendida dentro de las normas laborales deben abstenerse de actuar en este ámbito.

Este es el caso, como se mencionó, de la Inspección británica del HSE en la que se restringen las acciones inspectoras a las denuncias por estrés laboral de aquellos casos en los que hay evidencia de que un número importante de trabajadores está afectado y cabe proceder a una intervención a nivel organizativo. En este contexto, el HSE interpreta que los inspectores no deben investigar las denuncias individuales por estrés, ya que en estos casos es difícil probar un nexo causal con los factores causantes del estrés “más allá de toda duda razonable.”²²⁷

La mayor parte de las guías, listas de comprobación o procedimientos de las inspecciones se centran exclusivamente en los riesgos psicosociales, y en algunas ocasiones solo se limitan a tratar el estrés laboral (es el caso de las guías de Reino Unido, Austria e Italia), siendo esta distinción neutral desde el punto de vista de las actuaciones de inspección proactivas, como ya hemos expuesto.

Desde un punto de vista general en Europa, el objeto de la campaña europea propuesta por el SLIC y actualmente en curso para el 2012²²⁸ es que el Inspector realice una supervisión de la gestión preventiva de la empresa. Si la empresa no tuviera realizada la evaluación de riesgos, tendría que ser necesariamente requerida para elaborarla en un plazo determinado. En ese caso, el Inspector tiene que esperar a la ejecución del requerimiento para llevar a cabo el examen del contenido de la evaluación.²²⁹

El tema está aún en evolución y requiere de nuevas perspectivas y estudios. Inspecciones como la francesa se plantean cómo abordar el tema en términos organizativos, mientras que otras inspecciones como la danesa consideran como una de las tres prioridades de acción de la autoridad de medio ambiente para el 2012-2015. No cabe duda que el tema de los riesgos psicosociales presenta nuevos retos para la inspección y se encuentra en constante desarrollo.

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Las ya muchas veces reiteradas existencia de formas atípicas de empleo, y la precariedad que suele acompañarlas suscitan preocupaciones por la incidencia que en los derechos laborales y en particular

227. HSE, Topic inspection pack, p. 5. <http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/fod/inspect/stress.pdf>

228. A nivel europeo, el grupo laboral del SLIC trabaja a nivel sectorial la campaña, además de una mejora real en las condiciones de trabajo, se propone mejorar la armonización en el cumplimiento de la legislación europea respecto de las evaluaciones de riesgos psicosociales, contribuyendo a la reducción de las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo. Como es habitual en las campañas europeas, uno de sus ejes esenciales es la divulgación y la información entre las empresas de los riesgos laborales, que en este caso tienen su origen en los denominados riesgos psicosociales. A tal efecto, la campaña distribuirá información de una manera simple y práctica, a partir de folletos específicos y de una página web.

229. Así se refleja en la guía general de la campaña europea, p. 4 (http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Spanish_1.pdf) y en el documento sobre las cuestiones básicas de la campaña http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%20,2012/Spanish_5.pdf. La guía de la inspección española divide la inspección en dos fases: la primera de comprobación de que la evaluación de riesgos psicosociales se ha llevado a cabo, y la segunda de examen de la evaluación (p. 20).

226. “HSE, Topic Inspection Pack...”, pp. 5-6.

en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El papel de la inspección en la vigilancia y el control se plantea, en este sentido, prioritario, en cuanto dichos derechos son la base del piso social indispensable para garantizar el trabajo decente.

A pesar de los esfuerzos y de la centralidad de esta preocupación, las instituciones públicas tienen dificultades en alcanzar algunos lugares de trabajo y zonas donde se lesionan esos principios y derechos. La complejidad y diversidad de las situaciones trascienden a menudo las fronteras tradicionales del derecho del trabajo y requieren la aplicación de estrategias nuevas, en cuya ejecución han de participar instituciones públicas muy diversas. Algunas actividades económicas han resultado también más complejas de controlar. El hecho de que en muchos países gran número de trabajadores ejerzan su actividad en la economía informal, sumado a prácticas como la externalización productiva y el recurso a agencias de empleo, hace todavía más difícil determinar la existencia de relaciones de trabajo y de identificar al verdadero empleador.

La ausencia de sindicatos y organizaciones de empleadores fuertes constituye en ciertos sectores un escollo adicional a la aplicación efectiva de los derechos fundamentales, toda vez que las organizaciones de empleadores y de trabajadores podrían contribuir de modo significativo a elevar el grado de cumplimiento en el lugar de trabajo, especialmente mediante la defensa y la sensibilización de sus afiliados. En cuanto a interlocutores estratégicos, esas organizaciones también pueden ayudar a definir las prioridades y las actividades del servicio de inspección del trabajo mediante una cooperación eficaz.²³⁰

Los datos disponibles y los comentarios formulados por los órganos de control de la OIT revelan que muchos ministerios de trabajo, inspecciones del trabajo y tribunales laborales sufren fuertes restricciones en términos de recursos a la hora de abordar dichos retos.²³¹ Salvo algunas excepciones significativas, este problema data de antiguo y se ha agravado todavía más en los últimos decenios, afectando al cumplimiento, en particular, de los derechos humanos básicos.

Ante estas dificultades, algunos Estados han decidido consignar más recursos para financiar la protección de los derechos laborales de ciertos colectivos en situación de riesgo de incumplimiento. Así, por ejemplo, en Jordania no sólo se ha aumentado el número de inspectores del trabajo que cubren el sector de la exportación, de cuya fuerza de trabajo los trabajadores migrantes representan un porcentaje considerable y donde sus derechos fundamentales pueden verse seriamente afectados, sino que también se ha impartido a los inspectores una formación relacionada concretamente con las cuestiones vinculadas a la trata de personas. En otros países se están adoptando mecanismos de control y cumplimiento atendiendo a las características propias de las diferentes categorías de trabajadores en situación de riesgo. Es el caso del Reino Unido, donde se ha creado una institución especial, el *Gangmaster Licensing Authority*, encargada de controlar a los intermediarios que operan en el sector agrícola, donde se dan casos de trata y otras formas de abusos.²³²

Sin embargo, estos retos no son problemas nuevos. De hecho, la mayor parte de las cuestiones mencionadas son una constante desde la creación de la OIT,²³³ y los motivos que las fundamentan en la actualidad responden a contextos económicos y sociales diferentes de aquellos existentes en 1919.

En efecto, desde su creación, las inspecciones tienen objetos recurrentes en la mayor parte de los países, y muchos de ellos relacionados con el cumplimiento de los hoy calificados como derechos fundamentales en el trabajo.

Interesante en este sentido es el estudio realizado sobre el trabajo de los inspectores de trabajo brasileños en la implementación de la legislación de trabajo,²³⁴ que tras revisar a fondo casos que supusieran una ausencia de cumplimiento de la ley, concluyó que los inspectores eran los mejores calificados por su posición (*street level regulators*), para conciliar la promoción de mejores condiciones de trabajo con el aumento de productividad de la empresa en el proceso de aplicación de la ley. Según el estudio, los inspectores pueden superar el nivel de anacronismo o falta de claridad de la ley con soluciones técnicas o legales que se adapten a la situación evitando el conflicto (en general en materia de nuevas formas de contratación y procesos productivos más seguros). Estas soluciones generan incentivos positivos para que las empresas que mejoran sus condiciones de trabajo permanezcan en los límites de cumplimiento de la ley.

Existen, así, un buen número de ejemplos y experiencias positivas que permiten determinar nuevas estrategias y buenas prácticas en el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo.

Por ejemplo, dada la importancia que ha adquirido en todo el mundo el combate contra el trabajo infantil, es creciente desde hace unos años (coincide con la implantación del programa IPEC/OIT) el establecimiento de secciones, unidades o direcciones específicas relativas al trabajo infantil que abarcan con diversa amplitud las inspecciones de trabajo (Ecuador, El Salvador,²³⁵ República de Moldova, Turquía y otros), y subsecuentemente para el trabajo forzoso que ha seguido los parámetros del trabajo infantil.

Dichas unidades especiales se han venido estableciendo sobre la necesidad de crear redes integradas por diversos organismos gubernamentales y que cuenten con la colaboración de los actores sociales. Además, estas se focalizan sobre un tema prioritario en concreto y buscan una visión integrada para superar el problema,²³⁶ coordinándose con otros organismos de protección de la infancia o de protección de los derechos humanos. Se trata, en fin, de propuestas basadas en el equipo multidisciplinario y no, en general, de inspecciones desagregadas e independientes.

Las experiencias existentes son muy variadas. Por ejemplo, algunas propuestas combinan la formación específica de los inspectores junto con el trabajo con otras entidades ministeriales, como educación. Es el caso de

230. Este apartado se inspira en OIT. Administración del trabajo e inspección del trabajo, Informe V, CIT. 100ª reunión, Ginebra, 2011, pág. viii y párrafos 250-258 y 294, y El costo de la coacción. Op. cit., párrafo 198.

231. OIT. Inspección del trabajo, Estudio General relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947(No. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (No. 81), a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (No. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (No. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (No. 133), Informe III (Parte 1B), CIT, 95ª reunión, Ginebra, 2006, párrafos 209-210.

232. OIT. El costo de la coacción. Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, 2009. Informe I (B). Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, párrafos 165 y 177.

233. El Tratado de Versalles en su parte XIII, artículo 427.9, establece que cada Estado deberá organizar un servicio de inspección que comprenderá a las mujeres, con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamento para la protección de los trabajadores. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_span.pdf

234. Pires, R. Compatibilizando Direitos Sociais com competitividade: Fiscais do trábalo e a implementação da legislação trabalhista no Brasil, estudio de campo (mimeo), 2009.

235. Existe una unidad de género y no discriminación en la inspección central; por ejemplo, OIT/LABADMIN. Auditoria de la inspección de El Salvador, p. 11.

236. Numerosas publicaciones. Entre otras, véanse: OIT/IPEC Sudamérica. Guía para la implementación de un sistema de inspección y monitoreo del trabajo infantil en los países de Mercosur y Chile. Documento de trabajo 169, Lima, 2003. OIT/IPEC. Contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil y a la protección del trabajador adolescente desde la inspección de trabajo. OIT, San José, 2005.

de la República Dominicana, donde se realizó un programa específico de formación para detectar las peores formas de trabajo infantil, en particular en la época de cosecha de arroz y café, trabajando al mismo tiempo con el Ministerio de Educación en campañas de sensibilización sobre los beneficios similares. A la vez se diseñaron programas en el instituto de formación profesional INFOTEP (Juventud y Empleo es el más conocido) que se concentraba en el sector informal, calificando a jóvenes entre 16 y 29 años demasiado mayores para volver al colegio pero con conocimientos insuficientes. En este sentido, se les proporcionaba un estipendio diario y se les daba un curso de 5 meses, seguido por una pasantía con empleadores locales. El programa combinado consiguió capacitar más de 20.000 adolescentes en profesiones como mecánico, fontanero, electricista y otras.

En Turquía se realizaron toda una serie de planes de formación y registro en relación con el trabajo infantil a través de un experiencia piloto desarrollada en Esmirna.²³⁷ Los inspectores del trabajo adoptaron un enfoque integral, al extender el sistema de control agregando servicios de referencia y seguimiento. A través de la colaboración con otros institutos, los niños menores trabajadores fueron colocados en escuelas primarias, mientras que los mayores fueron referidos a centros de formación vocacional y a programas de educación no formal, que incluyen cursos de alfabetización. También se realizó un seguimiento a las familias de los niños y se les ofreció asistencia a través de asesoramiento psicológico, formación vocacional y técnica y actividades que generaran ingresos. Además se formaron 108 inspectores en el país.

En Marruecos, el Ministerio del Empleo y la Formación Profesional ha nominado recientemente 43 inspectores de trabajo como puntos focales encargados de la coordinación de la lucha contra el trabajo infantil a nivel de las delegaciones de empleo.²³⁸

LOS GRUPOS ESPECIALES EN BRASIL

En el año 2000 la Inspección de Trabajo articuló la creación de los Grupos Especiales de Combate al Trabajo Infantil y de Protección al Trabajador Adolescente (GECTIPAs). Este grupo existió hasta 2004, funcionando como una célula especial para la generación de competencia y capacidad institucional de la inspección del trabajo. Cada una de las veintisiete unidades federativas (Estados) de Brasil tenía un mínimo de dos inspectores dedicados exclusivamente al tema, resultando en una mayor eficiencia en la identificación de focos de trabajo infantil en los Estados. Así mismo, durante este período fueron creados procedimientos específicos para las visitas de inspección y se diseñaron técnicas para aproximarse e interrogar a los niños y niñas. Estos grupos fueron fundamentales para la institucionalización de la represión al trabajo infantil por parte de la inspección del trabajo, y contribuyeron de forma significativa a que, en el 2010, con la aplicación de la nueva metodología de inspección del trabajo, el combate al trabajo infantil constituyera uno de los proyectos obligatorios de la fiscalización en todos los Estados.²³⁹

En cuanto al trabajo forzoso, es importante señalar que en algunos países y jurisdicciones, la inspección del trabajo es parte integral de las actividades destinadas a luchar contra delitos en relación con el trabajo forzoso y la trata de personas previstos en el derecho penal, que llevan a la aplicación de sanciones penales contra los infractores.²⁴⁰ La acción de los inspectores frente al trabajo forzoso, fundamentada principalmente por el interés en garantizar condiciones de vida y de trabajo justas para todos los trabajadores (lo que puede incluir indemnización por cualquier agravio sufrido) implica, así mismo, la facultad para aplicar sanciones contra los empleadores abusivos, incluidas las multas o, en casos extremos, el cierre de empresas, o el inicio de una acción penal en la vía jurisdiccional correspondiente. En algunos países, como es el caso de Italia, existen también unidades especiales combinadas de la policía y de la inspección del trabajo que tienen competencia para imponer sanciones penales, laborales o administrativas, según sea el caso.

Al igual que en el caso del trabajo infantil, Brasil cuenta con una experiencia única y original. Este es el Grupo Especial de Fiscalización Móvil (GEFM) creado en 1995. Con la actuación del GEFM, más de 30.000 trabajadores esclavos fueron rescatados. Se trata de grupos multidisciplinarios, coordinados por la Secretaría de Inspección del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Empleo y compuestos por un abogado del trabajo y policías federales, además del inspector del trabajo. Su objetivo es atender las denuncias de trabajo esclavo *in loco*; liberar a los trabajadores, y aplicar las debidas sanciones a los dueños de los latifundios. Para garantizar el éxito de la operación y que estas estén libres de corrupción es necesario que se mantengan confidenciales antes de la salida de los equipos y que sean coordinadas a nivel federal. Sin embargo, en algunos estados como Mato Grosso, en donde las capacidades de los inspectores del trabajo para el combate al trabajo esclavo han sido fortalecidas, estos grupos se han descentralizado y ya existen a nivel estatal.

Algunas dificultades que marcan la actuación del GEFM son la presencia constante de amenazas y ataques por parte los dueños de las haciendas, que en ciertos Estados dominan los poderes públicos locales y dificultan el trabajo de fiscalización; de hecho se han constatado varios actos de violencia en contra de los grupos. Por otro lado, el GEFM ha tenido un impacto positivo en lo que concierne a la imagen del poder público ante los trabajadores, percibido ahora como referencia para los trabajadores en lo que se refiere el cumplimiento de la ley por órganos del gobierno en áreas rurales del país.²⁴¹

En Perú la lucha contra el trabajo forzoso se ha venido realizando desde una perspectiva más amplia. En enero del 2007 se creó una Comisión Nacional Permanente Tripartita contra el Trabajo Forzoso, encargada de coordinar las políticas y acciones, a escala nacional y regional, y de elaborar un Plan de acción que se lanzó en el 2007. El Plan abarca el diseño y seguimiento de una serie de medidas destinadas a prevenir y eliminar el trabajo forzoso, incluidas acciones judiciales para la revocación de las licencias de las empresas culpables de trabajo forzoso, la recopilación de datos estadísticos y de investigaciones, la educación, comunicación y sensibilización, y la creación de capacidad y la coordinación entre diferentes instituciones que buscan su erradicación, así como el fortalecimiento de la inspección de trabajo (lo que se completa con las medidas incluidas en el Plan estratégico del Ministerio de Trabajo).

237. <http://test.cp.euro.who.int/document/che/33turweb.pdf>

238. Carta oficial del MEFP a la OIT en relación con la encuesta nacional sobre el trabajo infantil en Marruecos.

239. OIT, BRASIL. Estudio de buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil. Brasilia, 2010

240. En otros países la justicia laboral es independiente de la justicia penal, no aplicándose sanciones de índole penal.

241. OIT. *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*. International Labour Office; ILO Office in Brazil, Brasilia, 2010, (pdf) <http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=447>

Entre los resultados de la Comisión se incluyen la creación, en la Policía Nacional, de una división contra la trata de seres humanos; la inclusión en el plan de estudios del Ministerio de Educación de temas relativos al trabajo forzoso; la adopción de duras sanciones contra la tala ilegal; la elaboración de una estrategia de comunicación en materia de trabajo forzoso, y una amplia capacitación de los funcionarios públicos y algunas de las principales partes interesadas. En el futuro, el reto estriba en la incorporación de los objetivos del Plan Nacional en programas más amplios de política pública, mediante la asignación de recursos suficientes, para lograr una acción sostenible a largo plazo con vistas a erradicar el trabajo forzoso en todo el país.

En el mismo sentido, en los Emiratos Árabes Unidos el Comité Nacional de Lucha contra la Trata de Seres Humanos ha elaborado un plan de acción que incluye legislación, respaldo a los agentes de la ley y la inspección, apoyo a las víctimas, y acuerdos bilaterales e internacionales. Entre las medidas ya adoptadas destacan un nuevo contrato unificado destinado a regular los derechos y deberes de las trabajadoras domésticas, promulgado en abril del 2007, y la introducción de disposiciones que permiten a los trabajadores cambiar de empleador patrocinador, con el fin de fomentar la movilidad de los puestos de trabajo.²⁴²

El Plan de acción contra la trata de seres humanos, adoptado por el Pakistán en el 2005, incluye todas²⁴³ las formas de trata de seres humanos, aborda tanto las medidas preventivas como las acciones judiciales y establece un comité interministerial sobre la trata de seres humanos, dirigido por el Ministro del Interior. El control y la vigilancia de las empresas de selección de personal es competencia del Ministerio de Trabajo, así como de la Agencia Federal de Investigación.²⁴⁴

En su afán por investigar la trata de seres humanos, el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos ha venido haciendo hincapié en el cumplimiento de las leyes laborales como la Ley sobre Normas de Trabajo Equitativo (FL SA) y la Ley de Protección de Trabajadores Migrantes y Temporales en la Agricultura [*Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act*] (MSPA). Investigadores de la División de Horarios y Salarios del Departamento del Trabajo realizaron entrevistas con el fin de determinar si los trabajadores habían sido víctimas de trata, para su posterior remisión a otros cuerpos encargados de hacer cumplir la ley. Asimismo, los investigadores de esa División examinaron los registros de nómina, llevaron a cabo inspecciones en las viviendas de los trabajadores agrícolas migrantes y establecieron coordinación con otras autoridades policiales para garantizar que las víctimas de la trata recibieran indemnización. El Departamento del Trabajo ha indicado que seguiría velando por la aplicación efectiva de la FL SA y la MSPA sin tener en cuenta si el empleado estuviera indocumentado.²⁴⁵

En Francia se creó, en mayo del 2005, la Oficina central de lucha contra el trabajo ilegal (OCLTI) con vistas a coordinar las investigaciones en materia de empleo ilegal, incluida la trata de seres humanos. La Oficina, que cuenta con inspectores del trabajo y agentes de la policía y la gendarmería, tiene el mandato de investigar

las denuncias de violaciones del Código del Trabajo y del Código Penal, incluidas las disposiciones relativas a «las condiciones de vida y de trabajo contrarias a la dignidad humana». Las audiencias orales pueden ser iniciadas por los inspectores del trabajo o los agentes de la policía judicial por solicitud de la fiscalía. Los empleadores pueden ser confinados durante un máximo de 48 horas, debiendo comparecer más tarde ante un tribunal. Los trabajadores que han estado sometidos a condiciones contrarias a la dignidad humana pueden recibir una indemnización, cuyo monto equivale a seis meses de salario.

Hasta muy recientemente, la atención en todo el mundo se puso sobre el trabajo forzoso involucrando a trabajadores indocumentados o trabajadores que no habían migrado por los canales regulares. Sin embargo, el tráfico para la explotación de mano de obra, incluyendo el trabajo forzoso, está cobrando más importancia en la agenda de los que formulan políticas a medida que sale a la luz más evidencia de su existencia.

El principal medio de coerción vinculado a este tipo de explotación laboral incluye retener salarios, la obligación de efectuar tareas en contra de la voluntad del trabajador, amenazas de violencia o denuncia ante las autoridades y la confiscación de documentos de viaje o de identidad personal. Esto último como táctica sugiere que los migrantes indocumentados son aún más vulnerables a la explotación, dado su doble irregularidad potencial con respecto a las leyes de trabajo y de migración.

En una decisión reciente de la OSCE, el Consejo de Ministros subrayó que las “medidas para abordar el tráfico para la explotación de mano de obra debería formularse y alentarse con una mayor participación de los actores laborales, incluyendo las organizaciones de trabajadores y empleadores, administradores e inspectores del trabajo”.²⁴⁶ El Consejo instó además a los países a proporcionar capacitación sobre el tema a los inspectores del trabajo y asegurar que estén disponibles los recursos adecuados para que puedan cumplir con su trabajo.

La mayoría de los países han enfocado confrontar el trabajo forzoso y el tráfico a través de la ley criminal, con una tendencia de soslayar el papel valioso y complementario de los inspectores del trabajo. Sin embargo, la ley penal de un país puede ser un punto de entrada útil a fin de combatir tales prácticas. La fiscalización del cumplimiento de las leyes del trabajo a través de inspecciones, además de los tribunales laborales, puede ser una estrategia adicional que permite resultados y enfoques a estos problemas como una alternativa a las sanciones penales. Los inspectores del trabajo están particularmente bien ubicados para proporcionar una advertencia temprana antes que el trabajo forzoso y el tráfico se conviertan en prácticas arraigadas de abuso. Los inspectores también pueden gozar de un acceso más fácil que la policía y los fiscales a los lugares de trabajo, mientras siguen llevando a cabo una importante función de monitoreo para una posible acción judicial. Los inspectores también se benefician de su papel de conciliadores, lo cual les permite poner en práctica una amplia gama de medidas “blandas” desde la prevención y servicios consultivos hasta campañas de concientización más amplias.²⁴⁷

Consecuentemente, algunos países en desarrollo se han puesto a prueba modelos diferentes de la inspección del trabajo para identificar las víctimas de la trata de seres humanos. Por ejemplo, en el África Occidental, grupos de vigilancia comunitaria encabezados por dirigentes tradicionales, líderes religiosos y personalidades

242. Combating Human Trafficking. Informe anual de los Emiratos Árabes Unidos, Ministerio de Estado para Asuntos del Consejo Federal Nacional, Abu Dhabi, 2007.

243. Hoffman Plastic Compounds Inc. v. NLRB, 535 US 137 (2002), y Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Administración de Normas de Empleo, División de Horarios y Salarios: folleto informativo No. 48.

244. Pakistan Action Plan for Combating Human Trafficking, Ministerio del Interior, Gobierno del Pakistán, 12 de diciembre del 2005.

245. Hoffman Plastic Compounds Inc. v. NLRB, 535 US 137 (2002). Op. cit.

246. Decisión No. 8/07, http://www.osce.org/documents/mcs/2007/12/28630_en.pdf.

247. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf.

de la comunidad han movilizado a los habitantes de comunidades rurales en este sentido. En países de Asia meridional, como la India y Pakistán, existe también un sistema de comités de aldea a nivel de distrito, con el fin de identificar y rehabilitar a las personas en condiciones de servidumbre. Sin embargo, dichos comités no se vinculan con la inspección, lo que sin duda minimiza su impacto y su efectividad.

Existen también experiencias interesantes en relación con la no discriminación. En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer y la Dirección del Trabajo de Antofagasta firmaron, en el 2009, un convenio de colaboración que estableció una agenda conjunta para mejorar, vigilar y proteger las actividades que realicen las mujeres coordinando un trabajo efectivo de fiscalización en este tema, especialmente para abordar las denuncias de acoso sexual. Además, según el convenio, será instaurado un programa de seguimiento de las denuncias presentadas por acoso sexual, sean presentadas en la Inspección del Trabajo o en el SERNAM. También se ejecutó un programa de fiscalización de las condiciones de las trabajadoras nocturnas, y se elaborarán estrategias de comunicación destinadas a la difusión de los derechos de las mujeres trabajadoras de casa particular, lo que contribuye a formalizar sus relaciones contractuales.²⁴⁸

En Costa Rica se han previsto, en los últimos años, campañas especiales para las mujeres trabajadoras y para los adolescentes; así se determinó la participación de las direcciones de inspección para garantizar la no-arbitrariedad en el despido de las mujeres en estado de gravidez y de los adolescentes. Estos casos especiales (que incluyen la tutela y acompañamiento en los casos de lesiones a la libertad sindical pudiendo iniciarse el proceso de multa) supusieron en el 2005, 718 intervenciones, es decir más de un 90% del total de las actuaciones de los inspectores.

En Ucrania la inspección se desarrolló un programa de formación y una lista de comprobación en materia de género, con el fin de sensibilizar a los inspectores²⁴⁹ y garantizar una mejor aplicación de la ley relativa a las mujeres trabajadoras, programa que se repite en Moldova y Bosnia.

En Europa, numerosos países han avanzado en realizar campañas específicas de inspección en esta materia. En España, desde el 2007 (fecha de publicación de la ley de igualdad) se desarrolló un Plan de Actuaciones que abarca la realización de formación, instrucción, listas de comprobación y visitas, dirigido a controlar en determinados sectores y empresas la existencia de situaciones de discriminación salarial, implicando la realización, durante el año 2009, de un total de 3.000 inspecciones a empresas, para vigilar el cumplimiento de la ley que contiene obligaciones empresariales dirigidas a conseguir la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, a impedir la discriminación por razón de género, a garantizar los derechos de mujeres y hombres a conciliar la vida laboral y familiar, y a garantizar la protección de la salud y la seguridad de las mujeres por razón de las situaciones de maternidad, embarazo y lactancia.²⁵⁰

LA INSPECCIÓN Y LA ECONOMÍA INFORMAL

La extensión de los servicios de inspección a la economía informal es una demanda constante que se

avala por el propio Convenio 150 en su artículo 7, al establecer la necesidad de extender los servicios de la administración de trabajo al entonces llamado sector no estructurado de la economía.

El término “la informalidad”, tal como se reconoce en la actualidad, define una realidad existente en el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva la economía informal abarca numerosos y diferentes grupos de trabajadores, empresas y empresarios²⁵¹ cuyas actividades no están recogidas por la ley; esta no se aplica o no se cumple, o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, onerosa o con costos excesivos. En todo caso se trata de actividades lícitas y no delictivas en el sentido penal.

En general, las inspecciones de trabajo están encargadas de supervisar la legislación en relación con las categorías de la economía informal, sin que en la mayor parte de los casos²⁵² existan reglas especiales para las pequeñas empresas o los trabajadores independientes, que son el grueso del sector informal.²⁵³ No obstante, en algunos países se han tomado medidas a nivel legal para facilitar el papel de la inspección en relación con la economía oculta y el trabajo no declarado (véase infra) facilitando el registro y combinando con acciones de inspección. En otros se establecen criterios para identificar al trabajador, facilitando los criterios de la inspección en identificar a los asalariados.²⁵⁴

Dada su heterogeneidad, la economía informal no se enfoca por la inspección como un todo, sino que se desarrollan medidas específicas y campañas concretas para garantizar la aplicación de la ley en los sectores económicos y en relación con las categorías de trabajadores donde la ley encuentra más dificultades de aplicación.²⁵⁵

En Perú, la Ley General de Inspección del trabajo y Defensa del Trabajador²⁵⁶ fue modificada garantizando la confidencialidad de las denuncias, reforzando las facultades de los inspectores y extendiendo su ámbito de actuación a las cooperativas de trabajadores y a las agencias de empleo de trabajadores de hogar. La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa²⁵⁷ previó unas metas de fiscalización anual de un 20% de las microempresas registradas. En Chile, el Código de Trabajo²⁵⁸ estableció un sistema

251. Cfr. Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, punto 3. OIT CIT, 90 reunión 2002, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

252. El artículo 19 de la ley 8.864 en Brasil es excepción al incidir en que todas las inspecciones (laboral de seguridad social y tributaria) prestarán orientación a las micro y a las pequeñas empresas.

253. El artículo 249 del Código de Trabajo de la República Dominicana establece de forma peculiar la obligación de contar con la autorización previa del Departamento de trabajo para contratar menores en negocios ambulantes, medida de control que afecta en esencia a la más típica de las pequeñas empresas.

254. Por ejemplo en Sudáfrica, la ley sobre condiciones básicas de trabajo (Basic Conditions of Employment Amendment Act, 2002 (No. 11 of 2002). Government Gazette, 2002-06-24, Vol. 444, No. 23539, pp. 2-14 (INFORM - P60720), establece una serie de criterios para la calificación de una persona como empleada, salvo prueba en contrario, cualquiera que sea la forma del contrato, incluyendo, entre otros, “la persona que es económicamente dependiente de otra persona para la que trabaja o presta un servicio” o “la persona que trabaja o presta servicios únicamente a otra persona”. Además regula las condiciones de trabajo de los empleados en las granjas, el sector de la agricultura, estableciendo la aplicación de salarios mínimos, incluyendo también al personal doméstico y de guardiana.

255. Véase Daza, José Luis. ILO. Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. Documento de trabajo. Número 9, Economía informal, Trabajo no declarado y Administración del Trabajo. Junio, 2005, Ginebra.

256. Ley 28292, por la que se modifica el Decreto legislativo 910, Ley General de Inspección del trabajo y defensa del trabajador. El Peruano (Separata), 2004-07-21, 5 pp.

257. Ley 28015 de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa. *El Peruano*, 2003-07-03 <http://www.actualidadlaboral.org>, *Actualidad Laboral, Perú*, 23 pp.

258. Decreto con fuerza de ley No. 1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código de Trabajo. Diario Oficial, 2003-01-16, No. 37460, pp. 5-45.

248. <http://www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html>. Pág. web del Ministerio de Trabajo y Empleo.

249. http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/news/ukraine_gender_legislation.pdf

250. <http://www.kpmg.com/ES/es/ActualidadNovedades/ArticulosyPublicaciones/Paginas/Campana-Inspeccion-Trabajo-Planes-igualdad.aspx>

de sanciones progresivo en función del número de trabajadores de la empresa. Sin embargo, como ya se mencionó, permite que las multas impuestas por la inspección del trabajo a las empresas de menos de diez trabajadores puedan ser sustituidas (sólo por una vez en el año) por la asistencia obligatoria a programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo de una duración no superior a dos semanas.

En el sector informal, un reto confrontado por los inspectores es el relativo a los empleados en hogares privados como ayudantes en los quehaceres domésticos o como personas que se dedican a cuidar a otras personas. Problemas como la dificultad de control o a la inviolabilidad de domicilio necesitan de soluciones y acciones específicas por parte de la inspección. En este contexto, muchos países han adoptado medidas especiales para mejorar la identificación de trabajadores domésticos no declarados y proporcionar incentivos a empleadores para registrar a los trabajadores domésticos.

En efecto, en relación con el trabajo doméstico²⁵⁹ existen un número importante de aplicaciones creativas del papel de la inspección.

Por ejemplo, en 1998 se introdujeron procedimientos en Luxemburgo que se aplicaron a todos los empleados domésticos que ayudaban a reducir la carga administrativa de los empleadores, y que los alentaban a emplear ayudantes domésticos de manera legal. Nuevas leyes que entraron en vigor a partir de enero del 2009, subsiguientemente crearon el estatus único del “empleado de cuello blanco” para todos los trabajadores del sector privado. Bajo este sistema, los empleadores deben cubrir las primeras 13 semanas de la licencia por enfermedad. Esto acarrea un costo sustancial para los empleadores de trabajadores domésticos. Sin embargo, si su personal se enferma, se ha hecho una excepción por medio de la cual el procedimiento simplificado para declarar el trabajo doméstico se mantiene a fin de evitar una proliferación del trabajo no declarado en el sector. Un sistema similar para los trabajadores domésticos se ha introducido en Suiza. Bélgica, en particular, ha apoyado el uso generalizado de comprobantes de servicio que son usados para pagar servicios diarios personales. Cada comprobante retribuye una hora de trabajo de personas desempleadas contratadas por empresas certificadas. Al principio los trabajadores desempleados pueden ser contratados por la empresa a tiempo parcial o temporal. Después de seis meses, la empresa tiene que ofrecerles un contrato de trabajo permanente para al menos un empleo a tiempo parcial si la persona está registrada como desempleada. En Francia, se introdujo el sistema del cheque del Servicio Universal de Empleo (*Chèque Emploi Service Universel*, CESU) para simplificar el proceso de contratar y remunerar a los trabajadores domésticos. El salario de un trabajador se paga utilizando un sistema de cheques que se pueden comprar en un banco local. Los clientes se benefician al poder exigir una reducción del 50% de la suma gastada en adquirir los cheques del impuesto a la renta. Al llegar al 2002, el 53% de todos los empleadores formales de trabajadores domésticos usaban el sistema CES. Es más, aproximadamente el 20% de las personas que anteriormente trabajaban de manera no declarada hoy en día son oficialmente empleados.

En Finlandia, a fines de los 90, apenas 24.000 hogares usaban un sistema similar de comprobantes de servicio, básicamente porque el subsidio fracasó en abaratar los servicios domésticos formales y ponerlos a los mismos niveles que los servicios de trabajadores no declarados. Es necesario señalar que han surgido preocupaciones acerca de si los comprobantes de servicio realmente facilitan la regularización del trabajo no

declarado en el sector de servicios del hogar. En Austria, por ejemplo, se hicieron notar las preocupaciones con respecto a que la Ley del Cheque de Servicios del Hogar del 2005 (*Dienstleistungs scheck gesetz*, DLSG) no cubría a los trabajadores domésticos que son extranjeros indocumentados. A pesar de no tener evidencia, se cree que estos trabajadores constituyen el grueso de los trabajadores domésticos.

En Francia, se introdujo el sistema del cheque del Servicio Universal de Empleo (*Chèque Emploi Service Universel*, CESU) para simplificar el proceso de contratar y remunerar a los trabajadores domésticos. El salario de un trabajador se paga utilizando un sistema de cheques que se pueden comprar en un banco local. Los clientes se benefician al poder exigir una reducción del 50% de la suma gastada en adquirir los cheques del impuesto a la renta. El principal problema en el caso del trabajo doméstico es el eventual conflicto con el principio del respeto de la vida privada y familiar. No obstante, hay algunas experiencias prácticas que permiten obviar las dificultades del ya mencionado problema de la inviolabilidad de hogar privado, facilitando el control. Por ejemplo, en el Brasil, donde el artículo 5 de la Constitución consagra el derecho a la inviolabilidad del hogar, los inspectores del trabajo están autorizados a verificar los registros de los trabajadores domésticos. Por su parte, el Tribunal Supremo de Canadá resolvió que no había inconveniente en que se llevasen a cabo inspecciones, aunque el lugar de trabajo fuese al mismo tiempo un domicilio.

En virtud del artículo 11 de la Constitución del Uruguay, «el hogar es un lugar sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de Juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley». El artículo 13 de la ley No. 18065 establece que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social «podrá realizar inspecciones domiciliarias cuando exista presunción de incumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social», aunque para realizar las inspecciones domiciliarias necesita la autorización del juez. A raíz de esta nueva ley, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social creó una división especial encargada de supervisar el cumplimiento de las disposiciones relativas al trabajo doméstico.

En algunos países la consecuencia de la reforma para asegurar un mejor cumplimiento de la legislación ha producido resultados al menos cuestionables. Este es el caso de España, al igual que en el resto de países de la EU,²⁶⁰ el trabajo doméstico es una de las más importantes fuentes de informalidad o de trabajo no declarado en términos europeos (véase *infra*). A las dificultades inherentes para su control había que añadir una legislación que eximía de declarar este trabajo en aquellas prestaciones de servicios de jornada inferior a las 80 horas mensuales y una contribución a la seguridad social basada en cuotas fijas, que en muchas ocasiones superaba en cuantía a los salarios realmente percibidos y que, por ello, disuadía de hacer la declaración a los empleadores.

La nueva legislación aprobada en el 2011²⁶¹ estableció por primera vez la obligación de declarar todas las relaciones laborales cualquiera que fuera su duración y jornada, y también se dispuso la obligación de cotizar en proporción al salario realmente percibido y no por cuotas fijas, estableciendo bonificaciones en las cuotas para favorecer la entrada en vigor de la nueva normativa.

259. Para más información véase OIT. CIT., Ginebra, 2010. Sesión 99. Informe IV (1), Trabajo decente para los trabajadores domésticos, pp. 85 y siguientes.

260. Véase el documento del proyecto TUDWA (Turning Undeclared Domestic Work Around) de Lucha contra el Trabajo Doméstico No Declarado, disponible en http://www.oficinadetreball.cat/socweb/export/sites/default/socweb_en/web_institucional/_fixters/SOC_castellano_web.pdf

261. Real Decreto 1596/2011, del 4 de noviembre.

Sin embargo, a lo largo del 2012 si bien, por un lado, aumentaron el número de trabajadores inscritos en un 28,31% hasta 378.427 empleados, por otro lado, según la Encuesta de Población Activa, eran 640.000 los trabajadores que prestaban servicio en este sector. Además, las cargas burocráticas impuestas a los empleadores del hogar familiar han hecho desistir a muchos de ellos de la contratación formal y regular de personal para el servicio doméstico, o incluso de la propia contratación. La cuantía global de las cotizaciones en este sector ha disminuido con la aplicación de la nueva legislación en un 4%.²⁶²

Por ello se han tomado medidas para corregir estas desviaciones, y el recientemente aprobado Real Decreto-Ley 29/2012 del 28 de diciembre trata de resolver algunos de estos problemas, en especial los referidos a las cargas burocráticas para el empleador, permitiendo en algunos casos que sea el propio empleado o empleada quien realice las gestiones administrativas que procedan.

El caso del trabajo agrícola resulta especialmente importante en las labores de inspección, no sólo por la relevancia del sector rural en muchos países, sino también por la existencia de una norma específica de la OIT. En general, en los países industrializados, las acciones en este sector se dirigen a prevenir trabajo no declarado (véase *infra*) y efectos de trabajo de temporada. Numerosas acciones en materia de trabajo infantil y forzoso (véase *supra*) se realizan en el sector agrícola. En general, la distancia de los emplazamientos agrícolas, la temporalidad y la composición de la fuerza de trabajo dificultan la acción de la inspección y requieren de una acción más detallada que, sin embargo, no se refleja en la práctica. Algunos países como Croacia o Hungría consideran la agricultura como un sector de riesgo y orientan las acciones de la inspección en este sentido. En Polonia la inspección organiza campañas en materia de seguridad y salud en las granjas pequeñas, así como conferencias y reuniones de carácter tripartito sobre los riesgos en la agricultura y la silvicultura. En Eslovenia se han desarrollado también medidas y campañas preventivas en este sentido, que incluyen instrucciones internas y nuevos procedimientos para los inspectores en la detección de los riesgos en el sector.

Algunos países, como Noruega, han incluido en la página web de la inspección informaciones relevantes para los trabajadores agrícolas en materia de contratos y derechos en general, todo ello con carácter preventivo.²⁶³ En Suecia, la Autoridad de Medio Ambiente ha realizado diferentes acciones para prevenir accidentes en la agricultura a través de campañas, materiales y consejo individualizado. Entre otras acciones se han preparado formatos simples de evaluación de riesgos para granja, y se lanzó en el 2009 una campaña dirigida a pequeños propietarios agrícolas, destinada a cambiar actitudes y evitar accidentes.

En ciertas estructuras centrales, la inspección cuenta, a nivel interno en su estructura, con un departamento encargado del sector, como en el caso de El Salvador (Departamento agropecuario), que utiliza procedimientos específicos de inspección, siendo su primera acción preventiva documentada en un informe sin carácter sancionador.²⁶⁴

Por último, y ligado estrechamente a la informalidad, las inspecciones de algunos países en desarrollo abordan de forma particular los efectos del VIH y el SIDA en el lugar de trabajo y su repercusión en las actividades de la inspección, en particular en materia de discriminación y prevención. La reciente Recomendación sobre el VIH/ SIDA y el mundo del trabajo, 2010 (No. 200), atribuye funciones específicas a la administración de trabajo en la puesta en práctica de las políticas laborales relacionadas con el tema (párr. 37), además de incidir sobre las necesidades de prevención y un medio ambiente saludable.

Existen algunas acciones específicas en la materia. Por ejemplo, el Código de Namibia sobre VIH y empleo de 1998, proporciona directrices e instrucciones que deben seguir todos los empleadores y trabajadores al aplicar las disposiciones pertinentes de la Ley de trabajo con respecto al VIH/SIDA en el empleo. Protege los derechos de los trabajadores y fomenta la puesta en marcha de programas de prevención y educación sobre el VIH en el lugar de trabajo. Cabe destacar su enfoque del control del cumplimiento en tanto que encarga al tripartito Consejo Asesor Laboral y al Ministerio de Trabajo, la aplicación, seguimiento y revisión del Código.

El Ministerio de Trabajo en Etiopía creó en el 2004 un *task force* para coordinar las actividades en este ámbito, que fue reforzado con el nombramiento de un punto focal en la inspección encargado de seguir el programa del ministerio.²⁶⁵ Entre las actividades realizadas se han desarrollado foros educacionales, un código de prácticas basado en el código de prácticas elaborado por la OIT,²⁶⁶ varios cursos de formación de formadores y una lista de comprobación para guiar las inspecciones en esta materia.

EL CASO DE FILIPINAS²⁶⁷

El artículo 15 de la ley que aplica normas y reglamentaciones (*Act's Implementing Rules and Regulations*) de 1999 contempla el VIH/SIDA en el lugar de trabajo indicando que cada empleador deberá desarrollar, poner en práctica, evaluar y financiar un programa de información y educación sobre el HIV/SIDA para todos sus trabajadores. La evaluación y seguimiento del programa es responsabilidad del Ministerio de Trabajo en cooperación el Ministerio de Salud; la inspección de trabajo es responsable de controlar que el programa se aplica. Los actores sociales deben facilitar a los inspectores los informes y el material utilizado.

262. Reunión de la Comisión de Seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo en el Congreso de los Diputados celebrada el lunes 1 de octubre de 2012. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, X Legislatura, nº 169, año 2012.

263. <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=79289>

264. ILO. Diagnóstico de la inspección de trabajo en El Salvador. Op.cit., p. 11.

265. ILO Ethiopia labour inspection audit page 7 http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_119248/index.htm

266. http://www.ilo.org/aids/Publications/lang--en/contLang--es/docName--WCMS_113788/index.htm

267. ILO. Philippines labour inspection audit, p. 30.

CAPÍTULO 7.

EL TRABAJO NO DECLARADO: LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE

En general, y si bien no existe una definición homogénea, se considera “trabajo no declarado” a todo trabajo subterráneo u oculto, clandestino, en “negro” o generalmente trabajo *ilegal*. Los países industrializados suelen usar estos términos, para referirse a los tipos de trabajo cuyas actividades están cubiertas por las leyes laborales pero que no cumplen con sus requisitos administrativos. Por ejemplo, trabajadores que reciben salarios por debajo del salario mínimo, empleadores que no registran los trabajadores ante las autoridades del seguro social y/o que no pagan impuestos ni cotizan a la seguridad social con base en sus ingresos laborales.

De acuerdo con la comunicación sobre el trabajo no declarado de la Comisión Europea (CE), este hace referencia a “actividades remuneradas que son legales con respecto a su naturaleza pero que no se declaran ante autoridades públicas, tomando en cuenta que se debe sopesar las diferencias de los sistemas legales de los Estados miembros”.²⁶⁸ Esta definición excluye actividades criminales, así como los trabajos excluidos de la aplicación de las normas laborales y/o de seguridad social. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propone una definición similar, utilizando el término de “trabajo oculto” para referirse a trabajo “que a pesar de no ser ilegal en sí, no ha sido declarado ante una o más autoridades administrativas”.²⁶⁹

Para la OIT, el trabajo no declarado es parte del concepto más amplio de economía informal (véase *supra*) definido como “toda actividad económica realizada por el trabajador y una unidad económica que -por la ley o en la práctica- no está cubierto, o está insuficientemente cubierto por un arreglo formal”.²⁷⁰ No obstante, hay que indicar que este concepto es esencialmente europeo, aunque el término se empieza a entender más allá de este continente.

Mientras que estas formulaciones son ampliamente conocidas, la definición legal del “trabajo no declarado” frecuentemente varía de un país a otro. Esto lleva consigo consecuencias importantes en cuanto a la fiscalización del cumplimiento de la ley por parte de los inspectores del trabajo. Así, por ejemplo, la ley en Alemania admite una gran cantidad de trabajo informal remunerado efectuado en el hogar o entre conocidos sin considerarlo ilegal. De forma contraria, en el país vecino, Dinamarca, el trabajo no declarado

268. Communication of the Commission on Undeclared Work, COM (98)-219.

269. OCDE Panorama Laboral, 2004.

270. ILC 2002, Trabajo decente y la economía informal, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

cubre un área más amplia de transacciones laborales e incluye cualquier tipo de actividad productiva pagada en efectivo o en especie que no se ha declarado.²⁷¹

Es más, según el país, el enfoque sobre el trabajo no declarado puede variar, lo cual está reflejado en el uso de diferentes definiciones. Por ejemplo, en algunos países en donde el requisito legal es tener un contrato laboral por escrito y registrarlo, el trabajo no declarado significa, en principio, trabajo efectuado sin un contrato de trabajo formalizado.²⁷² En otros casos se define a *sensu contrario* el concepto de trabajo legal, mas no el concepto de trabajo ilegal o no declarado.²⁷³ En otros casos, el trabajo no declarado puede ser definido por la ley como una sub-categoría de un término más amplio del trabajo ilegal, o quizás el término se configura enumerando diferentes categorías de trabajadores o escenarios considerados como ilegales según la ley.²⁷⁴ Por último, en algunos países no existe una definición legal al respecto.²⁷⁵

La diversidad de definiciones y enfoques del trabajo no declarado existe en parte por las opciones políticas, pero también por la naturaleza de la actividad no declarada y porque los actores involucrados varían de un país al otro. Por ejemplo, en algunos países el concepto de “no declarado” incluye prioritaria y expresamente formas de ocultar total o parcialmente el pago de salarios, o de contratar a trabajadores no declarados que al mismo tiempo continúan percibiendo los beneficios del desempleo.²⁷⁶ En otros países, la principal preocupación es la práctica de contratar sin que medie un permiso de trabajo vigente²⁷⁷ o la existencia de trabajo independiente falso.²⁷⁸

Supuestos de trabajo no declarado para la Inspección de Trabajo:

- **Trabajos ilegales:** menores de 16 años y extranjeros sin autorización para trabajar.
- **Empleo no declarado:** trabajadores por cuenta ajena que no han sido inscritos en la seguridad social por sus empleadores.
- **Actividades por cuenta ajena no declaradas:** trabajadores en los que una parte de sus retribuciones no ha sido declarada a la seguridad social.
- **Actividades por cuenta propia no declaradas:** trabajadores por cuenta propia con ganancias superiores al salario mínimo anual que no están inscritos en la seguridad social.
- **Otros supuestos relacionados de fraude:** los trabajadores ficticios y la elusión fraudulenta del pago de cuotas por las empresas mediante el trasvase de capitales.

En los informes citados, de la Comisión Europea de 1998 y 2007, se ponía de manifiesto que el trabajo no declarado afectaba fundamentalmente a los sectores que utilizaban mucha mano de obra con bajo beneficio como la agricultura, la construcción, el comercio al por menor, los servicios domésticos, la hostelería, las manufacturas y los servicios empresariales en los que los costes salariales constituían el principal factor de competencia, a las cadenas de subcontratación y a los sectores de tecnología ligera que operaban en el marco de una nueva economía de servicios.

Las nuevas tendencias en el control del trabajo no declarado en muchos países se refieren a los aspectos relacionados directamente con las consecuencias de la crisis económica y en particular a los siguientes casos:

1. El control, por el posible fraude en la percepción de las prestaciones por desempleo si se compatibilizan con el trabajo por cuenta ajena.
2. El control de los becarios y pasantes, por el posible abuso por las empresas de esta figura en formas de sub-empleo.
3. El control de las empresas insolventes con actividad, para controlar posibles fraudes en la generación de prestaciones indebidas de seguridad social.
4. El control de alta en autónomos, especialmente en aquellos casos en que se sospeche que su actividad es en realidad por cuenta ajena (falsos autónomos).
5. El control del fraude en los trabajos ficticios para la obtención indebida de prestaciones sociales.
6. La elusión de deudas de la seguridad social de las empresas en crisis mediante la simulación del cierre de la empresa, la creación fraudulenta de empresas sucesoras y el trasvase de capitales a otras empresas del mismo grupo de accionistas situadas dentro o fuera del país.

En general, el trabajo no declarado sigue siendo por naturaleza difícil de medir, no sólo por su heterogeneidad y amplitud, sino por su carácter oculto. Los retos comunes confrontados por los Gobiernos para reducirlo y la necesidad de garantizar condiciones de trabajo decente ponen en evidencia la importancia de que las inspecciones del trabajo compartan sus directrices de política, sobre todo a nivel regional con flujos migratorios muy marcados e incluso con tratados de libre circulación.

Antes de introducir la Directriz del Empleo No. 9 de la CE,²⁷⁹ el enfoque más ampliamente adoptado para abordar el trabajo no declarado se focalizaba en sancionar violaciones incrementando los esfuerzos de detección en vez de las infracciones.²⁸⁰ Tras la puesta en práctica de la Directriz No. 9 se han adoptado medidas de prevención y de educación general, aparte de las medidas sancionatorias, aunque este carácter más amplio de las políticas está básicamente restringido a los 15 Estados miembros originales de la UE. Los nuevos miembros de la UE más bien han demostrado una preferencia por las medidas puramente punitivas, aunque existen también experiencias más amplias en países como Polonia o Eslovenia.

271. Pfau-Effinger, Brigit. Distintos tipos de trabajo no declarado en las sociedades Europeas, *British Journal of Industrial Relations*, 47, marzo 1, 2009, pp. 79-99.

272. Bulgaria, Ex-República Yugoslava de Macedonia, Letonia. Información del cuestionario de la OIT en septiembre, 2009.

273. Hungría. Información extraída del cuestionario.

274. Francia, Polonia; información extraída del cuestionario.

275. Por ejemplo, Bélgica, España, Portugal, el Reino Unido; información extraída del cuestionario.

276. Bulgaria, Estonia, Polonia.

277. España, Portugal.

278. i.e.: Alemania, Bélgica.

279. Lineamiento de Empleo No. 9 sobre el trabajo no declarado, adoptado el 22 de julio, 2003. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:260:0001:0003:EN:PDF>.

280. Fundación Europea (2008). Op. cit.

Mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos y la protección de los trabajadores a través de una inspección del trabajo más eficaz y eficiente sigue siendo una parte necesaria e importante para atacar el trabajo no declarado. Además, como ya se mencionó, el enfoque adoptado por los servicios de inspección depende básicamente del contexto nacional, necesitándose estrategias diferentes de carácter más o menos amplio y con participación de diferentes instrucciones. En los países donde el trabajo no declarado es ya un problema estructural (en general los países afectados por la crisis) sería más conveniente adoptar medidas con enfoques específicos.

En respuesta a esta necesidad, un primer paso de las inspecciones debería ser aumentar los recursos (financieros y humanos) dedicados a recabar información apropiada y precisa y sobre la circulación de categorías *ad hoc* de trabajadores (por ejemplo, trabajadores desplazados, trabajadores migrantes). Esto implica la creación y el manejo de registros o bases de datos interrelacionados que a su vez pueden ser compartidos con otras unidades de la administración pública, a nivel nacional y europeo. En segundo lugar, estos sistemas de información deberían complementarse con un proceso de contratación y capacitación riguroso para inspectores, quienes deben poder reconocer situaciones de trabajo no declarado y actuar con rapidez, de manera efectiva y con el debido tino en vista de la dimensión humana de estos casos. Sin embargo, a pesar del notable progreso logrado por la mayoría de los países europeos en estos temas (sistemas de información, campañas sobre temas específicos, inspectores especiales para ver casos de fraude laboral), aún son grandes los retos pendientes.

Un problema adicional está relacionado con determinar los principales sectores y empresas que tienen un riesgo considerable de incumplimiento. En la mayoría de los países, los ministerios de trabajo han diseñado procesos de programación y planificación diferentes enfocados a abordar el problema *prima facie* (por ejemplo: enfocar ciertos sectores de la economía y lanzar campañas). Aun así, el crecimiento de empleo irregular y trabajo no declarado sigue estando presente. Una solución más integral depende de la toma de decisiones al más alto nivel de los que formulan políticas con la participación de diversas entidades de la administración pública y el apoyo de los interlocutores sociales. En este contexto, los sistemas de inspección deberían estar sustentados por instrucciones y metas claras, además de lineamientos, a fin de colaborar con otras autoridades relacionadas con el problema de trabajo no declarado en todas las etapas del control (desde la policía hasta los fiscales y jueces). En vista de que la mayoría de las irregularidades ocurren en micro y pequeñas empresas, en muchos casos las actividades de las inspecciones enfocan principalmente a estas empresas en sectores con altas tasas de rotación de personal y empleo temporal, por ejemplo la construcción, hotelería, transporte, venta al por menor, prendas de vestir y textiles. Desde la perspectiva de la inspección del trabajo se deben combinar visitas pre programadas con visitas que responden a quejas, a fin de cubrir el espectro más amplio posible.

Las instrucciones de las autoridades centrales deben establecer los criterios para decidir dónde deben centrar su atención las inspecciones, dependiendo de los recursos disponibles y de las prioridades que incluyen atender a los informes sobre denuncias de no registro de empresas o a la no declaración de trabajadores. Los inspectores no deberían, sin embargo, ser utilizados como “la policía de inmigración”, ya que conforme a la descripción legal deben enfocarse y limitarse sobre el control de las condiciones laborales (artículo 2, Convenio 81). De hecho este tema ha sido abordado, por ejemplo, por el Comité de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones (CEACR) en los comentarios hechos en el 2006 y 2008 con respecto a la aplicación del Convenio 81 de la OIT por Francia. En su Observación del 2008, el Comité recaló que no se debería excluir a ningún trabajador de la protección con base en

su condición de trabajador irregular. Las funciones de las inspecciones del trabajo son asegurar que las condiciones laborales estén alineadas con los requisitos legales pertinentes y la protección del trabajador mientras desempeña sus labores. Su función no es controlar la naturaleza legal de su empleo. En este sentido, el Comité instó al Gobierno a tomar medidas, a fin de garantizar que los poderes de los inspectores para entrar en el lugar de trabajo no fuesen objeto de abuso para implementar operaciones conjuntas, a fin de combatir la inmigración no autorizada.²⁸¹

Del mismo modo, en la misma Observación del 2008, el Comité subrayó la necesidad de distinguir entre el mandato de los inspectores del trabajo y los funcionarios de otras entidades encargados de combatir el trabajo no declarado, a fin de mantener un clima de confianza entre los inspectores del trabajo y los trabajadores, y además con aquellas personas no declaradas.

Al respecto, algunos países como Austria, por ejemplo, decidieron exonerar a los inspectores del trabajo de la necesidad de controlar el trabajo no declarado. De hecho, sus deberes se transfirieron al Ministerio Federal de Finanzas a partir del 1 de julio del 2002, creándose una unidad especial de aduanas (KIAB) para combatir el empleo ilegal, que verificaba los permisos de trabajo y, consecuentemente, el empleo de extranjeros. Al mismo tiempo se establecieron vínculos con las inspecciones del trabajo, que informaban de los hallazgos importantes, como resultado de sus propias visitas, a las diferentes autoridades competentes (autoridades de sanciones administrativas, servicios de empleo). Esta reforma requirió la contratación de 300 personas adicionales, lo cual mostraba que esta coordinación requería la movilización considerable de recursos en términos de personal y tiempo, lo cual afectaba a los deberes principales de los inspectores. Por último, esta función fue transferida una vez más a las autoridades fiscales en enero del 2007, ya que se consideró que el trabajo no declarado, frecuentemente, estaba relacionado con la evasión tributaria y la no declaración de los aportes a la seguridad social.

De igual modo, en Alemania, el Servicio Federal de Aduanas, bajo el Ministerio Federal de Finanzas, ha estado controlando y supervisando el empleo ilegal y el trabajo no declarado desde 1991. Desde entonces, ha ampliado su mandato sobre este tema, puesto que el Gobierno ha otorgado a los oficiales de aduanas ciertas funciones tales como las de policía y fiscalía y el derecho a la investigación y detención, búsqueda y captura de personas. En el 2004, el personal de inspección que manejaba el trabajo no declarado para la Agencia Nacional de Empleo y los oficiales del Servicio de Aduanas se agruparon en una sola unidad, bajo el Ministerio Federal de Finanzas llamada la Unidad de Ejecución Fiscal para el Trabajo no Declarado (*Finanzkontrollpapier le Schwarzarbeit*). Hoy esta unidad está compuesta por 6,600 oficiales entre la autoridad central y 113 sucursales. No obstante, los servicios de inspección del trabajo de los Estados alemanes aún tienen la competencia de controlar el registro de actividades comerciales y a los trabajadores independientes del sector industrial.

En este contexto, vale la pena mencionar que la colaboración entre las inspecciones del trabajo y la Unidad de Ejecución Fiscal adopta la forma de un continuo intercambio de información, y a veces efectúan inspecciones conjuntas. En el 2007, el Ministerio de Finanzas fue parte de un acuerdo marco con los Ministerios de Economía de los Estados alemanes, estableciendo los modos de cooperación entre ambas entidades.

281. OIT, CEACR. Observación 2008, Convenio 81, Francia

Otro problema en general, al enfrentar el trabajo no declarado, tiene que ver con las dificultades relacionadas con la propia visita de inspección, y que van desde encontrar dónde hay empresas ocultas o trabajadores no declarados (conjuntamente con otras autoridades o individualmente), ubicar al verdadero responsable de la empresa, y/o aplicar formas de verificar el número de horas efectivas de trabajo, calculando los salarios y cotizaciones por pagar a la seguridad social e identificando un posible fraude a la seguridad social.

En este sensible tema, un problema adicional tiene que ver con cómo se regularizan situaciones de incumplimiento descubiertas y compensar los derechos violados. Se debe disuadir el incumplimiento en general, sin poner en riesgo el trabajo de la persona o la sobrevivencia de la empresa. Este problema es mucho más complejo cuando se trata de migrantes sin la autorización de permanecer o trabajar en un país dado, ya que la detección o denuncia de su estatus irregular generalmente desencadena procedimientos para la expulsión o deportación. A su vez, esto crea una contradicción para los inspectores del trabajo, quienes como regla suelen proteger a los trabajadores vulnerables, pero no puede revertir la situación de los trabajadores sin permisos de trabajo (véase *infra*: migración).

Confrontados entre el dilema de emitir una advertencia y aplicar una sanción, varios países ha optado por someter a la empresa que ha trasgredido la ley a procedimientos que comprenden el pago inmediato de salarios y aportes devengados, aparte de medidas punitivas. Las sanciones aplicadas son, en muchos casos, proporcionarles al número de trabajadores afectados y al tamaño de la empresa. Sin embargo, otros países consideran que aumentar las sanciones no desalienta el trabajo no declarado y más bien provoca una falta de colaboración de algunos empresarios en ciertos sectores. Al revisar las medidas de política adoptadas para abordar el trabajo no declarado por inmigrantes sin permiso de residencia en años recientes, el enfoque ha sido mejorar la aplicación de las sanciones tanto a los gerentes como a los trabajadores no declarados por igual. Estas medidas frecuentemente han enfatizado una mayor cooperación entre la policía, el control de las fronteras, las inspecciones del trabajo y otras dependencias gubernamentales, y han estado en el centro de las iniciativas de política en países como Austria, Chipre, España, Francia, Italia, la República Checa, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

En este sentido, se está desarrollando un enfoque innovador dentro de la Unión Europea a través de la transposición de la Directiva UE 2009/52/EC, que especifica la obligación de imponer una sanción a empleadores que contratan trabajadores sin permisos de trabajo de terceros países.²⁸² Entre otras cosas, las sanciones deben incluir el pago de una remuneración apropiada a los trabajadores -por lo menos equivalente al sueldo mínimo-. En casos serios, el trabajador podrá recibir permiso de residencia por el plazo requerido durante el proceso; por ejemplo, en caso de acción legal en lo penal. Es más: aparte de las sanciones financieras, se debe excluir a los empleadores de licitaciones públicas, la asistencia pública o subsidios del Estado. Se pueden hasta retirar estos beneficios, o la empresa puede cerrarse temporal o permanentemente. En algunos países, la consciencia de la escala o crecimiento del trabajo no declarado ha llevado consigo la creación de nuevas entidades administrativas y sistemas de coordinación intergubernamentales, aparte de iniciativas especiales con miras a combatir las diversas formas del trabajo no declarado. Por ejemplo, Francia fue el primer país de Europa en establecer una entidad para este fin al organizar un equipo interministerial, en 1997, para combatir el trabajo no declarado, junto a diversas entidades en un comité compuesto por una

282. Directiva 2009/52/EC del Parlamento y el Consejo Europeo del 18 de junio, 2009, que establece los estándares mínimos sobre sanciones y medidas contra empleadores de nacionales con permanencia ilegal en terceros países. La Directiva debe ser transpuesta en la ley nacional hasta el 20 de julio del 2011.

comisión nacional, comisiones departamentales y grupos de trabajo. De igual modo, se estableció un plan dentro del 0 en Italia a fin de hacer énfasis sobre el trabajo no declarado.

Algunos sectores, tales como textiles y prendas de vestir, llevan a cabo campañas especiales de control integral en vista del alto número de inmigrantes empleados que están en una situación laboral irregular, y que confrontan malas condiciones de trabajo de manera persistente. Ya que estos lugares de trabajo frecuentemente están vinculados a cadenas de suministro complejas, los Gobiernos también han revisado las formas para atribuir una mayor responsabilidad a los principales contratistas y distribuidores de los bienes. En varios países de Europa, donde existe una cantidad considerable de trabajo no declarado por inmigrantes indocumentados, los Gobiernos han organizado campañas de regularización. En estas campañas se alienta a los trabajadores y empleadores a declarar las relaciones laborales, sin riesgo de una sanción. Durante estas campañas en España, por ejemplo, en el 2005 más de medio millón de trabajadores extranjeros se afiliaron al sistema de seguridad social. También se ha llevado a cabo o están en vías de ejecutar esfuerzos de regularización en diversos países como, por ejemplo, Bélgica, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Portugal.

PRÁCTICAS ACTUALES PARA COMBATIR EL TRABAJO NO DECLARADO

En la mayoría de los países de Europa, el combate contra el trabajo no declarado generalmente forma parte de una estrategia más amplia contra el empleo indocumentado,²⁸³ que se suele traducir en un instrumento legal destinado a regular el mercado laboral, y donde la inspección del trabajo es responsable de su aplicación y control.²⁸⁴ Sin perjuicio del mandato, lo cierto es que las inspecciones confrontan numerosas dificultades al poner en práctica las medidas en contra del trabajo no declarado, contando con que, además, la capacidad de acción y los recursos puestos a disposición son frecuentemente insuficientes.²⁸⁵

En efecto, los inspectores del trabajo confrontan numerosos retos en el combate contra el trabajo no declarado. Es frecuente, por ejemplo, encontrar, una ausencia generalizada de acuerdos efectivos para la cooperación y coordinación en todos los niveles, que puede conllevar a la fragmentación de responsabilidades, drenando los limitados recursos. Los inspectores del trabajo frecuentemente no tienen un contacto adecuado u organizado con las personas encargadas de los aspectos particulares del trabajo forzoso, por ejemplo la policía, el poder judicial (salvo los tribunales industriales o de trabajo), o la inmigración o autoridades penitenciarias. Además pueden generarse rivalidades, o duplicidad, o inacción.

Uno de los principales retos que confrontan los inspectores del trabajo es que el trabajo no declarado afecta sectores de difícil localización como, por ejemplo, el servicio doméstico (véase *supra en economía informal*), siendo además el principio de inviolabilidad de domicilio una dificultad añadida.²⁸⁶ La situación

283. Véase *Combatir el Empleo Ilegal de Trabajadores Extranjeros*. OCDE París, 2000, p. 8.

284. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, Irlanda, Francia, Grecia, Hungría, Polonia, Portugal y Serbia.

285. *Combatir el trabajo ilegal*. Op.cit., p. 134.

286. Todos los países europeos aceptan el principio constitucional de la inviolabilidad del domicilio. Por lo tanto, la ley dispone que cuando un trabajador vive y trabaja en el mismo lugar, los inspectores del trabajo podrán obtener acceso legal con el consentimiento de la persona que lo ocupa, quien no necesariamente es el propietario o empleador. En estos casos, frecuentemente se puede obtener el consentimiento "ad-hoc" al hacer uso del elemento de sorpresa de una visita no anunciada. Sin embargo, si se rechaza el permiso, el inspector del trabajo casi no tiene el poder de investigar.

es así mismo complicada cuando se trata de operarios que cambian de lugar de trabajo regularmente; por ejemplo, vendedores ambulantes, pequeños sitios móviles de construcción o actividades agrícolas estacionales.

En general, se observa una incapacidad extendida para afrontar la inspección en esta área, lo que puede mejorarse con un adecuado programa de formación, que permita asegurar el cumplimiento de las condiciones de trabajo para el trabajador extranjero y nacional por igual. Los inspectores deben ser capaces de manejar condiciones especiales de trabajo y estar al tanto de los problemas relacionados con migrantes, tales como la discriminación, las barreras idiomáticas, y los diferentes contextos culturales y de comportamiento. Es más, deben recibir capacitación para actuar en los sectores en donde predomina el trabajo clandestino, y evitar intimidar a los trabajadores migrantes clandestinos o sin papeles. Además se debe facilitar la existencia de nuevas prácticas que faciliten la acción inspectora tales como establecer líneas abiertas (*hot lines*) o una página web en diversos idiomas, a fin de que los trabajadores no declarados puedan presentar sus quejas. Esta última práctica es ya habitual en muchas inspecciones europeas.

De forma práctica, y a fin de luchar en contra del trabajo no declarado, las autoridades públicas han tomado varias medidas con miras a preparar o facilitar la labor de “la inspección del trabajo”. A veces estas medidas se han centrado en las actividades de preparación (por ejemplo, la emisión de tarjetas de identidad en el sector construcción (véase infra) y campañas de información y difusión.

En 1998, Italia constituyó el Comité Nacional para la Formalización del Trabajo Irregular. Entre sus principales objetivos estaba crear una red institucional entre el Gobierno central y las autoridades regionales, para conocer en mayor profundidad las características de la economía informal. Adicionalmente se ha trabajado para desarrollar políticas de formalización, alentando a los trabajadores y empleadores a estar al día con sus impuestos y luchar en contra del trabajo no declarado.

En Irlanda, el Grupo de Monitoreo de la Economía Oculta está interviniendo directamente en la lucha contra el trabajo no declarado. El grupo es parte de un marco más amplio de derechos laborales, acordado entre el Gobierno y los interlocutores sociales según los acuerdos de asociación sociales. Está acompañado por un número de otras medidas diseñadas para tratar la economía informal, incluyendo la promulgación del Proyecto de Ley de Aplicación a la Ley del Trabajo.

Otra iniciativa útil tiene que ver con la coordinación de las operaciones estratégicas, incluyendo el intercambio de datos. Se han establecido nuevas instituciones de coordinación. Como ya se mencionó, Alemania estableció la Unidad de Ejecución Fiscal para el Trabajo no Declarado. En Luxemburgo, la Unidad Inter-Administrativa para el Combate del Trabajo Ilegal (CIALTI) viene funcionando desde el 2000, mientras que en Finlandia el Grupo Directivo para la Lucha contra los Crímenes Económicos se estableció en el 2000 bajo el proyecto Virke. En Lituania, la Inspección Estatal del Trabajo (Valstybinė darbo inspekcija, VDI) ha venido operando en este tema de forma regular desde el 2001, mientras que la Inspección Nacional del Trabajo de Polonia (*Państwowa Inspekcja Pracy*, PIP), se estableció en el 2007. En otras partes, como Francia, la Delegación interministerial para la lucha contra el Trabajo Ilegal (*Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal -DILTI-*) ha venido desde 1997 afinando un enfoque altamente coordinado respecto a los datos y la cooperación estratégica y operativa a nivel de Gobierno nacional, regional y local, con la participación de un amplio espectro de interlocutores sociales.

En Bélgica varias redes de información de carácter complementario, ayudan a detectar y prevenir el trabajo no declarado. DIMONA (*Déclaration Immédiate/O Nmiddellijke Aangifte*) es un sistema electrónico que usan todos los nuevos empleados para registrarse ante la Oficina Nacional de la Seguridad Social (*Rijks dienstvoor Sociale Zekerheid*, RSZ). Cada vez que se contrata o despide un empleado, se envía una notificación electrónica a todas las dependencias de la seguridad social. El sistema internacional de información sobre la migración LIMOSA (*Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief*) es un proyecto del gobierno federal, que fue organizado para preparar al país para la apertura completa del mercado laboral para trabajadores de nuevos Estados miembros de la UE, el 1 de mayo del 2009. LIMOSA representa un instrumento de control en la lucha contra el fraude y la competencia desleal de trabajadores extranjeros que aceptan trabajo a salarios por debajo del mercado y no respetan las leyes y reglamentos laborales de Bélgica. Por último, la Organización Anti Fraude de los Servicios de Inspección Social (*Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale*, OASIS) es un depósito de datos que fue creado en el 2001, dentro del marco de un proyecto común contra el fraude, organizado por los ministerios del gobierno federal y las oficinas nacionales. La OASIS está diseñada para combatir el fraude a la seguridad social de manera sistemática y estructurada. Se suministra la información utilizada por OASIS a través de canales de información del Crossroads Bank for Social Security (*Kruispunt bank van de Sociale Zekerheid*, KSZ).

El compartir datos y tener acceso a registros manejados por otras entidades administrativas, por ejemplo, las autoridades de impuestos o instituciones de la seguridad social, ha sido ampliamente introducido en los últimos años en varios países europeos, a fin de mejorar la coordinación a la detección del trabajo no declarado.²⁸⁷ Por ejemplo, la Inspección General del Trabajo en Bulgaria tiene acceso al registro de contratos de empleo administrado por la Agencia Estatal de la Renta. En Grecia, se está empezando a poner en práctica en el 2013 un software, que articulará la inspección del trabajo a instituciones como la agencia tributaria (OSDE) o la seguridad social (IKA). La Inspección del Trabajo de Polonia tiene acceso al Registro Nacional de Contribuyentes, el registro oficial para las entidades económicas a nivel nacional, auspiciado por la Oficina Central de Estadística, registro de la Institución de Seguro Social y del Sistema Electrónico General de Identificación Ciudadana.

Sin embargo, en algunos casos, siguen siendo necesarias enmiendas legislativas para vencer obstáculos legales; por ejemplo, las reglas de protección de datos antes de otorgar el acceso a los registros de las distintas entidades administrativas. El tema de la confidencialidad de los datos, aún entre entidades gubernamentales, sigue siendo un tema de debate en muchos países (por ejemplo, Bélgica).

Con un enfoque similar, en Suecia, el proyecto ID06 en el sector de la construcción ha demostrado ser una medida efectiva de control dirigida a abordar el trabajo no declarado, al exigir a todos los trabajadores de sitios en construcción de registrarse y llevar sus tarjetas de identidad. Se han introducido medidas similares en Finlandia, Italia y Noruega. En Italia se han usado tarjetas de identidad en construcciones desde el 2006, a pesar del hecho de que los empleadores con menos de 10 empleados no están obligados a acatar la obligación de emitir estas tarjetas, al mantener un registro diario. Sin embargo, esta posibilidad debe ser endosada por la dirección provincial de trabajo, y los detalles de los trabajadores que trabajan en estos

287. Por ejemplo: España y Polonia.

lugares deben ser registrados. De similar modo, desde febrero del 2006, la Sección 52a de la Ley de Salud y Seguridad Ocupacional de Finlandia obliga a las partes, que dirigen o supervisan un centro de trabajo, a garantizar que cada persona que trabaja en el lugar tenga una identificación con fotografía y que sea visible. En enero del 2007, el Gobierno sueco también aprobó una ley sobre el registro obligatorio del personal para personas que trabajan en restaurantes y peluquerías. La ley faculta a la Oficina Nacional de Impuestos a efectuar inspecciones no anunciadas en lugares de trabajo, a fin de determinar si los empleadores están registrando a su personal de manera correcta. La Oficina Nacional de Impuestos estima que se han regularizado aproximadamente 4,200 puestos de trabajo no declarado a través de la utilización de registros de personal. Existen planes en marcha para extender la aplicación de esta ley a otros sectores.

En cuanto a que a menudo se limita el número de inspectores del trabajo, se han encontrado enfoques integrados innovadores para detectar el trabajo no declarado, haciendo uso de información recabada por otras fuentes y por distintas entidades administrativas, que, a primera vista, no tienen un vínculo con el tema laboral. Con este propósito, algunos países desarrollan indicadores comparando y verificando la información compilada de varias bases de datos, además de otros recursos de información. España, por ejemplo, utiliza una técnica creativa para divulgar trabajo no declarado temporal durante la época de la cosecha de naranjas y uvas. En efecto, los inspectores del trabajo de España comparan el tamaño de los terrenos agrícolas con el número de horas de trabajo durante la cosecha del año anterior y el número de trabajadores registrados, en la base de datos de la institución de seguro social, cada mes. Esto se hace al consultar los registros prediales conjuntamente con la información sobre el número sugerido de días para la cosecha, el tamaño de la cosecha del año anterior, y el número de trabajadores registrados en la base de datos de la seguridad social.

En principio, si existe una discrepancia entre los datos, se puede pedir a los empleadores que presenten documentos adicionales incluyendo contratos de trabajo. Si esto no resuelve el problema, se puede llevar a cabo una visita de inspección o se puede convocar al empleador a una reunión en la inspección del trabajo. Se verifica la información acerca de la propiedad usando mapas de Google, ya que puede ser difícil entrar a los lindes de los terrenos agrícolas que se encuentran dispersos y a grandes distancias entre sí. Como resultado de este enfoque, el registro de trabajadores en las bases de datos de la seguridad social aumentó en un 217% en el 2009, comparado con el 2007, y el número de solicitudes de permisos de trabajo aumentó un 50%.

Otros métodos innovadores, para identificar el trabajo no declarado, incluyen el comparar los distintos precios de las ofertas en licitaciones públicas. Cuando una oferta es significativamente menor que las demás de la licitación, esto puede indicar que el empleador no paga beneficios de seguridad social u otras contribuciones, lo cual le permite ofrecer sus servicios a un valor por debajo del mercado. Este método se utiliza en Estonia.

Es necesario establecer nuevas formas integradas de pensar para abordar el reto de detectar el trabajo no declarado, especialmente en un mundo con formas de trabajo cambiantes y con un importante crecimiento de tercerización en la producción. Además, hay que buscar nuevos enfoques integrados de acción, especialmente en países que tienen dos cuerpos de inspección temáticos (la salud y seguridad ocupacional y condiciones generales del trabajo). Es más probable que una empresa que no cumple con las normas básicas en el campo de la salud y seguridad ocupacional tampoco cumpla con los requisitos de la legislación del trabajo.

Al considerar la importancia del fenómeno, las inspecciones deberían ser programadas sobre la base de una estrategia y/o una política que aborde el trabajo no declarado. Este es el caso en varios países. Por ejemplo, en Francia se adoptan planes en contra del trabajo ilegal con carácter anual desde el 2008, y en Bulgaria se integró el trabajo no declarado en el Plan de Acción Estratégico de la inspección general del trabajo durante el período 2008-2012.

En otros países se está integrando crecientemente el trabajo no declarado a los planes y programas de actividades de inspección anual,²⁸⁸ mientras que en Bélgica se establecen metas cuantitativas de inspección para cada inspector, que incluyen como prioridad el trabajo no declarado, habiéndose elaborado una estrategia nacional para luchar contra el fraude social y fiscal.

Conjuntamente con la decisión de enfrentar el trabajo no declarado, se ha reconocido que este objetivo también podría requerir un organigrama apropiado o la creación de entidades especializadas encargadas de coordinar, desarrollar, implementar y evaluar una política para abordarlo.

Por ejemplo, en Polonia se creó el Departamento de la Legalidad del Trabajo dentro de la Inspección Nacional del Trabajo, creándose unidades relacionadas en cada una de las diecinueve inspecciones distritales, y seccionándose diez miembros del personal en la sede y aproximadamente diez miembros del personal por distrito, encargados de investigar los casos del trabajo no declarado. Esta estructura ha venido operando desde el 1 de julio del 2007. Los resultados de las inspecciones de esta nueva estructura son registrados de manera sistemática en un registro compartido con toda la inspección. Un Consejo Tripartito de Protección del Trabajo, que representa a los interlocutores sociales, evalúa las actividades de la inspección del trabajo, asegurando de este modo el apoyo de los interlocutores sociales.

En Lituania, considerando que la reducción del trabajo no declarado es la meta principal para las actividades de inspección del trabajo, se creó un Grupo de Coordinación Central, presidido por el Director de la Inspección de Trabajo Nacional (la inspección del trabajo ocupa un papel de liderazgo en la coordinación de estrategias en el campo del trabajo no declarado). Este grupo establece las prioridades anuales para todas las entidades involucradas en el control del trabajo no declarado, evalúa y analiza las condiciones del trabajo en las actividades, y hace pronósticos y aprueba las medidas con miras a reducirlo. Es más, analiza la situación general del fenómeno en el país. Además, la estructura a nivel nacional se ha extendido al nivel regional en la forma de grupos de coordinación regional.

Con el fin de responder mejor a su prioridad nacional de abordar el trabajo no declarado dentro del contexto del fraude social y fiscal, el Gobierno Federal de Bélgica ha creado varias entidades administrativas y estructuras de consulta para manejar el fraude social y el trabajo no declarado, que agrupan a los representantes de diversas estructuras administrativas afectadas por el fraude social. Así ha establecido un Servicio de Información e Investigación Social (*Service d'inspection et de recherches sociales/Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, SIRS/SIOD*) a fin de intensificar y canalizar la lucha contra el fraude a los beneficios de la protección social. Este nuevo organismo está específicamente diseñado para mejorar la coordinación entre las diversas partes involucradas en la prevención del fraude. Es más, coordina las acciones de todas las

288. España, Francia, Grecia, Hungría, Lituania, Polonia, Portugal.

entidades encargadas de abordar el trabajo no declarado. Como parte de esta iniciativa las competencias de los inspectores de protección social también se han extendido. En 2007, Bélgica también creó la Oficina Federal de Orientación (*Bureau Fédéral d'Orientalion*), bajo la dirección de un consejo ejecutivo compuesto por representantes de inspecciones sociales, la agencia de trabajo y diversas instituciones de seguridad social. Este consejo prepara los planes estratégicos en el campo del fraude social que, una vez aprobados por el Consejo de Ministros, coadyuvan al diseño de los programas de acción. La Oficina monitorea su implementación y redacta los informes anuales sobre el fraude social y los resultados de la inspección en el campo del tráfico de personas, y guía particularmente capacitando iniciativas sobre el mismo tema. La Oficina consulta a la Asamblea General de Socios -que incluye representantes de diversas instituciones de la seguridad social, inspecciones sociales e interlocutores sociales- sobre el plan estratégico y somete los planes anuales para su aprobación.

En el 2000 se estableció la unidad inter-administrativa para combatir el trabajo no declarado en Luxemburgo. Es capaz de movilizar más de 200 funcionarios de hasta ocho instituciones gubernamentales, si fuera el caso, y ha llevado a cabo un número de inspecciones intempestivas en construcciones a nivel nacional. La composición de los equipos de inspección varía de acuerdo con la Inspección del Trabajo y Minas, como la fuerza propulsora y coordinadora de esta unidad informal.

En España, si bien todos los Inspectores y Subinspectores (en total 3.170) se dedican, sin excepción, al control del trabajo no declarado, las actuales instrucciones de la Dirección General de la ITSS disponen que todos los inspectores y subinspectores tienen el deber de realizar necesariamente un control sobre trabajo no declarado en todas sus visitas a los centros de trabajo (consecuencia de la crisis y el aumento del fraude). En ese sentido se han constituido grupos especializados, en exclusiva, en el control del trabajo no declarado, que se han constituido en veinte inspecciones provinciales y que comprenden en la actualidad a 25 Inspectores y 86 Subinspectores a escala nacional.

Además, el actual Plan de lucha contra el fraude en materia de seguridad social fue aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de abril del 2012, y el mismo se encuentra dentro del Programa Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno en el mes de mayo del 2012. Este programa comprende los siguientes elementos básicos sobre trabajo no declarado:

- Medidas para detectar el empleo irregular: mediante la reorganización de los servicios de la inspección para su mayor dedicación a la lucha contra el empleo irregular, el control del mantenimiento del empleo afluente, el control del alta de los trabajadores autónomos, el control de las subcontratas, la coordinación administrativa de las inspecciones provinciales, el lanzamiento de campañas de concienciación pública, la colaboración con otras administraciones públicas.
- Medidas contra el fraude en la percepción de las prestaciones de la seguridad social, especialmente respecto a los desempleados y el control de empresas ficticias.

Además, en la actualidad la inspección española cuenta con una “Guía operativa sobre el control de la economía irregular y del trabajo de los extranjeros”, aprobada por la Dirección General de la Inspección en el 2006. En dicha Guía se comprenden los procedimientos para la planificación de las acciones inspectoras por parte de los Jefes de Inspección Provincial y Directores Territoriales, la forma en que deben seleccionarse las empresas que van a ser inspeccionadas (que siempre debe ser la más acorde a las características específicas del lugar en el que se realizan las inspecciones), las actividades de los inspectores para la preparación de

su visita, los criterios de actuación durante la visita al lugar de trabajo, las comprobaciones que se deben realizar con posterioridad a la visita mediante consulta de bases de datos, haciendo un pormenorizado listado de las transacciones que deben ser consultadas respecto a la aplicación de los organismos públicos de seguridad social y empleo, y sobre las medidas que se deben adoptar al término de las actuaciones.

A fin de facilitar una mayor cooperación entre todas las dependencias gubernamentales del Reino Unido, el Grupo Directivo Grabiner estableció los Equipos Conjuntos de la Economía Oculta (JoSETs en inglés) en abril del 2001. Estos equipos de base local juntan a funcionarios del Ministerio del Trabajo y Pensiones (DWP), la Oficina de Rentas y Aduanas de su Majestad (HMRC) y la Agencia de Empleo *Job Centre Plus* para abordar el trabajo no declarado en cuatro áreas prioritarias de la actividad económica: servicios de la construcción y edificación; taxis y *couriers*; *catering*; hoteles y hostales.

Desde 1995, los Países Bajos han introducido una gran cantidad de medidas de coordinación (dirigidas por el Departamento de la Fiscalía del Ministerio de Justicia), que incluyen los lineamientos de política para clarificar las intervenciones y cooperación conjuntas. Esta iniciativa también se complementó por un acuerdo, en 1996, con las oficinas de impuestos y sociales sobre el intercambio de la información. Además, en el 2003 se creó una unidad especial anti-fraude dentro de la inspección del trabajo para combatir el trabajo no declarado. Desde entonces el número de inspectores ha crecido de manera exponencial.

En Francia se estableció la Dirección Inter Ministerial en contra del Trabajo Ilegal, con representantes de varios ministerios de Gobierno: Justicia, Trabajo, Agricultura, Transporte, Interior, Finanzas, Asuntos Públicos, Economía y Defensa. La Dirección tiene la responsabilidad de:

- Definir una política de monitoreo del trabajo no declarado y las condiciones de su cumplimiento;
- coordinar los servicios públicos pertinentes encargados del monitoreo;
- organizar una capacitación conjunta para funcionarios en ciertas regiones o ministerios; y
- proporcionar apoyo judicial y metodológico para redes de funcionarios.

En Italia, se estableció un sistema similar de coordinación en 2004 (Decreto 124) que les permitió a los inspectores del trabajo intervenir sistemáticamente en acciones emprendidas por cualquier autoridad administrativa en relación con la lucha contra el trabajo no declarado.

Aparte de reestructurar y darle una nueva forma a la organización administrativa, existe un consenso creciente de que las herramientas, procedimientos y arreglos administrativos tienen que estar disponibles para controlar entidades, a fin de facilitar la implementación de la política en el campo del trabajo no declarado.

En un número creciente de casos, los datos específicos del trabajo no declarado se recaban a través del proceso de inspección que luego se incluyen en el registro común de inspección del trabajo. Por ejemplo, las inspecciones del trabajo en Polonia y Lituania recaban información sobre el tipo de trabajo no declarado descubierto, la sanción impuesta, las medidas de seguimiento adoptadas y las personas identificadas como trabajadores no declarados. En Bulgaria se registra la información precisa sobre el tipo de legislación laboral, tal como la contratación de un trabajador sin un contrato escrito o el no registro de un contrato laboral ante la Oficina Nacional de la Renta. Recientemente Bélgica ha desarrollado una plataforma común para las cuatro inspecciones del trabajo llamada GENESIS. Contiene los resultados de las visitas

de inspección, las razones de la visita y la clasificación de las empresas. Se actualiza este registro a diario. Tal como se mencionó anteriormente, Bélgica también cuenta con el registro llamado LIMOSA, que centraliza toda la información sobre trabajadores extranjeros (trabajadores independientes, estudiantes y trabajadores desplazados). Bélgica también tiene un centro de datos que se vincula a otras bases de datos de distintas autoridades en el campo del trabajo, la seguridad social y el fraude social. La inspección del trabajo en Hungría mantiene igualmente un registro de trabajo no declarado.

Al mismo tiempo, cada vez más las actuaciones de las inspecciones del trabajo se adaptan para abordar el fenómeno del trabajo no declarado. Los inspectores comparan los datos e informaciones de distintas fuentes, a fin de descubrir situaciones potenciales de trabajo no declarado, ya que cualquier discrepancia en los datos podría concluir una decisión para solicitar más información del empleador o en una visita de inspección. Sin embargo, la información también podría basarse en las quejas de los trabajadores, las cuales pueden ser canalizadas a través de los interlocutores sociales o por notificaciones presentadas por otras autoridades. Los acuerdos de colaboración o acuerdos de asociación con otras autoridades o interlocutores sociales también podrían obligar a las inspecciones del trabajo a hacer seguimiento de un caso notificado de trabajo no declarado (Por ejemplo, en Polonia -en el 2008- se llevaron a cabo 662 inspecciones basadas en solicitudes de una entidad de cooperación. Se presentaron las solicitudes más frecuentemente por las oficinas de empleo de los países (180), la policía (99), las oficinas de empleo de provincias (87), las autoridades de impuestos (76). En algunos casos los inspectores del trabajo pueden cooperar aún con organizaciones no gubernamentales, tal como ha ocurrido en Irlanda y Lituania.

También se puede fijar las metas y la programación de las inspecciones por medio de un proceso de programación; por ejemplo, sobre una base sectorial, en vez de recopilar evidencia de casos particulares. En Lituania, las actividades de inspección se centran en empresas que típicamente tienen una alta incidencia de trabajo no declarado; por ejemplo, el sector de la construcción, forestal, de la manufactura, ventas al por mayor y por menor y atención a la salud. Es más, los inspectores buscan empresas que no han presentado su informe mensual sobre los pagos de seguridad social o del impuesto a la renta al Servicio Estatal de Rentas. Como ya se ha mencionado, los sectores específicos tales como la agricultura en España, pueden ser objeto de interés durante una campaña de inspección. De igual modo, la Autoridad Nacional de Derechos Laborales (NERA) de Irlanda se ciñe a un enfoque sectorial, enfocando sectores específicos que tienen un riesgo mayor de trabajo no declarado, especialmente los sectores de la construcción y *catering*. En este contexto, también debería notarse que la nueva Directiva Europea 2009/52/EC impone a los Estados miembros un procedimiento de la evaluación del riesgo, que identifica los sectores de actividades en los cuales el empleo de nacionales ilegales de terceros países está concentrado en su territorio.²⁸⁹

Al tomar la decisión de efectuar una visita de inspección, esta frecuentemente tiene que ser cuidadosamente preparada, ya que la situación en la cual se detecta un trabajo no declarado puede ser muy especial. En Polonia, por ejemplo, se recaba información con respecto a la empresa que se pretende inspeccionar. Se llevan a cabo las investigaciones *in situ* de la empresa en cuestión, sus actividades, número de trabajadores, horario de trabajo, la posibilidad de que terceras personas tengan acceso y la ubicación de las entradas. Si

resulta que hay muchas personas presentes y si existe un riesgo potencial de agresión, varios inspectores del trabajo intervienen en la visita de inspección, con la asistencia de la Policía o Policía de Fronteras. En todo caso, no deben intervenir menos de dos inspectores del trabajo durante una inspección. De igual modo, en Portugal, antes de hacer una visita de inspección, se deben contactar otras autoridades administrativas, a fin de analizar las posibilidades de una acción conjunta, y se pueden programar sesiones de información preliminares.

En Polonia, durante la visita de inspección el inspector determina el número, identidad y razón de la presencia de personas en el lugar. Los inspectores pueden solicitar los documentos de trabajo, realizar entrevistas, solicitar información escrita y verbal o tomar fotografías. También se pueden llevar a cabo inspecciones conjuntas con agentes de otras entidades administrativas, aparte de la policía o la policía de fronteras. En algunos casos, se desarrollan lineamientos especiales o metodologías que reflejan la particularidad o diferente entorno de las inspecciones en el campo del trabajo no declarado. Por ejemplo, Lituania tiene reglas de investigación para el trabajo no declarado. La Inspección Estatal del Trabajo en Lituania también ha elaborado una metodología que confiere procedimientos internos para oficiales acerca de cómo llevar a cabo una visita de inspección, a fin de reducir el trabajo no declarado. De igual modo, en Portugal hay métodos e instrumentos específicos para llevar a cabo inspecciones para detectar trabajo no declarado, como, por ejemplo, listas de verificación.

Los métodos y campañas especiales de inspección se aplican para divulgar la existencia de trabajo no declarado. En un país como Portugal las campañas de inspección adoptan la forma de “visitas relámpago”. Esto sucede cuando un gran número de inspectores del trabajo convergen en el sitio de construcción o ciertos lugares de trabajo, donde se piensa que hay una alta incidencia de trabajadores no declarados. Se interroga brevemente a todas las personas presentes y se solicitan los documentos de identificación personal. Se contactan los representantes de los trabajadores para recabar información. También se consultan y toman documentos para consultas. Se llama a los representantes de la gerencia y se les pide reunirse con el inspector cuando se presentan los resultados inmediatos de la inspección, invitando a la empresa a remediar los defectos dentro de un plazo determinado. Adicionalmente, se pueden llevar a cabo visitas coordinadas, en las cuales se involucra por lo menos un tercio de los inspectores del trabajo, y se llevan a cabo en todos los servicios locales a la vez. Se preparan las visitas con la ayuda de guías metodológicas específicas y luego se evalúan. Después de obtener los resultados, se informa a los medios a fin de publicitar los hallazgos. Luego, se publica una lista de las empresas infractoras en la página web de la inspección del trabajo.

Realizar una inspección del trabajo no declarado requiere capacitación acerca del fenómeno del trabajo no declarado en general, y sobre los sectores específicos, donde se manifiesta el trabajo no declarado más frecuentemente en cada país. Los países europeos están aceptando este requerimiento cada vez de forma más generalizada.

Se proporciona capacitación vía la inducción para inspectores del trabajo en países como Francia, Hungría, Italia y Portugal. En Francia se organizan pasantías para inspectores de entidades que manejan el trabajo no declarado, a fin de proporcionarles ideas acerca de posibles enfoques complementarios de las distintas entidades administrativas involucradas en la lucha contra el trabajo no declarado (por ejemplo, que las instituciones de la seguridad social exijan el pago de contribuciones no pagadas). También en Polonia se ha proporcionado capacitación extensiva sobre la metodología de la inspección para trabajo no declarado, incluyendo módulos acerca del régimen legal de trabajadores extranjeros, el registro de empleados para

289. Artículo 13, Directiva 2009/52/EC.

sistemas de seguridad social, formas de empleo flexible y otros. En Italia, la forma principal de capacitación tiene que ver con asuntos legales, además de medidas de seguridad en el lugar de trabajo. La inspección del trabajo de la Ex-República Yugoslava de Macedonia lleva a cabo capacitación sobre cómo detectar personas que no tienen un contrato laboral. También se ofrece capacitación profesional de manera continua a los inspectores del trabajo sobre el trabajo no declarado.²⁹⁰ En Bélgica, se proporciona una capacitación específica de acuerdo con el sector, además de una capacitación en general, que también contiene módulos sobre el trabajo no declarado. En España se ofrece capacitación sobre cómo llevar a cabo una inspección en el campo del trabajo no declarado, y en Portugal se ofrece una capacitación “sobre métodos de conducta” especial.

El *acquis communautaire* ha llevado a una mayor movilidad de los trabajadores europeos, tanto declarados como no declarados, que hablan distintos idiomas. Esto también implica la necesidad de adaptar el criterio de contratación de las inspecciones del trabajo, a fin de poder responder a esta diversidad étnica para efectuar las inspecciones de manera efectiva. Por ejemplo, el NERA de Irlanda ha comenzado a reclutar personal que sea multilingüe. Además, como ya se mencionó, su sitio web contiene información acerca del suministro de servicios administrativos y sobre los derechos básicos del trabajo en distintos idiomas.

En materia de trabajo no declarado, la utilización de campañas es una herramienta habitual. La mayoría de los países europeos reconocen que cualquier campaña exitosa en contra del trabajo no declarado tiene que estar acompañada por un cambio de actitud entre los empleadores y los trabajadores en riesgo. Por ello, las entidades gubernamentales, en colaboración con los interlocutores sociales, frecuentemente llevan a cabo campañas especiales conjuntamente con actividades de inspección por programa.

Por ejemplo, el Consejo de Impuestos y Aduanas de Estonia envió cartas de notificación a los empleadores en sectores en donde era frecuente encontrar casos de no declaración de salarios. Estas cartas informaron al empleador acerca de los bajos niveles de salarios en su empresa, brindándoles una oportunidad de remediar la situación por voluntad propia antes de efectuar una visita de inspección. Al mismo tiempo, se informó a los empleados sobre los riesgos de una declaración de salarios infra evaluada; por ejemplo, la posibilidad de perder los beneficios de la seguridad social. Si no se contesta la carta, entonces se procede a efectuar la visita de inspección. Como resultado de este enfoque los funcionarios comprobaron una mejora del 56% en las declaraciones de impuestos de las empresas-objetivo.

En Bulgaria, dos organizaciones de empleadores y representantes de los medios lanzaron una campaña titulada Hacia la Luz/Into the Light, con el apoyo de los sindicatos. Se estableció una página web especial de la campaña para facilitar denuncias de trabajo no declarado y violaciones a leyes laborales conexas. La página web ofrece información detallada sobre el trabajo no declarado. Esta información se comunica a la inspección del trabajo para su seguimiento.

En Alemania, dentro del acuerdo para combatir el trabajo no declarado en el sector de la construcción, se acordó llevar a cabo una campaña de información, que incluyó organizar centros temporales de control de

la inspección en varias construcciones de envergadura. También se llevaron a cabo campañas especiales de monitoreo en el sector del transporte.

Al tomar en cuenta una mayor movilidad y circulación de trabajadores y servicios entre las fronteras de Europa, se están llevando a cabo varias campañas *ad hoc* sobre actividades conjuntas transfronterizas de inspección, particularmente en las zonas de frontera. Por ejemplo, sobre una base regular, las inspecciones del trabajo de Luxemburgo invitan a las entidades de control de Alemania (inspección del trabajo y FKS) a llevar a cabo inspecciones conjuntas transfronterizas en construcciones que tienen trabajadores desplazados. Se llevan a cabo campañas transfronterizas de inspección similares entre Francia y Bélgica. Estas iniciativas también se están introduciendo en otros países

LA ESPECIAL SITUACIÓN SANCIONATORIA EN EL CASO DEL TRABAJO NO DECLARADO

Al detectar un caso de trabajo no declarado, frecuentemente y con carácter prioritario se impone una multa a modo de disuadir esta práctica.

A fin de asegurar un mayor efecto de disuasión, se han promulgado varias reformas en distintos países. En Francia, sucesivas revisiones de la Ley del Trabajo han añadido un conjunto de sanciones por infracciones²⁹¹ a las disposiciones sobre el trabajo no declarado que se pueden aplicar de manera acumulativa. Las sanciones son las siguientes: hasta tres años de encarcelamiento (cinco años si son menores de 18 años involucrados); hasta 45.000 EUR en multas, o hasta una prohibición de operar como empleador por un período de cinco años en el mismo sector. En estos casos también se pueden publicar las decisiones.

Aparte de estas sanciones, una denuncia sobre trabajo no declarado también puede resultar en enjuiciamiento, según la Ley Penal de Francia,²⁹² por someter a una persona a condiciones de trabajo y vivienda inhumanas, aprovecharse de la vulnerabilidad o situación de dependencia del trabajador, o por obtener servicios de esta persona por el no pago, o por un salario que es desproporcionado con respecto al valor del trabajo ejecutado. Las penalidades, en estos casos penales, pueden ser de hasta cinco años de encarcelamiento y una multa de hasta 800.000 EUR. Queda claro el paralelo legislativo a los casos de trabajo forzoso en los códigos penales de otros países de Europa.

Sin embargo, la imposición de una sanción a los empleadores que utilizan trabajo no declarado es sujeto de controversia. A la luz de la experiencia europea, las sanciones aparentemente tienen una efectividad limitada. En algunos casos el tamaño de la multa no es suficientemente grande para desalentar a los empleadores. De hecho, algunos empresarios seguirán arriesgándose a emplear trabajadores no declarados, siempre y cuando el costo de la sanción sea menor que la diferencia entre el costo de la mano de obra de trabajadores declarados y no declarados. Por otra parte, si la sanción impuesta es excesivamente alta, puede generar un efecto contraproducente, ya que podría llevar a la empresa a la quiebra, particularmente cuando se aplica a micro o pequeñas empresas. Como resultado, los trabajadores no declarados podrían convertirse en desempleados, lo cual no es beneficioso para el trabajador o la empresa. Consecuentemente, es de

290. i.e.: Portugal.

291. Artículo L.324 del Código Laboral de Francia.

292. Artículos 225-13, 14 y 15 del Código Penal.

fundamental importancia que las sanciones se apliquen de manera proporcional con miras a la viabilidad y éxito en el largo plazo de la empresa y sus trabajadores. Quizá sea necesario flexibilizar el marco legal un cuanto a este respecto.

Una sanción pudiera tener una efectividad limitada como resultado de una acción judicial lenta o por la forma de ejecución a través de las instancias fiscalizadoras. Por ejemplo, los inspectores del trabajo en la Ex-República Yugoslava de Macedonia han tenido que solicitar la apertura de un proceso de infracciones menores ante el tribunal, a fin de imponer multas. Estos esfuerzos se frustraron muchas veces, ya que las solicitudes no fueron procesadas de manera oportuna, y las multas dictadas por el tribunal eran excesivamente bajas. A fin de vencer estos obstáculos, se enmendó la legislación en el 2008, otorgándoles a los inspectores del trabajo el poder de imponer acciones administrativas inmediatas, incluyendo el cierre de las actividades de la empresa en ciertas circunstancias. El monto de las multas aumentó y el procedimiento para ofensas menores se reformuló, creándose una entidad especial encargada de imponer multas fuera del sistema judicial. Las inspecciones del trabajo complementaron estos cambios con medidas educativas sobre el nuevo sistema de sanciones, incluyendo material informativo que se ha distribuido a todas las empresas registradas.

En algunos países, los inspectores del trabajo todavía no tienen la responsabilidad de verificar la validez de los documentos presentados por los trabajadores. Este era el caso en Estonia hasta hace algún tiempo. Como resultado, los trabajadores que fueron inspeccionados con frecuencia se quejaron de que solo estaban de visita. Aún si la verificación se realizó, los inspectores, generalmente, pueden solo penalizar en casos en los cuales los documentos no son válidos, pero no en casos en los cuales los trabajadores no tienen ningún tipo de documentación.

Dado el alto costo de la detección, algunos países han decidido imponer sanciones más severas a los empleadores que utilizan trabajo no declarado. En Austria, por ejemplo, la multa máxima por no registrar empleados aumentó en el 2007 de 3,630 EUR a 5.000 EUR para cada caso de empleo no registrado, y hasta dos años de encarcelamiento para personas que participaron en acciones organizadas de selección y contratación de trabajadores no declarados. En Eslovaquia, la penalidad por no registrar un empleado también aumentó en enero del 2004 desde un máximo anterior de 100 SKK (aproximadamente 3,30 EUR) por cada empleado por día, hasta una multa de 500.000 SKK (16.600 EUR) por los que incumplen la obligación de registrarlos. Se han dictado sanciones más fuertes en muchos países incluyendo la República Checa, Dinamarca, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido. A pesar de una implementación relativamente generalizada de sanciones más severas a fin de disuadir la participación, la evidencia de que esto reduzca el trabajo no declarado no es para nada clara. Por tanto, las sanciones mayores no siempre logran el impacto esperado. Es más: los tribunales casi no han emitido sentencias con sanciones más altas ni utilizan la posibilidad de encarcelamiento.

En la mayoría de los países, las sanciones penales se aplican incluyendo el encarcelamiento de empleadores y la expulsión forzosa de trabajadores migrantes no declarados. Por ejemplo, en Alemania y Francia, los trabajadores no declarados pueden además sentenciarse a entre uno y tres años de privación de la libertad o a ser multados por la entrada no autorizada al país. Es más, en Suiza y Noruega la persona puede ser encarcelada hasta por un período de seis meses. Otros países, como Portugal, abren la posibilidad de prohibir la entrada al país de trabajadores no declarados.

Un enfoque más prometedor parece ser la adopción de medidas de disuasión imponiendo una sanción administrativa que afecta los intereses económicos vitales de la empresa. Esto incluye, por ejemplo, despojar la elegibilidad de la empresa a concursar en licitaciones de adquisiciones estatales y licitaciones públicas,²⁹³ el retiro de subsidios y asistencia pública, o el cierre temporal o total de un establecimiento.²⁹⁴ Otra forma de sancionar incluye publicitar (nombrando y públicamente avergonzando) a las empresas que cometen violaciones severas a la legislación laboral. Por ejemplo, en Portugal los inspectores del trabajo pueden publicar sanciones en su sitio web. Más aún, en Francia, dichas sanciones pueden ser publicadas, incluyendo casos en los cuales los empleadores contratan a trabajadores sin permisos de trabajo.

Como se ha mencionado *supra*, los enfoques nuevos y más integrados a las sanciones se han derivado de la adopción de la nueva Directiva de la CE 2009/52/EC, que describe las distintas opciones en cuanto a sanciones (penal y administrativas) y mecanismos de fiscalización del cumplimiento de la ley.

Se han ejecutado diferentes medidas para promocionar programas de legalización en lugar de sancionar. En Francia (1981-82), Italia, España (1996) y Portugal se han llevado a cabo distintos programas de regularización. Sin embargo los resultados son diversos. Por ejemplo, en España, de un total de 11.000 extranjeros que se beneficiaron de una amnistía en 1991, apenas 8.200 tenían permisos válidos en 1994, y la información sobre los 3.000 beneficiarios que desaparecieron del mercado laboral no estaba disponible. Adicionalmente, la mayoría de los beneficiarios de los programas de amnistía subsiguientes, en 1996, fueron inmigrantes que también habían participado en amnistías anteriores. Esto nos lleva a preguntarnos si los procedimientos administrativos que otorgan permisos de trabajo para plazos cortos a migrantes con amnistía, contribuyen de hecho a aumentar la cantidad de migrantes no declarados, y si los programas de legalización son una alternativa viable a los enfoques más estrictos de disuasión.

En Italia, el *Documento Unico di Regolarità Contributiva* (DURC) es un documento para certificar el pago de los aportes a la seguridad social por parte de las empresas de construcción. Con el DURC, los empleadores solo necesitan extender un certificado único a fin de demostrar el cumplimiento de la empresa con sus obligaciones de pagar a la seguridad social, el bienestar social y los pagos por concepto de seguros. Cada vez se acepta más que la disuasión por sí sola no es suficiente, y que se debería establecer una buena mezcla entre la prevención y la disuasión, también en este tema. Aparte de las sanciones e iniciativas para regularizar a los trabajadores no declarados, los países han introducido campañas de prensa, folletos informativos, acuerdos de asociación y otros incentivos para promover el empleo de trabajadores registrados. Este enfoque preventivo se aplica a fin de cambiar las actitudes de la comunidad con respecto al trabajo no declarado, que frecuentemente subyace en el fenómeno. Por ejemplo, la inspección del trabajo de Polonia emite material de prensa, tal como folletos sobre la prevención del empleo ilegal, y está comprometida en actividades de concientización sobre las consecuencias del trabajo ilegal a través de los medios de comunicación. Es más, la capacitación se ha convertido en una parte importante de la estrategia de prevención del país. La inspección polaca proporciona capacitación sobre el trabajo no declarado a los interlocutores sociales y otras autoridades públicas encargadas de supervisar las condiciones laborales, el mercado laboral y el trabajo no declarado. En Bélgica por ejemplo, se puede imponer “una contribución

293. i.e.: Hungría, Portugal.

294. i.e.: Ex-República Yugoslava de Macedonia, Francia, Portugal.

solidaria” sobre un empleador, la misma que puede ser deducida de sus impuestos una vez que se registra a los trabajadores ante las autoridades del seguro social.

Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos, las sanciones siguen siendo un reto, en particular en relación con la aplicación del cumplimiento. Por ejemplo, el cumplimiento puede ser problemático en casos de cadenas de subcontratación, porque es difícil definir la entidad o persona responsable. Algunas empresas pueden subcontratar, precisamente porque así pueden evitar acatar la ley. Este ha sido el caso de Bélgica, donde la subcontratación previene acciones para recuperar los aportes no pagados a la seguridad social, ya que no hay un régimen de responsabilidad conjunta.

LA ESPECIAL PROBLEMÁTICA DE LA MIGRACIÓN

En una encuesta de opinión llevada a cabo en la UE, el público establecía una estrecha relación entre los trabajadores migrantes y el fenómeno del trabajo no declarado. Frecuentemente se percibe al migrante como explotable y prescindible, como una fuente de mano de obra barata, dócil y flexible, apta para trabajos para los cuales no hay nacionales disponibles y/o que no quieren aceptar. La ausencia de una protección legal y/o fiscalización del cumplimiento de la ley adecuados hace que el trabajador migrante sea atractivo en ciertas circunstancias para ciertos empleos, ya que se le puede pagar menos, se le ofrece casi nula o poca protección para la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, puede ser contratado o despedido intempestivamente, y se le hace casi imposible ser miembro de un sindicato. La crisis global actual acentúa los riesgos para los trabajadores extranjeros. Los migrantes son más susceptibles de recibir salarios menores que los salarios promedio, y a ser asignados a puestos que carecen de la protección básica de salud y seguridad. Las cifras son significativas. En Europa, por ejemplo, las estimaciones sugieren que los migrantes en situaciones irregulares representan entre 2.8 y 6 millones de personas; es decir, entre 11% y 23% del total de migrantes.²⁹⁵

En Asia, el tema migraciones es crucial y sensible. De acuerdo con el último informe de los Estados Unidos sobre tráfico de seres humanos,²⁹⁶ países como Tailandia se ven afectados por este fenómeno. Víctimas de países vecinos, así como de China, Vietnam, Rusia, Uzbekistán y Fiji, migran a Tailandia en busca de un futuro mejor. La mayor parte son sujetos de tráfico y explotación sexual, aunque existe una importante cifra de víctimas en sectores como la industria pesquera, algunos oficios en el textil y el trabajo doméstico, siendo algunos forzados a la mendicidad callejera.²⁹⁷ Según las estimaciones, existe un millón doscientos mil migrantes documentados en el país y un número equivalente de indocumentados.

Sin embargo, en algunos países, aparentemente las autoridades han tolerado la presencia de migrantes en situación de irregularidad. La falta de un reconocimiento legal puede relacionarse con una mayor explotación y menor costo de la mano de obra migrante, una situación que les permite solo a algunas actividades económicas marginalmente competitivas seguir activas. La vulnerabilidad legal y económica

de los trabajadores extranjeros los hace susceptibles de actuar como vectores en cercenar el respeto por el cumplimiento de las condiciones y normas del trabajo decente en los mercados de trabajo nacionales. Además, las leyes nacionales no necesariamente garantizan un trato igual y no discriminatorio para los no-ciudadanos.

La mayor movilidad laboral y una mayor presencia de trabajadores extranjeros (tanto de migrantes internos como de terceros países) han servido para clarificar la importancia de los retos de la inspección del trabajo, y abordar la fiscalización de las distintas especificidades del cumplimiento de las normas de trabajo para casos de trabajadores migrantes.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, respetar las normas de trabajo para trabajadores migrantes representa un reto especial que requiere de una atención especial y enfoque específico. Tanto el tipo de trabajo como el trato recibido por el trabajador migrante frecuentemente difieren del que reciben los trabajadores nacionales.

Son varias las preocupaciones que plantea este colectivo. En primer lugar, la vulnerabilidad y la falta de familiaridad percibidas por el migrante -especialmente aquellos que tienen un estatus irregular en el país de destino- frecuentemente se asocia con su empleo en condiciones muy por debajo del estándar general y en actividades, puestos y lugares de trabajo donde las normas y/o su cumplimiento son escasos o no existentes. En segundo lugar, precisamente por el estatus de migrante extranjero y a veces el de minoría étnica, los migrantes suelen tener poco o menor conocimiento de las normas legales, no entienden adecuadamente el/los idioma(s) del país receptor, y pueden haber recibido muy poca capacitación o educación formal. Además, los trabajadores migrantes suelen estar mal o en lo absoluto organizados sindicalmente, lo que limita para recibir apoyo colectivo para su protección y defenderlos en casos de abuso.

A ellos se suma la existencia mayoritaria de “arreglos” de trabajo informales, irregulares y/o indocumentados, que dejan a muchos trabajadores migrantes con poca o ninguna base para sostener una reclamación por el pago salarial. Esto suele agravarse por las diferencias significativas entre las condiciones y tasas de remuneración prometidas al contratarlos y aquellas aplicadas, una vez que los trabajadores llegan al centro de trabajo en el país de destino. A veces se emiten “contratos de trabajo” falsos durante la etapa de contratación, que son sustituidos luego por contratos conteniendo condiciones menos favorables en la etapa final del empleo. Además, en muchos casos la irregularidad se suma a la difícil detección por prestar el servicio en cadenas de subcontratación extensas o en domicilios privados.

En este contexto, los inspectores necesitan tener pautas claras para evaluar hasta qué grado existe abuso dentro de la relación de trabajo, con miras a iniciar la acción apropiada. Un abuso que es bastante común es el no pago de las remuneraciones y los migrantes con un estatus irregular son particularmente vulnerables. Existen frecuentes informes de empleadores poco escrupulosos, quienes contratan a migrantes y luego discretamente denuncian a sus propios trabajadores a las autoridades de inmigración, un día antes de la fecha de pago, para provocar el arresto y deportación antes de que los trabajadores puedan percibir sus remuneraciones. En varios casos, el impago de salarios o deducciones ilegales en los salarios se combinan con otras medidas coercitivas como, por ejemplo, amenazas de violencia, abuso psicológico, restricción de la libre circulación o retención de los documentos de identidad. Los migrantes, en particular los migrantes irregulares, pueden verse involucrados en una situación de trabajo forzoso de la cual les es difícil escapar. Por ello, los inspectores del trabajo juegan un papel clave al facilitar el acceso a la asistencia para esos

295. Migración Clandestina Indocumentada: Contando lo Incontable. Fecha y Tendencia en toda Europa. Proyecto de investigación financiado por la Comisión Europea, DG RTD, FP6, 2007-2009. Para obtener más información visite <http://clandestino.eliamep.gr> (informes por país y resúmenes de investigación), y <http://irregular-migration.hwwi.net> (database).

296. Véase <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/192368.htm>

297. Según el informe US, el 57% los migrantes de Burma en la industria del marisco en Samut Sakhon experimenta condiciones de trabajo forzoso.

trabajadores, y colaboran con las autoridades de la justicia penal para imponer las sanciones de manera adecuada.

Un reto creciente de la inspección del trabajo es la imposición generalizada, y cada vez mayor, de medidas que obligan a los inspectores a llevar a cabo actividades de fiscalización de la inmigración no propiamente laborales como parte de sus deberes rutinarios en el lugar del trabajo. Esta práctica derrumba las diferencias necesarias entre el acatamiento universal de las normas de trabajo y las funciones especiales de vigilancia en temas estrictamente migratorios o policiales. Como ya se ha mencionado, esta ocupación “excesiva” no es consistente con los principios generales del Convenio 81 de la OIT sobre la inspección del trabajo. Esta práctica, además, impone responsabilidades de fuerzas del orden, que los inspectores del trabajo no son competentes ni han sido entrenados para manejar y, por último, empuja a una gran parte de los trabajadores inmigrantes más hacia situaciones de trabajo no regulado y clandestino.

Si bien, como se mencionó con anterioridad, la migración es un problema central en regiones como Asia, lo cierto es que los inspectores o bien se inhiben de tratar los temas relativos a la inmigración ilegal (en lo relativo al reconocimiento de las condiciones de trabajo por ejemplo) como en Tailandia y/ o las competencias se atribuyen a las autoridades de migración. El Departamento de Trabajo de vietnamitas en el extranjero es el responsable de monitorear las condiciones de los emigrantes del país en consulta con la inspección del trabajo. Participan en las visitas de los inspectores en particular cuando se refieren a la contratación (oficinas) en el país, pero solo la inspección puede imponer sanciones.

CAPÍTULO 8.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN: LA INSPECCIÓN TRANSFRONTERIZA

En los últimos años la globalización y la necesidad de cooperación mutua, en algunos casos consecuencia de los procesos de integración regional, ha generado un proceso importante de acción común de las inspecciones generalmente transfronterizo, pero también global. El punto clave y de partida en este contexto de *enforcement* transnacional es la necesidad de garantizar la igualdad de trato a todo aquel que realiza una prestación de servicios, sea cual sea su origen, principio que, basado en normas internacionales (entre otras las de la OIT), se aplica a todo trabajador nacional, migrante²⁹⁸ e incluso desplazado.²⁹⁹

Sin embargo, numerosas cuestiones se plantean en torno a este principio fundamental.³⁰⁰ ¿Cómo aquel, que aplica la ley, puede atender a los diferentes principios supranacionales y garantizar la equidad de los nacionales, manteniendo el respeto a ley nacional? ¿Cómo aplicar la ley nacional a trabajadores que se encuentran fuera del territorio jurisdiccional, y que de alguna forma siguen teniendo vínculos con las empresas de origen? ¿Cuáles son límites a los principios de territorialidad? El tema, aún en debate, no encuentra una solución homogénea y los planteamientos más allá de la reciente Directiva sobre aplicación legal y sanciones relativas a trabajadores desplazados (véase *infra*), pasa por una concepción global de la cooperación mutua y por el intercambio de información, que es más amplio que las campañas de información y sensibilización.

Los problemas relativos a la garantía de los principios mínimos de trato equitativo, en las diferentes situaciones y contextos legales que se han expuesto, se intensifican por la falta de verdaderos medios para asegurar una información adecuada a los interesados y, sobre todo, por la falta de cooperación e intercambio de conocimiento entre las administraciones nacionales competentes. Por ejemplo, y sólo a título de ejemplo, la instrucción de una solicitud de jubilación en el extranjero entre los Países Bajos y Alemania requiere con frecuencia más de dos años, lo que causa graves problemas de protección social para las personas con

298. De forma más específica, el Reglamento 1612/68 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad establece en su artículo 7 la igualdad de trato en cuanto se refiera a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo. En materia de derecho laboral, el trabajador fronterizo está sometido, como el migrante, a la legislación del país donde trabaja. En virtud del apartado 2 del artículo 7 del mismo Reglamento, se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.

299. La Directiva 96/71 de la UE establece que los Estados miembros pueden prever que las empresas garanticen a los trabajadores desplazados con carácter temporal, el beneficio de las condiciones que se apliquen a los trabajadores temporales del Estado miembro en cuyo territorio se realiza el trabajo.

300. La Directiva 96/71 insiste, en el principio para los trabajadores desplazados, establecer que las condiciones de trabajo mínimas existentes en un Estado deben aplicarse a los trabajadores en desplazamiento.

derecho a pensiones por viudedad u orfandad, por incapacidad laboral total o por accidente.³⁰¹ Diversos motivos se alegan como origen de esta “laguna informativa”, en particular los temas relativos a la privacidad y manejo de datos, pero desde un punto de vista general el escollo se sitúa más bien en la falta de una estrategia global, que establezca ciertas líneas institucionales de intercambio con carácter homogéneo y con comportamientos y procedimientos similares. Este proceso no parece haberse realizado aún más allá de ciertos acuerdos bilaterales (véase *infra*).

En efecto, una estrategia de cumplimiento de carácter transnacional necesita de la existencia de colaboración administrativa transfronteriza coherente, sobre todo a nivel informativo y de asesoramiento. Experiencias como EURES³⁰² en Europa avanzan en un concepto holístico de servicio, más a nivel informativo que de control, que permite prevenir informando y facilitar el cumplimiento espontáneo. Las estructuras específicas para las regiones fronterizas de EURES son especialmente interesantes, ya que implican una asociación pluri-institucional, formada fundamentalmente por los agentes sociales locales, sindicatos y patronal, así como por los servicios públicos de empleo. En efecto, su actuación está siempre estrechamente relacionada con la de los Consejos Sindicales Interregionales coordinados por la Confederación Europea de Sindicatos.

En el caso de EURES, si bien el sistema está focalizado en garantizar servicios de empleo en el contexto de la movilidad europea, lo cierto es que prevé un verdadero mecanismo transfronterizo de cooperación entre las administraciones públicas a las que, en virtud de la legislación nacional, compete la supervisión de las condiciones de empleo y de trabajo; es decir, las mismas autoridades que gestionan de forma general los aspectos de aplicación de la ley. De hecho, en el marco de la movilidad y del plan de acción (2007-2010) de la UE se prevé que los Estados miembros adopten medidas oportunas en caso de incumplimiento de estas condiciones de trabajo y de empleo, lo que abre la puerta a enlazar el sistema informativo (previo) de EURES con las necesidades de colaboración *ex post*.

Algunas ideas se encuentran en marcha y pueden ser excelentes modelos para generar una mayor colaboración administrativa de carácter global. En todo caso, parece fundamental establecer criterios más amplios de utilización e intercambio de información, más allá de ámbitos temáticos, y sin perjuicio de resolver el tema pendiente de la confidencialidad/privacidad de los datos. El suministro de datos personales y profesionales de los trabajadores está sometido a la legislación sobre datos personales de cada país, aunque algunos instrumentos comunitarios contienen reglas específicas como el artículo 3.2 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento y el Consejo de 24 de octubre de 1995,³⁰³ y el artículo 8 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma, 4. XI, 1950).

Igualmente, deberán considerarse las directrices sobre la protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales del OCDE³⁰⁴ (2002), así como el Convenio del Consejo de Europa para la protección

de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (STE N° 108) y su Protocolo adicional relativo a las autoridades de supervisión y flujos internacionales de datos (STE N° 181), que incluyen principios básicos de la protección de datos, lo que facilitará probablemente el intercambio de datos entre las partes, al promover mecanismos y plataformas de cooperación entre autoridades de protección de datos. No hay que olvidar que el derecho a la protección de datos y a la privacidad es un derecho fundamental de las personas, con independencia de su nacionalidad o residencia.

Además, existen algunas experiencias prácticas de colaboración institucional a nivel nacional instaladas en las fronteras. Por ejemplo in Kirkeness, Noruega,³⁰⁵ la inspección de trabajo, junto con la policía, la administración de impuestos y la dirección de inmigración han creado un servicio conjunto de atención a los trabajadores transfronterizos en dicha ciudad, amparando a los trabajadores fronterizos de la región de Barent, incluida Rusia. En este servicio, no sólo se obtiene la información necesaria en relación con los diferentes temas, sino que pueden incoarse los distintos procedimientos de forma expedita para hacer efectivos los derechos de los trabajadores en las diferentes áreas.

La inspección juega, en este contexto fronterizo, un papel importante en relación con la consulta y el consejo, sobre todo en cuanto numerosas inspecciones europeas tienen a su cargo supervisar el control de las normas relativas al trabajo de extranjeros, en mayor o menor medida.

A título de ejemplo, en la UE se viene considerando, más allá de la necesidad de programas y políticas nacionales para combatir los problemas del trabajo no declarado, el desarrollo de un enfoque estratégico coordinado a nivel regional de la vigilancia y la lucha contra el fraude, a partir de las labores y competencias de la administración de trabajo.³⁰⁶ En efecto, existen algunas medidas y acciones en la Europa comunitaria con el fin de detectar mejor la ilegalidad. No obstante, en dichas medidas existe un vacío en cuanto a cómo afrontar las situaciones una vez que se identifican, y cómo después proteger a los trabajadores en caso de incumplimiento. El vacío se extiende al seguimiento de la acción administrativa y a las medidas a aplicar en el ámbito nacional. Es obvio, desde esta perspectiva, que no se puede realmente hablar de una acción regional, sin perjuicio de las acciones nacionales.

Es, por tanto, un hecho que las prácticas administrativas para el control y la regularidad de la libertad de circulación de los trabajadores, al menos en la UE, se focalizan en torno a detectar, y de manera indirecta, controlar lo no declarado o lo no legal, sin establecer una coherencia de actuación de carácter más amplio que permita realmente resolver los problemas de manera homogénea, sea cual sea el tema que se aborde, en particular al nivel de procedimientos de control previos y subsecuentes.

Aún más, la falta de coordinación se observa, por ejemplo, en ámbitos específicamente regulados a nivel comunitario como la seguridad y salud, que si bien han provocado cambios radicales en la legislación de los países miembros de la UE en los últimos veinte años, no ha supuesto, sin embargo, una homogenización

301. *Trabajadores fronterizos en la Unión Europea*. Dirección general de Estudios, documento de trabajo. Serie asuntos sociales W16 A- resumen. http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_es.thm

302. EURES es una red europea que se encarga de fomentar los intercambios de información y la cooperación previstos en el Reglamento 1612/68, relativo a la libre circulación de los trabajadores, en particular en lo que se refiere a las informaciones sobre el mercado de trabajo en los demás Estados miembros, así como sobre las condiciones de vida y de trabajo en el extranjero (incluyendo la fiscalidad y el derecho social).

303. OJ L 281, 23.11.95 que incluye la necesidad de respetar los derechos de los particulares en relación con los datos privados.

304. <http://www.aedh.eu/Lignes-directrices-de-l-OCDE.html>

305. <http://blog.norway.com/2009/10/01/cross-border-workers-get-serve-centre-in-kirkenes>

306. Véanse los ejemplos de Alemania en materia de lucha contra el trabajo no declarado en OIT: *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration and trafficking*, LAB/ADMIN. Documento de trabajo No. 7. Op. cit., Ginebra, 2010, pp. 23-24.

paralela de las administraciones y en especial de las inspecciones, lo que dificulta la acción más allá de los problemas de extraterritorialidad.

EL PROBLEMA ESPECÍFICO EN EUROPA: LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS Y EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN

La adopción, en 1999, de la ya mencionada Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios,³⁰⁷ con el fin de impedir y eliminar algunos abusos y evasiones legales en los países de la UE, supone un hito en la consideración y el tratamiento de los llamados trabajadores desplazados (una nueva categoría, fruto de la movilidad de personas y servicios en la UE). Si bien sus efectos fueron benéficos y se ha venido produciendo una reducción progresiva de los abusos, a través de una serie de medidas legales de diverso impacto y alcance a nivel nacional,³⁰⁸ la Comisión Europea las considera insuficientes y ha venido solicitando a las administraciones nacionales un mejor control en la aplicación de la Directiva,³⁰⁹ en particular para garantizar la transparencia y disponibilidad de la información (por ejemplo, tener todos los documentos relativos al trabajador en el país huésped y en la lengua del país, o presentar declaraciones y contratos previos al desplazamiento).

La Directiva prevé claramente la necesidad de compartir información entre países miembros e incrementar la colaboración entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley. “Esta cooperación consistirá, en particular, en responder a las peticiones justificadas cursadas por dichas administraciones, sobre información relativa al suministro transnacional de trabajadores, incluidos los casos de abuso manifiesto o los casos de actividades transnacionales presuntamente ilegales” (artículo 4.2). El artículo 4 también establece que los Estados designarán, de acuerdo con las legislaciones y/o usos nacionales, uno o más centros de enlace o una o más instancias nacionales competentes (función que en algún caso se desarrolla por la propia inspección, como en el caso de la autoridad central de la Inspección polaca).

En sus orientaciones en relación con el desplazamiento de los trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicio (COM/2006/0159), la Comisión también establece expresamente que “los Estados miembros deben evaluar permanentemente la eficacia de las inspecciones de trabajo y de los demás sistemas de control, y reflexionar sobre los medios para mejorarlos, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva”.

307. La Directiva se aplica en la medida en que las empresas “desplacen a un trabajador por su cuenta y bajo su dirección, en el marco de un contrato celebrado entre la empresa de procedencia y el destinatario de la prestación de servicios que opera en dicho Estado miembro, al territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de procedencia y el trabajador durante el período de desplazamiento; o que desplacen a un trabajador al territorio de un Estado miembro, en un establecimiento o en una empresa que pertenezca al grupo, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de origen y el trabajador durante el período de desplazamiento; o que en su calidad de empresa de trabajo interino o en su calidad de empresa de suministro de mano de obra, desplacen a un trabajador a una empresa usuaria que esté establecida o ejerza su actividad en el territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de trabajo interino o la empresa de suministro de mano de obra y el trabajador durante el período de desplazamiento”. (ARTÍCULO 1).

308. Por ejemplo, en Alemania la ley sobre trabajo temporal impide el uso de trabajadores desplazados, salvo que el convenio colectivo sectorial incluya su extensión. En Bélgica la legislación prohíbe la contratación a través de agencias de trabajo temporal en la construcción y existen otras restricciones a tales agencias en Austria, Francia y Portugal.

309. Comunicación de la Comisión: orientaciones sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios COM (2006), 159 final.

En este contexto, los representantes de las inspecciones de trabajo o de los organismos responsables de la aplicación de la Directiva deberían reunirse al menos una vez al año, en el seno del grupo de expertos sobre el desplazamiento de los trabajadores. Añade que “para que puedan cumplir sus obligaciones, se pide a los Estados miembros que revisen sus sistemas de control y de aplicación de la Directiva. En particular, se les pide que se aseguren que exista un mecanismo para resolver los incumplimientos, así como medidas de control adecuadas y proporcionadas, y que pueda sancionarse de forma efectiva a los prestadores de servicios que cometan infracciones. La Comisión se compromete a colaborar con los Estados miembros para mejorar la cooperación transfronteriza de las inspecciones de trabajo en las materias cubiertas por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores”.³¹⁰

No obstante, como ya se mencionó, la propia Comisión considera urgente mejorar la cooperación administrativa mediante el sistema de información del mercado interior y la clarificación de la función de estos centros y oficiales de enlace (se cuestiona su función y competencias),³¹¹ señalando que si bien se ha mejorado la difusión de información sobre las condiciones de trabajo, sigue siendo a menudo demasiado compleja o limitada, y no siempre está disponible en otras lenguas. Además no se respeta siempre el plazo de respuesta previsto. A ello se suman los posibles efectos de la transformación del grupo de expertos³¹² en Comité de alto nivel, que reúne a los interlocutores sociales para intercambiar las buenas prácticas, incluida las relativas al control transnacional del respeto de la legislación; y la posibilidad de incoar procedimientos de infracción contra los Estados miembros que ignoren las orientaciones de la Comisión, incluyendo lo relativo a los trabajadores desplazados, ciudadanos de terceros países, así como contra los que incumplan sus obligaciones de información.

Se han realizado algunos esfuerzos para mejorar la transferencia de información en particular, como resultado de los ya mencionados acuerdos bilaterales. Además, en el marco del CARIT, la iniciativa CIBELES (que incluye, bajo el liderazgo español, a Austria, Alemania, Bélgica, Francia, Hungría, Italia y Portugal) busca crear canales de intercambio de información y compartir conocimientos para crear bases reales de la aplicación transfronteriza y mutua asistencia.

El problema más complejo, relacionado con los trabajadores desplazados (aunque no limitado a ellos) en el marco de la cooperación transnacional, es la aplicación de las multas administrativas que surgen de las actas inspectoras en un contexto transnacional. Los procedimientos que se crearon para un reconcomiendo mutuo de las multas en aplicación de la decisión marco del Consejo 2005/214/ JHA³¹³ consumen excesivo tiempo y no siempre es posible, utilizando los procedimientos administrativos nacionales, incoar una acción civil en compañías establecidas en otros Estados europeos. Además, la propia Comisión establece una postura restrictiva en relación con la aplicación de la ley nacional en el caso de los trabajadores nacionales.

310. Cuota “Directiva 96/71/CE”.

311. Comunicación de la Comisión del 13 de junio del 2006. Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios: mejorar sus beneficios y potencial garantizando la protección de los trabajadores (COM (2007) 304 final).

312. A pesar de las consideraciones anteriores, el Comité de expertos en trabajadores desplazados, se reunió por primera vez en marzo del 2009, siendo su función intentar resolver entre otros los problemas relativos a la aplicación legal transnacional, revisar y crear apoyos informáticos en la colaboración y monitorear los progresos alcanzados.

313. 24 de febrero del 2005, sobre la aplicación del principio de mutuo reconcomiendo de las multas pecuniarias. OJ L 76/16 y ss.

Así mismo, queda por resolver el problema de la concurrencia de sanciones y la doble punibilidad ante una única conducta infractora, lo que implica determinar la jurisdicción competente *prima facie* o la creación de sistemas de coordinación que eviten la doble sanción.

EXPERIENCIAS DE INSPECCIÓN Y DE COLABORACIÓN INTERREGIONAL EN EUROPA

No obstante, si bien la cooperación transnacional necesita de serias mejoras, existe una tendencia creciente, desde hace unos veinte años, motivada, sin duda, por los ya mencionados procesos de integración regional y la aceleración de la libre circulación de trabajadores y servicios, a generar procesos coordinados y conjuntos de inspección. Por ejemplo, las experiencias de inspecciones conjuntas o coordinadas (término español este último, que aparece en algunos acuerdos bilaterales, como el relativo a las obras en el río Manzanas) en las fronteras, más allá de aquellas que se motivan por la realización de obras públicas transfronterizas,³¹⁴ se están convirtiendo en práctica habitual. Es el caso de Luxemburgo, que invita a las autoridades alemanas (inspección de finanzas y de trabajo) a realizar inspecciones conjuntas en zonas fronterizas sobre bases regulares, en particular en obras y construcciones y en zonas de alta concentración de trabajadores desplazados.

Un importante núcleo de la colaboración y mutua asistencia, entre distintas inspecciones nacionales, se centra en la ya mencionada lucha contra el fraude. En este contexto hay que comenzar por subrayar la actual ausencia de legislación europea sobre esta materia, y en concreto la falta de desarrollo de los actuales Reglamentos europeos 883/04 y 987/09 sobre seguridad social de los trabajadores migrantes. Actualmente, ante las situaciones de fraude en la seguridad social en los desplazamientos, solo se puede seguir un proceso de conciliación particularmente complejo entre los Estados miembros que forman parte de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social previsto en la Decisión A1,³¹⁵ y el recurso final ante la Tribunal de Justicia de la Unión Europea en caso de desacuerdo.³¹⁶

En este contexto, existen convenios de colaboración de inspecciones de trabajo europeas con el fin de intercambiar experiencias sobre la metodología para la prevención y corrección del fraude, así como el desplazamiento transnacional de los trabajadores). En general, dichos convenios prevén la realización de visitas conjuntas entre inspectores de países vecinos y en zonas fronterizas.

Los elementos más importantes de estos acuerdos de colaboración europea se han registrado en el área de desplazamiento de trabajadores, incluyendo aspectos relativos al control del trabajo no declarado, pudiendo destacarse los siguientes puntos:

- Aclaración e intercambio de documentos laborales (contratos, nóminas, etc.) y de Seguridad Social entre países, así como registros en organismos oficiales a fin de acreditar su autenticidad.
- Conceptos de la nómina y extra-salariales y su denominación en las diferentes lenguas.
- Niveles salariales de los convenios colectivos para comprobar que no hay infra-cotización a la Seguridad Social.
- Páginas web de Ministerios implicados para recabar información sobre modelos (por ejemplo: certificado de seguridad social en desplazamientos temporales, alta de nuevos trabajadores, declaración de inicio de trabajos, inscripción de empresas).
- En materia de extranjeros, tipos de permisos, contenido y datos, y cómo se acredita su concesión y/o vigencia, explicándose todo ello mediante el intercambio de diapositivas con imágenes de los documentos.
- Extranjeros sin contrato de trabajo: consecuencias y excepciones.
- Intercambio de información sobre trabajadores extranjeros para empresas del otro país sin contrato de trabajo y, por tanto, sin la preceptiva habilitación para trabajar, así como incumplimientos de la notificación de los contratos de trabajo celebrados con extranjeros.

Por ejemplo, España y Portugal realizan de forma sistemática, más allá de las obras públicas, campañas conjuntas de inspección, habiendo incluso desarrollado un tesoro de equivalencia de términos y figuras legales que sirve para el desarrollo de las inspecciones con mejor información y comprensión paralela. Las inspecciones conjuntas se completan con programas de coordinación previos en el país de origen (Portugal en la mayor parte de los casos), que verifican si las empresas que contratan a los trabajadores portugueses en Portugal para enviarlos a España son empresas “reales”, seguidos por sistemas de comunicación de los datos entre ambas inspecciones y un control y seguimiento de los trabajadores desplazados en el país de destino. Solo a título de ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Galicia, 7.800 trabajadores portugueses operan en el sector de la construcción. También se realizan inspecciones conjuntas en el sector pesquero entre ambos países.

Junto a las inspecciones coordinadas, existe desde el inicio de los años noventa una importante proliferación, sobre todo en Europa, de acuerdos bilaterales de colaboración entre las Inspecciones de Trabajo.³¹⁷ La mayor parte se inspira e intenta desarrollar la Directiva 96/71/UE sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios (véase *infra*), pero no limitan a los desplazados su ámbito de aplicación. Acuerdos entre Polonia y Portugal, Bélgica y Polonia,³¹⁸ Polonia y los Países Bajos, Bélgica y Bulgaria, España y Portugal, España y Rumania, Polonia y los Estados Bálticos y otros se multiplican en aras de la colaboración e intercambio de información, en particular en relación con los trabajadores desplazados (véase *infra*), proponiendo todos ellos evaluaciones periódicas. Más aún, se ha establecido entre Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Rumania una Red Europea sobre trabajo no declarado, que busca establecer nuevas estrategias para combatir este tipo de actividad. Así mismo, los Países Bajos han venido colaborando con Polonia, Reino Unido, Eslovaquia, Francia, Portugal y la República Checa en materia de trabajo no declarado e ilegal. La base para formular dichos acuerdos es la necesidad, en relación con el

314. Es el caso de la excavación de un túnel en la frontera catalana y francesa, o del puente de Oresund entre Dinamarca y Malmö, o el puente de Quintana entre Portugal y España o el puente sobre el río Manzanas entre Braganza-Portugal - y Zamora -España-.

315. Decisión No. A1 del 12 de junio del 2009, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 24.4.2010 C 106/1.

316. A este respecto podemos destacar las sentencias del TJUE del 10 de febrero del 2000, FTS (C 202/97, Rec. p. I 883), del 30 de marzo del 2000, Banks y otros (C 178/97, Rec. p. I 2005) y del 26 de enero del 2006 Rijkdienst voor Sociale Zekerheid y Herbosch Kiere NV (Asunto C 2/05 sobre seguridad social de los trabajadores migrantes y determinación de la legislación aplicable a los Trabajadores desplazados a otro Estado miembro y alcance del certificado E 101).

317. Los acuerdos bilaterales existían históricamente entre varios países, en particular europeos. Sus fines fundamentales eran la cooperación y el intercambio de información general. Una buena inspección nacional en el Estado vecino garantizaba mayor paz social y menos problemas fronterizos.

318. En el acuerdo firmado en el 2007 se incluye la creación de puntos de contacto, como propone la Directiva de trabajadores desplazados, incluyendo inspecciones conjuntas y sesiones de formación paralelas.

aumento del flujo transnacional de trabajadores, de articular mecanismos de comunicación que permitan una relación fluida entre las inspecciones implicadas, y generar coherencia en el diseño y el desarrollo de las actividades de inspección en los países europeos. Su contenido es variable, pero en general cubre temas de prevención y seguridad, accidentes de trabajo, trabajo no declarado y, en la parte más procedimental, sistemas de investigación e informes.

Francia y Bélgica firmaron un acuerdo en el 2003, específicamente dirigido a combatir el trabajo ilegal en particular en zonas fronterizas. Se establecieron sistemas (hojas/formularios para preparar los informes y abrir los procesos de sanción) estandarizados de intercambio de información, que llegaron a noventa y cuatro en el 2008. En el ámbito del acuerdo se realizan inspecciones conjuntas, y se ha creado un grupo de inspección transfronterizo. Al mismo tiempo, se realizan sesiones de formación en cada país y se intercambian métodos y buenas prácticas entre ambos países. Además, los informes de inspección nacionales utilizan la información que ha sido facilitada por la inspección vecina.

EL CARIT

Para la Comisión y el Consejo europeos, la efectiva aplicación de la ley comunitaria es una condición previa para mejorar la calidad del entorno laboral y, por ello, el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT)³¹⁹ tiene por cometido incrementar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea, y fomentar la aplicación efectiva y coherente de la legislación europea en todos los Estados miembros. Su labor se ha venido concentrando esencialmente en temas de seguridad y salud, aunque no de forma totalmente exclusiva.

Cabe destacar, al respecto, el papel que debe desempeñar el CARIT potenciando los intercambios de información y experiencias, y organizando la cooperación y la asistencia mutua pero, sobre todo, apoyando la definición de objetivos en el establecimiento de principios comunes para una buena inspección en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo y de métodos de evaluación de los sistemas nacionales de inspección con arreglo a estos principios, lo que se antoja de una extraordinaria dificultad práctica, no reñida con su visible conveniencia a corto plazo. Por eso, tanto la Comisión como el Consejo se conforman con afirmar, en este punto, que la integración en el CARIT de las inspecciones de los países candidatos es un objetivo de vital importancia para garantizar la eficaz aplicación del Derecho comunitario.

Entre otras acciones, y más allá de campañas comunes de prevención, sobre todo centradas en materias de seguridad y salud, el CARIT realiza evaluaciones nacionales periódicas de la aplicación de las leyes en materia de seguridad y salud, a través de la acción inspectora sobre la base de los “principios comunes para Inspecciones de trabajo en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo”. Dichas evaluaciones se realizan por inspectores de países europeos acompañados por inspectores nacionales, lo que permite conocer y compartir los sistemas de la UE, a la vez de ir creando parámetros comunes de análisis. Así mismo, en el marco de la cooperación europea, las inspecciones realizan proyectos de hermanamiento de inspecciones entre dos o más países, con el fin de mejorar la transferencia de buenas prácticas y la mejora de su eficacia en los países recientemente incorporados a la Unión.

319. Participan, además de los Estados miembros, Noruega, Islandia y Liechtenstein como observadores.

En el contexto europeo, y en relación esta vez con el trabajo no declarado, la iniciativa llamada Red Europea contra el trabajo no declarado (ICENUW –por sus siglas en inglés *Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work*³²⁰) es un primer paso para la acción común. Se trata de un proyecto que fue financiado por la Comisión Europea en el 2010, con algunas propuestas concretas y diseñado para construir una plataforma de cooperación entre doce Estados miembros para detectar y luchar contra el trabajo no declarado. El proyecto tiene como objetivo identificar estándares comunes de inspección para luchar contra el trabajo no declarado, e incluye propuestas interesantes o innovadoras y soluciones IT en el campo de intercambio de información, sobre casos de fraude transfronterizo relacionado con el empleo irregular. A resultas del proyecto de colaboración, se firmó el pasado 18 de febrero del 2011 la Carta de Brujas, documento en el que los países participantes asumieron una serie de compromisos para combatir el trabajo no declarado y el fraude social transnacional.³²¹

En el mismo ámbito transnacional durante los años 2010 y 2011 el Proyecto Cibeles sobre mutua asistencia entre Inspecciones de Trabajo Europeas, especialmente en materia de seguridad y salud en el trabajo, y que forma parte de los grupos de trabajo creados por el SLIC (Senior Labour Inspectors Committee) –denominados como Grupo Observatorio–, tiene como misión primordial observar de forma permanente la conexión existente entre el campo de la Seguridad y Salud Laboral y las relaciones laborales, con un papel importante en el examen de la futura Plataforma de lucha contra el trabajo no declarado y lidera el grupo de trabajo sobre Cross-border Enforcement.

Por último, merece destacarse el Proyecto Europeo de Formación común de inspectores de trabajo y agentes implicados en el control de la efectividad del Derecho comunitario para la protección de los trabajadores desplazados (Euro-Détachement). Este Proyecto, auspiciado por la Comisión Europea y del que forman parte activa Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Portugal y Polonia, persigue la mejora de la efectividad de la legislación comunitaria sobre el desplazamiento de trabajadores a través del fortalecimiento de la cooperación entre las administraciones de trabajo de los países participantes.

Asimismo, también reviste importancia el programa TAIEX de la UE, dentro de la DG ENLARGEMENT, que es un taller en el que las Inspecciones de Trabajo y las fuerzas de Policía de varios Estados miembros colaboraron con la Inspección de Trabajo y las fuerzas de Policía de Serbia, en lo relativo a sistemas de colaboración entre ambos organismos en materia de Tráfico de Seres Humanos (THB), con fines de explotación laboral.

A pesar de todas las iniciativas mencionadas, todavía están sin resolver los problemas derivados de una falta de colaboración con autoridades de otros Estados en la lucha contra el fraude. Las situaciones de fraude que se plantean a este respecto pueden resumirse del siguiente modo:

320. <http://www.socialsecurity.fgov.be/en/conferences/icenuw/index.htm>

321. Los principales objetivos reflejados en dicho documento son:

- Combatir el fraude social transnacional mediante medidas disuasorias y alternativas.
- Establecer un repertorio analítico informal e integral de documentos y procedimientos de los Estados Miembros.
- Desarrollo de una herramienta electrónica, para ser usada por la comunidad inspectora de los Estados miembros.
- Intercambio de datos pero respetando la legislación de protección de datos de los Estados miembros.
- Mejora de la aplicabilidad y efectividad de la cooperación.
- Explorar prácticas comunes de inspección y buenas prácticas, elaborar bases de datos comparativas sobre obligaciones sociales y laborales y su cumplimiento.

- a) En primer lugar, de forma más excepcional, se encuentran las empresas extranjeras que se desplazan sin que su trabajo sea declarado ni siquiera en el país de origen. En este caso, se aplica por completo la legislación nacional, lo que plantea no pocos problemas prácticos.
- b) En segundo lugar, de manera más frecuente, se encuentran las empresas que se desplazan y hacen un uso fraudulento de las normas comunitarias europeas previstas en los Reglamentos 883/2004 y 987/2009 y la Directiva 96/71 para aplicar indebidamente las normas del país de origen, en vez de las normas del país de acogida.

En estos supuestos se puede recurrir a la mutualización de la responsabilidad con el contratista respecto a los salarios y la prevención de riesgos laborales, pero en cambio resulta más complejo aplicar una responsabilidad directa o mutualizada respecto a las deudas de seguridad social, ya que en estos supuestos se debe seguir un procedimiento de conciliación con el país de origen, previsto en la Decisión A1 de la Comisión Administrativa de la Seguridad Social de la UE y, en última instancia, ante la falta de acuerdo, se debe seguir un proceso ante el Tribunal de Justicia de la UE.

Para que la actuación inspectora respecto a estas situaciones de fraude sea eficaz, es necesario que el país correspondiente cuente con bases de datos a escala nacional sobre las comunicaciones de desplazamiento de empresas europeas que sean similares a las de otros países europeos, y la existencia de plataformas de acción (ya mencionadas) en el ámbito supranacional. No se trataría, con ello, de frenar o limitar la libre circulación de trabajadores y la libre prestación de servicios del mercado único sino, al contrario, de favorecerla mediante la creación de mecanismos de control más flexibles y unificados a escala europea. Sería una estrategia en la que tanto las empresas como los Estados se verían beneficiados en sus respectivos intereses.

- c) Por último, puede haber un fraude que no está relacionado con los desplazamientos de trabajadores, sino solamente con el transvase de capitales entre empresas del mismo grupo de accionistas, para eludir el pago de cuotas de la seguridad social en un determinado país, dejando intencionadamente en situación de insolvencia a la filial de la empresa.

A pesar del evidente impacto económico de estas acciones fraudulentas, los mecanismos que existen actualmente para el control de estas situaciones a nivel europeo solo dependen en estos momentos de la vigencia de convenios bilaterales firmados entre Estados, y solo en los casos en que estos existan. No ha habido todavía un desarrollo de los Reglamentos 883/2004 y 987/2009 para combatir estos supuestos de fraude del mismo modo y manera que los previstos en la Directiva 2010/24/CE, para la mutua asistencia entre Estados en materia de cobro de impuestos.

Para el tratamiento de estos supuestos de fraude transnacional, la Comisión Europea ha lanzado recientemente la idea de crear una Plataforma Europea de lucha contra el trabajo no declarado. Esta idea es esencial para avanzar en la lucha contra el trabajo no declarado y perseguir de manera más efectiva los incumplimientos de las empresas en cuanto a empleo irregular de trabajadores. Es importante que en esta plataforma quede perfectamente definido su ámbito material de actuación y si, por ejemplo, se incluye solamente el área de Empleo y Seguridad Social, o también las declaraciones de impuestos y el fraude fiscal en IVA e IRPF.

ORGANIZACIONES INTERREGIONALES Y SUPRANACIONALES DE INSPECCIÓN: MERCOSUR Y LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LA OEA

En el marco de Mercosur,³²² y desde el 2007, se han venido generando varias iniciativas para la coordinación de las inspecciones de trabajo y la homogenización de los procesos de inspección de los cuatro países que lo componen.

Existen, como en el caso europeo, varias experiencias de inspecciones conjuntas. En efecto, en la XXVI Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo 10, Montevideo, 28 de noviembre del 2007: “Se consensuó que cada Estado Parte propondrá un sector de actividad económica y una zona de frontera por país, para realizar los próximos operativos conjuntos de aplicación de la Decisión del CMC N°32/06”, habiéndose propuesto realizar operativos en zonas de frontera que involucraban en forma bilateral a los Estados Partes: Argentina-Brasil (Provincia de Misiones -Estados de Paraná, Rio Grande Do Sul o Santa Catarina-); Argentina-Uruguay (Provincia de Corrientes -Departamento de Artigas-) y Argentina-Paraguay (Provincia de Formosa -Departamentos de Neembucú, Central, Presidente Hayes o Boquerón-). Además, se acordó que cada operativo en zona de frontera se realizaría en forma coordinada y simultánea por cada uno de los países involucrados. En mayo del 2008, el Mercosur elaboró una propuesta conjunta de acciones en materia de inspección y trabajo infantil, estableciendo sectores económicos meta (por ejemplo, se identificaron en la frontera de Brasil y Argentina los aserradores) e irregularidades a ser específicamente controladas por todas las administraciones involucradas.

Desde un punto de vista global, MERCOSUR ha emprendido, así mismo, una serie de acciones homogeneizadoras desde hace algunos años, buscando puntos de partida comunes y algunas orientaciones que garanticen modus operandi regionales. Como primer paso, en el 2006, MERCOSUR ya había elaborado dos acciones comunes en materia de inspección sobre las *Condiciones mínimas del procedimiento de inspección* (Decisión N° 32/06 del CMC), y la Decisión N° 33/06 del CMC sobre *Requisitos mínimos de perfil del inspector de trabajo*. El primer documento establece una lista mínima de temas a verificar por las inspecciones nacionales (esencialmente registros y contratos, horas de trabajo y trabajo infantil más normas mínimas de seguridad y salud), mientras que el segundo establece, con base en el Convenio 81, tres requisitos mínimos de un perfil de inspector a aplicar en las cuatro inspecciones, a saber: la selección profesional de personas con al menos un nivel de educación secundaria y después del 2010, con nivel superior universitario; como consecuencia de un concurso público, la selección y contratación igualitaria como inspectores de hombres y mujeres; y, por último, el establecimiento de un plan de formación para el efectivo cumplimiento de sus tareas.

También en el 2006 (GMC/RES/06), se aprobó el plan regional de prevención y erradicación del trabajo infantil. En el 2007, en Asunción, se estableció un Plan regional de inspección (PRIT) que instituyó en su marco, la constitución de una Comisión Operativa Coordinadora en materia de fiscalización del trabajo a nivel regional, que pudiera realizar reuniones periódicas independientes y que fuera la responsable de

322. El Subgrupo de trabajo 10 “Relaciones de trabajo, empleo y seguridad social” es el encargado de la inspección de trabajo del Mercado Común del Sur de América.

llevar a cabo los alineamientos de acciones establecidos en el PRIT. Dicha Comisión está integrada por funcionarios de los organismos gubernamentales responsables de la inspección del trabajo a nivel nacional y sub nacional, con rango no inferior a Director.

Además, estableció una nueva metodología para los Operativos Conjuntos de Inspección, que permite sean realizados de forma coordinada y simultánea entre los países, pero respetando los modos operativos nacionales, evitando los contratiempos e incompatibilidades que puedan generarse por la presencia de observadores de los otros Estados Partes. Esto implica “que los Operativos serán consensuados entre las inspecciones de cada país, se llevarán a cabo de forma simultánea y paralela y se realizará una jornada conjunta final de balance y conclusiones propositivas”.

El plan aborda el tema de la formación, señalando que el mismo debe incluir “aspectos técnicos y metodológicos de la actividad fiscalizadora con especial atención a temáticas específicas (trabajo infantil, forzoso, tráfico de personas, trabajo fronterizo y de migrantes, etc.) reservando la capacitación legal para los programas nacionales”. Además, señala que deben realizarse esfuerzos “para construir una plataforma virtual de capacitación y formación de inspectores, como base para la creación a medio plazo de un centro virtual de formación y capacitación regional”.

En el 2009, y a propuesta de Brasil, se presentó en el mismo ámbito un plan de formación de inspectores basado en el perfil del 2006 y en el PRIT, con el fin de facilitar tipos diferentes de formación, intercambio de experiencias, evaluaciones previas e intercambio de buenas prácticas.

El proceso, sin embargo, no ha ido más allá de las discusiones y propuestas y de algunas inspecciones conjuntas. Este proceso está siendo evaluado por los países miembros, así como la idea de la creación de una norma regional sobre inspección de trabajo en Mercosur.

Por último, y a nivel de la región americana, la Conferencia de Ministros de Trabajo de la OEA, ha venido señalando en sus Declaraciones bianuales la necesidad de fortalecer las administraciones de trabajo y, en particular, la mejora de las funciones de la inspección en el continente, estableciéndose, en el grupo de trabajo 2 de la Conferencia, planes de acción que contemplan el fortalecimiento de las inspecciones como tema común, aunque sin destacar acciones concretas.

En la misma región, y en el marco de la OEA y con el apoyo técnico de la OIT, se creó la RIAL, que es el mecanismo de cooperación y asistencia técnica entre todos los Ministerios de Trabajo de las Américas. Su objetivo es fortalecer las capacidades institucionales y humanas de estos Ministerios a través de un mecanismo integrador y difusor de conocimientos y experiencias, incluidos los temas de inspección. Además de financiar acciones de intercambio y cooperación horizontal en temas de inspección (esencialmente sobre modos de inspección en relación con el trabajo forzoso y trabajo infantil), en mayo del 2009 se realizó un taller de intercambio de experiencias sobre modelos exitosos en materia de inspección, donde las conclusiones, además de enfatizar en el intercambio de experiencias regionales, incidieron en cuestiones como la profesionalización, la economía informal y la formación como temas a abordar conjuntamente.

Las experiencias no se limitan a las Américas. En la región Asia-Pacífico, y si bien circunscrito a temas

de seguridad y salud, el HWSA (*Health Workplace Safety Authorities*³²³) de Nueva Zelanda y Australia ha realizado varias iniciativas de armonización. Además de campañas de prevención (en el 2009 en relación con los andamios, por ejemplo), ha establecido una estrategia con un listado de prioridades en seguridad y salud para el decenio 2002-2012 (extendida hasta 2015), buscando enfoques comunes y consistentes con las prioridades de ambos países. La Estrategia busca esencialmente:

- Reducir el impacto de los riesgos en el trabajo;
- mejorar la capacidad de los gestores en seguridad y salud;
- prevenir enfermedades profesionales de forma efectiva;
- eliminar riesgos;
- reforzar la posición del Gobierno para obtener resultado en materia de seguridad y salud.

La estrategia se evalúa anualmente por ambos países.

Así mismo, entre varios países de Asia y en aras de facilitar “el transporte transfronterizo de bienes y personas”, se firmó (26/11/99) entre la República Democrática de Laos, Tailandia y Vietnam³²⁴ un acuerdo en el que se incluyen (artículo 4) la necesidad de realizar, siempre que sea posible, inspecciones conjuntas, así como la colaboración de las autoridades transfronterizas en el ámbito del control del sector transporte.

ALGUNAS CONCLUSIONES. ¿ES LA INSPECCIÓN DE TRABAJO LA INSTITUCIÓN GARANTE DE LA GOBERNANZA SOCIAL?

Al revisar las páginas precedentes, resulta evidente que los ejemplos ilustran la naturaleza multifacética de una función esencial, la inspección del trabajo, en la aplicación de las leyes en el ámbito social.

Hablar de inspección es hablar de coordinación, de prevención, de educación y de sanción, y todo ello en una perspectiva amplia e interconectada.

La función de la inspección se adapta a la necesidad del mundo del trabajo, y no es estancada o inflexible. Responde a la realidad, intentando dotar de sentido la existencia de las reglas haciéndolas más humanas y adaptándolas a la convivencia.

En la actualidad, el carácter desorganizado de la actividad laboral en muchos países (en especial en aquellos en que predomina la economía informal o, en el caso de los industrializados, los afectados por la crisis) crea focos importantes de actividad sumergida o aislada, que generan marginación y vulnerabilidad. Detectar la infracción y más aún prevenir la infracción y el fraude de ley resulta complejo, y requiere de capacidades y medios que permitan lograr una acción eficaz. Esta acción es básica para garantizar estabilidad, crecimiento y trabajo decente.

323. Grupo encargado, a nivel central en ambos países, de la gestión de las instituciones más relevantes en materia de elaboración de la regulación de Seguridad y Salud.

324. <http://www.adb.org/GMS/Cross-Border/agreement.asp>

Las condiciones del funcionamiento de los sistemas de inspección del trabajo se han modificado radicalmente durante las últimas décadas, debido ante todo a la evolución tecnológica, económica y de políticas, así como a los efectos de la mundialización. Algunas instituciones consideraron dicha evolución como una oportunidad para fortalecer su función y futuro desarrollo. En otros casos, ha mermado la influencia de dichas instituciones, razón por la cual los sistemas de inspección del trabajo deben descubrir la forma de redefinir su organización y estrategias de intervención, para estar en condiciones de responder más adecuadamente a las expectativas planteadas por la evolución de los mercados de trabajo en un mundo globalizado, y por la crisis financiera y económica.

La acción de la inspección en este contexto es esencial, no sólo por la atribución funcional que le otorga la ley en tanto que es garante de la aplicación, sino como verdadera institución de gobernabilidad y transparencia. La inspección se encuentra en el centro de la lucha contra el fraude social, de la protección de la vida y la salud de los trabajadores, en el corazón del control de las cadenas de producción, en la determinación en la vía práctica de las falsas relaciones de empleo independiente, en la existencia de relaciones ficticias y, en general, de la lucha y la prevención de todo tipo de incumplimiento laboral.

En este contexto, el inspector debe contar con amplios poderes que le conviertan en agente de Gobierno, en gestor de la legalidad y en actor de medidas preventivas y coercitivas. Su labor de bisagra en el ámbito social es un elemento básico en el progreso social y la garantía de adecuadas condiciones de trabajo. La existencia de mecanismos de colaboración con otras entidades públicas en la lucha contra el incumplimiento legal y la desprotección es, en este contexto, central, en particular la relación con otros actores implicados, tales como las inspecciones de hacienda, los organismos públicos de la seguridad social y seguridad y salud, y/o los cuerpos policiales. Además, resulta esencial establecer enlaces con los órganos de la jurisdicción civil y penal para coordinar la persecución de los delitos sociales.

Pero la colaboración no lo es todo para lograr la eficacia. Las autoridades competentes deben definir eficazmente las áreas de riesgo (en todo ámbito, no sólo en SST) tanto a nivel nacional como supranacional. La planificación estructurada de inspecciones debe basarse en criterios territoriales, sectoriales, profesionales, de grupos vulnerables o de cualquier otra índole, pero combinándose con iniciativas flexibles capaces de aprovechar sinergias y de adaptarse a los cambios temporales y funcionales. La fijación de áreas de riesgo a nivel de cada Estado proporciona flexibilidad y adaptabilidad a la evolución y los tiempos, a la organización administrativa de cada Estado, y permite una mayor efectividad en la elección de los sectores de riesgo conforme a la situación concreta y las necesidades de cada Estado, así como un papel más activo de las autoridades administrativas nacionales, regionales y los agentes sociales. Se trata realmente de una función de política social mucho más amplia que una simple acción punitiva.

En todo caso, resulta imprescindible una elaboración y control permanente de un mapa de riesgos, pues así se dota de solidez, uniformidad y perdurabilidad a los objetivos generales de cumplimiento, con independencia de cambios en políticas o avatares políticos nacionales. Este monitoreo sobrepasa el propio papel de la inspección y dota de entidad la función dentro del marco de la Administración del trabajo.

Por último, hay que subrayar que no es menos importante el uso de medidas preventivas, y que estas deben complementarse con las medidas represivas para hacer sostenibles en el tiempo las medidas de control que se apliquen. Debe sensibilizarse a la sociedad civil, fomentarse la cultura del consumidor responsable, formarse a los ciudadanos y mejorar los cauces de intermediación en el empleo y bolsas de trabajo. Estas

medidas se hacen aún más necesarias cuando las posibilidades de comprobación de la inspección de trabajo se encuentren limitadas, tal y como ocurre en los trabajos que se desarrollan en los domicilios particulares (como el de empleados del hogar o el trabajo a distancia y/o teletrabajo), o en los trabajos que utilizan tecnologías ligeras que permiten alejar la prestación de servicios de su destinatario final (uso de internet para operaciones lucrativas).

Estas medidas pueden ser de información y sensibilización y es importante que las mismas sean eficaces e impliquen un cambio real en las conductas de los ciudadanos sujetos a inspección. Hay que señalar, a este respecto, la conveniencia de que las mismas precedan a las acciones inspectoras o que en todo caso estén directamente relacionadas con ellas.

No cabe duda que por este y otros motivos, en los últimos años se ha concedido creciente atención a la inspección del trabajo, tanto en el plano nacional como internacional. Gran parte de dicho interés procede de los Gobiernos, los cuales reconocen que, en un mundo globalizado, las instituciones de inspección del trabajo desempeñan un cometido indispensable a la hora de concebir y aplicar políticas nacionales en materia económica y social.

La inspección del trabajo es, en su esfera de incumbencia, una fuente muy importante de información para los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Estos actores son intermediarios activos en la prevención y la solución de los conflictos laborales. Son también observadores informados de las tendencias del mercado de trabajo, debido a sus relaciones privilegiadas con los interlocutores sociales, y están en condiciones de ofrecer soluciones para responder a las necesidades cambiantes de los usuarios. Los empleadores y los trabajadores siguen pidiendo recursos adicionales para los ministerios e inspecciones de trabajo, a fin de promover la equidad y la buena gobernanza, y hacer del trabajo decente una realidad.

Es evidente que hablar de gobernanza implica hablar de una inspección eficiente, y eso sólo puede conseguirse con un esfuerzo continuado, que implica la participación de la sociedad y numerosas instituciones.

En el mundo laboral, la inspección es el eje del entramado institucional en el ámbito social, y ese es su origen y su inevitable destino.

BIBLIOGRAFÍA

No se mencionan las comunicaciones de la UE y/o CE que aparecen en el texto, así como tampoco las páginas web nacionales o las informaciones proporcionadas directamente por las instituciones relevantes. Las evaluaciones de inspecciones de trabajo realizadas por la OIT desde el 2008 y citadas en el texto pueden ser encontradas en las páginas web: www.ilo.org/labadmin

Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo (EU-OSHA) *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health*. Luxemburgo. Oficina de publicaciones oficiales de la Unión Europea, 2007,

Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo. Outlook 1. *Riesgos nuevos y emergentes para la seguridad y la salud en el trabajo*. Observatorio Europeo de Riesgos. Luxemburgo. Oficina de publicaciones oficiales de la Unión Europea, 2009.

Amable, M., Benach, J. y Porthé, V. *La precariedad laboral y la salud de los emigrantes en España ¿qué sabemos y qué deberíamos saber?* Universitat Pompeu Fabra, Unidad de investigación en salud laboral. Barcelona, 2006.

Amable, M., Benach, J. y González, S. *La precariedad laboral y su repercusión sobre la salud. Conceptos y resultados preliminares de un estudio multi-métodos*. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, Unidad de investigación en salud laboral, 2006.

Amengual, Matthew. *An implicit Division of labour: Uncoordinated Complementary State and private Labour regulation in the Dominican Republic*. Paper presented at the meeting of the Latin American Studies Association, Montreal, September, 2007.

ARPLA/ILO. *A brief survey of the scene in Asian and South Pacific Countries*. Labour inspection. Series 7. Bangkok, June, 1979.

Association internationale pour la Protection légale des travailleurs. *L'inspection du travail en Europe*. Paris, 1910.

Auvergnon, Ph., Laviolette, S. y Oumarou, M. *Les fonctions assurées par des inspecteurs et contrôleurs du travail dans le système d'administration du travail en Afrique francophone subsaharienne*. Documento de trabajo No.15 del Servicio de Diálogo Social y Administración del Trabajo. OIT, noviembre, 2007.

Davidod, Guy, *The enforcement crisis in labour law and the Fallacy of Voluntarist Solutions*, The International Journal of Comparative Law and Industrial Relations 26, No. 1, (2010).

Daza, José Luis. ILO Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. Documento de trabajo, Número 9, *Economía informal, Trabajo no declarado y Administración del Trabajo*, junio, 2005, Ginebra.

Ellis. *La inspección del trabajo en Europa Occidental. Políticas, prácticas y experiencias*. Revista Educación obrera, OIT, Ginebra, 2005, No. 140-141.

European Trade Union Institute. Hesa Newsletters, November, 2007, N. 33. Special report “**Inspection still a weak link in most national preventive strategies**”.

Erikson, Bjorn. *Intereses compartidos: los sindicatos y la inspección de trabajo*. Revista de Educación obrera, OIT, Ginebra, 2005, 3-4, No. 140-141.

Fellows, J. *The role of new technologies in the management and delivery of labour administration and inspection services* (Ginebra, LABADMIN, OIT, en vías de publicación).

Gonidec, P.F., en colaboración con Kirsch, M. *Droit du travail des territoires d’Outre*. Mer, Paris, LGDJ, 1958.

González Biedma, E. *La inspección de trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral*, 1999, Editorial Aranzadi, Pamplona, España.

Jatoba, V. “*Inspección de trabajo en el marco de la modernización de la administración del trabajo*”. Documento de trabajo 148, OIT, Lima. 2002.

Molina, Carlos E. *La inspección de trabajo en Colombia*. En Revista latinoamericana de Derecho social, N° 6, enero-junio del 2008, UNAM, México.

Ndou, J. E. “*Government for developing countries: Opportunities and challenges*”. En Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, 2004, (vol. 18).

OIT. *Administración laboral y Ministerios de trabajo en el siglo XXI*, Lima, 1997. Morgado, E. Reseña histórica de la evolución de la administración del trabajo en Latinoamérica.

OIT. Asian Advisory Committee. Sixteenth Session. Kuala Lumpur, 2-10 May 1974. “*Role and effectiveness of labour ministries in Asia*”.

OIT. BIT. *L’inspection du travail. Le développement et le régime actuel de l’organisation dans différents pays*. Ginebra, 1923.

OIT Brasil. *Estudio de buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil*, Oficina del OIT en Brasil. Brasilia, 2010.

OIT. CIT Sesión 99. “*Informe IV (1), Trabajo decente para los trabajadores domésticos*”. Ginebra, 2010

OIT. *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*. Oficina Internacional del Trabajo; Oficina de la OIT en Brasil, Brasilia, 2010.

OIT. “*Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo*”, en Actas Provisionales No. 18, Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, Ginebra, 2010.

OIT. “*Estudio general CEACR sobre administración el trabajo OIT. CIT.*”, 85ª reunión. Informe III, parte 1B, Ginebra, 1997.

OIT. “*Estudio general sobre inspección de trabajo de la CEACR CIT.*”. 95ª reunión, Informe III, parte 1B, Ginebra, 2006.

OIT. Ginebra. “*Quinto punto del orden del día. Conclusiones relativas a la Administración de trabajo e Inspección de Trabajo*”. Actas provisionales, No. 19. Conferencia Internacional del trabajo, 100ª reunión, junio, 2011.

OIT. “Informe de la Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América a miembros de la OIT”, ciudad de México, abril, 1946, “*Tercer punto del día: inspección de trabajo*”.

OIT. International Labour Organization. “*Tripartite Symposium of Specialist in Labour Inspection. Comparative analysis of the reports of tripartite missions assessing the effectiveness of labour inspection systems in seven countries of Western Europe: Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Italy, Norway, United Kingdom*”. Documento del Servicio de Administración del Trabajo. Geneva, 21-25. October, 1985.

OIT. “*La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*”, Documento de trabajo No. 7 del programa LAB/ADMIN (Ginebra, 2010).

OIT. *Les problèmes du travail en Afrique du Nord*. Ginebra, 1959.

OIT. “*Para recuperarse de la crisis: Un pacto mundial para el empleo*”, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, 2009.

OIT. “*Record of Seventh Asian Regional Conference*” (documento del Consejo de Administración 185/3/3). Teherán, Irán, 1971.

OIT. “*Role of Labour inspection in Transition Economies*”, Documento de trabajo No. 48 del Servicio de Administración del trabajo, 1996, Ginebra,

OIT. *Study on labour inspection in socialist countries of Europe*. Labour administration Series, No. 3. Ginebra, 1987.

Pavlichev, A. y Garson, G. (eds.). *Digital government: Principles and best practices*. Hershey, Pennsylvania, Idea Group Publishing, 2004.

Pfau-Effinger, Brigit. *Distintos tipos de trabajo no declarado en las sociedades europeas*. British Journal of Industrial Relations, No. 47,1 de marzo, 2009.

Pires, R. *“Compatibilizando Direitos Sociais com competitividade: Fiscais do trábalo e a implementação da legislação trabalhista no Brasil, estudio de campo”* (mimeo), 2009.

Piore and Schrank. *Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino*. OIT. Revista internacional del Trabajo, Vol. 127 (2008), No. 1.

Quinina, M. Myhhew, C., Bhole, P. *The global expansion of employment, work, disorganization, and consequence of occupational health*. International Journal of Health Services, Vol. 31, No. 2, 2001.

Riso, S. *Working conditions in Europe. A big picture view*. HESA Newsletter, No. 33, November, 2007.

Rodríguez Piñero, M. *El nuevo papel de la inspección de trabajo*. En Revista Relaciones laborales, No. 10, mayo XIX, mayo del 2003. Madrid, Internacional del Trabajo, Vol. 127 (2008), No. 1.

Vega, María Luz. *“Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina”*. El papel central de la inspección de trabajo. OIT, LABADMIN, Documento de Trabajo No. 1, Ginebra, 2008.

Vega, María Luz. *“La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis”*. Documento de Trabajo No. 3, Ginebra, 2009.

Vincent, K. y Freeland, N. *«Upwardly mobile: The potential to deliver social protection by cell phone- Lessons from Lesotho»*, en J. S. Pettersson (ed.), Proceedings of the 1st International Conference on M4D Mobile Communication Technology for Development, 11-12 de diciembre del 2008, Universidad de Karlstad, Suecia.

Volodin, Andrei. *“Russian factory inspection (1882-1918). Russian factory inspection Cui Bono?”* Working paper 60, 2008.

