

# La inspección del trabajo y la economía informal

*La intención de este artículo es describir desde el punto de vista de la práctica la actuación de la inspección del trabajo en el ámbito de la economía informal. A tal efecto, se tomará como punto de partida el concepto de inspección del trabajo y el conjunto de normas cuya vigilancia le está encomendada. En segundo lugar, se explicará la noción de economía informal, las diferentes situaciones en que se encuentran las empresas y los trabajadores de la economía informal y su relación con las normas laborales. A continuación se analizará el ejercicio de las funciones de la inspección del trabajo ante diferentes situaciones de informalidad laboral. Finalmente, a modo de conclusión, se describirán los problemas que presenta la economía informal para la inspección del trabajo y las tendencias observadas.*

---

**José Luis Daza**

Especialista en administración del trabajo  
Departamento de Diálogo Social,  
Legislación y Administración del Trabajo  
OIT

---

La inspección del trabajo es una institución que tiene por misión vigilar el cumplimiento de las normas laborales. Las funciones de inspección del trabajo se insertan en la administración del trabajo, se identifican habitualmente con servicios específicos de los ministerios de trabajo y se personifican en los inspectores del trabajo. La actividad de la inspección del trabajo se ejerce sobre las empresas, entendiéndose como tales a las unidades económicas en que se dan relaciones de trabajo, esto es, donde una persona física o jurídica emplea a otras.

## La inspección del trabajo y las normas laborales

La normativa laboral es amplia y compleja, pues suele estar comprendida en distintos textos jurídicos de diverso contenido, y las funciones de vigilancia de esas normas pueden estar asignadas a un único órgano administrativo o repartidas en distintos órganos del ministerio de trabajo,

pero en algunos casos están repartidas en varios ministerios y agencias especializadas de la administración pública. Estas circunstancias nos conducen a considerar la normativa laboral como un conjunto de normas muy amplias y a examinar la inspección del trabajo como una función y un sistema administrativo y no como un simple órgano de la administración.

La diversidad y dispersión de las normas laborales hace difícil conocerlas en toda su amplitud, ya que consideradas desde un punto de vista amplio comprenden la relación de trabajo, salarios, condiciones de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, seguridad social, empleo y formación profesional. Teniendo en cuenta que cada país organiza a su manera la administración pública, tampoco es fácil a veces hacerse una idea precisa de qué es la inspección del trabajo, qué organismos la componen, cuáles son sus funciones precisas, cuál es su ámbito de actuación, hasta dónde se extienden sus competencias y cuáles son sus poderes.

## Las empresas y los trabajadores de la economía informal

El término «economía informal» es de uso extendido en todos los países, pero en algunos su introducción ha sido muy reciente y no en todos coinciden sus acepciones. Por otro lado, su uso en distintas lenguas puede tener también connotaciones o matices distintos. Ante la pregunta de qué es el sector informal y quiénes son los trabajadores informales, se suelen encontrar respuestas descriptivas de situaciones particulares, amalgamas confusas de situaciones que no siempre tienen características comunes y pocas definiciones.

La Conferencia Internacional del Trabajo señaló en 2002 que «no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente sobre el término 'economía informal', pero se puede decir que éste hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por los sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir, que si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple» (Resolución de la CIT de 2002. Conclusiones, párrafo 3).

Este concepto de economía informal recoge dos situaciones absolutamente distintas:

- En el primer caso, la informalidad viene dada por falta de un referente formal: no hay norma laboral aplicable, luego no hay ni obligaciones que cumplir ni derechos a satisfacer o reclamar.
- En el segundo caso, la informalidad viene dada por no conformarse a un referente legal: hay normas laborales aplicables, pero se incumplen total o parcialmente. No se cumple con las obligaciones o no se reconocen derechos.

Aunque las consecuencias para los trabajadores que se encuentran en ambas situaciones pueden ser equivalentes, su origen también es distinto. En el primer caso, cuando no hay norma aplicable a una situación, la causa está en la falta de previsión legal para esa situación o por exclusión legal expresa. En esta situación se podría hablar realmente de informalidad. La causa que conduce a la segunda situación, el incumplimiento, puede ser la ignorancia, porque no se conozca la mera existencia o el contenido de las normas. Pero puede ser la voluntad de las personas, una conducta deliberada de no cumplir con las normas para eludir costos, sin descartar como reconocía la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 que a veces «la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos». En esta situación se habla en muchos países de ilegalidad.

También hay situaciones que están insuficientemente contempladas por sistemas formales, por ejemplo, donde hay regulación sobre condiciones de trabajo, pero no de seguridad social. Esta situación suele estar causada por el escaso desarrollo de las instituciones de seguridad social y asociada habitualmente a la presunción o evidencia de falta de capacidad contributiva de los sujetos obligados, o de los sujetos objeto de protección. También aquí se podría hablar propiamente de informalidad, al igual que la inversa, donde un colectivo de empresas o trabajadores puede estar incluido en un sistema de seguridad social obligatorio y excluido de la reglamentación sobre condiciones de trabajo.

No todas las formalidades que se ven obligadas a seguir las empresas son de orden laboral y no todos los derechos que reclaman los trabajadores de la economía informal se refieren a derechos laborales o a elementos de protección social. Si las obligaciones se imponen por las leyes y el cumplir con las obligaciones es la esencia de la formalidad, la informalidad sólo puede aparecer de modo negativo, esto es, como no ser o no hacer. Para llegar a un concepto operativo de «informalidad laboral», en el sentido de que sirva como

referencia para la actuación de la administración nacional del trabajo, hay que tener en cuenta el conjunto de las normas laborales de cada país e identificar perfectamente qué tipo de empresas y trabajadores están incluidos o excluidos de su ámbito de aplicación. Aun cuando ilegalidad es opuesta a legalidad y formalidad puede ser sinónimo de legalidad, no siempre ilegalidad puede considerarse equivalente a informalidad.

La diferencia entre informalidad e ilegalidad tiene muchos matices nacionales. El lenguaje es importante y a veces denota la distinta percepción de un fenómeno similar por dos sociedades diferentes. Así, por ejemplo, en los países en desarrollo suele decirse que en el sector informal «no se aplica» la legislación laboral, mientras que en los países desarrollados es más frecuente decir que «no se cumple». En aquellos contextos donde la mayoría de la población vive en marcos tradicionales, en los que las reglas sociales no corresponden con las reglas legales, que son simplemente ignoradas, no suele darse el calificativo de ilegales a las actividades o unidades productivas informales. Al mismo tiempo, en países más desarrollados, actividades que en términos jurídicos son consideradas ilegales por no cumplir determinados requisitos legales o por contravenir alguna norma pueden ser llamadas vulgarmente informales. Los términos que se manejan sobre la economía informal no son siempre los mismos, pero en Europa, cuando se trata del trabajo o del empleo, encontramos frecuentemente las denominaciones de economía no declarada, trabajo sumergido, trabajo clandestino y trabajo no declarado. El término más utilizado para efectos laborales, al menos oficialmente en los documentos de la Unión Europea, es el de trabajo no declarado.

Una de las características principales de las actividades informales en los países desarrollados es su ocultación o clandestinidad. Ocultación cuyo efecto más destacado es la falta de inscripción y pago de las cotizaciones a la seguridad social. A veces las situaciones pasan desapercibidas, siendo invisibles los sujetos afecta-

dos, como en el caso de las empresas que tienen a la mayoría de los trabajadores en situación regular, pero tienen también algunos trabajadores sin declarar o camuflados bajo la apariencia de ser independientes o de pertenecer a otra empresa.

## La inspección del trabajo y la informalidad laboral

### *Actividades en las que en la práctica no se aplican o no se cumplen las leyes*

Sin volver a entrar en el concepto de trabajo no declarado, y teniendo en cuenta el distinto grado de cumplimiento de las normas en cada país, las situaciones en las que se incumplen con mucha frecuencia las normas laborales y de seguridad social se producen en el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, el trabajo rural y en las micro y pequeñas empresas.

**Trabajo doméstico (empleados de hogar).** En este caso, reconocido en todo el mundo como problemático, en el que la presencia femenina es sin lugar a dudas mayoritaria, nos encontramos con unos pocos países donde no existe un marco regulatorio y otros muchos donde existe una regulación laboral especial y un régimen de seguridad social aplicable a los empleados de hogar. La regulación laboral especial implica numerosas excepciones a la legislación general, en materia de salario (posibilidad de computar la alimentación y habitación como parte del salario), de jornada y descansos (horarios de presencia obligatoria, tiempo a disposición, salidas limitadas, cómputo de trabajo nocturno, etc.) y de terminación de la relación laboral (causas amplias e indemnizaciones menores). Los regímenes de seguridad social aplicables suelen tener unas bases de cotización reducidas y menor cobertura de contingencias. La inspección del trabajo ejerce un control limitado, no se hacen declaraciones de establecimiento, por no tener el empleo al servicio de una familia la consideración de actividad empresarial y la fiscalización es difícil, pues los servicios de inspección no suelen tener el poder

legal de entrar en los domicilios privados para efectuar comprobaciones.

**Trabajo a domicilio.** En la mayoría de los países tiene una regulación equivalente a la de cualquier otra relación laboral, salvo en lo que se refiere al tiempo de trabajo y los descansos, ya que no son controlables por el empleador. Por lo que se refiere a la remuneración, es muy frecuente el salario por pieza y se pueden dar casos de pagos por debajo de salario mínimo vigente. También suelen ser aplicables los regímenes generales de seguridad social.

Para la inspección del trabajo es difícil controlar el trabajo a domicilio, ya que en muchos casos se trata de actividades ocultas no declaradas por los empleadores, a veces en connivencia con los trabajadores para eludir cotizaciones e impuestos o encubiertas como contratas o subcontratas. En muchos casos se registra a un solo empleado y trabaja toda la familia, incluso los niños. Los inspectores pueden carecer de autoridad para entrar en el taller situado en un domicilio particular y tienen muy difícil la labor de supervisión, salvo cuando acceden a los listados o contabilidad de las empresas que contratan trabajo a domicilio.

**Trabajo rural.** La normativa general o especial es de difícil aplicación en el trabajo rural. Por un lado, en muchos países en el medio rural puede haber un desconocimiento generalizado de la existencia de normas aplicables o del contenido de dichas normas. A ello contribuye que en muchas zonas del planeta los mayores índices de analfabetismo se dan entre la población rural o se utilizan lenguas distintas de la lengua oficial, en la que están escritas las normas jurídicas. Además, las costumbres ancestrales tienen más fuerza que la legislación. Por otro lado, en el trabajo agrícola hay mucha estacionalidad y temporalidad, lo que lleva a no cumplir con trámites de registro y documentación dominados por procedimientos complejos, largos y hasta costosos que, no hay que olvidar, conducen a la obligación de deducir impuestos y cotizaciones. La seguridad social no siempre tiene desarrollado el sistema de salud con capacidad para prestar asistencia en deter-

minadas regiones, así que los trabajadores no sienten un interés especial por contribuir a un sistema que no ofrece servicios inmediatos o accesibles. Por último, el Estado tampoco suele tener un despliegue administrativo laboral capaz de informar, asistir e inspeccionar en las explotaciones agrícolas, por lo que no se hacen respetar las normas laborales, la reglamentación de seguridad y salud en el trabajo es ignorada y no se detecta la falta de registro de los trabajadores. Es más, se estima que en el sector agrícola es frecuente la utilización de mano de obra infantil.

**Las micro y pequeñas empresas.** En las micro y pequeñas empresas es donde mayor índice de incumplimiento laboral se encuentra en todos los países, a tenor de los informes de las autoridades responsables de la inspección del trabajo. Los incumplimientos empiezan por la falta de declaración o de permisos del establecimiento de la empresa, la falta de documentación obligatoria sobre las relaciones de trabajo y la falta de declaración de los trabajadores a la seguridad social. De incumplimientos formales se pasa a incumplimientos sustanciales, pues no se reconocen derechos de los trabajadores, como el salario mínimo, no se cumplen los reglamentos de seguridad y no se hacen cotizaciones sociales. Los inspectores del trabajo encuentran como primer problema el detectar, localizar e identificar a los titulares de las empresas, seguido de la dificultad para establecer y probar la naturaleza de los contratos o relaciones de los trabajadores. Después viene la comprobación de las condiciones de trabajo y el cumplimiento de las obligaciones del empleador, como el pago efectivo de los salarios mínimos. Cuando un solo servicio de inspección está a cargo de la supervisión de la normativa laboral en su conjunto y dispone de medios, la tarea se simplifica, pero es larga y depende bastante de la colaboración de las autoridades locales y de las denuncias de las irregularidades. Cuando los servicios de inspección son varios, la tarea se hace más difícil y compleja, pues hay que coordinar y movilizar a distintos agentes, aplicando normas y procedimientos distintos

y a través de planes de trabajo cuyas prioridades no siempre coinciden.

### ***Actividades de personas o empresas que no están reguladas por las leyes laborales***

Hay una serie de situaciones que suelen estar fuera del ámbito de aplicación de las leyes laborales en casi todos los países, como son el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar. No obstante, en la mayoría de los países el trabajo por cuenta propia está sujeto a algún tipo de declaración y en los países desarrollados, además, está obligatoriamente incluido en el sistema de seguridad social. Las obligaciones de declaración y cotización recaen sobre el propio trabajador independiente, quién también puede estar obligado a cumplir los reglamentos de seguridad respecto de su propio trabajo. Los trabajadores familiares se suelen equiparar a los trabajadores por cuenta propia, por lo que si unos no tienen regulación, los otros, vinculados a los primeros, tampoco.

En algunos países en desarrollo también están fuera de la regulación el trabajo ocasional y las micro o pequeñas empresas de un número de trabajadores que oscila entre 5 y 10, llegando en pocos casos hasta 20. El tema de los trabajadores ocasionales es más complejo, pues puede suponer un espacio de informalidad en medio de relaciones formales. En algunos casos esta ocasionalidad se admite de forma tan amplia que su duración sería equivalente a la de trabajadores temporales, en unos casos, o a la de trabajadores de temporada, en otros. En ambos casos, los trabajadores ocasionales pueden coexistir en la misma empresa con trabajadores fijos y formales, éstos con derechos plenos y aquellos sin más derecho que el salario y, en el mejor de los casos, con alguna cobertura respecto del riesgo de accidente de trabajo.

En el caso de las micro o pequeñas empresas de un número determinado máximo de trabajadores nos encontramos con relaciones laborales para las que la ley laboral exime de obligaciones al empleador, situa-

ción que se da sobre todo en países de Asia y África oriental. Podemos encontrar tres variantes comunes: la primera, micro y pequeñas empresas sin ninguna regulación laboral aplicable; la segunda, con aplicación de normas sobre condiciones laborales, a veces limitadas al salario y jornada, sin aplicación de normas de seguridad en el trabajo y sin obligaciones en materia de seguridad social, y la tercera, exclusión sólo de las normas de seguridad social.

Donde no hay obligaciones que exigir a un sujeto responsable, la inspección del trabajo apenas tiene campo de actuación. Así, por ejemplo, un inspector del trabajo no podrá inspeccionar las micro y pequeñas empresas excluidas del ámbito de aplicación de las normas laborales y no podrá exigir que se pongan determinadas medidas de seguridad en un proceso productivo o que se entregue a los trabajadores un recibo de salarios. Tampoco podrá obligar a la empresa a inscribir a los trabajadores en un régimen de seguridad social. Las posibles reclamaciones de los trabajadores de las empresas o relaciones excluidas sólo podrán ejercerse según lo establecido por la legislación civil o penal.

En los espacios de informalidad pura, la administración laboral suele abstenerse de cualquier iniciativa o puede ejercer, en el mejor de los casos, una labor informativa encaminada a la prevención de riesgos o una labor promotora de sistemas de previsión voluntaria.

### **Problemas que presenta la economía informal para la inspección del trabajo y tendencias observadas**

El primer problema que se plantea es el conocimiento de las normas y su aplicación a distintos tipos de empresas y de trabajadores. Los inspectores deben conocer exhaustivamente la normativa laboral cuya vigilancia les ha sido encomendada y sobre qué empresas y relaciones de trabajo se aplica. En la actualidad los inspectores del trabajo actúan sobre empresas de muy distinta naturaleza, en sistemas productivos complejos, donde la subcontratación y

la intermediación laboral están muy extendidas, donde existe una gran diversidad de tipos de contratos. La solución radica, por un lado, en la buena selección y en la formación de los inspectores y, por otro, en los medios de la administración dedicados al manejo de información sobre las empresas, para lo cual es necesario disponer de registros y operar bases de datos propias o compartidas con otros entes de la administración pública.

El segundo problema gira en torno a la decisión de intervenir en los casos de incumplimiento de las normas, en los lugares, sectores y empresas en los que existen suficientes indicios de incumplimiento o se producen denuncias. En algunos países no se han tomado las decisiones adecuadas y la permisividad administrativa ha contribuido al crecimiento de la informalidad. La solución depende de decisiones gubernamentales al más alto nivel, apoyadas por los interlocutores sociales y debe definirse por la dirección del sistema de inspección a través de instrucciones claras para los inspectores. Las instrucciones deben establecer los criterios sobre dónde dirigir las inspecciones en función de los recursos disponibles, estableciendo prioridades que integren la atención de las denuncias que se refieren a la falta de registro de las empresas y de declaración de los trabajadores. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las irregularidades se producen en las micro y pequeñas empresas, en muchos países las actuaciones de la inspección se dirigen preferentemente a estas empresas en los sectores de alta movilidad y temporalidad como construcción, hostelería y confección textil, así como al transporte y comercio de todo tipo. En muchos casos se trata simplemente de combinar las visitas programadas con las reactivas para cubrir el mayor espacio posible.

El tercer problema se centra en las propias dificultades de las visitas de inspección, entre las que se encuentran, por ejemplo, la localización de empresas que operan de modo oculto, la identificación de sus titulares, la identificación de los trabajadores no declarados, los medios de comprobación del tiempo que llevan trabajado,

el cálculo de los ingresos devengados y de las cotizaciones de seguridad social debidas, la prueba de los posibles fraudes a las prestaciones sociales que concurren en algunos casos e incluso la connivencia entre empleadores y trabajadores. En muchos casos las empresas tienen a unos trabajadores en situación regular y a otros no declarados. A veces los trabajadores no declarados están en empresas contratistas y subcontratistas, por lo que hay que establecer una cadena de responsabilidades. También pueden encontrarse con trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo o con niños cuya edad hay que verificar. Cuando los inspectores disponen de listados de trabajadores por empresa, a través de las bases de datos de la seguridad social, la difícil tarea de comprobar las irregularidades se hace más sencilla.

Un cuarto problema, bastante polémico, lo constituyen los métodos a utilizar para regularizar las situaciones de incumplimiento constatadas y resarcir los perjuicios, produciendo al mismo tiempo un efecto disuasorio, pero sin poner en peligro el empleo de los trabajadores y la subsistencia de las empresas. El trabajo no declarado puede causar daños a otras empresas, por competencia desleal, al eludir costos, y es evidente que puede causar daños a los trabajadores, perjudicándoles económicamente de manera directa y en sus futuras prestaciones de seguridad social por falta de cotización. Ante el dilema del uso de la advertencia o la sanción, en bastantes países se ha optado por someter a las empresas infractoras a procedimientos de reclamación inmediata de salarios y cotizaciones debidas, acompañados de medidas sancionadoras. Las sanciones se aplican en muchos casos en función del número de trabajadores afectados y del tamaño de la empresa.

En algunos países, la conciencia de la importancia o del aumento del trabajo ilegal en la economía informal ha dado lugar a la creación de estructuras administrativas, sistemas de coordinación interadministrativa, programas o iniciativas dirigidas a combatir la ilegalidad en el trabajo en sus distintas formas. Así, por ejemplo,

en Francia se constituyó en 1997 un dispositivo interministerial para la lucha contra el trabajo ilegal que agrupa en un comité a varios organismos, tiene una comisión nacional, comisiones departamentales y comités operativos. En Italia, con la misma orientación, se creó en el Ministerio de Trabajo un Plan para hacer emerger el trabajo irregular. En la Argentina, donde se han sucedido distintos programas de regularización del trabajo no registrado, en las más de 90.000 empresas inspeccionadas en el año 2005 se detectó un 29 por ciento de trabajadores no registrados. En los Estados Unidos de América, durante muchos años la administración del trabajo federal o de los distintos Estados ha llevado adelante programas y campañas contra las empresas explotadoras, con la intención de garantizar el respeto de las normas sobre las condiciones de trabajo, tales como salarios mínimos y empleo de menores. Algunos sectores, como la industria textil de confección, fueron objeto de campañas de vigilancia debido a la constatación de una abundante mano de obra de inmigrantes clandestinos y de la falta de respeto a las condiciones de trabajo. Como los talleres se integraban en complejas cadenas de subcontratación, se buscó la manera de resolver el problema responsabilizando a los contratistas principales y distribuidores del producto. En varios países europeos en los que una parte importante del trabajo no declarado por las empresas se llevaba a cabo por trabajadores emigran-

tes clandestinos se han organizado campañas de regularización en las que durante un período determinado se estimulaba la declaración de la relación laboral sin sancionar a los empleadores, como en España, donde en 2005 se llegó a registrar en el sistema de seguridad social a más de medio millón de trabajadores extranjeros por este procedimiento.

Un problema de orden distinto es el de las medidas a tomar para promover condiciones de trabajo decentes para los trabajadores de las empresas que no están obligadas a cumplir determinadas normas de trabajo por estar excluidas de su ámbito de aplicación, para los trabajadores cuya relación de trabajo tampoco cuenta con regulación y para los trabajadores independientes. En estos supuestos la inspección del trabajo carece de mandato para actuar, pues su ámbito de influencia está limitado a las empresas sujetas por ley a la normativa laboral. Nos encontramos ante la posibilidad de actividades puramente promocionales en las que no hay ninguna posibilidad de obligar, que pueden ser realizadas por otros servicios de la administración laboral con carácter de recomendación, pero que no tiene que implicar forzosamente a la inspección del trabajo. Los inspectores deberán centrar sus actividades en las empresas en las que tienen competencias y sobre las normas cuya vigilancia les ha sido encomendada, para intentar alcanzar el grado de eficacia y eficiencia que se espera de ellos.