

- ▶ **Construir una cultura de cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo a través de la cooperación para el desarrollo**

Compendio de buenas prácticas

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera edición 2021

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 rights@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.

Construir una cultura de cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo a través de la cooperación para el desarrollo: Compendio de buenas prácticas

ISBN: 978-92-2-034844-4 (print)

ISBN: 978-92-2-034845-1 (web pdf)

Publicado también en [inglés]: *Building a culture of workplace compliance through development cooperation: Compendium of good practices* - ISBN: 978-92-2-034080-6 (Print), 978-92-2-034081-3 (Web PDF); [francés]: *Construire une culture du respect du droit sur les lieux de travail au moyen de la coopération au développement* - ISBN: 9789220348420 (Print), 9789220348437 (Web PDF).

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.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

REP

Diseño y compaginación en Suiza

BIP

Agradecimientos

Esta publicación ha sido preparada por el Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH) del Departamento de Gobernanza y Tripartismo de la OIT. El Compendio lo han preparado y redactado Laetitia Dumas, Administradora Superior, y Justine Tillier, Funcionaria Oficial de programas y operaciones, que también han coordinado su elaboración bajo la supervisión de Joaquim Pintado Nunes, Jefe del Servicio.

Las buenas prácticas que contiene son el resultado de un esfuerzo de colaboración entre varias oficinas de la OIT y diversos proyectos de cooperación para el desarrollo. Este Compendio no habría sido posible sin la contribución de los numerosos colegas que han participado en la ejecución de los proyectos de cooperación para el desarrollo analizados y/o han prestado asesoramiento en el contexto de dichos proyectos: Maurice Brooks, Especialista en seguridad en el lugar de trabajo (Oficina de país de la OIT para Bangladesh - OIT-Dhaka); Paola Campuzano, Coordinadora de proyectos (Oficina de la OIT en Colombia); Italo Cardona, Especialista en legislación y administración del trabajo (Equipo de Trabajo Decente de la OIT para los Países Andinos); Andrew Christian, Especialista técnico en inspección del trabajo y SST (LABADMIN/OSH); Valkyrie Hanson, Especialista técnica en cumplimiento estratégico (LABADMIN/OSH); Frédéric Laisné-Auer, Especialista en inspección del trabajo (LABADMIN/OSH); Cerilyn Pastolero, coordinadora de proyectos (Oficina de país de la OIT para Filipinas); René Robert, Especialista en administración e inspección del trabajo (Equipo de Trabajo Decente de la OIT para Asia Oriental y Sudoriental y el Pacífico), y Lejo Sibbel, Especialista en normas internacionales del trabajo y legislación del trabajo (Equipo de Trabajo Decente en Moscú para Europa Oriental y Asia Central). La publicación también ha sido revisada por Javier Barbero, Especialista principal en administración del trabajo, inspección del trabajo y SST (LABADMIN/OSH). La finalización del documento ha contado asimismo con el apoyo de Ilora Hossain, Funcionaria subalterna del cuadro orgánico (LABADMIN/OSH).

El documento ha sido editado por Karen Emmons y Janet Neubecker.

Prefacio

La Declaración del Centenario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el Futuro del Trabajo subraya la importancia de fortalecer la administración y la inspección del trabajo como instituciones del trabajo que revisten especial pertinencia para promover y hacer cumplir las condiciones de trabajo decente, garantizar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y promover entornos de trabajo seguros y saludables.

Muchos países han introducido reformas para modernizar sus servicios de inspección del trabajo, sobre todo mediante la capacitación de los inspectores del trabajo y el uso de la tecnología para una mejor toma de decisiones basada en pruebas empíricas y una mejor prestación de los servicios. Sin embargo, una inspección del trabajo eficaz requiere algo más que formación y tecnología para cumplir plenamente su cometido de proporcionar información técnica fiable a empleadores y a trabajadores y hacer cumplir las disposiciones legales, muy a menudo en un contexto de marcos jurídicos complejos, diversidad de lugares de trabajo y prioridades contrapuestas. Las medidas adoptadas para fortalecer los servicios de inspección del trabajo suelen consistir en una combinación de intervenciones normativas y políticas, revisión de procesos, establecimiento de estrategias, uso de tecnología y desarrollo de las capacidades del personal de la inspección del trabajo para poder identificar las violaciones de la legislación del trabajo y adoptar las medidas que procedan, lo que requiere conocimientos y competencias especializados.

A muchos países les queda un largo camino por recorrer para establecer servicios de inspección del trabajo profesionales, eficaces y eficientes. Se trata de países cuyos servicios de inspección del trabajo cuentan con muy pocos recursos, carecen de personal calificado y sufren limitaciones legales, administrativas o prácticas en su capacidad para llevar a cabo las inspecciones de conformidad con las disposiciones del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) o del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

Consciente de la evolución del mundo del trabajo, la OIT ha adoptado una nueva perspectiva de las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la legislación del trabajo. Sin dejar de ser fiel a los principios consagrados en los convenios de gobernanza sobre la inspección del trabajo, la Organización también señala a la atención la necesidad de abordar el cumplimiento de la legislación del trabajo a través de una óptica holística, estimulando una colaboración interinstitucional más estrecha e implicando a nuevos actores.

La cooperación para el desarrollo desempeña un papel fundamental en la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros en sus esfuerzos por fortalecer el cumplimiento de la legislación del trabajo. Los Estados Unidos han sido un importante socio para el desarrollo en este ámbito. En los últimos años han apoyado la puesta en marcha de varios proyectos destinados a mejorar el cumplimiento de la legislación en Bangladesh, Colombia, Filipinas, Georgia y Haití.

El presente Compendio ofrece un conjunto único de buenas prácticas ejercidas en el contexto de estos proyectos para compartir enseñanzas y ayudar a los actores en el ámbito del cumplimiento a mejorar la eficiencia en relación con el objetivo a largo plazo de reproducir los resultados positivos obtenidos y desarrollarlos en mayor medida.



Vera Paquete-Perdigão

Director del Departamento de Gobernanza y Tripartismo

► Índice

Agradecimientos	III
Prefacio	IV
Introducción.....	2
Síntesis de los cinco proyectos	4
1. Inspecciones, políticas y procesos basados en pruebas	6
Buena práctica 1: Unas normas armonizadas mejoran el cumplimiento de las normas en materia de seguridad en las fábricas de confección de prendas de vestir y sientan precedentes para todos los lugares de trabajo – Bangladesh	9
Buena práctica 2: Una planificación estratégica para el cumplimiento de las normas reúne a una serie de partes interesadas para cooperar en aras de la observancia de la legislación del trabajo – Filipinas.....	13
Buena práctica 3: Un sistema de información eficaz marca la diferencia en la vida de los trabajadores, los empleadores y los inspectores del trabajo – Filipinas	17
Buena práctica 4: Los inspectores del trabajo colaboran en el diseño de un sistema electrónico para la gestión de casos, considerado fundamental para garantizar los derechos de los trabajadores – Colombia	21
2. Desarrollo de las capacidades de las instituciones nacionales	26
Buena práctica 5: La revisión de las competencias de los inspectores ayuda a garantizar la seguridad contra incendios y la seguridad de los edificios – Bangladesh.....	29
Buena práctica 6: Los jueces estudian las normas internacionales del trabajo para que sean relevantes en sus tribunales – Georgia.....	33
Buena práctica 7: La formación intensiva, la asistencia pedagógica informal (shadow mentoring) y un viaje de estudios para los inspectores del trabajo han traído consigo grandes cambios en la inspección de trabajo de las fábricas de confección de prendas de vestir – Haití	37
Buena práctica 8: La formación, las herramientas y las tutorías fortalecen la confianza de los inspectores para identificar y sancionar las conductas que afectan la libertad sindical – Colombia.....	41
Buena práctica 9: La formación a medida del personal del servicio de inspección del trabajo lo capacita a tal efecto – Filipinas.....	45
3. El poder de convocatoria del diálogo social para promover el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo	50
Buena práctica 10: La orientación brindada a los trabajadores sobre el uso de las herramientas de la inspección del trabajo fomenta su participación en los procesos de formalización laboral – Colombia.....	53
Buena práctica 11: Los trabajadores y los empleadores asumen un mayor papel en el fomento del cumplimiento de la legislación a través del diálogo social – Filipinas.....	57
Qué hemos aprendido sobre la mejora del cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo ..	62
Otras lecturas	64

Introducción

El cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo y los retos que comporta

Garantizar el cumplimiento de la legislación nacional del trabajo supone un reto para todos los Estados Miembros. Una legislación inadecuada u obsoleta, los déficits de información, la desconfianza en la administración pública, la falta de incentivos y elementos disuasorios, la escasa aplicación de la legislación y el incumplimiento de ésta por parte de algunos empleadores, contribuyen a crear unas condiciones de trabajo deficientes en las que no se respetan los derechos de los trabajadores y se pone en riesgo su seguridad y su salud, de lo que se derivan otros efectos negativos para la productividad y las empresas.

Si bien es fundamental contar con unos marcos jurídicos apropiados, éstos no bastan para lograr el cumplimiento en el lugar de trabajo. El cumplimiento de la legislación requiere marcos políticos apropiados, titulares de obligaciones informados y receptivos y mecanismos administrativos y judiciales muy eficientes capaces de fomentar, hacer cumplir y respetar la legislación nacional. Un marco sólido de diálogo social también contribuye al cumplimiento, ya que da a los empleadores y a los trabajadores la oportunidad de cooperar activamente para garantizar que las políticas y los procedimientos son adecuados y se aplican con arreglo a la legislación nacional.

La inspección del trabajo, que ocupa un lugar fundamental en la labor de la OIT desde su creación¹, es un servicio esencial de administración del trabajo con el mandato de garantizar que «el trabajo no es una mercancía»². A través de sus funciones combinadas de asesoramiento, orientación y aplicación de las disposiciones legales, los servicios de inspección del trabajo constituyen el núcleo de una legislación del trabajo eficaz. Pero por muy importante que sea la inspección del trabajo, no puede garantizar por sí sola un sistema permanente de respeto de los derechos del trabajo establecidos.

Por esta razón, en los últimos años la OIT ha adoptado una nueva perspectiva sobre las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la legislación del trabajo con el objetivo de aplicar una perspectiva holística que fomente una colaboración interinstitucional más estrecha y haga entrar en escena a nuevos actores. Esta perspectiva, sin dejar de ser fiel a los principios consagrados en los convenios de gobernanza sobre la inspección del trabajo,³ abarca un compromiso más amplio entre las instituciones que se ocupan del cumplimiento de la legislación del trabajo. En 2014, la OIT seleccionó el cumplimiento en el lugar de trabajo a través de la inspección del trabajo como un área de importancia crítica, poniendo en marcha un nuevo modelo de asistencia técnica que incluía el desarrollo de las capacidades de los servicios de inspección del trabajo y de otras instituciones para establecer un enfoque integrado de los problemas comunes, e intensificando la colaboración con los interlocutores sociales. La perspectiva evolucionó hacia el desarrollo de un modelo de intervención para el cumplimiento estratégico de la legislación⁴ dirigida a las instituciones del trabajo que en la actualidad se aplica en varios Estados Miembros para ayudar a los mandantes a abordar las principales violaciones de la legislación del trabajo.

Asistencia técnica para mejorar el cumplimiento de la legislación del trabajo

La OIT cuenta con una larga tradición en la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros para evaluar, fortalecer y modernizar los sistemas de inspección del trabajo de conformidad con los principios consagrados en los convenios de gobernanza sobre la inspección del trabajo. Este apoyo se corresponde además con una obligación establecida en el artículo 10, 2) de la Constitución de la OIT.

La asistencia técnica a los países se presta a través de una variedad de intervenciones en función de las necesidades específicas de las instituciones y

1 Ya en 1919, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene), núm. 5 (retirada), y la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 (núm. 20). La inspección del trabajo ya se mencionaba en la Parte XIII del Tratado de Versalles, por el que se fundó la OIT.

2 Véase el artículo I de la [Declaración de Filadelfia](#).

3 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm.81), y Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

4 Para más detalles sobre la metodología véase: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/training/WCMS_625374/lang--es/index.htm.

teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas jurídicos y administrativos. Aunque no existe un modelo que se adapte a todos, la asistencia de la OIT suele abordar algunos de los elementos clave para garantizar la eficacia de cualquier sistema de inspección. Como se destaca en el informe de la OIT de 2011 sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo,⁵ su acción se centra a menudo en el desarrollo de sistemas para la recopilación de datos; la mejora de la planificación estratégica y los métodos de inspección; una mejor coordinación y una organización más eficaz dentro del sistema de administración del trabajo; una colaboración más estrecha con los interlocutores sociales, y la capacitación de los funcionarios de la inspección del trabajo.

La OIT mantiene una fructífera colaboración desde hace decenios con el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. A través de su Oficina de Relaciones Laborales Internacionales, ha contribuido a financiar la aplicación de proyectos de la OIT que promueven el cumplimiento de la legislación del trabajo en países como Bangladesh, Colombia, Filipinas, Georgia y Haití, a saber:

- Mejora del cumplimiento de la legislación del trabajo en Georgia (enero de 2014–marzo de 2020);
- Fomento de la capacidad del servicio de inspección del trabajo de Filipinas (diciembre de 2014–agosto de 2019);
- Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo para garantizar el cumplimiento de la legislación del trabajo en el sector de la confección de Haití (noviembre de 2013–diciembre de 2017);
- Mejora de la seguridad contra incendios y de la seguridad de los edificios en Bangladesh (noviembre de 2013–enero de 2017), y
- Promoción del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en Colombia (julio de 2012–diciembre de 2018).

El presente Compendio presenta once buenas prácticas derivadas de estos proyectos.

Selección y divulgación de buenas prácticas

Las once buenas prácticas que se presentan en el presente Compendio se han seleccionado tras un riguroso proceso que ha incluido: i) un examen documental de datos secundarios (informes y evaluaciones de proyectos), ii) consultas con el personal de la OIT, y iii) entrevistas y/o debates de grupos de discusión con las partes implicadas (durante la evaluación final de cada proyecto). Los criterios para incluir una práctica en esta selección de buenas prácticas relativas a la mejora del cumplimiento de la legislación del trabajo incluían ser evaluada como: i) innovadora; ii) efectiva; iii) eficiente; iv) relevante; v) de alto impacto; vi) reproducible, y vii) sostenible. Las once buenas prácticas están organizadas en torno a tres temas que son clave para construir una cultura de cumplimiento de la legislación:

1. modernización de los procesos y procedimientos
2. desarrollo de las capacidades de las instituciones nacionales
3. fortalecimiento del diálogo social.

La recopilación de estas buenas prácticas forma parte del aprendizaje organizativo más amplio de la OIT y establece una base de pruebas de los resultados obtenidos. Puede consultarse por país y tipo de intervención para ayudar a los profesionales del desarrollo y a los socios nacionales a seleccionar fácilmente aquellas prácticas que aumentarán el éxito de sus futuras intervenciones para mejorar el cumplimiento en el lugar de trabajo.

5 OIT. Administración del trabajo e inspección del trabajo OIT. Informe V (Ginebra, 2011). Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_153936.pdf.

Síntesis de los cinco proyectos

▶ Haití

Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo para garantizar el cumplimiento en el lugar de trabajo en el sector de la confección de Haití

(noviembre de 2013 – diciembre de 2017)

En Haití, el sector de la confección es el mayor empleador del país, y necesitaba demostrar un mayor cumplimiento de la legislación nacional del trabajo y de las normas internacionales del trabajo para mantener su estatus de socio comercial preferente de los Estados Unidos. Sin embargo, la administración del trabajo haitiana estaba muy limitada en términos de recursos y capacidad. Los inspectores del trabajo, muchos de ellos poco calificados, utilizaban herramientas obsoletas en las pocas ocasiones en que visitaban las fábricas. El proyecto adoptó un enfoque global para mejorar la calidad y la eficacia de la inspección del trabajo, utilizando un componente intensivo de creación de capacidad. Paralelamente, proporcionó formación específica a los conciliadores del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo y a personal de la Oficina del Defensor de los Trabajadores, así como a los jueces que intervenían en los casos laborales.

▶ Colombia

Promoción del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo

(julio de 2012 – diciembre de 2018)

En Colombia, una condición previa para suscribir un acuerdo comercial con los Estados Unidos exigía reformas de la legislación del trabajo y de los mecanismos de aplicación. El proyecto conllevó la duplicación del número de inspectores del trabajo y la dotación de más competencias y herramientas técnicas para identificar los comportamientos de incumplimiento y sancionar las infracciones. Tenía por objeto reforzar los mecanismos gubernamentales de protección de los derechos fundamentales en el trabajo, en particular la libertad sindical y la negociación colectiva. También alentó a las instituciones de diálogo social a participar activamente en la promoción del cumplimiento de la legislación y fortaleció los esfuerzos emprendidos por el Gobierno para proteger mejor a los líderes sindicales y hacer frente a los autores de los actos de violencia contra ellos.

▶ Georgia

Mejora del cumplimiento de la legislación del trabajo

(enero de 2014 – marzo de 2020)

En Georgia, tras casi un decenio de un Gobierno de ideología neoliberal que incluyó la supresión del servicio de inspección del trabajo, el nuevo Gobierno pidió ayuda para promover una cultura de cumplimiento de la legislación. El proyecto pretendía i) reformar el marco normativo para lograr un mayor equilibrio entre los derechos, los intereses y las funciones de empleadores y trabajadores; ii) restaurar el sistema de inspección del trabajo, y iii) mejorar los mecanismos de solución de conflictos. Un área innovadora del proyecto se centró en la ampliación de los conocimientos de jueces y abogados sobre el recurso a las normas internacionales del trabajo para resolver conflictos laborales en los tribunales nacionales.



► **Bangladesh**

Mejora de la seguridad contra incendios y de la seguridad de los edificios

(noviembre de 2013 – enero de 2017)

En Bangladesh, dos grandes catástrofes industriales habían provocado la suspensión de los privilegios comerciales con los Estados Unidos, así como protestas de los trabajadores y presión internacional para mejorar las condiciones de trabajo en las fábricas de confección de prendas de vestir. Esta situación llevó al Gobierno a inspeccionar más de 3 500 fábricas de confección orientadas a la exportación para comprobar la seguridad contra incendios, la seguridad eléctrica y la seguridad estructural. El proyecto pretendía mejorar el marco normativo general de la seguridad contra incendios y la seguridad de los edificios, y establecer los mecanismos de coordinación necesarios. También mejoró la capacidad de los inspectores y las herramientas a su disposición para garantizar la realización de inspecciones eficaces y oportunas.



► **Filipinas**

Fomento de la capacidad del servicio de inspección del trabajo

(diciembre de 2014 – agosto de 2019)

En Filipinas, las violaciones de la legislación del trabajo y las fuertes críticas de los grupos de defensa de los derechos laborales provocaron la reforma del sistema de inspección del trabajo por parte del Gobierno. Sin embargo, los problemas de capacidad eran considerables, ya que varias auditorías habían constatado que el servicio de inspección del trabajo carecía de las competencias adecuadas y de una comprensión clara de cómo realizar su trabajo, y que dependía de un sistema obsoleto de presentación de informes en papel. El proyecto introdujo la planificación estratégica para el cumplimiento con objeto de involucrar a toda una serie de partes interesadas y fortalecer la cooperación y el diálogo social dirigidos a apoyar esfuerzos compartidos en la mejora del cumplimiento de la legislación del trabajo y la prestación de unos servicios de inspección del trabajo más eficaces. El proyecto se centró en las condiciones de trabajo en sectores problemáticos (agricultura, pesca y zonas francas industriales) en todas las regiones del país. De este modo, reforzó la capacidad de los servicios de inspección del trabajo para que pudiesen desempeñar mejor sus funciones básicas, apoyando al mismo tiempo el desarrollo de un sistema informatizado de gestión de la información.

Inspecciones, políticas y procesos basados en pruebas

Los numerosos retos que plantea el cumplimiento de las normas exigen que las autoridades de la administración del trabajo, incluidos los servicios de inspección del trabajo, dispongan de información fundamental al alcance de la mano. En la era de la digitalización, esto significa pasar del uso ineficaz y a menudo caótico de un sistema de notificación en papel a un formato digital que oriente a los inspectores para obtener los datos necesarios en la selección, investigación y seguimiento de los casos. Los sistemas de gestión de la información digitalizados y fáciles de usar mejoran el funcionamiento de un servicio profesionalizado de inspección del trabajo. También es necesario garantizar la coherencia de las políticas y los enfoques en todos los sectores y lugares de trabajo, especialmente en los entornos nacionales en los que varios organismos gestionan los requisitos para el cumplimiento.

1.

Las buenas prácticas aquí expuestas han ayudado a mejorar la planificación estratégica para el cumplimiento, a modernizar las herramientas de la inspección del trabajo, a racionalizar las normas y las prácticas acordes con la legislación nacional del trabajo y las normas internacionales del trabajo, así como a estimular la coordinación con otras instituciones encargadas de promover o aplicar el cumplimiento de la legislación.

Bangladesh

Buena práctica 1

Unas normas armonizadas mejoran el cumplimiento de las normas en materia de seguridad en las fábricas de confección de prendas de vestir y sientan precedentes para todos los lugares de trabajo



Inspectores de seguridad contra incendios realizando una visita en una fábrica.



¿Qué era necesario cambiar?

Tras dos catástrofes industriales acaecidas en Bangladesh que provocaron la suspensión de los privilegios comerciales con los Estados Unidos, protestas de los trabajadores y presión internacional, el Gobierno determinó que todas las fábricas de confección orientadas a la exportación—más de 3 500—fueran inspeccionadas para comprobar la seguridad contra incendios, la seguridad eléctrica y la seguridad estructural.

A mediados de 2013 se lanzó el Plan de acción nacional tripartito sobre seguridad contra incendios e integridad estructural, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el Gobierno y la OIT. El Plan de acción puso en marcha actividades legislativas, políticas, administrativas y prácticas para garantizar la seguridad en las fábricas.⁶

El volumen de trabajo era importante y abrumador. Tres grupos parecían estar dispuestos a inspeccionar las fábricas y a ayudar en la aplicación de medidas correctivas: dos de ellos estaban dirigidos por el sector privado: el Acuerdo sobre seguridad contra incendios y la seguridad de los edificios de Bangladesh⁷ y la [Alianza para la seguridad de los trabajadores de Bangladesh](#).⁸ El tercer grupo, liderado por el Gobierno (la Iniciativa Nacional), también contó con el apoyo de la OIT y se canalizó a través de varias iniciativas de cooperación para el desarrollo, como el proyecto de donantes múltiples *Mejora de las condiciones de trabajo en el sector de la confección en Bangladesh*⁹.

Una de las principales deficiencias del sistema regulador radicaba en la división de responsabilidades entre las distintas autoridades. Los procedimientos de inspección y la colaboración entre los organismos eran deficientes, y todos carecían de personal capacitado. La división de responsabilidades también conllevaba diferentes normas, manuales, listas de comprobación y procedimientos. Cada uno de los tres grupos (el Acuerdo, la Alianza y la Iniciativa Nacional) comenzaron a inspeccionar las fábricas con sus propias normas y se hizo evidente la necesidad de armonizar su trabajo para garantizar que todas las inspecciones se ciñesen a criterios similares.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

Con la financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, el proyecto *Mejora de la seguridad contra incendios y de la seguridad de los edificios en Bangladesh* trabajó para armonizar las normas sobre la estructura de los edificios y la seguridad contra incendios en la industria de la confección de prendas de vestir.

1. Se revisaron y armonizaron los informes de evaluación preliminar de las fábricas sujetas a inspección en el contexto de las tres iniciativas

- El proceso arrancó con evaluaciones preliminares que conllevaban discusiones entre las tres iniciativas para acordar un valor estadístico mínimo que determinase la integridad estructural de un edificio industrial.

6 Adoptado inicialmente en marzo de 2013 como enfoque preventivo de la seguridad contra incendios tras el devastador incendio de Tazreen Fashions, en el que murieron al menos 112 personas, fue modificado rápidamente para incluir la integridad estructural tras el derrumbe del Rana Plaza, en el que murieron 1 136 personas. El Plan de acción incluía el establecimiento de un comité tripartito de alto nivel para supervisar los avances.

7 Un grupo de organizaciones no gubernamentales y de trabajadores, empresas de marca y compradores suscribieron en mayo de 2013 el Acuerdo sobre seguridad contra incendios y seguridad de los edificios. El Acuerdo se comprometía a establecer un programa de seguridad contra incendios y seguridad de los edificios en Bangladesh para apoyar el Plan de acción tripartito, con la OIT como presidente neutral del comité directivo y el apoyo a la coordinación mediante otras actividades. El Acuerdo fue firmado por más de 200 marcas, minoristas e importadores, dos sindicatos mundiales, ocho sindicatos bangladesíes y cuatro ONG como testigos.

8 Los representantes de 18 marcas y proveedores norteamericanos que no firmaron el Acuerdo prepararon su propio programa, la Iniciativa de Fábricas más Seguras, que reúne a trabajadores, propietarios de fábricas, compradores y al Gobierno de Bangladesh para formular una norma industrial sobre seguridad contra incendios y seguridad de los edificios. Al final del proyecto de la OIT, 28 empresas, minoristas y marcas del sector de la confección de prendas de vestir se habían unido a la Alianza.

9 Para más información sobre este proyecto, véase: <https://www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Projects/safer-garment-industry-in-bangladesh/lang--en/index.htm>.



2. Se facilitó la formulación de un protocolo de aplicación de medidas correctivas para las fábricas sujetas a inspección por parte de la Iniciativa Nacional

- Se aprobó un protocolo de aplicación de medidas correctivas y de supervisión de la seguridad estructural, eléctrica y contra incendios de las fábricas de confección de prendas de vestir en Bangladesh.
- El protocolo establecía una batería de procedimientos como base para desarrollar procesos de inspección y supervisión sostenibles en la industria de la confección.
- Se formaron dos grupos de trabajo para supervisar el proceso de aplicación de las medidas correctivas, uno para los problemas estructurales y otro para los problemas eléctricos y de seguridad contra incendios. También se les encargó que avalasen a los consultores en las labores de aplicación de las medidas.

3. Se elaboró de un manual de orientaciones para la evaluación técnica

- La evaluación técnica se lleva a cabo en detalle cuando el proceso de inspección (evaluación preliminar) de las fábricas revela que la información disponible es insuficiente para determinar la seguridad de una estructura.
- La evaluación técnica conlleva la eliminación parcial o la destrucción de algunos elementos estructurales, como la toma de una muestra del núcleo de un pilar de hormigón, la retirada de partes del suelo para realizar análisis o la retirada de los acabados de paredes o vigas para ver los detalles ocultos o cubiertos.

4. Se puso en marcha una célula de coordinación de las medidas correctivas

- Bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo, la Célula de Coordinación de las Medidas Correctivas asegura la adaptación de las fábricas en el contexto de la Iniciativa Nacional y garantiza el cumplimiento de las normas nacionales.



Resultados principales

- En diciembre de 2015, todas las fábricas de confección orientadas a la exportación habían sido inspeccionadas en materia de seguridad estructural, eléctrica y contra incendios (incluidas las 1 549 fábricas seleccionados por el Gobierno en su iniciativa con la OIT).
- Todas las fábricas incluidas en la Iniciativa Nacional en las que se estaban aplicando medidas correctivas fueron visitadas al menos una vez por los ingenieros de la Célula de Coordinación (a junio de 2019).

El acuerdo sobre un valor de resistencia básico para la evaluación preliminar de las fábricas se consideró un logro importante en el proceso de armonización. Como parte de este proceso, el proyecto también apoyó la aprobación por parte del Comité Nacional Tripartito del Protocolo de Medidas Correctivas y Supervisión de la Seguridad Estructural, Eléctrica y Contra Incendios de las Fábricas de Confección de Prendas de Vestir y, posteriormente, del Manual Detallado de Orientaciones para la Evaluación Técnica que, al día de hoy, son un componente importante del Plan de acción Nacional Tripartito sobre la Seguridad contra Incendios y la Integridad Estructural en el Sector de la Confección de Prendas de Vestir.

Akm Shakil Newaz, Director de Operaciones del Cuerpo de Bomberos y Defensa Civil, señaló «El proyecto ha marcado la primera vez que este sector recibe atención internacional y [esto] ha ayudado mucho a mejorar la seguridad contra incendios en el sector en Bangladesh [...]. Además, ahora tenemos mejores sistemas, tanto sobre el papel como sobre el terreno.».

Al finalizar el proyecto, la armonización de las normas de seguridad e inspección se citó como uno de los principales logros alcanzados.



Desafíos y soluciones

No se había previsto el nivel de complejidad que comportaba la realización de las evaluaciones preliminares; en lugar de una visita de evaluación, cada disciplina (estructural, eléctrica y de incendios) precisó de tres visitas separadas, y las evaluaciones duraron dos años más de lo previsto. Posteriormente, el proyecto elaboró el Manual Detallado de Orientaciones para la Evaluación Técnica.

El pleno cumplimiento supuso un proceso a más largo plazo, ya que sólo el 67 por ciento de las fábricas de la Iniciativa Nacional habían desarrollado un plan de acción de aplicación de medidas correctivas al final del proyecto. En respuesta, la OIT amplió su apoyo al Gobierno en el marco de otros proyectos de la OIT.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

Se adoptó un enfoque de colaboración entre las autoridades normativas, que antes tendían a trabajar por su cuenta, lo que sustentará la armonización de las normas y los procesos. Esta colaboración en el marco de las inspecciones también facilita el cumplimiento por parte de los empleadores.

La Célula de Coordinación de las Medidas Correctivas empezó a funcionar tras el cierre del proyecto con el apoyo de una empresa privada que proporcionó apoyo técnico, gestión de casos y desarrollo de capacidades al personal (hasta noviembre de 2021). También se elaboró un kit de medidas correctivas para las fábricas, que contenía toda la información necesaria sobre el proceso de adopción de estas medidas. En última instancia, se espera que la Célula de Coordinación de las Medidas Correctivas se convierta en una agencia o unidad nacional de seguridad industrial que preste servicios de ventanilla única.

Cuando el Ministro de Trabajo y Empleo, Muhammad Mujibul Haque, puso en marcha la Célula de Coordinación de las Medidas Correctivas (en mayo de 2017), subrayó lo siguiente: «El Gobierno de Bangladesh está plenamente comprometido a garantizar la seguridad de la industria de la confección y de todos los que trabajan en ella.». La adopción de medidas correctivas en todas las fábricas de confección de prendas de vestir debe completarse lo antes posible y la Célula de Coordinación contribuirá de forma importante a este objetivo.»

Filipinas

Buena práctica 2

Una planificación estratégica para el cumplimiento de las normas reúne a una serie de partes interesadas para cooperar en aras de la observancia de la legislación del trabajo



Actividad de planificación estratégica para el cumplimiento en el sector agrícola.



¿Qué era necesario cambiar?

Los sindicatos criticaban cada vez más las violaciones de la legislación del trabajo en Filipinas y la debilidad de la respuesta del Gobierno. Se iniciaron reformas largamente esperadas en el Departamento de Trabajo y Empleo, destinadas a mejorar la aplicación de la legislación del trabajo para una mejor protección de los trabajadores. Además, gracias a las campañas del Departamento de Trabajo y Empleo, los trabajadores eran cada vez más conscientes de sus derechos y de las opciones que tenían en caso de que éstos no se respetasen. Los empleadores, especialmente los de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, también estaban más sensibilizados acerca de sus obligaciones legales de garantizar unas condiciones de trabajo decentes, seguras y saludables. Como resultado de estas reformas y de la mayor atención prestada por el Departamento de Trabajo y Empleo a la aplicación de la legislación y a las medidas preventivas, el perfil del Departamento había adquirido mayor relieve entre los mandantes.

A pesar de esta evolución positiva, la consecución de mejoras generalizadas en materia de cumplimiento seguía siendo un reto, al igual que la aplicación de las ambiciosas reformas en materia de inspección. La dificultad para garantizar el cumplimiento en el lugar de trabajo se atribuía en parte a que la planificación y la priorización de la inspección del trabajo seguían siendo un proceso interno del Departamento de Trabajo y Empleo. Así, por ejemplo, las cuestiones prioritarias en materia de cumplimiento se debatían a nivel nacional, pero sólo contaban con aportaciones limitadas de las oficinas regionales del servicio de inspección del trabajo. Además, no se celebraban debates tripartitos sobre las inspecciones, la recopilación de datos y los resultados en materia de cumplimiento.

Los recursos limitados, tanto humanos como económicos, era otro de los retos. Era necesario establecer alianzas y poner en común recursos para promover un mayor cumplimiento del marco legal a nivel nacional, regional y sectorial. Esto se convertiría en el detonante para que el Departamento de Trabajo y Empleo, otros organismos gubernamentales y los interlocutores sociales organizaran mejor la adopción de medidas y colaborasen.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

Desde finales de 2017 hasta mediados de 2019, el proyecto *Fomento de la capacidad de del servicio de inspección del trabajo de Filipinas*,¹⁰ con financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, introdujo la metodología estratégica para el cumplimiento de la OIT.

El proyecto reconocía que para mejorar el cumplimiento de la legislación del trabajo era necesario comprender mejor dónde se producían las violaciones, centrarse más en ello y en dónde se encontraban los trabajadores más vulnerables, por región, sector u ocupación. La mejora del cumplimiento de la legislación también exigía que los servicios de inspección de trabajo—desde el nivel nacional hasta el regional y sobre el terreno—se preguntaran por qué las empresas no cumplían la legislación para, de este modo, identificar mejor las causas fundamentales del incumplimiento y los mecanismos implicados. El modelo estratégico de la OIT para el cumplimiento promovía intervenciones proactivas, específicas y adaptadas a las necesidades de los usuarios, mediante la participación de múltiples partes en una lluvia de ideas y la elaboración de planes para lograr resultados en materia de cumplimiento, aprovechando los puntos fuertes de cada actor y utilizando los recursos para elevar al máximo el impacto de las intervenciones.

10 Para más información sobre este proyecto, véase: https://www.ilo.org/manila/projects/WCMS_379086/lang--en/index.htm.



1. Se organizaron talleres de planificación estratégica para el cumplimiento a nivel nacional, regional y en los sectores de la agricultura y la pesca

- ▶ Se llevaron a cabo actividades tripartitas a nivel nacional, regional y sectorial con objeto de identificar el mayor número posible de puntos de ventaja para mejorar el cumplimiento de la legislación entre los interlocutores sociales.
- ▶ Los talleres de planificación estratégica para el cumplimiento de la legislación dirigidos a los mandantes tripartitos se centraron en la determinación de las prioridades de inspección (temas, sectores o categoría de trabajadores) y en las causas fundamentales del incumplimiento.
- ▶ Seguidamente, los participantes formularon estrategias más específicas que los socios podrían aplicar de forma individual o conjunta.
- ▶ Los talleres dieron lugar a planes tripartitos preliminares para el cumplimiento para todas las regiones, incluida la Región Autónoma del Mindanao Musulmán que, en su mayor parte, se centraron en una cuestión prioritaria por región, abarcando asuntos como la «contratualización» (empleo encubierto).
- ▶ Posteriormente se organizaron talleres específicos de planificación estratégica para el cumplimiento para los sectores de la agricultura y la pesca, en los que participaron otros organismos gubernamentales pertinentes, como la Dirección de la Zona Económica de Filipinas, la Oficina de Pesca y Recursos Acuáticos de Filipinas y el Departamento de Agricultura.

2. Se organizó un curso ejecutivo para directores regionales del Departamento de Trabajo y Empleo sobre planificación estratégica para el cumplimiento

- ▶ El curso destacó la importancia de las intervenciones estratégicas para el cumplimiento y la aplicación de procedimientos racionalizados en varias regiones. La formación hizo hincapié en el valor de las conferencias interregionales sobre casos, especialmente para las empresas que podían estar presentes en diferentes regiones del país, con objeto de garantizar la coherencia de los enfoques y las decisiones.



Resultados principales

- ▶ El proyecto ha proporcionado orientación a 858 socios tripartitos sobre el cumplimiento en el lugar de trabajo y ha ayudado a formular y aplicar diez planes estratégicos tripartitos regionales para el cumplimiento.
- ▶ Se ha regularizado a más de 300000 trabajadores, el 73 por ciento mediante regularización voluntaria y el 27 por ciento mediante inspecciones. Estos resultados se atribuyen tanto al proyecto como a otros factores externos.
- ▶ Los talleres de planificación estratégica para el cumplimiento han permitido integrar los datos de las inspecciones del Sistema de Gestión de la Información en los debates de los consejos regionales tripartitos de la paz laboral, que tienen el mandato y los recursos para aplicar las medidas y garantizar el seguimiento.
- ▶ Las conferencias interregionales sobre casos prioritarios y de gran repercusión se han convertido en parte habitual de las reuniones de altos funcionarios nacionales y regionales.
- ▶ El Departamento de Agricultura ha solicitado orientación en materia de seguridad y salud en el trabajo para sus 21 agencias satélite, con el fin de que el personal se familiarizase con las normas del trabajo que deben cumplir las empresas agrícolas y las cooperativas de agricultores, así como para determinar otros ámbitos de colaboración.
- ▶ En el sector pesquero se ha establecido una coordinación interinstitucional a nivel portuario entre el Departamento de Trabajo y Empleo y la Oficina de Pesca y Recursos Acuáticos, y se ha llevado a cabo una labor de sensibilización entre los propietarios de buques pesqueros para que se familiaricen mejor con las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales del país con los países de destino. Ello ha conducido a una mejor coordinación de la formación para la inspección del trabajo en los buques pesqueros.



- En las zonas francas industriales, los sindicatos asociados y la ECOP han apoyado los planes estratégicos para el cumplimiento, que abarcaban el establecimiento de redes de supervisión intersindicales en las zonas francas industriales de Cavite y Mactan. La participación en el proceso de planificación estratégica para el cumplimiento ha proporcionado a la ECOP una plataforma desde la que puede llegar a regiones en las que su presencia era limitada.



Desafíos y soluciones

Se necesita una inversión importante en tiempo y recursos financieros para desarrollar y aplicar la metodología estratégica para el cumplimiento. Además, es necesario un seguimiento a largo plazo para garantizar la correcta aplicación de las medidas. El proceso de planificación estratégica para el cumplimiento es más eficaz si se lleva a cabo al inicio de un proyecto, ya que recurre a diversos actores, crea consenso y ayuda a afinar el enfoque. Es importante integrar el proceso de planificación en los procesos de planificación, los indicadores y los planes de trabajo de cada organización asociada.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

Esta intervención se basó en la fuerza y la capacidad de cada parte para promover el cumplimiento, teniendo en cuenta los recursos reales y la voluntad política. La Oficina de Condiciones de Trabajo (autoridad central de inspección del Departamento de Trabajo y Empleo) integró el proceso de planificación estratégica para el cumplimiento en el manual de inspección y las directrices operativas del servicio de inspección del trabajo.

Los talleres de planificación estratégica para el cumplimiento llegaron en un momento oportuno: poco después de que el Departamento de Trabajo y Empleo estableciera las prioridades nacionales para las labores de inspección del trabajo en 2018. Los talleres respondían por consiguiente a la necesidad del Departamento de elaborar planes regionales de inspección. La disponibilidad de datos de inspección fiables procedentes del nuevo Sistema de Gestión de la Información, también incluidos en el proyecto, fue fundamental para apoyar y facilitar el consenso en torno a las áreas de acción prioritarias, especialmente en relación con cuestiones controvertidas durante el proceso de planificación estratégica para el cumplimiento.

La metodología estratégica para el cumplimiento maximizó el uso de los recursos existentes (humanos y financieros) para fomentar el cumplimiento desde un enfoque común. Al reunir a toda una serie de partes interesadas y formular planes de trabajo comunes, el proyecto fomentaba el diálogo social y la colaboración interinstitucional, que no existían antes en materia de cumplimiento de la legislación del trabajo.

Un sistema de información eficaz marca la diferencia en la vida de los trabajadores, los empleadores y los inspectores del trabajo

Violated Indicator

General Labor Standards

Records Keeping (Employment records e.g. payrolls, DTR kept at workplace for at least 3 yrs.)

Minimum Wage

Basic Wage Pay

Cost of Living Allowance (COLA)

Time of Payment of Wages

Meal Period

Night shift differential pay

Overtime Pay

Interfaz del sistema de gestión de la información de la inspección del trabajo.



¿Qué era necesario cambiar?

En Filipinas, los informes de inspección son documentos legales que pueden utilizarse en los tribunales y, por tanto, se deben seguir ciertas normas para la recopilación de pruebas. Sin embargo, muchos casos procedentes de visitas de inspección resultaron en un no ha lugar debido a la insuficiencia de las pruebas recopiladas durante las visitas de inspección.

A esto cabe agregar que el sistema heredado para gestionar los datos generados por casi 600 inspectores de trabajo que cubren más de 900 000 establecimientos estaba basado en papel. Al no existir una base de datos centralizada, los datos de las inspecciones no se cotejaban ni analizaban adecuadamente.

Este sistema basado en papel dificultaba enormemente a los inspectores la preparación, realización y seguimiento de las visitas de inspección. Además, las personas responsables de formular las políticas del Departamento de Trabajo y Empleo no disponían de información consolidada sobre el lugar de trabajo, necesaria para identificar las tendencias de cumplimiento, formular planes sólidos para el cumplimiento y garantizar inspecciones más específicas. En definitiva, las violaciones de los derechos de los trabajadores no se trataban con la eficacia con que podrían haberse tratado.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

A través del proyecto *Fomento de la capacidad del servicio de inspección del trabajo de Filipinas*,¹¹ la OIT colaboró con el Departamento de Trabajo y Empleo para poner en marcha reformas de la inspección del trabajo y desarrollar herramientas que marcaran la diferencia en la vida de los trabajadores.

Uno de los componentes del proyecto tenía como objetivo digitalizar el sistema de gestión de la información y crear una aplicación web móvil para los inspectores de trabajo. La aplicación se diseñó para colmar las lagunas en la gestión de datos y casos, hacer un seguimiento del cumplimiento de la protección de los derechos de los trabajadores y, en términos generales, ayudar a promover la paz laboral.

1. Se contrató a una empresa filipina de desarrollo de programas informáticos y se llevó a cabo una revisión de los procesos operativos del sistema de aplicación de las normas de trabajo del país para diseñar el sistema de gestión de la información

- Con objeto de crear un sistema flexible, sostenible y acorde con las disposiciones de la legislación, los socios del proyecto se mantuvieron en contacto con los programadores informáticos para garantizar que el diseño del sistema se basara en la revisión de los procesos operativos. Se desarrollaron específicamente tres módulos:
 - un módulo de inspección del trabajo que incluye la lista de comprobación electrónica de las inspecciones, la asignación de establecimientos a los inspectores y una función de control del desempeño;
 - un módulo de gestión de casos que permite el seguimiento de las acciones de inspección hasta su finalización, y
 - una plataforma pública en línea, accesible a través del sitio web del Departamento de Trabajo y Empleo, que permite al público en general notificar cualquier accidente del trabajo o lesión o enfermedad profesional, y presentar informes en línea.

11 Para más detalles sobre el proyecto, véase https://www.ilo.org/manila/projects/WCMS_379086/lang--en/index.htm.



2. Se estableció un equipo del sistema de gestión de la información y se designaron puntos focales en las oficinas regionales

- ▶ El equipo del sistema gestión de la información gestionó el diseño y la aplicación del sistema.
- ▶ El Departamento de Trabajo y Empleo constituyó un grupo de trabajo técnico compuesto por el equipo del sistema de información para la gestión, funcionarios de otras unidades del Departamento de Trabajo y Empleo, abogados especializados en derecho laboral, inspectores del trabajo y directores regionales.
- ▶ El proceso solicitó aportaciones de todos los usuarios finales para garantizar que el sistema fuera fácil de usar y cumpliera todos los requisitos legales necesarios.

3. Se impartió formación a los funcionarios del trabajo sobre cómo utilizar el sistema

- ▶ Se impartió formación a los funcionarios nacionales y regionales sobre el análisis de datos para que pudieran interpretar mejor los datos que poblaban el sistema de gestión de la información y así planificar inspecciones más específicas a nivel nacional y regional.
- ▶ Los inspectores también recibieron formación sobre la redacción de informes y el traslado de datos a infografías que pueden utilizarse en campañas para el cumplimiento de la legislación regionales o sectoriales.



Resultados principales

- ▶ La formación para el desarrollo de capacidades se centró en 25 miembros del personal nacional y regional a cargo de la planificación y la comunicación, con el fin de capacitarlos para utilizar el sistema de gestión de la información para la en lo que respecta a las estadísticas descriptivas básicas, la redacción técnica y el traslado de los datos relativos al cumplimiento a infografías. Estos miembros del personal formaron a su vez a otros miembros del personal.
- ▶ Se formó a más de 700 usuarios del sistema de gestión de la información (inspectores del trabajo, directores regionales y en el terreno, personal de la Oficina de Condiciones de Trabajo y otros altos funcionarios de trabajo).
- ▶ A mediados de 2019, el sistema contenía información sobre 180 000 establecimientos y 97000 informes de inspección (que databan de 2018).
- ▶ Entre 2015 y finales de 2018 aumentaron las tasas de cumplimiento y corrección tanto de las normas del trabajo generales como de la seguridad y salud en el trabajo. En el primer trimestre de 2019, las tasas de corrección se situaban en el 73 por ciento para las normas del trabajo generales y en el 40 por ciento para las normas de seguridad y salud en el trabajo.
- ▶ Alrededor del 62 por ciento de los inspectores del trabajo encuestados al final del proyecto señalaron un aumento del uso del sistema debido a la facilidad y rapidez con que se sincronizaban y cargaban los datos de las inspecciones (especialmente con la función fuera de línea). También informaron de mejoras relacionadas con la recuperación del historial de cumplimiento de un establecimiento y con la cumplimentación de la lista de comprobación electrónica, más breve.

Lilian Solis, inspectora del trabajo en Mindanao, explicó que el nuevo sistema facilitaba el desempeño de sus funciones y que ahora «se puede seguir y controlar el cumplimiento en línea [...] podemos identificar inmediatamente los documentos y elementos que faltan para comprobar, validar y hacer un seguimiento del cumplimiento y generar informes. Basta con un clic y listo».



Al ser entrevistados para la evaluación final, cinco directores regionales, el director de la Oficina de Condiciones de Trabajo y el Subsecretario de Relaciones Laborales reconocieron que utilizaban el sistema de gestión de la información para determinar las prioridades de trabajo y diseñar planes de trabajo para las evaluaciones específicas. El sistema de gestión de la información les permitía informar de inmediato sobre los resultados regionales con periodicidad mensual, ajustar las estrategias y dirigirse mejor a los establecimientos destinatarios.



Desafíos y soluciones

La adquisición del sistema de gestión de la información se retrasó más de seis meses porque el Departamento quería asegurar los recursos para alojar el sistema (en lugar de subcontratar el alojamiento) antes de que tuviera lugar cualquier otro acontecimiento. También se produjeron retrasos al esperar los cambios en la legislación del trabajo antes de que se reflejaran en el sistema. Para avanzar antes de que se adoptaran los cambios en la legislación, el proyecto optó por basarse en el Código del Trabajo vigente, ya que cualquier nueva normativa tendría que ajustarse a él.

Algunas de las dificultades iniciales que planteaba la utilización del sistema de gestión de la información para la incluían convencer a los inspectores del trabajo de que lo consideraran una guía para la recopilación de pruebas y la documentación de los resultados de las inspecciones, y ayudarles a comprender que los informes de inspección seguían requiriendo un informe escrito que explicara el contexto, los resultados y las pruebas. Suponía un cambio con respecto al uso anterior de un formato de viñetas que indicaban las violaciones de la legislación del trabajo sin aportar la documentación de las pruebas. El proyecto destacó que este cambio en la información era necesario para mejorar la calidad de los casos que se presentaban ante los tribunales.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

El proyecto condujo a métodos de trabajo más eficientes y eficaces del Departamento de Trabajo y Empleo, ya que ofrecía un sistema pragmático y fácil de utilizar que modernizaba las prácticas y mejoraba el registro de las actividades de inspección.

Los datos de inspección del sistema de gestión de la información habían demostrado ser útiles para crear consenso en los ejercicios tripartitos de planificación estratégica para el control del cumplimiento y para mejorar la coordinación interinstitucional en materia de seguridad y salud en el trabajo, como en las zonas francas industriales. Los datos pertinentes o públicos del sistema de gestión de la información son solicitados regularmente por otras oficinas gubernamentales para el seguimiento de los programas, la elaboración de informes y la formulación de políticas.

Además de implicar al servicio de inspección del trabajo, el proyecto involucró a otras unidades relevantes del Departamento de Trabajo y Empleo que podían contribuir al funcionamiento y a la viabilidad del sistema, como el personal de recursos humanos y los altos directivos.

El proyecto movilizó recursos para apoyar la revisión de las empresas y el Departamento de Trabajo y Empleo consiguió fondos para garantizar la viabilidad del proceso. Asignó partidas presupuestarias para tabletas, otras actualizaciones de equipos (nuevos ordenadores, un servidor físico y una sala de servidores de datos) y suscripciones a Internet, gastos que sigue cubriendo. También se financiaron visitas regionales para impartir formación sobre el sistema de gestión de la información, lo que demuestra el compromiso adquirido y la viabilidad del sistema.

Colombia

Buena práctica 4

Los inspectores del trabajo colaboran en el diseño de un sistema electrónico para la gestión de casos, considerado fundamental para garantizar los derechos de los trabajadores





¿Qué era necesario cambiar?

El Plan de acción para derechos laborales,¹² adoptado conjuntamente por los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos, fue una condición previa para la entrada en vigor del Acuerdo de Promoción Comercial entre ambos países y proporcionó una hoja de ruta para que Colombia garantizara el cumplimiento de los derechos laborales, tomando en consideración las recomendaciones de la OIT.

Para mejorar el cumplimiento de la legislación, el plan exigía que se adoptaran reformas legales y se incrementara el número de inspectores del trabajo. La incorporación, el equipamiento y la formación del nuevo personal supusieron enormes retos, en gran medida porque todos los inspectores del trabajo tuvieron que aprender y aplicar el recién aprobado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mientras el Ministerio de Trabajo aún estaba diseñando los procedimientos internos.

El Ministerio carecía de un sistema de información centralizado para la gestión de los casos y la recopilación de datos. El sistema de presentación de informes del servicio de inspección del trabajo seguía siendo en papel. Esto significaba que la autoridad central tenía poco control o conocimiento del número de casos o de la tramitación de éstos en las oficinas territoriales, o en relación con la aplicación de los procedimientos administrativos. En definitiva, los inspectores utilizaban un sistema ineficaz que dificultaba su trabajo.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

A través del proyecto financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Promoción del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en Colombia*,¹³ la OIT apoyó el desarrollo y la puesta en marcha de un sistema electrónico de gestión de los casos de inspección del trabajo para aumentar la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la inspección del trabajo.¹⁴

1. Se proporcionó asistencia técnica al Ministerio de Trabajo para el diseño de un sistema electrónico de gestión de los casos de inspección del trabajo

- Se realizó un estudio para estimar los costos totales de funcionamiento, incluidos los relacionados con los recursos humanos y técnicos y los costos de mantenimiento de una nueva plataforma tecnológica. Esta información detallada permitió al Ministerio conocer las funciones, así como los costos y los recursos que eran necesarios, para poder planificar los gastos en la previsión presupuestaria.
- Los inspectores del trabajo recibieron formación sobre el contenido y el uso del sistema de gestión de los casos durante su fase de desarrollo e hicieron propuestas de mejora.

2. Se organizaron, digitalizaron y sistematizaron todos los expedientes

- Todos los expedientes de casos de 33 oficinas, tramitados todavía en papel, (entre 2011 y 2019) se digitalizaron y seguidamente se introdujeron en el sistema electrónico para que los inspectores del trabajo y el personal directivo pudieran acceder fácilmente al historial completo de las inspecciones realizadas en un establecimiento o lugar de trabajo.

¹² Para más información sobre el plan de acción, véase: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2011/june/colombian-action-plan-related-labor-rights-accomplishmen>.

¹³ Para información sobre el proyecto, véase: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/promoting-compliance-international-labor-standards>.

¹⁴ Los socios tripartitos del proyecto fueron el Gobierno de Colombia (el Ministerio del Trabajo, la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección), las centrales sindicales y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.



3. Se apoyó la puesta en marcha el sistema en todo el país

- Para implantar el sistema en las 35 oficinas territoriales del Ministerio, se creó un plan de preparación institucional que resultó muy valioso para gestionar las dificultades.
- El plan incluía estrategias de formación y comunicación para una transición fluida del anterior sistema en papel al formato digital.
- En promedio, dos representantes de cada oficina recibieron formación sobre el uso del sistema y prestaron asistencia a sus colegas en la transición del papel al formato digital. También revistió una importancia decisiva la función que desempeñaron en la promoción para el uso del sistema informático en sus respectivas oficinas.

4. Se fomentó la interoperabilidad del sistema

- El Ministerio de Trabajo y la autoridad encargada de la recaudación de multas crearon un grupo de trabajo conjunto para unir sus sistemas de información con el fin de garantizar el intercambio de información entre ambas autoridades y dar seguimiento a la recaudación oportuna de las multas.
- Se creó un módulo interinstitucional, como “puente”, para garantizar el rastreo y la trazabilidad de las multas impuestas por el Ministerio y las recaudadas por la autoridad de recaudación.

5. Se diseñaron manuales de usuario y de administrador

- Para facilitar el proceso de formación de los nuevos funcionarios del trabajo, se elaboraron manuales de usuario y de administrador para el sistema de gestión de los casos, los cuales se pusieron a disposición para su acceso en línea en el Campus Virtual para la formación de la inspección del trabajo.



6. Se apoyó la viabilidad del sistema

- Una vez completada la implantación en todas las oficinas territoriales, el uso del sistema de gestión de casos se convirtió en un componente del sistema de gestión del desempeño de los inspectores del trabajo.
- Se elaboró un plan de inversiones que permitió al Ministerio de Trabajo empezar a asumir los costos del mantenimiento y el desarrollo de las actualizaciones del sistema.



Resultados principales

- Un total de 1 173 funcionarios del Ministerio de Trabajo, entre directores, coordinadores de área, inspectores del trabajo, profesionales y asistentes administrativos, recibieron formación sobre el uso del sistema de gestión de casos.
- Todas las oficinas del servicio de inspección del trabajo (36 oficinas territoriales, incluida la capital) utilizan ya el sistema.
- Las encuestas posteriores a la formación revelaron que el 75 por ciento de los usuarios previstos la calificaron de satisfactoria.
- Los 14 funcionarios del Ministerio de Trabajo entrevistados para la evaluación final coincidieron en que el sistema electrónico de gestión de la información fue la contribución más importante del proyecto.
- A finales de 2020, eran más de 70 000 los casos registrados en el sistema y más del 50 por ciento de ellos estaban terminados¹⁵.
- La oficina territorial de Bogotá tramita el 45 por ciento de los casos a nivel nacional, con más de 17 000 casos presentados entre 2011 y 2019.

Poco después de la puesta en marcha del sistema, la entonces Ministra de Trabajo, Clara López, elogió la herramienta, reconociendo que ayudaba a los inspectores del trabajo a garantizar el cumplimiento mediante una vigilancia eficaz y oportuna. La Ministra señaló que «especialmente ahora, en la era post conflicto, también hace posible la inspección móvil, especialmente en las zonas rurales, ya que permite el acceso al sistema desde cualquier lugar con conexión a Internet».

15 La OIT continúa brindando asistencia para lograr que la totalidad de expedientes sea digitalizado y se encuentren operativos en el sistema de gestión de casos.



Desafíos y soluciones

Se pensó que podría encontrarse alguna resistencia por parte de los inspectores que estuviesen poco familiarizados con la informática o que temiesen posibles repercusiones, como consecuencia de la transparencia del proceso de inspección. El proyecto, por tanto, hizo hincapié en la participación y la formación de los inspectores del trabajo a lo largo de todo el proceso para garantizar su aceptación.

El sistema fue desarrollado por primera vez por un programador informático independiente financiado por la OIT, por lo que el Gobierno no tenía su plena titularidad. Tras un acuerdo de 2017 con la OIT, el Ministerio creó un equipo interno para gestionar el sistema y contrató a su propio equipo de programadores informáticos para garantizar su viabilidad.

Aunque el sistema estaba preparado para registrar las actividades de las 36 oficinas territoriales del Ministerio en el momento de su puesta en marcha, había 158 oficinas adicionales que operaban en pequeños municipios vinculadas a las oficinas que se encuentran en las capitales. La mayoría de esas oficinas municipales o locales carecían de acceso suficiente a Internet y, por tanto, no podían conectarse a los servidores del Ministerio ni acceder al nuevo sistema. Como resultado de las conversaciones entre las delegaciones del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y del Ministerio de Trabajo de Colombia sobre la firma de un memorando de entendimiento en 2018-2019, el Gobierno colombiano proporcionó la infraestructura necesaria y acceso a Internet todas las oficinas del Ministerio de Trabajo.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

La estrecha colaboración entre el servicio de inspección del trabajo y las unidades de tecnología de la información durante toda la fase de diseño implicó a los inspectores para lograr un producto final satisfactorio.

El plan de preparación institucional fue otro paso esclarecedor y proactivo para prevenir las dificultades que pudieran surgir a medida que el sistema se extendiera por todo el país.

Los monitores técnicos de las oficinas regionales pudieron solucionar los problemas que surgieron durante la puesta en marcha del sistema. El proyecto se aseguró de que los monitores técnicos designados en cada oficina territorial estuvieran suficientemente preparados para prestar asistencia a los inspectores del trabajo y de que el personal informático contara con suficiente apoyo técnico para solucionar cualquier problema.

El proyecto también proporcionó asistencia técnica a los funcionarios de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio en aras de desarrollar un plan de seguimiento del desempeño, con indicadores de referencia y de desempeño para medir los cambios en la eficiencia y la eficacia del proceso de inspección del trabajo a lo largo del tiempo. La oficina interna encargada de la tecnología de la información del Ministerio ha realizado posteriormente sus propias actualizaciones y mejoras, lo que demuestra el compromiso y la propiedad del sistema por parte del Ministerio.

Se elaboró un programa de formación virtual para capacitar a los nuevos inspectores en el uso del sistema de gestión de los casos y se diseñó un plan de inversión con objeto garantizar una financiación suficiente para mantener el sistema en funcionamiento.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (aún en curso en 2020) esbozó medidas para el logro del trabajo decente, con el sistema de gestión de los casos de la inspección del trabajo como elemento fortalecedor de las inspecciones del trabajo y del diálogo social.

Desarrollo de las capacidades de las instituciones nacionales

Los inspectores del trabajo son agentes del progreso social, pero debido a que carecen de una preparación adecuada y a su escasa familiaridad con las normas internacionales del trabajo, e incluso con legislación nacional, muchos de ellos no poseen la capacidad necesaria para desempeñar sus funciones principales. Esta situación afecta a su confianza para llevar a cabo inspecciones adecuadas, proporcionar asesoramiento jurídico y técnico a los empleadores y a los trabajadores, construir un caso sólido en caso de infracciones, e imponer sanciones. Muchos inspectores no son conscientes de que podrían desarrollar una mejor cultura de cumplimiento creando relaciones constructivas y positivas con los empleadores y los trabajadores. Además, a menudo no están debidamente coordinados con otros departamentos gubernamentales o con el poder judicial.

2.

A través de diversas actividades de desarrollo de capacidades, que incluyen rigurosas sesiones de formación, tutorías y visitas de estudio, la OIT se propuso reforzar las capacidades de los inspectores del trabajo, así como de otros actores relevantes, como los jueces y los profesionales del derecho, actualizando sus conocimientos y competencias. En los cinco casos presentados en esta sección del Compendio, las formaciones se adaptaron al entorno y las circunstancias de cada país. Cuatro casos se refieren a la formación de los inspectores y ofrecen instrucciones paso a paso sobre todos los pasos que debe seguir un inspector para realizar una inspección. Se abordaron los derechos laborales, el papel de las inspecciones del trabajo, la utilización de los datos de las inspecciones, la prevención de las infracciones y el curso dado a las mismas, así como la influencia en la cultura de la prevención en los centros de trabajo. Los cinco casos son buenos ejemplos de fortalecimiento de las inspecciones del trabajo o del poder judicial, especialmente por la confianza transmitida a los evaluadores del proyecto por los inspectores del trabajo y las autoridades judiciales al comprometerse a actuar en casos de presuntas violaciones de la legislación del trabajo, inclusive en relación con las cuestiones delicadas, así como por su viabilidad (inclusión en los planes de estudio de las instituciones de formación).

Bangladesh

Buena práctica 5

La revisión de las competencias de los inspectores ayuda a garantizar la seguridad contra incendios y la seguridad de los edificios



Inspectores de seguridad contra incendios participando en una actividad de capacitación de la OIT.



¿Qué era necesario cambiar?

El 24 de noviembre de 2012, Zakir Hossain escuchó una alarma de incendio en el tercer piso de la fábrica de ropa Tazreen Fashions, donde trabajaba, en Bangladesh, y corrió, pero encontró cerradas las puertas de las dos escaleras del edificio. Detrás de ella, los hilos y telas apilados en los pasillos ardían con facilidad. Uno de los jefes le había dicho a ella y a sus compañeras que se quedaran quietas en sus puestos de trabajo, que no había nada que temer. Afortunadamente, se rompieron los candados y Zakir Hossain logró ponerse a salvo. Pero al menos otras 112 personas, en su mayoría mujeres, no sobrevivieron. Otras 200 personas fueron hospitalizadas. La causa se atribuyó a un cortocircuito en el primer piso del edificio.

Sólo seis meses después del incendio de Tazreen, el 24 de abril de 2013, se derrumbó otro edificio, el Rana Plaza, con cinco fábricas de ropa que funcionaban en las tres últimas plantas (las tres plantas se habían añadido ilegalmente a la estructura original). Rápidamente esta catástrofe superó al incendio de la fábrica de Tazreen como la peor catástrofe industrial de la historia de Bangladesh, con la muerte de al menos 1 132 trabajadores y más de 2 500 heridos.

Según los datos del Servicio de Bomberos y del Departamento de Defensa Civil de Bangladesh, antes de que se pusiera en marcha el proyecto, más del 75 por ciento de los incendios en la industria de la confección del país se debían a fallos eléctricos. La mala instalación eléctrica era sólo una parte del problema, además de unas normas de construcción poco estrictas y una aplicación ineficaz de las normas de construcción. El sistema de inspección no estaba lo suficientemente desarrollado, los organismos de inspección no tenían procedimientos claros y existía una cultura de cumplimiento poco consolidada.

«Fue una dura llamada de atención sobre el peligro de incendio en las fábricas de confección de prendas de vestir», dijo el oficial superior del parque de bomberos Shams Arman a un especialista de la OIT al hablar del incendio de la fábrica Tazreen Fashions.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

El proyecto de la OIT *Mejora de la seguridad contra incendios y la seguridad de los edificios*¹⁶ de Bangladesh, financiado por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos, puso en marcha las labores para mejorar la seguridad de las condiciones de trabajo de la industria de la confección en el país.

Entre las medidas previstas, el Gobierno inició la modernización del servicio de inspección del trabajo y los incendios, así como de las normas de seguridad e inspección. A través del proyecto financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, la OIT apoyó la capacidad del Gobierno para garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad contra incendios y de seguridad de los edificios.

El proyecto se centró en los principales problemas de seguridad—la falta de capacidad humana y organizativa para regular el floreciente sector de la confección de prendas de vestir—e incluyó formación en gestión de casos, inspección de incendios, planificación de evacuaciones de emergencia y formación en seguridad eléctrica para los profesionales del sector. Estas actividades se complementaron con numerosos talleres de capacitación destinados a fomentar también la colaboración institucional y el seguimiento de las evaluaciones. En particular, en el marco del proyecto se emprendieron las siguientes acciones:

1. Se fortaleció la capacidad de los inspectores de incendios para realizar inspecciones de calidad

- Inicialmente, 40 inspectores de incendios recibieron formación sobre gestión de casos, inspección de incendios, planificación de evacuaciones de emergencia, formación en seguridad de las instalaciones eléctricas, diseño de edificios industriales, sistemas de separación y segregación, materiales peligrosos encontrados en las fábricas de confección de prendas de vestir y derechos laborales. También recibieron formación sobre cómo hacer un seguimiento de los informes de inspección y colaborar con sus homólogos del Departamento de Inspecciones de Fábricas y Establecimientos para realizar inspecciones conjuntas.

16 Para información en detalle, véase: https://www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Projects/WCMS_341914/lang--en/index.htm.



- «Antes de la formación, no conocíamos las diferentes estructuras de los edificios industriales ni los puntos fuertes y débiles de cada diseño», admitió el oficial superior del parque de bomberos Shams Arman. «Estamos aprendiendo mucho, lo cual es bueno porque las fábricas están introduciendo muchos cambios. Están instalando elementos nuevos, como puertas cortafuegos y sistemas de detección temprana. La mayoría de los propietarios son positivos, quieren que sus fábricas sean seguras, y nosotros somos capaces de hacerles comprender por qué la seguridad también tiene sentido desde el punto de vista empresarial.»

2. Se impartió formación específica sobre las causas eléctricas de los incendios a los inspectores de la administración y a los responsables del cumplimiento en la industria

- Se organizó un curso de formación de tres días sobre la seguridad de las instalaciones eléctricas dirigido a inspectores de incendios y responsables del cumplimiento en las asociaciones de la industria de la confección y el género de punto, que incluía formación sobre los posibles riesgos de seguridad eléctrica y los sistemas de detección y alarma de incendios, inclusive sobre los esquemas correspondientes.
- Se formó un grupo básico de inspectores como formadores en seguridad eléctrica.
- La formación en el aula se complementó con visitas a fábricas para ayudar a los inspectores a poner en práctica los nuevos conocimientos en el terreno.

El oficial superior del parque de bomberos, Shams Arman, subrayó que: «Se puede reducir el peligro de incendio en más de un 90 por ciento sólo con la adopción de cinco medidas sencillas: No bloquear nunca las salidas, realizar simulacros de incendio, disponer de sistemas de almacenamiento adecuados, utilizar equipos eléctricos de buena calidad y realizar un mantenimiento periódico».



3. Se organizó un curso de postgrado sobre seguridad eléctrica para inspectores de incendios

- Se estableció una colaboración entre la Universidad de Ingeniería y Tecnología de Bangladesh, la Universidad de Maryland (en los Estados Unidos) y la Asociación Nacional de Protección contra Incendios para elaborar el primer programa académico del país sobre protección y seguridad contra incendios.
- En un principio, a los talleres de formación, promovidos por la Universidad de Maryland y la Asociación Nacional de Protección contra Incendios, asistieron seis profesores universitarios de Bangladesh, y más adelante también se organizaron talleres para gerentes de fábricas, supervisores, ingenieros y oficiales del servicio de bomberos.

4. Se amplió el acceso a la formación sobre seguridad en la inspección de incendios mediante un curso en línea

- Se organizó un curso interactivo en línea sobre las normas internacionales desarrollado en colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, Italia, dirigido a mejorar la capacidad de los inspectores del Servicio de Bomberos y del Departamento de Defensa Civil para llevar a cabo las inspecciones de las fábricas de confección de prendas de vestir.
- Dos módulos en línea del curso incluyen sesiones multimedia interactivas que llevan a los participantes a una visita de inspección virtual de fábricas de confección para detectar deficiencias y orientar a los usuarios para abordar los problemas relacionados con la seguridad contra incendios y los planes de emergencia.
- Se expide un certificado en línea para todos aquellos participantes que superan la prueba correspondiente a cada módulo.



Resultados principales

- Se formó a un total de 790 participantes en 46 eventos.
- La versión del curso en línea de la plataforma de Bangladesh registró 4 008 usuarios (entre ellos 318 mujeres) y se expidieron 1 941 certificados que acreditaban la finalización satisfactoria de los módulos, a enero de 2021.
- El Curso de Gestión de Seguridad contra Incendios en línea se convirtió en una versión disponible a nivel mundial, de forma gratuita, que registró 5 083 usuarios (en su mayoría ubicados en la India, México, Egipto, Pakistán, Nigeria, Bangladesh, Ghana, Camerún, Turquía y Kenya, entre ellos 537 mujeres) y expidió 2 890 certificados, a enero de 2021.

El General de Brigada Ali Ahmed, Jefe del Servicio de Bomberos y Defensa Civil de Bangladesh, elogió los resultados del proyecto: «Los inspectores del servicio de bomberos realizan inspecciones conjuntas con el Departamento de Inspecciones de Fábricas y Establecimientos. Las inspecciones conjuntas facilitan la detección de los problemas en las fábricas y ayudan a tomar decisiones consensuadas sobre las medidas de reparación que deben adoptarse. Esto beneficia tanto a la industria como al servicio de bomberos, ya que nos proporciona visibilidad y nos permite interactuar con otra agencia».



Desafíos y soluciones

Un reto para el proyecto fue el acceso limitado a material y cursos de formación de calidad. El proyecto abordó esta carencia desarrollando el curso interactivo en línea para inspectores de incendios en colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT.

Se avanzó mucho en el desarrollo de las capacidades del Servicio de Bomberos y del Departamento de Defensa Civil para llevar a cabo inspecciones de forma sistemática, creíble y responsable. Sin embargo, es necesario un apoyo a más largo plazo para que pueda poner en práctica lo aprendido, que se está promoviendo en la actualidad a través de otros proyectos de la OIT.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

El proyecto reunió sistemáticamente a los inspectores de incendios con sus homólogos del Departamento de Inspección de Fábricas y Establecimientos, así como con las organizaciones de empleadores y de trabajadores activas en el sector. La celebración de sesiones de formación conjuntas allanó el camino para organizar inspecciones conjuntas del Servicio de Bomberos y Protección Civil y del servicio de inspección del Trabajo. Esta práctica representó un pequeño pero importante paso hacia unos procedimientos de inspección más sistemáticos y armonizados.

La formación continuó más allá del proyecto y, en la evaluación final, la formación sobre las competencias de los inspectores fue muy elogiada y se consideró que contribuía a crear un régimen de inspección sostenible. Con la creación de un curso universitario y otro en línea, el proyecto sigue teniendo repercusión años después de su finalización, lo que demuestra la importancia que reviste un acceso fácil a la formación y a los cursos de actualización de los conocimientos.

El aumento del número de inspectores y las campañas de contratación (incluidas las de mujeres inspectoras) se consideran un buen indicio del compromiso del Gobierno de continuar e inclusive de ampliar la labor de inspección. La contribución del proyecto al fortalecimiento de la capacidad y los conocimientos tanto del Servicio de Bomberos y Protección Civil como del Departamento de Inspección de Fábricas y Establecimientos contribuye a al carácter duradero de su impacto.

El vicerrector Saiful Islam anunció en el sitio web del Programa de Seguridad contra Incendios de la Universidad de Ingeniería y Tecnología de Bangladesh que pronto se crearía un instituto de seguridad contra incendios. Dijo a la OIT que «beneficiará a nuestra industria no sólo con [recursos humanos] calificados, sino también con la certificación de calidad de los productos de la industria. El trabajo de investigación se centrará en la mitigación del riesgo de incendio en nuestros edificios y en garantizar la seguridad contra incendios en todos los rincones de nuestras actividades económicas».

Georgia

Buena práctica 6

Los jueces estudian las normas internacionales del trabajo para que sean relevantes en sus tribunales



Bandera de Georgia asociada a un símbolo de justicia.



¿Qué era necesario cambiar?

Durante 24 años, Asmat Koronashvilli trabajó en la unidad de envasado de un molino de harina. Cuando cumplió 60 años en 2015, su empleador la despidió, aunque ella quería seguir trabajando. Hacía casi un decenio que el Gobierno había suprimido su servicio de inspección del trabajo, dejando a personas como Asmat sin muchas opciones para enfrentarse a sus empleadores cuando sentían que se habían violado sus derechos.

Su única opción era acudir a los tribunales. Aunque las modificaciones de la legislación del trabajo de 2013 supusieron la recuperación de algunas protecciones para los trabajadores, seguían existiendo lagunas y falta de claridad en relación con diferentes cuestiones. La situación de Asmat entraba en una de esas áreas con falta de claridad y dos tribunales inferiores contradijeron su argumento de despido improcedente. Asmat llevó entonces su caso al Tribunal Supremo. En esos años, la OIT ha trabajado fuera de las salas de audiencia con jueces y abogados para profundizar en su conocimiento y aplicación práctica de las normas internacionales del trabajo.

Cuatro años después de su despido, el Tribunal Supremo estudió el caso de Asmat. Teniendo en cuenta las normas internacionales del trabajo relativas a la edad de trabajar y a la terminación de la relación de trabajo divulgadas a través de la formación, los jueces dictaminaron que su despido era injustificado y ordenaron que se reincorporase al trabajo y que se la indemnizase por la pérdida de ingresos sufrida.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

Gracias al proyecto “Mejora del cumplimiento de la legislación del trabajo” financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos¹⁷, la OIT se asoció con la Escuela Superior de Justicia de Georgia para desarrollar un programa de formación, en una primera etapa dirigido a los jueces. Se asoció asimismo con el Colegio de Abogados de Georgia para formar a los abogados en el recurso a las normas internacionales del trabajo para resolver conflictos laborales.

1. Se elaboró un manual de derecho laboral para jueces y abogados

- Un grupo de trabajo formado por jueces y representantes de la Escuela Superior de Justicia (responsable del desarrollo profesional de los jueces) colaboró con la OIT para adaptar un manual de formación para jueces, abogados y educadores jurídicos.
- Su singular adaptación favoreció una aplicación integrada y coherente de la legislación del trabajo nacional basada en las normas internacionales.

2. Se formó a jueces como formadores

- En septiembre de 2016 se organizó una formación de formadores (jueces georgianos del grupo de trabajo), y la primera formación piloto impartida por jueces georgianos tuvo lugar en noviembre.

¹⁷ Para más información sobre este proyecto, véase: https://www.ilo.org/labadmin/projects/WCMS_537483/lang--en/index.htm



3. Se formó a jueces con los formadores recién capacitados

- ▶ Los formadores nacionales, junto con los expertos de la OIT, impartieron sesiones de formación de dos días de duración para jueces de diferentes niveles judiciales de todo el país, utilizando métodos interactivos (conferencias, debates en grupo, estudios de casos y juegos de rol).
- ▶ La colaboración con el Tribunal Supremo en 2019 dio lugar a un curso de formación a medida para los jueces del Tribunal Supremo sobre cuestiones relacionadas con el despido y la discriminación, ya que son objeto de muchos casos judiciales en Georgia.

4. Se proporcionó formación adaptada a abogados

- ▶ La OIT entabló una colaboración con el Colegio de Abogados de Georgia para impartir formación a abogados en materia de normas internacionales del trabajo enfocada a la solución de conflictos laborales, una formación adaptada a sus necesidades que les permitiese basar sus argumentos en los tribunales en las normas internacionales del trabajo, siempre que fuese legalmente posible.

5. Se promovió el intercambio de experiencias entre jueces y abogados

- ▶ Se empezaron a organizar reuniones de abogados y jueces en las que intercambiaban sus experiencias y opiniones sobre cuestiones jurídicas y procesales relacionadas con el trabajo, llegando a un entendimiento mutuo de los temas y la jurisprudencia.



Resultados principales

- ▶ Se impartieron diez sesiones de formación a 128 jueces y 35 jueces adjuntos, y 14 sesiones de formación a unos 260 abogados.
- ▶ Se analizaron 59 sentencias del Tribunal Supremo (2010–2018) lo que refleja un aumento considerable de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. En 2019, hubo un mínimo de 158 sentencias que se refirieron a las normas internacionales del trabajo, a lo largo de las tres instancias del sistema jurídico de Georgia (ciudad/distrito, apelación y tribunal supremo).
- ▶ Prosiguieron las reuniones entre abogados y jueces. Cada una con alrededor de 15 jueces y 15 abogados debatiendo los retos y las posibles soluciones a problemas jurídicos y procesales relacionados con el trabajo.
- ▶ Teimuraz Todria, juez del Tribunal Supremo (2005-2015) dijo: «Creo que este proyecto [tuvo] un papel muy importante en el proceso de establecimiento de la jurisprudencia adecuada en Georgia. Los jueces [tuvieron] la oportunidad de prestar especial atención a los requisitos legales internacionales que son necesarios para regular las relaciones de trabajo. Con el tiempo, todo ello promoverá el desarrollo de una jurisprudencia precisa. Los primeros resultados de este proyecto ya se reflejan en la práctica del Tribunal Supremo, y se valorará de forma positiva».



Desafíos y soluciones

Para mejorar el cumplimiento de la legislación del trabajo, la formación de la judicatura debe ir acompañada de actividades encaminadas a la creación de un servicio de inspección del trabajo, a tenor de lo dispuesto en el Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).



¿Por qué se trata de una buena práctica?

Al ser la primera formación de este tipo impartida en Georgia, tuvo un efecto innovador en la ampliación de los conocimientos de jueces y abogados sobre las normas internacionales del trabajo en un proceso que podía trasladarse fácilmente a otros países. El paraguas internacional confirió al foro de abogados y jueces más peso en la escena jurídica.

Gracias a la asociación establecida con la Escuela Superior de Justicia y el Colegio de Abogados de Georgia, la viabilidad del proyecto mejoró sustancialmente desde un principio.

El enfoque participativo utilizado para elaborar el manual garantizó su relevancia contextual para los jueces y la Escuela Superior de Justicia. El valor añadido que conllevó la aplicación de las normas internacionales del trabajo en el contexto georgiano llevó a la Escuela Superior de Justicia a institucionalizar el manual como principal recurso para formar a los futuros jueces¹⁸. La duración de la formación obligatoria es como mínimo de tres días al año. Los módulos de formación también se han incorporado a la formación continua de los jueces titulares.

Para los aspirantes a abogados, una universidad elaboró un programa piloto para estudiantes de máster sobre las normas internacionales del trabajo y la legislación nacional durante su semestre de otoño de 2020, utilizando el manual como fuente principal de su plan de estudios.

Hacia el final de la aplicación del proyecto, la Escuela Superior de Justicia y el Colegio de Abogados de Georgia organizaron dos programas conjuntos de formación para jueces, abogados y personal del Ministerio de Trabajo sobre la nueva ley de seguridad y salud en el trabajo. Todo ello refleja la voluntad de aprovechar las alianzas establecidas a través del proyecto en aras de fortalecer los conocimientos y la capacidad de jueces y abogados para resolver casos relacionados con la legislación del trabajo.

¹⁸ El Consejo Superior de Justicia adoptó la decisión N1/205 sobre la aprobación de las normas de aprobación de los cursos de formación obligatoria de los jueces de los tribunales ordinarios de Georgia (que entrará en vigor en enero de 2019). Según esta decisión, el objetivo de la formación obligatoria es garantizar la calidad de la justicia, reforzar el Estado de Derecho y aumentar la independencia judicial.

Haití

Buena práctica 7

La formación intensiva, la asistencia pedagógica informal (*shadow mentoring*) y un viaje de estudios para los inspectores del trabajo han traído consigo grandes cambios en la inspección de trabajo de las fábricas de confección de prendas de vestir



Inspectores del trabajo realizando una visita en una fábrica de prendas de vestir.



¿Qué era necesario cambiar?

El sector de la confección es el mayor empleador y exportador de Haití. En 2019 proporcionaba empleo a casi 52 000 trabajadores y constituye el 90 por ciento de las exportaciones a los Estados Unidos. Desde 2008, el sector se beneficiaba de unas relaciones preferentes con este país, así como de varios programas de mejora de las competencias laborales y de las relaciones de trabajo en el sector, impuestos por un acuerdo comercial.

Para mantener esta relación comercial preferente, las fábricas que elaboraban artículos exportados debían demostrar un mayor cumplimiento de la legislación nacional del trabajo, así como de las normas internacionales del trabajo. Si las condiciones no cambiaban, el país perdería su estatus comercial preferente, lo que impondría grandes dificultades para el sector, la economía y, en última instancia, los trabajadores y sus familias.

Cuando la OIT llevó a cabo una evaluación de las necesidades de la Administración del Trabajo haitiana en 2009, concluyó que la aplicación de la legislación del trabajo y la protección de los derechos de los trabajadores eran deficientes. Los servicios de inspección del trabajo de Haití contaban con personal poco calificado, utilizaban herramientas obsoletas y no planificaban estratégicamente. Los inspectores del trabajo rara vez visitaban las fábricas y, cuando lo hacían, no seguían un protocolo o método definido. Dadas las grandes limitaciones a las que se enfrentaba el Ministerio en términos de recursos y capacidades, las inspecciones del trabajo eran, por regla general, de baja calidad y los trabajadores y los empleadores no solían tomarlas en serio.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

El proyecto de la OIT *Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo para garantizar el cumplimiento de la legislación del trabajo en el sector de la confección de Haití*¹⁹ financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, se puso en marcha en 2014 para ayudar al Gobierno a mejorar la calidad y la eficiencia de la inspección del trabajo. El proyecto introdujo progresivamente actividades complementarias para fortalecer las capacidades del servicio de inspección del trabajo.

1. Se constituyó un grupo de trabajo (*task force*) para empezar a cambiar la forma de operar de los inspectores del trabajo

- Se creó un grupo de trabajo compuesto por 18 funcionarios, inspectores del trabajo (11) y gestores (siete), a los que se les impartió formación en profundidad durante un periodo de cuatro años.
- El Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo seleccionó a los miembros del grupo en función de las competencias laborales, representación de la dirección y de los inspectores del trabajo de primera línea, el equilibrio de género y la cobertura geográfica.
- La formación se centró en las normas internacionales del trabajo, los derechos fundamentales en el trabajo, las normas de seguridad y salud en el trabajo, las relaciones laborales, la legislación del trabajo, la formación de formadores, las técnicas de las visitas de inspección, las aptitudes interpersonales y la conducta ética.

2. Se realizaron visitas de inspección conjuntas con asesores empresariales de Better Work²⁰ (*shadow inspection visits*)

- Se impartió formación en aula complementada con formación en el puesto de trabajo en colaboración con Better Work Haití.

19 Para más información sobre el proyecto, véase: https://www.ilo.org/labadmin/projects/WCMS_534148/lang--fr/index.htm.

20 Better Work Haití, también financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, proporcionó una serie de apoyos en el contexto de la aplicación de los requisitos establecidos por la legislación HOPE II (Oportunidad Hemisférica para Haití a través de la Promoción de Alianzas II). Los apoyos incluyeron la evaluación del cumplimiento por parte de los productores de las normas fundamentales del trabajo y la legislación del trabajo directamente relacionada con dichas normas y de conformidad con ella, así como la garantía de unas condiciones de trabajo aceptables con respecto a los salarios mínimos, las horas de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo.



- ▶ Las visitas de inspección conjuntas (*shadow inspection visits*) permitieron a los inspectores del grupo de trabajo seguir y observar el funcionamiento, el comportamiento y la aplicación de las normas internacionales del trabajo por parte de asesores calificados del proyecto Better Work Haití en el contexto de las evaluaciones de empresas y los servicios de asesoramiento en el sector de la confección de prendas de vestir.

3. Se organizaron dos viajes de estudio a Guadalupe

- ▶ Un viaje de estudios a la vecina isla francesa de Guadalupe permitió a los inspectores del trabajo haitianos aprender de la experiencia del servicio de inspección del trabajo francés en cuanto a la metodología de la inspección y la gestión del proceso que rodea a las visitas de inspección, especialmente en cuanto a la preparación y el seguimiento.
- ▶ Tras la visita inicial, las autoridades haitianas y francesas continuaron su cooperación, lo que dio lugar a una formación de formadores dirigida a los responsables del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo, así como a inspectores haitianos y franceses seleccionados.

4. Los miembros del grupo de trabajo transmitieron su aprendizaje a sus colegas

- ▶ Durante el último año del proyecto, todos los viernes, el grupo de trabajo de inspectores del trabajo se reunió en la Oficina de Inspección del Trabajo de Puerto Príncipe con sus colegas para transmitir los conocimientos y las técnicas de inspección recién adquiridos.
- ▶ La formación impartida por los miembros del grupo de trabajo se aplicó en otras regiones.
- ▶ Una vez finalizado el proyecto, los inspectores del grupo de trabajo siguieron formando a sus compañeros, utilizando los materiales, herramientas y técnicas recién adquiridos.



Resultados principales

- ▶ Se impartieron 856 horas de formación a los miembros del grupo de trabajo para ampliar sus conocimientos y aumentar su confianza para llevar a cabo inspecciones de trabajo más eficaces.
- ▶ Los miembros del grupo de trabajo formaron a 183 inspectores de trabajo y gestores del Ministerio. La formación se extendió al personal de la Oficina Nacional del Seguro de Vejez y de la Oficina del Seguro de Trabajo, Salud y Maternidad.
- ▶ Los miembros del grupo de trabajo elaboraron cinco módulos de formación y los presentaron a la Dirección General del Ministerio para su institucionalización.
- ▶ En 2017, los inspectores del grupo de trabajo prestaron regularmente servicios de asesoramiento a los empleadores para promover el cumplimiento de la legislación del trabajo y realizaron 29 visitas de inspección, un considerable aumento respecto de las visitas prácticamente inexistentes cuando el proyecto comenzó en 2013. En las 174 visitas de inspección realizadas entre julio de 2016 y diciembre de 2017 se denunciaron unas 269 infracciones, de las que el 62 por ciento dio lugar a actuaciones procesales.

En las entrevistas con las distintas partes se constató que la participación en el grupo de trabajo tuvo un fuerte efecto motivador en sus miembros, creando no sólo un sentido de solidaridad entre ellos, sino también un sentimiento de implicación y responsabilidad para hacer su trabajo de forma profesional. Uno de los inspectores del grupo de trabajo declaró: «Gracias al proyecto, el servicio puede realizar visitas de inspección en la debida forma, tanto en lo que respecta a los derechos fundamentales en el trabajo como a la seguridad y la salud en el trabajo.»

A partir de los datos de inspección recopilados, se constató que la calidad del trabajo realizado por los inspectores del trabajo en el sector de la confección de prendas de vestir había mejorado, especialmente en relación con las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo. Los funcionarios del Ministerio entrevistados señalaron una mejora significativa en la calidad del trabajo de los inspectores e indicaron que la formación había provocado cambios importantes y positivos.



Existen pruebas claras, trianguladas entre diferentes tipos de funcionarios y empleadores, de que, ahora, los empleadores toman las inspecciones realizadas por el grupo de trabajo en el sector de la confección de prendas de vestir más en serio que antes de la creación del grupo de trabajo.



Desafíos y soluciones

Es necesario el compromiso de los altos cargos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para garantizar los resultados a largo plazo de las intervenciones. Lamentablemente, la inestabilidad política endémica y los frecuentes cambios de gobierno no permitieron el grado deseado de implicación por parte del Ministerio, a pesar de la aplicación de estrategias de mitigación, como la participación de los mandos intermedios.

La estrategia de viabilidad consistente en añadir una formación de formadores a las actividades tradicionales de formación arrojó el resultado positivo de crear un grupo de personas formadas con los conocimientos y la experiencia necesarios para formar a sus compañeros. Sin embargo, esta estrategia por sí sola no basta para permitir una réplica adecuada: las personas formadas también necesitan un apoyo institucional adecuado.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

A pesar de los limitados recursos con que cuenta el país, el enfoque del grupo de trabajo pudo crear un núcleo profesionalizado de inspectores del trabajo que asumieron la responsabilidad de transmitir su formación y conocimientos a sus colegas. En 2018, tras el segundo viaje de estudio a Guadalupe y una vez cerrado el proyecto, el grupo de trabajo finalizó nuevos módulos de formación sobre seguridad y salud en el trabajo y libertad sindical, y elaboró un plan nacional de formación para inspectores del trabajo.



Mientras que la formación exhaustiva sobre las normas internacionales permitió apreciar mejor lo que se esperaba en términos de cumplimiento en el lugar de trabajo, la asistencia pedagógica informal (*shadow mentoring*) aportó valiosas observaciones sobre el modo de operar de los asesores de empresa del programa Better Work. Este ejercicio de seguimiento se mantuvo tras el cierre del proyecto.

Los viajes de estudio a Guadalupe permitieron a los inspectores del trabajo haitianos aprender de un sistema de inspección del trabajo bien desarrollado y fomentaron la colaboración y el intercambio de conocimientos dentro de la región caribeña francófona que ha perdurado desde el cierre del proyecto.

A medida que los inspectores del trabajo aumentaban sus conocimientos sobre las prácticas de las fábricas, aumentaba su confianza para conseguir que se cumplieran las normas en el lugar de trabajo, lo que hizo que los empleadores se tomaran la inspección del trabajo más en serio.

Una vez finalizado el proyecto y basándose en su aprendizaje, los inspectores del grupo de trabajo también elaboraron y pusieron en marcha un plan de inspección para 2018 y 2019 en el que se especificaban los sectores y temas prioritarios, así como los objetivos específicos que debían alcanzarse en relación con el número de visitas y las empresas que debían inspeccionarse. El plan también detallaba una estrategia de aplicación y los recursos necesarios para las visitas de inspección.

El enfoque del grupo de trabajo para fortalecer las capacidades del servicio de inspección del trabajo se reprodujo en otro proyecto de la OIT, el programa de referencia *Seguridad + Salud para Todos* en Madagascar²¹ (con financiación del Fondo Visión Cero). El enfoque resultó ser muy adecuado para los países con recursos insuficientes y capacidades limitadas dedicadas a la inspección del trabajo. El proyecto de Madagascar perfeccionó las buenas prácticas, sobre todo asegurando el compromiso político del Gobierno al más alto nivel, desarrollando una estrategia de formación para el grupo de trabajo conjuntamente con la División de Trabajo del Ministerio de Trabajo y adoptando un enfoque similar con los interlocutores sociales en una fase temprana del proceso para facilitar el diálogo entre los mandantes tripartitos.

21 Los detalles de este programa de referencia de la OIT pueden consultarse en: <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/programmes-projects/safety-health-for-all/lang-es/index.htm>.

Colombia

Buena práctica 8

La formación, las herramientas y las tutorías fortalecen la confianza de los inspectores para identificar y sancionar las conductas que afectan la libertad sindical



Inspector del trabajo probando herramientas de inspección en una plantación de café en Quindío.



¿Qué era necesario cambiar?

En 2011 estaba a punto de entrar en vigor en Colombia el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Pero había condiciones que era necesario cumplir: el país tenía que mejorar su historial de protección de los derechos laborales, atendiendo muchas recomendaciones formuladas por la OIT. Un plan de acción relacionado con los derechos laborales, adoptado conjuntamente por ambos gobiernos, pedía que se duplicara el número de inspectores del trabajo, de 450 a 900, y que se reforzaran sus competencias en relación con cuestiones prioritarias. Se hizo especial hincapié en dos prácticas que afectaban negativamente el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva: el recurso a relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas para debilitar a las posibles unidades de negociación, y el uso de paquetes de prestaciones no negociadas colectivamente para desalentar la afiliación sindical. En ese momento, el Ministerio de Trabajo todavía estaba desarrollando procedimientos dirigidos a que los inspectores del trabajo pudieran aplicar los procedimientos administrativos recién revisados. Se estaban produciendo muchos cambios.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

A través del proyecto financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos *Promoción del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en Colombia*²², la OIT brindó asistencia técnica al Ministerio de Trabajo de Colombia para fortalecer la inspección del trabajo.

1. Se desarrolló y dirigió un programa de formación para fortalecer el servicio de inspección del trabajo en cuatro ámbitos, complementándolo con incentivos

- La formación abarcó cuatro módulos: i) procedimientos administrativos de trabajo; ii) relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas; iii) conductas perjudiciales para el derecho de libertad sindical, y iv) competencias de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Regional.
- Los participantes recibieron un diploma al finalizar el programa, que daba cuenta de la asistencia a los cuatro módulos de formación y la realización de un examen de redacción.
- Los diplomas por módulo incentivaban a los participantes a cursar cada módulo. Asimismo, se estableció un premio a la oficina territorial que tuviera la puntuación media más alta a nivel nacional. El reconocimiento y la concesión de premios motivaron el trabajo en equipo en las oficinas territoriales, así como una participación más activa.

22 Para más información sobre el proyecto, véase: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/promoting-compliance-international-labor-standards>.



2. Se elaboraron ocho herramientas de inspección para promover la normalización de los procedimientos de investigación y sanción en temas prioritarios relacionados

- Las herramientas de inspección desarrolladas fueron las siguientes: i) Guía práctica para la dosificación de las sanciones; ii) Guía práctica sobre los procedimientos laborales administrativos; iii) Lista de comprobación para identificar las actividades esenciales de la empresa; iv) Metodología del mapeo de procesos de producción; v) Lista de comprobación para identificar las relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas; vi) Metodología del mapeo de contratación; vii) Lista de comprobación para identificar conductas perjudiciales para el derecho de libertad sindical, y viii) Metodología de trabajo: Línea del tiempo del impacto.

3. Se incluyeron casos representativos de incumplimiento para mejorar la aplicación de la legislación del trabajo a casos reales

- Los talleres sobre casos representativos permitieron a los inspectores practicar la aplicación de las nuevas herramientas de inspección en denuncias reales.
- Los módulos especiales agruparon a los inspectores por sectores económicos y adaptaron el contenido a su labor.
- Las prácticas permitieron mejorar sus inspecciones, muchas de las cuales dieron lugar a sanciones.

Un inspector comentó: «Una cosa es aprender sobre todos estos temas en el aula, y otra cosa es aplicar la información a tu trabajo en el mundo real. El personal del proyecto ha sido paciente a la hora de responder a mis preguntas y tranquilizarme mientras aplicaba lo aprendido a casos reales de inspección del trabajo».

4. Se puso en marcha un aula virtual que reproduce el contenido de los módulos presenciales

- Gracias a la instalación de un aula virtual, pudo reproducirse fácilmente la formación y la educación continuas dirigidas a los inspectores, así como la formación de los nuevos inspectores contratados, teniendo en cuenta la alta tasa de rotación.



Resultados principales

- Un total de 1 173 funcionarios del Ministerio de Trabajo, entre directores territoriales, coordinadores de área, inspectores del trabajo, profesionales y auxiliares administrativos fueron formados entre 2013 y 2020.
- Una muestra aleatoria que permitió revisar 135 casos, tanto antes como después del programa de formación, demostró una mejora en cuanto a la aplicación de la garantía del debido proceso según los nuevos procedimientos administrativos. Se pasó del 58 por ciento de los casos que seguían los procedimientos administrativos establecidos antes del proyecto, al 70 por ciento.
- Las prácticas (evaluadas como el componente más eficaz) brindaron la oportunidad de aplicar los nuevos conocimientos y herramientas a casos reales sobre cuestiones prioritarias. Como resultado inmediato, el Ministerio de Trabajo sancionó a cuatro empresas, e investigó a otras 19.

Los inspectores del trabajo que participaron en el programa de formación estuvieron de acuerdo en que la formación y las herramientas de inspección facilitaron la evaluación de cuestiones relacionadas con la libertad sindical, las relaciones de trabajo y los pactos colectivos (paquetes de prestaciones ofrecidos a los trabajadores que en ocasiones se utilizan para desincentivar la afiliación sindical), y que todo ello contribuyó a mejorar la calidad de los informes de las visitas de inspección.

Un inspector observó: «Se trata de infracciones laborales un tanto intangibles o sutiles, por lo que nunca me sentía lo suficientemente seguro como para imponer sanciones. Ahora, por primera vez, he sancionado a los empleadores por promover pactos colectivos y por subcontratar ilegalmente a los trabajadores.»



Desafíos y soluciones

A la dirección del proyecto le preocupaba que la inspección del trabajo no participara en el programa de formación en su totalidad. Por esta razón, los diplomas individuales que certifican la finalización de cada módulo incentivaron a la gran mayoría de los participantes a participar en los cuatro módulos.

Concebida en un principio para los inspectores recién contratados y los que no habían podido asistir a uno o varios de los módulos presenciales, el acceso al aula virtual se amplió posteriormente a cualquier persona que quisiera repetir el curso. Al día de hoy, el aula virtual consta de 45 módulos, y todos están alojados en la Intranet del Ministerio de Trabajo, a la que pueden acceder todos los inspectores y otros funcionarios.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

Los talleres sobre casos representativos brindaron a los participantes la oportunidad de aplicar el conocimiento adquirido y las herramientas a casos reales. La formación también ayudó a afianzar su confianza a través de la tutoría proporcionada por los expertos técnicos. En términos generales, infundió confianza a los inspectores para abordar cuestiones complicadas, como las violaciones de la libertad sindical.

Con objeto de crear una cultura de cumplimiento sólida en todo el sistema de inspección del trabajo, el proyecto invitó a todo el personal de la inspección del trabajo al programa de formación para promover la aplicación generalizada de contenidos y herramientas. Los directores territoriales, los coordinadores de zona, los inspectores del trabajo y los especialistas técnicos participaron en los módulos I a IV y los asistentes administrativos en el módulo IV. Cada uno de los cuatro módulos de formación se reprodujo en ocho regiones del país para garantizar la participación de las 35 oficinas territoriales y las 114 oficinas locales de inspección.

Para facilitar la reproducción y el fortalecimiento de la formación en las oficinas territoriales, cada director recibió una copia electrónica del programa de formación, que incluye todo el material didáctico. Una encuesta de seguimiento en línea reveló que el 86 por ciento de los participantes utilizó los materiales y el 80 por ciento compartió las herramientas con un compañero, lo que demuestra un uso sostenido de las mismas. Varias de ellas están activas y forman parte del Manual del Inspector.

La formación a medida del personal del servicio de inspección del trabajo lo capacita a tal efecto



Intervención del Director de la Oficina nacional de la OIT durante el curso de planificación estratégica para el cumplimiento dirigido a directivos.



¿Qué era necesario cambiar?

Tras una evaluación anterior de la inspección del trabajo llevada a cabo por la OIT, el Gobierno de Filipinas había añadido 372 puestos adicionales de inspectores del trabajo. Si bien supuso una inversión positiva en la capacidad nacional del sistema de inspección del trabajo, los líderes sindicales siguieron criticando tanto la calidad de las inspecciones como los procedimientos adoptados por los inspectores.

En muchos casos se puso de manifiesto que los inspectores del trabajo no conocían a fondo la legislación, en particular las normas específicas del sector. Además, a pesar de que su trabajo implicaba la responsabilidad de preparar, realizar y hacer un seguimiento de las inspecciones, los inspectores del trabajo desempeñaban sobre todo actividades de mediación y conciliación.

Por otro lado los resultados de las inspecciones a menudo no eran adecuados para su presentación ante los tribunales en caso de demanda debido a la falta de pruebas que los justificaran. De hecho, tras una visita de inspección, los inspectores del trabajo se limitaban a anotar las infracciones en un formato de viñetas, sin citar las pruebas.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

Gracias al proyecto *Fomento de la capacidad del servicio de inspección del trabajo de Filipinas* financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos²³, la OIT se asoció con el Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas para mejorar los conocimientos de los inspectores del trabajo en relación con las competencias de ejecución de la inspección, la aplicación de la normativa del trabajo y las técnicas básicas aplicables.

1. Se evaluaron los retos y las necesidades del servicio de inspección del trabajo para personalizar un programa de formación

- Se realizaron varias investigaciones para recopilar la información necesaria. Entre ellas, un análisis de las necesidades de formación llevado a cabo entre los inspectores, debates de grupos de discusión con los responsables de las inspecciones, una revisión de los datos de las inspecciones, una auditoría de los casos de los tribunales de trabajo recurridos y una revisión de la jurisprudencia.
- La evaluación puso de manifiesto que los inspectores (incluidos los más veteranos) tenían un conocimiento limitado de la legislación del trabajo y de las técnicas de inspección.

2. Se contrató a un antiguo funcionario del Departamento de Trabajo y Empleo para dirigir el diseño del programa de formación junto con un grupo de trabajo del Departamento

- El antiguo funcionario tenía una amplia experiencia en la inspección del trabajo, lo que permitió desarrollar y aplicar un programa de formación adecuado, con la colaboración de un director regional superior que estaba familiarizado con los aspectos operativos de la inspección del trabajo.

23 Para más detalles sobre el proyecto, véase: https://www.ilo.org/manila/projects/WCMS_379086/lang--en/index.htm.



- ▶ La Oficina de Condiciones de Trabajo del Departamento de Trabajo y Empleo constituyó un grupo básico de personal técnico integrado por inspectores del trabajo y abogados laboristas, para ayudar en el proceso de redacción de un programa de formación en un entorno en el que el marco legal estaba evolucionando y se estaba a la espera de una nueva normativa.
- ▶ El grupo central apoyó el desarrollo de las actividades de formación (facilitó el trabajo en grupo, revisó las tareas de los participantes, etc.).

3. Se organizó un curso ejecutivo para los directores regionales del Departamento de Trabajo y Empleo

- ▶ Se organizó un curso ejecutivo para todos los directores regionales con el fin de garantizar que pudiesen apoyar a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus tareas.
- ▶ El curso ejecutivo incluyó un repaso de la aplicación de la legislación sobre cuestiones críticas e infracciones, una revisión de la jurisprudencia pertinente y más reciente y debates sobre la aplicación uniforme de los procedimientos de inspección. También abarcó la planificación estratégica para el cumplimiento basada en los datos de las inspecciones y la información sobre el mercado de trabajo, así como conferencias interregionales de casos.

4. Se consolidó, se preparó y se hizo entrega del programa de formación al Departamento de Trabajo y Empleo

- ▶ El material del programa de formación paso a paso, incluidas las guías de las sesiones de formación, las preguntas más frecuentes, todas las presentaciones utilizadas durante el despliegue de la formación y los ejemplos de estudios de casos, se entregaron al Departamento de Trabajo y Empleo.



Resultados principales

- ▶ Un total de 608 inspectores de trabajo recibieron formación sobre la legislación del trabajo aplicable y la obtención de pruebas durante las inspecciones. La formación incluía la redacción de informes de inspección, la realización de investigaciones de accidentes del trabajo y la inspección de las condiciones de trabajo y de vida en los sectores de la pesca, la agricultura y la construcción.
- ▶ Utilizando sobre todo su propio presupuesto, las oficinas regionales del Departamento (para Metro Manila, Luzón, Visayas y Mindanao) formaron a 361 inspectores del trabajo y a otros agentes implicados en la gestión de los casos (por ejemplo, funcionarios de audiencia y abogados). Esto demostró una fuerte apropiación de la impartición de la formación y ayudó a garantizar una comprensión homogénea entre los inspectores y los funcionarios relacionados.
- ▶ Las respuestas de los directores regionales del Departamento, que participaron en una encuesta sobre el proyecto para la evaluación final, calificaron con un 4 sobre 5 las mejoras en los conocimientos y competencias de sus inspectores del trabajo tras la finalización del proyecto. Además, 122 de los 144 inspectores de trabajo que respondieron a la encuesta de satisfacción dijeron que la formación era útil para su trabajo.

Teresita Cucueco, directora de la Oficina de Condiciones de Trabajo del Departamento de Trabajo, señaló «Estamos mejorando el sistema. También estamos mejorando la formación sobre seguridad y salud en el trabajo. Estamos trayendo a los expertos, y la OIT está al frente. Queremos tener un sistema de inspección del trabajo realmente competente que proporcione información actualizada».



Desafíos y soluciones

En el marco del proyecto se colaboró con los funcionarios para fortalecer el enfoque de las inspecciones en la calidad y las pruebas. El debate sobre la jurisprudencia y los fallos recientes de los tribunales sobre casos de normas del trabajo resultantes de las inspecciones se integraron en la formación para generar una apreciación del valor a largo plazo de las inspecciones basadas en pruebas. El posterior compromiso del servicio de inspección del trabajo del Departamento de Trabajo y Empleo con el programa de formación se citó finalmente como uno de los éxitos del proyecto.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

La amplia investigación preparatoria puso de manifiesto el alcance y la naturaleza de los puntos débiles de los conocimientos y las competencias de los inspectores. El proceso de diseño participativo bajo la dirección de un antiguo funcionario del servicio de inspección del trabajo condujo a una respuesta adecuada y aceptable para abordar las deficiencias identificadas.

La adopción de un enfoque del programa de formación basado en competencias y tareas, junto a la combinación de la comprensión de la legislación del trabajo con consideraciones más operativas sobre su aplicación en diversos sectores y situaciones, fue fundamental para garantizar que la formación se tradujera en un cambio real de los conocimientos y las prácticas de los inspectores.

Para mantener la formación iniciada por el proyecto, las oficinas regionales del Departamento también realizaron sesiones mensuales de aprendizaje, continuaron los talleres de armonización entre inspectores del trabajo, funcionarios de audiencia y abogados y compartieron las mejores prácticas de los inspectores.

La formación impartida se incluye ahora en el plan de estudios del servicio de inspección del trabajo y se sigue impartiendo con recursos locales, lo que pone de manifiesto su pertinencia y viabilidad.

El director regional de Metro Manila señaló que la formación revestía una importancia fundamental para la creación de un grupo de trabajo técnico con el cometido de evaluar los casos laborales. En la actualidad, el grupo revisa los informes de inspección y los clasifica según un sistema de categorización de casos creado a través del proyecto y basado en una revisión de los datos de inspección y en una auditoría de los casos.

El poder de convocatoria del diálogo social para promover el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo

Los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de una cultura de cumplimiento en el lugar de trabajo. Como señaló la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, los esfuerzos en este ámbito deberían centrarse, entre otros, en «[...] promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para: fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo».²⁴

²⁴ Extracto de la [Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa](#) adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008

3.

En los proyectos mencionados, la OIT se propuso ampliar el conocimiento de los empleadores y de los trabajadores sobre la necesidad de cumplir la legislación en el lugar de trabajo para garantizar unas condiciones de trabajo decente, y sobre cómo mejorar la productividad. Promovieron el apoyo de los sindicatos a la inspección del trabajo y a la solución de conflictos mediante la presentación de reclamaciones, la representación de los trabajadores y la colaboración con el servicio de inspección del trabajo en las investigaciones. El proyecto también fomentó la participación de las organizaciones de empleadores que imparten formación a las empresas sobre sus responsabilidades legales, así como sobre políticas eficaces para el cumplimiento en el lugar de trabajo. Las buenas prácticas demuestran el papel fundamental que desempeñan los interlocutores sociales para contribuir al estado de derecho, y cómo los mecanismos de diálogo social pueden ayudar a resolver las deficiencias normativas.

La orientación brindada a los trabajadores sobre el uso de las herramientas de la inspección del trabajo fomenta su participación en los procesos de formalización laboral





¿Qué era necesario cambiar?

En Colombia, la violencia durante los años de conflicto se había cobrado la vida de entregados líderes, activistas y miembros sindicales, y había provocado un efecto negativo en la afiliación sindical que, según estimaciones de la OIT, se situaba en torno al 4,6 por ciento en el sector privado en abril de 2016. Durante ese tiempo aumentó considerablemente el recurso a formas legales para encubrir las relaciones de trabajo, lo que incidió todavía más en las dificultades para la afiliación sindical. Las relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas son una práctica que afecta el ejercicio del derecho a la afiliación sindical de los trabajadores y debilita la negociación colectiva.

José Guarín era uno de los 225 trabajadores de una empresa de palma de aceite sometidos durante años a prácticas contrarias a la normativa laboral. Cortador de palma de aceite, informó que «desde 2006, cuando empecé a trabajar, mi contrato era en una cooperativa [con] otras modalidades de subcontratación, donde nunca tuve la oportunidad de afiliarme a un sindicato. Nunca tuve ocasión de hablar de mis prestaciones laborales. No pude hablar de garantías laborales. No había posibilidad alguna de organizarme de manera que pudiera defender mis derechos.»



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

Con la financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, la OIT llevó a cabo una serie de intervenciones a través del proyecto *Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia*²⁵, con objeto de fortalecer la capacidad del gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las instituciones de diálogo social para promover el cumplimiento de las normas del trabajo, en particular las relacionadas con la libertad sindical y la negociación colectiva, incluidos los Convenios de la OIT.

1. Se ampliaron los conocimientos de los trabajadores sobre el recurso ilegal a relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas y a paquetes de prestaciones no negociados colectivamente

- Se elaboró un programa de formación para promover la demanda de protección de los derechos laborales y familiarizar a los trabajadores con las herramientas prácticas diseñadas para los inspectores del trabajo, a fin de ayudarles a formular denuncias bien fundadas y documentadas para presentarlas al Ministerio de Trabajo.
- La formación contribuyó a inculcar la importancia de la exigencia de los derechos laborales y a reducir las denuncias infundadas al Ministerio de Trabajo.

2. Se amplió este enfoque a los estudiantes y a los abogados laboristas, como formador de formadores

- La Universidad Industrial de Santander puso en marcha en 2016 un curso certificado de siete módulos dirigido a estudiantes, abogados laboristas y trabajadores para formarlos como formadores en ocho sectores (público, electricidad, palma de aceite, puertos, flores, azúcar, minas y petróleo) con el objetivo de que se pudiese seguir ofreciendo el curso a través de la formación entre pares.

25 Para más información sobre el proyecto, véase: <https://www.dol.gov/agencias/ilab/promoting-compliance-international-labor-standards>.



3. Se prestó asistencia técnica a los trabajadores y a las organizaciones de trabajadores en la interposición de quejas y en la negociación de acuerdos de formalización laboral con los empleadores

- ▶ Se estableció un programa para promover la formalización del empleo utilizando las herramientas prácticas desarrolladas para los inspectores del trabajo, los trabajadores y los empleadores, en cinco sectores prioritarios (palma de aceite, puertos, azúcar, minas y flores). Este programa ayudó a concientizar sobre la ilegalidad de las relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas y promovió el uso de acuerdos de formalización del empleo²⁶ para corregir estas prácticas.



Resultados principales

- ▶ Un total de 1 151 trabajadores de todo el país recibieron formación a través del Programa para promover la demanda de protección de los derechos laborales.
- ▶ Hasta el 97 por ciento de los participantes en el curso de la Universidad de Santander declaró haber utilizado las herramientas, y el 89 por ciento señaló haberlas reproducido en actividades de formación con trabajadores de sus sectores.
- ▶ Como resultado de estos dos programas de formación (el Programa para Promover la Formalización del Empleo y el Programa para Promover la Demanda de los Derechos Laborales), se presentaron 153 denuncias al Ministerio de Trabajo sobre el uso de relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas (106) y sobre el uso ilegal de paquetes de prestaciones no negociados colectivamente (47). Como resultado, se impusieron sanciones en 11 casos por la aplicación de paquetes de prestaciones o convenios colectivos no negociados colectivamente, como forma de desalentar el ejercicio y/o la afiliación sindical y se establecieron sanciones en cuatro casos por el uso de relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas. También se prepararon y aplicaron ocho planes de intervención para el fomento de la contratación directa de trabajadores.
- ▶ Posteriormente, en el marco del proyecto se desarrollaron módulos especiales de formación dirigidos a los inspectores de trabajo, diseñados para investigar las denuncias, y a los miembros de los sindicatos y los trabajadores se les capacitó sobre el seguimiento efectivo de éstas. Con estas dos iniciativas, el proyecto registró una importante actividad en relación con los casos abiertos. También dio lugar a un cambio de estrategia por parte del Ministerio de Trabajo para imponer sanciones más duras en los casos de infracción por el uso ilegal de paquetes de prestaciones no negociados colectivamente (pactos colectivos).
- ▶ El Programa para Promover la Formalización del Empleo formó a 3 113 trabajadores y empleadores de cinco sectores (palma de aceite, puertos, minas, azúcar y flores), con los siguientes resultados:
 - ▶ Entre el acuerdo inicial de formalización (suscrito en noviembre de 2014) y el más reciente (suscrito en febrero de 2018), más de 2 200 trabajadores accedieron a relaciones de trabajo directas con su empleador en el sector de la palma de aceite. Entre 2012 y 2019 se ha producido un incremento del 600 por ciento en la afiliación sindical en todo el sector de la palma de aceite, donde la tasa es ahora del 12 por ciento.
 - ▶ En el sector portuario, se celebró el primer diálogo social tripartito con los sindicatos, los empleadores y el Ministerio de Trabajo sobre la formalización laboral. Los empleadores portuarios señalaron que la cuestión de las relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas había tensado las relaciones laborales durante más de 20 años y que el programa era la primera oportunidad de adoptar un enfoque tripartito.
 - ▶ En el sector minero, se desarrolló el primer plan nacional para unificar a los cinco sindicatos más representativos del sector, a fin de promover la contratación directa de trabajadores.

26 Colombia aprobó en 2010 una ley para hacer frente a las prácticas de relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas, con multas que pueden superar el millón de dólares de los Estados Unidos. Para promover la aplicación voluntaria de esa ley, el Gobierno aprobó en 2013 otra ley por la cual se crearon los acuerdos de formalización del empleo, que permiten a los empresarios mitigar las sanciones impuestas o evitar la imposición de sanciones si contratan voluntariamente de forma directa a trabajadores que se encuentran en una relación de trabajo ambigua y encubierta.



- Cada uno de los ocho sectores (público, electricidad, palma de aceite, puertos, flores, azúcar, minas y petróleo) elaboró y puso en marcha planes estratégicos de intervención para promover la formalización.

José Guarín, el cortador de palma, se expresó en los siguientes términos «Para mí, la formalización es donde tengo la posibilidad de que los sueños que he tenido durante años empiecen a hacerse realidad. Hoy puedo empezar a trabajar en un proyecto de vida.». Él y otros trabajadores consiguieron contratos directos con la empresa de palma de aceite gracias al acuerdo tripartito suscrito. José Guarín también es presidente de un sindicato de trabajadores subcontratados. «Hoy ya puedo decir que puedo afiliarme a un sindicato y a través de él defender los derechos de cada uno de los trabajadores. Al tener un contrato directo con estabilidad laboral, las cosas cambian».



Desafíos y soluciones

Si el aumento de las demandas laborales por parte de trabajadores y el incremento del número de reclamaciones no va acompañado de una respuesta institucional acorde, la credibilidad de estos esfuerzos puede verse mermada por el aumento de la insatisfacción de las expectativas de los trabajadores. Además, puede crear lagunas en las posibilidades de diálogo y acuerdo tripartito. Para evitar posibles efectos negativos, las actividades deben ir siempre acompañadas de esfuerzos para fortalecer la inspección de trabajo.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

El éxito del programa de formalización del empleo llevó al Ministerio de Trabajo a reconocer la metodología como una estrategia emergente para promover el cumplimiento en el lugar de trabajo, y que permitió abordar el uso de relaciones de trabajo ambiguas y encubiertas en todos los sectores.

El proyecto ayudó a cambiar la actitud de los trabajadores y los empleadores hacia la formalización y contribuyó a reducir el número de quejas infundadas presentadas al Ministerio de Trabajo.

El proyecto continuó la iniciativa con un curso móvil para promover la formalización del empleo en asociación con las confederaciones sindicales, el Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional y los centros de atención laboral, administrados por la Escuela Nacional Sindical.

Además, el Programa para Promover la Formalización del Empleo, fue reproducido en Colombia a través de otro proyecto financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos *SafeYouth@Work*²⁷, especialmente el curso de certificación. Este proyecto se centró en crear condiciones de trabajo seguras y saludables y su vínculo con la promoción de la formalización del empleo. Todo ello llevó a la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) a tomar en consideración la necesidad existente de formación, así como de establecer un programa para mejorar el conocimiento de la formalización del empleo. Fedepalma consideró que constituía un punto de partida para mejorar la productividad, fortalecer las relaciones laborales y cumplir las normas internacionales, como las establecidas en la reciente interpretación de la Mesa Redonda de Aceite de Palma Sostenible (RSPO), encargada de la principal norma para la producción de aceite de palma sostenible.

27 Para más información sobre el proyecto, véase: http://www.oit.org/global/topics/safety-and-health-at-work/program-mes-projects/WCMS_516592/lang--en/index.htm.

Filipinas

Buena práctica 11

Los trabajadores y los empleadores asumen un mayor papel en el fomento del cumplimiento de la legislación a través del diálogo social





¿Qué era necesario cambiar?

El sistema para el cumplimiento en el lugar de trabajo de Filipinas se diseñó para que los trabajadores tuviesen la oportunidad de participar en el proceso de inspección, a fin de que las inspecciones fuesen más transparentes. Según las normas nacionales de inspección, los representantes de los trabajadores y de los empleadores de una empresa debían participar en las conferencias previas a la inspección realizadas por los inspectores, de los que se esperaba que explicasen el proceso de inspección, la independencia y el alcance de sus competencias, y los documentos que se iban a revisar. Los procedimientos establecían los criterios de selección de los representantes de los trabajadores para garantizar su legitimidad e independencia. Una vez que el informe de la inspección estaba disponible, los inspectores del trabajo debían compartir sus conclusiones con ambas partes.

A pesar de estas condiciones institucionales para una participación importante de los interlocutores sociales en la promoción del cumplimiento, los procesos de diálogo social rara vez funcionaban en la práctica. La participación de los sindicatos era imitada durante las inspecciones, funcionaba principalmente a nivel nacional o se concentraba únicamente en los sectores de la industria y los servicios. Pocos interlocutores sociales aplicaban programas para orientar a sus miembros sobre el funcionamiento del proceso de inspección del trabajo y sobre cómo los trabajadores podían hacer uso del proceso para hacer frente a las infracciones en el lugar de trabajo.

Por su parte, la Confederación de Empleadores de Filipinas (ECOP) operaba sobre todo a nivel nacional. Sus miembros eran en su mayoría multinacionales y grandes empresas locales, que representaban sólo un pequeño porcentaje de todas las empresas privadas del país. Esto limitaba la capacidad de la ECOP para participar en los consejos tripartitos regionales y de la industria para debatir una serie de cuestiones, incluido el cumplimiento. La ECOP tampoco ayudaba sistemáticamente a sus miembros en el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo.



¿Qué se hizo en el marco del proyecto?

La OIT, con la financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, colaboró con el Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas para promover la celebración de debates tripartitos sobre cuestiones de cumplimiento a través del proyecto *Fomento de la capacidad del servicio de inspección del trabajo de Filipinas*²⁸. Entre los socios del proyecto se encontraban varios sindicatos y la ECOP²⁹.

1. Se impartió formación a delegados sindicales para gestionar el trabajo de su organización y de los sindicatos asociados en materia de cumplimiento en el lugar de trabajo

- Cientos de representantes nacionales, sectoriales, regionales y locales de organizaciones de trabajadores potenciaron su capacidad para entablar un diálogo social con los empleadores mediante un programa de formación sobre cómo promover el cumplimiento antes, durante y después de las inspecciones.
- En la formación participaron todos los niveles de la estructura sindical para fomentar la diversidad y la inclusión: miembros del comité de jóvenes, miembros del comité de mujeres, organizadores, educadores y asistentes jurídicos. Como personas de contacto, aprendieron a supervisar las campañas y los programas para el cumplimiento en el lugar de trabajo de su organización.
- Se organizaron actividades de seguimiento del desarrollo de capacidades para los sindicatos asociados, haciendo especial hincapié en garantizar una representación equitativa de mujeres y jóvenes a los niveles nacional, regional, sectorial y local, con inclusión de los delegados sindicales.
- Los materiales elaborados abarcaban el proceso de inspección, incluidas las funciones de los trabajadores en el proceso. También se trataron temas técnicos, como la normativa sobre la relación de trabajo, la contratación y subcontratación ilegales, las normas de trabajo generales y las normas de seguridad y salud en el trabajo.

28 Para más información sobre el proyecto, véase: http://www.oit.org/manila/projects/WCMS_379086/lang--en/index.htm.

29 La Confederación de Empleadores es la principal organización nacional de empresas del país que se ocupa especialmente del empleo, las relaciones laborales, el trabajo y las cuestiones sociales relacionadas.



- Se organizaron reuniones periódicas entre todos los sindicatos asociados para consultar las estrategias, compartir información y buenas prácticas y, en última instancia, establecer una práctica o rutina de intercambio.

2. Se impartió formación a los representantes de los empleadores sobre el cumplimiento en el lugar de trabajo

- La formación se dirigió a 30 miembros de la secretaría nacional de la ECOP que se encargan de su programa del servicio de asistencia (*Helpdesk*). Esta plataforma permite a todos los propietarios de empresas de todo el país solicitar asesoramiento de personal capacitado en materia de normas del trabajo, gestión de recursos humanos o relaciones laborales, por teléfono, correo electrónico o redes sociales), así como de sus secciones regionales.
- La formación se centró en el proceso de inspección y en temas técnicos relativos a la relación de trabajo, la contratación y subcontratación ilegales, las normas del trabajo mínimas generales y las normas de seguridad y salud en el trabajo.
- El proyecto cubrió los costos de las actividades de formación, pero las organizaciones también tuvieron que movilizar sus propios recursos para llegar a sus miembros.



Resultados principales

- Más de 30 delegados de los trabajadores recibieron formación como personas de contacto; el 83 por ciento permaneció activo en las campañas para el cumplimiento en el lugar de trabajo en sus respectivos sindicatos, ya fuese en el ámbito de la organización, la educación o la asistencia a afiliados.
- Las puntuaciones obtenidas en las pruebas de formación posteriores al proyecto reflejaron que un total de 109 miembros de la ECOP habían mejorado sus conocimientos sobre el cumplimiento en el lugar de trabajo.
- Cuatro secciones regionales de la ECOP pusieron en marcha programas para el cumplimiento de la legislación del trabajo.

Los miembros de la ECOP del servicio de asistencia (*Helpdesk*) y de las secciones regionales afirmaron que el proyecto mejoró su compromiso con el Gobierno y con las organizaciones de trabajadores en materia de cumplimiento en el lugar de trabajo, como las auditorías de cumplimiento, la creación de capacidades internas y el establecimiento de estructuras y políticas empresariales, especialmente en materia de seguridad y salud en el trabajo.

La labor emprendida con la ECOP en el contexto del proyecto se amplió para incluir una orientación de un día para altos ejecutivos y un curso de dos o tres días para gestores de recursos humanos que combinaba relaciones laborales y recursos humanos. Con el nuevo programa de creación de capacidades apoyado por el proyecto, se amplió la cobertura a nivel regional.



Desafíos y soluciones

Uno de los retos para llevar a cabo esta labor es que en Filipinas los sindicatos están fragmentados. Por consiguiente, el proyecto tuvo que invertir mucho tiempo para llegar a ellos individualmente y fomentar la colaboración entre sindicatos.

Los limitados recursos de la ECOP y la capacidad interna de las secciones regionales fueron las principales limitaciones a la hora de desplegar las actividades del proyecto en las regiones. En respuesta, la ECOP fortaleció su coordinación con otras organizaciones de empleadores, sectoriales o industriales afiliadas, como la Asociación de Exportadores de Filipinas y la Cámara de Comercio e Industria de Filipinas, que atienden principalmente a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas.



¿Por qué se trata de una buena práctica?

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores asociadas mejoraron considerablemente su capacidad para prestar servicios a sus miembros y a los que no lo son, especialmente en lo que respecta al cumplimiento en el lugar de trabajo. Innovaron con diferentes estrategias, por ejemplo maximizando los mecanismos de diálogo social en el lugar de trabajo, el uso de la tecnología para la difusión de la información, la orientación a los trabajadores vulnerables o a partes de la cadena de suministro y el establecimiento de nuevas alianzas.

Al trabajar con muchos sindicatos, el proyecto elevó al máximo su alcance a los trabajadores más vulnerables, como los jóvenes, los trabajadores del sector rural y agrícola y los trabajadores contratados a través de agencias privadas de empleo, que están más expuestos a la violación de sus derechos.



Todos los sindicatos asociados pusieron en marcha programas y campañas para promover el cumplimiento en el lugar de trabajo a través de sus respectivas redes de vigilancia sindical. Los sindicatos también informaron de que habían aprovechado el diálogo social en el lugar de trabajo para garantizar la corrección de las infracciones y mantener el cumplimiento más allá de las visitas de inspección. Esto tuvo lugar en sectores como la manufactura, los servicios, los servicios financieros, las telecomunicaciones, la salud, los hoteles, los restaurantes e incluso la agricultura.

Las reuniones periódicas entre todos los sindicatos asociados fortalecieron la labor emprendida entre los sindicatos, como la creación de un Comité de Inspección del Trabajo en el marco de la Coalición Laboral Nagkaisa, centrado en cuestiones de cumplimiento en el lugar de trabajo.

La ECOP amplió sus programas para el cumplimiento en el lugar de trabajo para las empresas, inclusive las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. El cumplimiento en el lugar de trabajo se utilizó para fortalecer el alcance y los servicios de los afiliados. También ayudó a los miembros en la gestión de los riesgos empresariales y de la cadena de suministro, la responsabilidad social de las empresas, y como estrategia para acceder a nuevos mercados.

Además de las prestaciones de servicios adicionales para sus miembros, la ECOP se mostró más abierta a colaborar con las oficinas regionales del Departamento de Trabajo y Empleo en cuestiones de cumplimiento. También estableció asociaciones con organizaciones de trabajadores en empresas seleccionadas. Estos esfuerzos agudizaron el enfoque de ECOP en el cumplimiento como un área de trabajo constante y de apoyo a los miembros.

Qué hemos aprendido sobre la mejora del cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo

La capacidad ha sido un denominador común en las 11 prácticas presentadas en el presente Compendio. Al fortalecer, enriquecer y modernizar las capacidades de las inspecciones del trabajo y de los interlocutores sociales, los cinco proyectos nacionales incluidos en el Compendio han mejorado los niveles de cumplimiento en el lugar de trabajo, combinando una diversidad de enfoques políticos para superar los déficits de información, abordar los motivos subyacentes del incumplimiento y revertir la débil aplicación de la legislación debida a prácticas de inspección inadecuadas. En cada país, estos proyectos, que sólo se han dirigido a una parte de los lugares de trabajo, han dejado un legado sobre el que se ha fortalecido el cumplimiento, se han garantizado lugares de trabajo más seguros y se ha establecido la formalización y la afiliación sindical en todos los sectores. Por otro lado se ha fomentado un enfoque de colaboración entre las autoridades normativas, que antes tendían a trabajar por su cuenta. Esto, a su vez, ha infundido un sentido de solidaridad para trabajar juntos en interés del bienestar de los trabajadores y del cumplimiento por parte de los empleadores.

Estos proyectos han incorporado prácticas novedosas, como la tutoría de inspectores y de líderes sindicales jóvenes; enfoques no tradicionales, como la formación estratégica en materia de cumplimiento y la formación de jueces en materia de normas internacionales del trabajo; la inclusión de una serie de actores para la puesta en común de recursos con el fin de mejorar el cumplimiento; la introducción del primer curso de seguridad contra incendios; el foro de jueces y abogados para promover el análisis de la jurisprudencia, y la capitalización de la asistencia pedagógica informal (*shadow mentoring*). Todas estas prácticas han contribuido a ampliar las asociaciones entre los actores que tienen un papel activo en la promoción del cumplimiento.

Se han registrado ecos de estrategias utilizadas una y otra vez en otros países (con buenas razones) que se necesitaban urgentemente en estos cinco países: colaboración entre instituciones y organismos; establecimiento de un grupo básico de formadores en entornos con pocos recursos para la formación; certificados de cursos como incentivo para la asistencia a la formación; cursos ejecutivos dirigidos a directores regionales para ayudarles a gestionar de forma más estratégica las actividades de control del cumplimiento de las normas del trabajo, y cursos en línea para la actualización de conocimientos o para llegar a los inspectores de zonas remotas.

Aunque se ha constatado que estos proyectos tienen repercusiones positivas, también es cierto que cada uno de ellos ha terminado con una importante carga de trabajo pendiente. El cumplimiento requiere un cambio de mentalidad, y es un proceso que no puede llevarse a cabo de un día para otro. Algunos de estos proyectos surgieron a raíz de las condiciones exigidas en los acuerdos comerciales, lo que pone de manifiesto el poder que puede ejercer la presión exterior. Pero muchos proyectos también fueron impulsados por la presión interna para promover el trabajo decente.

Cuando el cumplimiento se percibe como algo más que la simple inspección del trabajo, entonces una administración del trabajo fuerte, combinada con empresas socialmente responsables y relaciones de laborales sólidas, puede contribuir eficazmente al desarrollo sostenible.

Mediante la aplicación del modelo estratégico de intervención para el cumplimiento, la OIT seguirá promoviendo intervenciones proactivas, específicas, y adaptadas a cada caso, haciendo participar a los inspectores del trabajo, a otros funcionarios públicos, a los interlocutores sectoriales y a los interlocutores sociales. Enriquecida con estas buenas prácticas, la OIT seguirá utilizando sus herramientas políticas y técnicas en materia de inspección del trabajo y cumplimiento de la legislación del trabajo para idear, redactar y poner en práctica planes para lograr resultados utilizando los recursos y puntos fuertes de cada interlocutor y así elevar al máximo el impacto de las intervenciones.

► Otras lecturas

Mejora del cumplimiento de la legislación del trabajo en Georgia

«Improved Compliance with Labour Laws in Georgia», página web del proyecto de la OIT, disponible en: https://www.ilo.org/labadmin/projects/WCMS_537483/lang--en/index.htm.

«Improved Compliance with Labor Laws in Georgia», página web del proyecto del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, disponible en: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/improved-compliance-labor-laws-georgia>.

«Georgian Trade Unions Strengthen Their Education System», disponible en: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_326929/lang--en/index.htm.

Versión en georgiano del manual de formación, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_627047.pdf.

«Training Judges and Lawyers on How to Use International Labour Standards in Resolving Disputes», vídeo, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=W0Yb2q-norE&feature=youtu.be>.

Fomento de la capacidad del servicio de inspección del trabajo de Filipinas

«Building the Capacity of the Philippines Labour Inspectorate», página web del proyecto de la OIT, disponible en: https://www.ilo.org/manila/projects/WCMS_379086/lang--en/index.htm.

«Building the Capacity of the Philippines Labour Inspectorate», página web del proyecto del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, disponible en: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/building-capacity-philippines-labor-inspectorate>

«Building the Capacity of the Philippines Labour Inspectorate: Final Project Fact Sheet», disponible en: https://www.ilo.org/manila/publications/WCMS_522328/lang--en/index.htm.

«Capacity-Building Workshop on Strategic Compliance in Luzon», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_617256/lang--en/index.htm.

«Capacity-Building Workshop on Strategic Compliance in Visayas Region», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_617258/lang--en/index.htm.

«ECOP helpdesk», disponible en: <https://ecop.org.ph/help-desk/>.

«First Cluster on Labour Laws Compliance System-Management Information System (LLCS-MIS) Enhancements», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_584465/lang--en/index.htm.

«First National Summit on Labour Laws Compliance Systems (LLCS)», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_416429/lang--en/index.htm.

«ILO Supports DOLE Review of Labour Inspection Tools», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_571303/lang--en/index.htm.

«ILO Supports Trade Union Awareness Raising Activities on the Revised Rules on the Labour Laws Compliance System», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_495518/lang--en/index.htm.

«Labour Inspection and Role of Workers in Promotion of Workplace Compliance to Labour Laws and Standards», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_628986/lang--en/index.htm.

«Managing the Inspectorate for Strategic Labour Laws Compliance Executive Course», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_645997/lang--en/index.htm.

«Filipinas: Mejora la inspección del trabajo, aumenta el cumplimiento de la legislación laboral», disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/features/WCMS_617308/lang--es/index.htm.

«Training on Accident Investigation for Labour Inspectors and Regional Managers», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_617265/lang--en/index.htm.

«Training for Labour Inspectors from Luzon and the National Capital Region on Advancing Competencies on Core Labour Inspection Functions», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_628978/lang--en/index.htm.

«Training for Labour Inspectors from Visayas and Mindanao on advancing competencies on core labour inspection functions», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_628981/lang--en/index.htm.

«Workers Capacity Building Programme on Social Dialogue, Monitoring and Compliance of Labour Standards», disponible en: https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_625197/lang--en/index.htm.

Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo para garantizar el cumplimiento de la legislación del trabajo en el sector de la confección de Haití

«Building the Capacities of the Ministry of Social Affairs and Labour to Ensure Labour Law Compliance in the Haitian Apparel Sector», página web de la OIT del proyecto, disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/programmes-projects/WCMS_538855/lang--en/index.htm.

«Building the Capacity of the MAST to Ensure Labor Law Compliance in the Haitian Apparel Sector», página web del Proyecto del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, disponible en: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/building-capacity-mast-ensure-labor-law-compliance-haitian-apparel-sector>.

«Building the Capacities of the Ministry of Social Affairs and Labour to Ensure Labour Law Compliance in the Haitian Apparel Sector 2014–17, Project Results», disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/programmes-projects/WCMS_616139/lang--en/index.htm.

«Improving Safety and Health in Madagascar Lychee and Textile Supply Chains - A Vision Zero Fund project», página web del proyecto de Madagascar, disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/programmes-projects/WCMS_616166/lang--en/index.htm.

«Sustainability of Training Activities for the Labour Inspectorate in Haiti, Joint Results, ILO/MAST and Better Work Haiti», disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/programmes-projects/WCMS_681633/lang--en/index.htm.

«Voyage d'études des Inspecteurs du Travail Haïtiens Auprès de l'inspection du Travail Française en Guadeloupe», disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/programmes-projects/WCMS_562913/lang--fr/index.htm.

Mejora de la seguridad contra incendios y de la seguridad de los edificios en Bangladesh

«Improving Fire and General Building Safety», página web del proyecto de la OIT, disponible en: https://www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Projects/WCMS_341914/lang--en/index.htm.

«Improving Fire & General Building Safety for Bangladesh's Ready-Made Garment Sector», página web del proyecto del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, disponible en : <https://www.dol.gov/agencies/ilab/improving-fire-general-building-safety-bangladeshs-ready-made-garment-sector>.

«Fire Inspectors Course» (Bangladesh-specific), disponible en: <https://www.itcilo.org/courses/fire-inspectors>.

«Global Fire Safety Management Course», disponible en: <https://www.itcilo.org/fr/courses/fire-safety-management>.

«En primera línea de la seguridad contra incendios: lecciones de bomberos de Bangladesh», disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/features/WCMS_465086/lang--es/index.htm.

«Project achievements», disponible en: https://www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Publications/WCMS_556294/lang--en/index.htm.

Remediation Coordination Cell Remediation Kit, disponible en: https://www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Publications/WCMS_645435/lang--en/index.htm.

«The Remediation Coordination Cell for the Bangladesh Garment Industry», vídeo, disponible en: www.youtube.com/watch?v=CnKxL8zMXrU&feature=youtu.be.

Promoción del cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia

«Fase I – Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia», web page de la OIT del proyecto, disponible en: www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_533544/lang--es/index.htm.

«Promoting Compliance with International Labor Standards», página web del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos del proyecto, disponible en: www.dol.gov/agencies/ilab/promoting-compliance-international-labor-standards.

OIT. 2015. Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia (Midterm External Evaluation), disponible en: www.ilo.org/eval/Evaluationreports/WCMS_432255/lang--en/index.htm.

«Programa de Capacitación para el Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo en Colombia», disponible en: www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_491783/lang--es/index.htm.

«Guía Para el Procedimiento Sancionatorio Laboral», disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/genericdocument/wcms_495317.pdf.

«Guía Para la Dosificación de Sanciones, Lima, ILO», disponible en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/genericdocument/wcms_495316.pdf.

«Contratación directa abre nuevos horizontes en el sector palmero de Colombia», disponible en: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/features/colombia/lang--es/index.htm>.

«Programa de Capacitación para Promover la Demanda de Derechos Laborales en Colombia», disponible en: www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_532193/lang--es/index.htm.

«Testimonies from Workers», disponible en: www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/features/colombia/lang--es/index.htm.

«Additional Information on the Labor Inspection Case Management System», disponible en: www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_532188/lang--es/index.htm.

«Subámonos al bus del cambio en beneficio de cumplimiento de las normas laborales: Ministra Clara López», disponible en: www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_485120/lang--es/index.htm.

«Sistema Informático – Ministerio del Trabajo de Colombia», vídeo, disponible en: www.ilo.org/lima/recursos/video/WCMS_485118/lang--es/index.htm.

Servicio de Administración del Trabajo, Inspección
del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo
Departamento de Gobernanza y Tripartismo

Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons, 4
1211 Ginebra 22

Suiza

T: +41 (0) 22 799 6715

F: +41 (0) 22 799 6878

E: labadmin-osh@ilo.org

ISBN 978-92-2-034844-4



9 789220 348444