

Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo

David WEIL*

Resumen. *La OIT, en un informe publicado en 2006, puso de relieve los problemas con que tropezaba la inspección del trabajo en los Estados Miembros y propugnó diversas medidas para hacerla más eficaz. El autor sostiene que los organismos de inspección deben ir más allá de las peticiones de aumento del número de inspectores, e idear una estrategia capaz de atender las quejas que les llegan y de planear y seleccionar los objetivos de sus investigaciones. Sólo así lograrán la máxima eficiencia de sus recursos, que son de por sí limitados. Para ello, su labor debe regirse por cuatro principios: establecimiento de prioridades, disuasión, perdurabilidad y actuaciones «sistémicas». En la parte de conclusiones se esbozan los requisitos que debe satisfacer una estrategia de inspección coherente.*

Los gobiernos nacionales se enfrentan a problemas colosales para reglar y fiscalizar las condiciones de trabajo. Es frecuente que sus políticas en materia de seguridad y salud, discriminación y condiciones laborales básicas den cobertura a millones de trabajadores en cientos de miles de centros ubicados en regiones muy alejadas entre sí. Las condiciones varían mucho de unos lugares a otros —incluso dentro de un mismo sector—, y los empleadores suelen tener interés en hacerlas tan poco transparentes como les sea posible. Los sindicatos, aliados tradicionales de los organismos estatales a la hora de orientar y realizar las inspecciones, padecen un acusado declive en muchos países desarrollados y en desarrollo. Además, y ello constituye el reto más arduo, estos organismos han de funcionar con un presupuesto y un personal cada vez más exiguo y en un entorno cada vez más complejo.

* Universidad de Boston. Dirección electrónica: davweil@bu.edu. El autor quiere agradecer los comentarios y sugerencias de varias personas con las que debatió algunas ideas contenidas en este artículo durante su licencia sabática. Entre ellas están Janice Fine, MinWoong Ji, Tom Kochan, Rick Locke, Paul Osterman, Michael Piore, Amanda Pyles y Andrew Schrank, así como los participantes en seminarios celebrados en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y en las universidades de Rutgers y Stanford.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos sólo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

La OIT ha reconocido recientemente la crisis de la inspección del trabajo tanto en el plano nacional como en el internacional. A finales de 2006, pidió a sus Estados Miembros que adoptasen una serie de medidas de refuerzo y modernización de sus organismos de inspección para garantizar el cumplimiento de las directrices fundamentales en la esfera laboral. Con vistas a alcanzar los objetivos de su amplio «Programa de Trabajo Decente», la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración de la OIT señaló que:

La principal cuestión estratégica de carácter global es que la calidad de la gobernanza del mercado de trabajo es un factor fundamental para distinguir si los países tienen éxito o no a la hora de encontrar una trayectoria de desarrollo que conduzca a una reducción perdurable de la pobreza. La mejora de las inspecciones del trabajo y la gestión segura del trabajo, así como la integración de la protección social en el trabajo, conducen a un producto de mejor calidad, a mayor productividad, a una disminución del número de accidentes y a mayor motivación de la fuerza de trabajo (OIT, 2006, pág. 4).

Los problemas de los organismos de inspección, sin embargo, no se limitan a la escasez de inspectores que hagan cumplir las leyes. El hecho de que la tarea de éstos sea ahora mucho más compleja se debe también a los cambios que se han producido en el trabajo, desde el crecimiento del sector informal y el resquebrajamiento de la relación de empleo tradicional hasta el declive de los sindicatos y la aparición de nuevos riesgos en los centros de trabajo. Además, las expectativas y exigencias que pesan sobre el sector público y su consiguiente repercusión sobre el modo de supervisar y dirigir los organismos estatales han intensificado la presión y la vigilancia a las que éstos se ven sometidos.

Aparte de reclamar más recursos, el planteamiento de la OIT encarece la necesidad de mejorar la formación que reciben los inspectores del trabajo, de enriquecer la infraestructura de apoyo a sus actividades y de arbitrar las reformas pertinentes para que los inspectores queden a salvo de las veleidades de la política. Como trataremos de demostrar en el presente artículo, tales medidas son necesarias, pero insuficientes. Creemos que se precisa un planteamiento más estratégico de la inspección, y que ésta debe valorarse con unos criterios distintos de los que suelen aplicarse a los organismos que operan en el mundo del trabajo.

Para abordar este planteamiento empezaremos por analizar las causas por las que hoy es más difícil imponer las normas del trabajo en muchos países. Los cambios ocurridos en el mundo laboral suponen un reto de primer orden y lo encararemos analizando los cuatro principios fundamentales que deberían guiar la labor de la inspección si quiere estar a la altura de la complejidad del entorno en el que funciona. Nos valdremos después de estos criterios para valorar las intervenciones que se realizan en los dos ámbitos principales de la fiscalización del cumplimiento de la ley, a saber: cómo responder a las quejas de los trabajadores y cómo efectuar investigaciones programadas. Es cierto que las investigaciones iniciadas por una queja de los trabajadores llevan a menudo a los inspectores allí donde hay problemas importantes, pero guiarse sólo por las reclamaciones no garantiza que las inspecciones se realicen precisamente en los lugares con más

problemas. Y ello es así porque la frecuencia de las quejas sólo está relacionada de una manera imperfecta con las condiciones reinantes en los lugares de trabajo. Por ello, las investigaciones programadas son un instrumento precioso y que debe regirse por principios estratégicos cuidadosamente fijados. Como creemos que no se suele hacer así muy a menudo, pondremos algunos ejemplos de qué pueden hacer las inspecciones con este fin. Por último, esbozaremos las características fundamentales que debe reunir una estrategia coherente de fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo.

Los retos de la inspección del trabajo

El problema principal al que se enfrentan los organismos de inspección del trabajo proviene de la escasez de recursos. En el estudio al respecto presentado al Consejo de Administración de la OIT en 2006 se decía: «Preocupa en general que los servicios de inspección del trabajo de muchos países no puedan desempeñar sus funciones y cometido. A menudo estos servicios carecen del personal y los equipos necesarios o no reciben una formación y remuneración adecuadas» (OIT, 2006, pág. 4). De las comparaciones entre países se desprende que la cifra de inspectores es irrisoria al lado del tamaño de la población activa mundial. La OIT recomienda que haya un inspector por 10.000 trabajadores en las economías de mercado desarrolladas, uno por 20.000 en las economías en transición y uno por 40.000 en los países menos desarrollados (*ibíd.*).

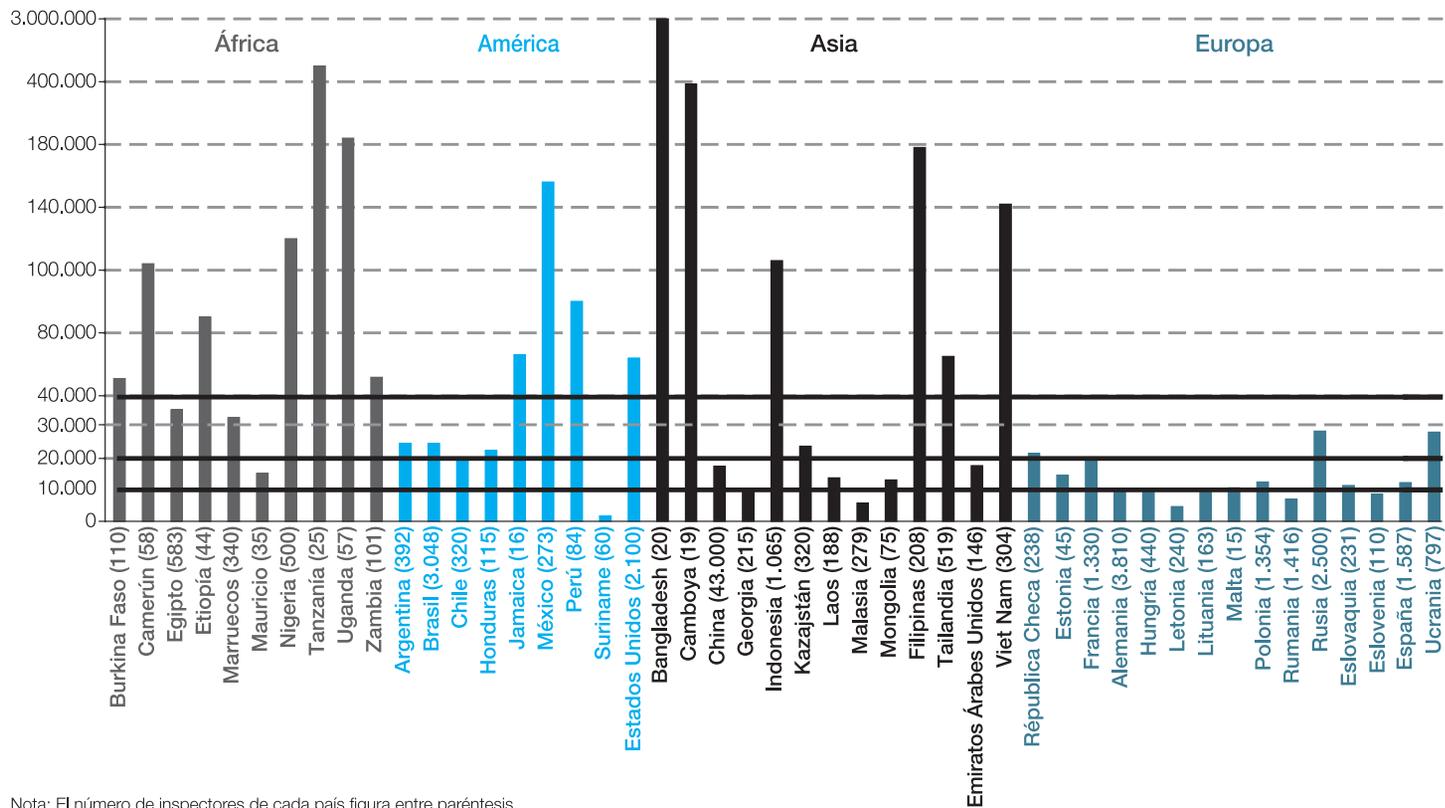
El número de trabajadores por inspector supera estos niveles de referencia en la mayoría de los países (véase el gráfico 1). La cifra de Viet Nam, por ejemplo, es de unos 140.000 trabajadores por inspector (más del triple de la referencia, que se sitúa en 40.000), mientras que la de Filipinas es de más de 180.000. En cuanto a los países desarrollados, los Estados Unidos, con 75.000, desbordan con creces la referencia de 10.000 trabajadores por inspector; la situación de este país, como la de muchos otros, se debe al estancamiento de los fondos destinados a la inspección durante gran parte del último decenio y a que el crecimiento de la población activa y del número de empleadores ha sido continuo durante ese tiempo. El gasto real de los principales organismos federales estadounidenses que operan en el mundo del trabajo es prácticamente el mismo desde hace veinticinco años, mientras que el número de centros de trabajo ha aumentado en un 112 por ciento y el de trabajadores en un 55 por ciento durante el período (Bernhardt y McGrath, 2005, y Weil, 2007)¹.

Las cifras que aparecen en el gráfico 1 (y quizá, sobre todo, la del total de inspectores de cada país, que aparece en la parte inferior) reflejan elocuentemente el problema de recursos al que se enfrentan las inspecciones. Por otra parte, hay complejidades que hacen del número de inspectores tan escaso algo

¹ Por ejemplo, el gasto real en fiscalización de la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo y de la Administración de Seguridad y Salud en las Minas (MSHA), que son los principales organismos oficiales estadounidenses en este ámbito, descendió de 182 millones en 1983 a 172,6 millones en 2007 (cálculos del autor en dólares estadounidenses de 1982-1984, basados en los Presupuestos de la Administración Federal).

Gráfico 1. Razón entre inspectores del trabajo y población activa en 2003-2006

Número de trabajadores por cada inspector



Nota: El número de inspectores de cada país figura entre paréntesis.

Fuente: OIT, 2006, pág. 17. Las cifras se basan en información de la OIT (informes anuales, cuestionarios, información sobre países) de los años 2003-2006.

todavía más preocupante, pues los cambios acaecidos en las condiciones externas que rodean a las empresas han modificado por varias razones la estructura básica de las relaciones de trabajo.

En primer lugar cabe citar el aumento de la subcontratación y de la contratación independiente, el uso de agencias de empleo temporal, el crecimiento del sector «informal» en el mundo en desarrollo y, en general, el resquebrajamiento de la relación básica de trabajo, que era la base en la que se fundaban muchas leyes y normas laborales (Ruckelshaus, 2008). En segundo lugar, el declive de la representación de los sindicatos —que viene ya de antiguo— ha reducido la presencia en los centros de trabajo de unos agentes que desempeñaban una función muy importante en la defensa de la observancia de las normas (véase Weil, 1991 y 2005a)². Al mismo tiempo, el descenso de la afiliación sindical ha debilitado en muchos países la influencia política de los trabajadores y el consiguiente apoyo legislativo a las políticas laborales, así como la capacidad de los sindicatos para desempeñar la función crucial de ayudar a los trabajadores a hacer cumplir los derechos que les reconoce la ley.

En tercer lugar, los cambios registrados en muchos países en la composición y estructura de los sectores económicos han hecho que muchas normas que se concibieron en torno al modelo de las fábricas ya no se adecuen igual de bien a algunos tipos de lugar de trabajo que son hoy muy corrientes, como los centros de atención sanitaria o los locales de comida rápida. Asimismo, las unidades en las que se desarrolla la relación de trabajo suelen ser actualmente más pequeñas y más descentralizadas de las que se contemplan por lo general en la legislación. Por último, la aparición de un sinnúmero de nuevas tecnologías ha dado lugar a nuevos tipos de riesgo laboral, especialmente en lo que concierne a la seguridad y la salud de los trabajadores. Un aspecto muy característico de la oleada actual de cambio tecnológico (y de la organización del trabajo que la acompaña) es que hace más imprecisos los deberes y las obligaciones, lo cual genera diversos problemas que son más difíciles de subsanar con dispositivos mecánicos de prevención o con reformas de la organización del trabajo³.

Como resultado de todo ello, es posible que los planteamientos tradicionales, basados en las inspecciones directas, la vigilancia de los centros de trabajo y las sanciones administrativas, ya no tengan la fuerza suficiente o un alcance lo

² Por ejemplo, la densidad de afiliación sindical en el sector privado descendió entre 1995 y 2004 del 10,4 al 7,9 por ciento en los Estados Unidos; del 22,2 al 18,0 por ciento en el Canadá; del 21,6 al 17,2 por ciento en el Reino Unido; del 45 al 28,2 por ciento (en 2003) en Irlanda; del 25,1 al 16,8 por ciento en Australia, y del 19,8 (1996) al 12,0 por ciento en Nueva Zelanda (véase Boxall y otros, 2007, págs. 208 y 209).

³ Aludimos, entre otros problemas, a la proliferación de riesgos para el aparato músculo esquelético derivados del estrés y los movimientos repetitivos (OIT, 2001). Además, varios estudios sobre la salud pública y la salud en el trabajo han sacado a la luz una serie creciente de riesgos asociados con un nivel relativamente bajo de exposición a una larga lista de productos químicos bien conocidos que se utilizan en los centros de trabajo, así como otros riesgos asociados a los compuestos recientes, los disolventes y otras sustancias (véase, por ejemplo, Cherry, 1999). Estos estudios se ocupan, asimismo, de nuevas tecnologías cuyos posibles riesgos están aún rodeados de una incertidumbre considerable, como las nanotecnologías (véanse, por ejemplo, Nel y otros, 2006; Maynard y otros, 2006, y Schulte y Salamanca-Buentello, 2007).

bastante amplio. Además de aumentar el número de inspectores, la OIT aboga por que se acometan cambios estructurales como centralizar la supervisión de los servicios de inspección y reforzar la colaboración entre las inspecciones de trabajo y otros organismos cuyas funciones están emparentadas (por ejemplo, la policía, las autoridades tributarias y los institutos de derechos humanos). Entre las medidas por las que aboga la OIT está mejorar la cualificación, elección y formación de los inspectores, de modo que estén preparados para desempeñar a plena satisfacción las tareas, cada vez más complicadas, que tienen encomendadas, así como una serie de reformas en los procedimientos de investigación, persecución y sanción con miras a mejorar la eficacia de la inspección (OIT, 2006).

Todos estos pasos son, sin duda, necesarios, pero no bastan para vencer los retos antes mencionados, pues no avanzan lo suficiente hacia la meta estratégica de decidir idóneamente el dónde, el cuándo y el cómo se debe actuar. Los servicios de inspección se enfrentan a exigencias nuevas y cambiantes, y ello obliga a enfocar de manera distinta las inspecciones y la propia fiscalización del cumplimiento de las leyes. Mientras no se cambien las líneas maestras estratégicas no se plantearán acertadamente algunas cuestiones fundamentales sobre la manera de emplear unos recursos muy limitados en las diversas situaciones laborales que son previsibles. Del mismo modo, disponer de más recursos, mejor formación o mejor tecnología de la información tampoco resuelve el problema de cómo garantizar que los servicios de inspección agobiados por las solicitudes logren el mayor rendimiento posible con los instrumentos a su alcance. Para afrontar verdaderamente los problemas de la inspección laboral moderna es preciso considerar desde un punto de vista estratégico el propio sistema de fiscalización.

La tarea ordenadora fundamental y cuatro principios estratégicos de la inspección

La principal tarea ordenadora que incumbe a la inspección del trabajo puede resumirse en mejorar las condiciones laborales de manera sostenida haciendo uso de unos recursos internos limitados⁴. Esto vale igualmente para todos los diferentes modelos nacionales. Por ejemplo, Piore y Schrank (2006 y 2008) describen las diferencias que hay, en cuanto a la ordenación del trabajo, entre el modelo «latino» y los modelos «disuasorios»: mientras estos últimos tratan de modificar el comportamiento de las empresas elevando las sanciones por incumplir la ley, el modelo latino (que, según estos autores, está inspirado en «*l'inspection du travail*» de Francia) permite a los inspectores enfrentarse al problema de la observancia de un modo más flexible: los inspectores ayudan a las empresas a adaptar mejor sus sistemas de trabajo de manera que satisfagan las exigencias de

⁴ Esta idea se deriva del cometido primordial de la inspección del trabajo tal como se enuncia en el artículo 3 del Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo (núm. 81), de 1947: «[...] velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión [...] en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones».

la producción y, al mismo tiempo, subsanen sus carencias en materia de cumplimiento de la ley. Con este planteamiento, la inspección se basa mucho más en la colaboración y se amolda mucho mejor a las circunstancias reales que la del modelo disuasorio. Con todo, ambos sistemas — así como su combinación en sistemas híbridos (Pires, 2008)— pueden y deben valorarse a tenor de su capacidad de conseguir mejoras duraderas en los centros de trabajo partiendo de unos recursos internos limitados.

Así pues, la principal misión de todos los organismos de inspección, con independencia del modelo de actuación que sigan, es hacer operativos esos recursos de la manera más eficaz posible. Cuatro son los principios fundamentales por los que deben guiarse en este empeño.

Fijación de prioridades

Ordenar de peor a mejor los sectores y lugares de trabajo quizá sea el principio más sencillo y directo para gestionar los organismos de inspección en un mundo de recursos exiguos. Esta idea ya aparece, sin duda, en los procedimientos internos de actuación y en los criterios de selección de los objetivos que aplican implícitamente muchas inspecciones, pero debe pasar a ser uno de los elementos esenciales de la planificación. Como habremos de ver, los procedimientos normalizados de clasificación de los centros de trabajo y las reglas empíricas en que se basan los inspectores para seleccionar sus objetivos de vigilancia a menudo no están en sintonía con los problemas reales existentes en dichos lugares. El establecimiento de prioridades cobra especial importancia cuando se une a otros principios fundamentales. Así, por ejemplo, las prioridades han de fijarse teniendo en cuenta tanto la gravedad de los problemas que cabe encontrar en un sector o un centro de trabajo determinados como la probabilidad de que una inspección incida realmente en la conducta (disuasión) o consiga efectos duraderos de mejora de las condiciones laborales (perdurabilidad).

Disuasión

Las evaluaciones que se realizan de los organismos de inspección suelen centrarse en los efectos directos de las inspecciones en los centros de trabajo. Sin embargo, el mayor impacto que pueden producir estas actuaciones es fruto de la disuasión: la amenaza de ser inspeccionado induce cambios en las prácticas de la empresa y en su actitud frente a la ley. La disuasión depende de que la empresa entienda que el posible gasto que le suponga el ser investigada (en la hipótesis más sencilla, la probabilidad de inspección multiplicada por las sanciones asociadas a las transgresiones) sea lo bastante alto como para que prefiera atenerse a lo dispuesto por la ley. De hecho, la disuasión puede amplificar notablemente el efecto potencial de las inspecciones en los centros de trabajo. Pero, al margen de su respaldo al objetivo de hacer más eficaces unos recursos de suyo limitados, la disuasión resuelve algunas otras vertientes del problema de la inspección laboral. Como las relaciones de trabajo son cada vez más complejas, los cuerpos de inspección deben encontrar formas de influir en el comportamiento de empresas que quizá no puedan inspeccionar directamente. Y esto es válido también para

los sectores en los que el empleador medio (o el que plantea los problemas más graves) es mucho más pequeño que el que figura en los modelos de fiscalización tradicionales⁵.

Perdurabilidad

Los inspectores que actúan en los centros de trabajo —al igual que otros funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley— se quejan a menudo de que las empresas reinciden, esto es, del hecho de que un elevado número de los que han incumplido alguna vez la ley tiende a hacerlo de nuevo. La perdurabilidad es la imagen especular de la reincidencia: da una medida de si las intervenciones realizadas en el pasado producen un cumplimiento sostenido de la ley a largo plazo. Es un factor relevante tanto a la hora de estimar el efecto directo de las inspecciones (por ejemplo, ¿consiguió la inspección que el empleador siguiese utilizando andamios con protecciones aun después de terminada la investigación?) como al valorar el impacto de la disuasión (por ejemplo, ¿ha sido realmente la amenaza de inspección un acicate duradero para que las empresas del lugar mejoren los métodos de trabajo de sus centros?). Igual que cuando se enseña sólo con vistas a aprobar un examen, las estrategias de fiscalización son deficientes si hacen que los empleadores se limiten estrictamente a cumplir la letra de las normas en el momento de la inspección. En cambio, podremos decir que tienen unos efectos perdurables si conducen a un cumplimiento duradero y, más en general, a la adopción de medidas acordes con los objetivos estructurales principales, como por ejemplo unos planes internos de seguridad y salud que satisfagan las reglas específicas y, al mismo tiempo, promuevan la prevención en el lugar de trabajo. El hecho de que los riesgos en los centros de trabajo sean cada vez más complejos da una importancia igualmente creciente a este asunto.

Promoción de efectos «sistémicos»

Suele aducirse, como crítica a los sistemas de fiscalización basados en la disuasión, que, al dedicarse sobre todo a sancionar los incumplimientos concretos de la ley, hacen muy difícil subsanar algunos problemas fundamentales que causan las infracciones. Al modelo latino se le objeta por otro lado, entre otras cosas, que el método de concertar un plan de cumplimiento específico para cada empleador conduce a una falta de sistematicidad, lo cual puede, a su vez, debilitar el cumplimiento global de un sector. Ambas críticas, por tanto, plantean la cuestión del «impacto sistémico» de estos modelos. La creciente complejidad de los centros de trabajo obliga a los inspectores a tratar de conseguir efectos en diversos planos: el geográfico, el sectorial y el del mercado de productos. Las prácticas

⁵ Como es obvio, la disuasión es un principio más esencial en los sistemas basados precisamente en ese efecto que en los que siguen el modelo latino. No obstante, también estos últimos han de atender a la repercusión que la labor desarrollada en un determinado centro de trabajo o en una determinada empresa tiene sobre otros empleadores que no han sido investigados directamente por los inspectores. Aunque este tipo de efecto disuasorio puede derivarse de consideraciones menos punitivas (es decir, tal vez sea mejor calificarlo de efecto de «difusión» de la actuación inspectora), sigue siendo conveniente ponerle esta etiqueta en los análisis.

de los empleadores en los establecimientos son fruto de políticas y métodos organizativos más amplios, a menudo impulsados (implícita o explícitamente) por estrategias o presiones de competitividad. Si llegamos a comprender cómo repercuten estos factores más amplios en los planes de ordenación podremos conseguir que la fiscalización del cumplimiento de la ley tenga unos efectos no ya locales o parciales, sino generales.

En realidad, los principios que acabamos de mencionar obligan a enfocar de manera muy distinta dos actividades fundamentales, a saber: cómo atienden los servicios de inspección las quejas de los trabajadores, y cómo diseñan y llevan a cabo los planes de inspecciones programadas. En las dos partes siguientes valoraremos estos dos asuntos a la luz de dichos criterios. En la última parte estudiaremos hasta qué punto es factible la aplicación de estos principios, pues para hacerlo se ha de vencer la resistencia que oponen los sistemas de gestión interna y evaluación externa tradicionales que predominan en los organismos de inspección.

El dilema: ¿las quejas son el mejor modo de promover la ley?

Las inspecciones emprendidas por quejas de los trabajadores constituyen una proporción importante de las actuaciones en la mayoría de los países. Así ocurre en los Estados Unidos, donde, según nuestros cálculos, fueron de ese tipo aproximadamente el 75 por ciento de las inspecciones realizadas por la División de Salarios y Horas de Trabajo del Departamento de Trabajo y el 30 por ciento de las realizadas por la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo en 2007. Pueden tener su origen en quejas anónimas a organismos oficiales o en iniciativas de los sindicatos u otros representantes del personal como, por ejemplo, los comités de seguridad y salud o los centros de trabajadores. Las actuaciones solicitadas por los afectados son cruciales para poner en conocimiento de las autoridades públicas los problemas más inmediatos (especialmente en los ámbitos en que el peligro para los trabajadores es inminente y exige una intervención rápida).

La otra cara de las investigaciones de este tipo es que los organismos que actúan principalmente a raíz de quejas corren el riesgo de limitarse a reaccionar a los sucesos que ocurren en el lugar de trabajo, lo cual tiene varios inconvenientes. En primer lugar, a veces las quejas se presentan mucho después de que comiencen las prácticas que causan el problema (el ejemplo más grave es, sin duda, el de los accidentes mortales). Esperar a que se presente una queja puede retrasar la intervención respecto del momento en el que habría tenido más impacto o habría protegido a un mayor número de trabajadores. En segundo lugar, y aunque la mayoría de las quejas versen sobre problemas reales, no hay nada que demuestre que se refieran a los más urgentes; es decir, puede ocurrir lo mismo que con el «perro no ladrador»: hay problemas que persisten en los centros del trabajo pero que, por una razón u otra, no salen a la luz mediante las quejas. En tercer lugar, las quejas obedecen muchas veces a problemas específicos

de un trabajador en particular y pueden estar o no relacionadas con causas estructurales de más envergadura. Y aunque lo estén, tal vez pase desapercibido que lo que se investiga a raíz de una queja forma parte de un problema estructural mayor; en tal caso, quedará patente su carácter de mera reacción.

¿Las investigaciones emprendidas a raíz de quejas encaran los problemas de fondo?

Como en la mayoría de los organismos de inspección las actuaciones son consecuencia de las quejas recibidas, los investigadores se verán conducidos a los centros de trabajo que necesitan más atención sólo en la medida en que tales quejas reflejen de manera precisa la situación real. Por consiguiente, lo ideal para los inspectores sería poder dar por supuesto: 1) que los trabajadores que se quejan hacen reclamaciones legítimas y que las expresan con exactitud (en otras palabras, que los trabajadores en cuya empresa se cumple la ley no elevan quejas), y 2) que los trabajadores que son víctimas de infracciones de la ley presentan quejas⁶.

Los estudios que hemos realizado sobre las tasas de quejas y los grados de cumplimiento desde el punto de vista de la Ley de Normas Laborales Justas (FLSA) y de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA), que regulan, respectivamente, los salarios mínimos, las horas extraordinarias y el trabajo infantil, por un lado, y la seguridad y la salud, por otro, revelan que sólo hay una coincidencia parcial entre los sectores con tasas de quejas más altas y los sectores con grados de cumplimiento más bajos. En el caso de la primera ley, sólo una empresa de las que figuran entre las diez con más quejas aparece también entre las diez con mayor número de transgresiones de las normas en materia de horas extraordinarias. En el caso de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, las empresas de las que se reciben más quejas se encuentran principalmente en la industria manufacturera y sólo hay dos coincidencias entre las diez empresas con tasas más altas de quejas y las diez que presentan un mayor número de accidentes⁷.

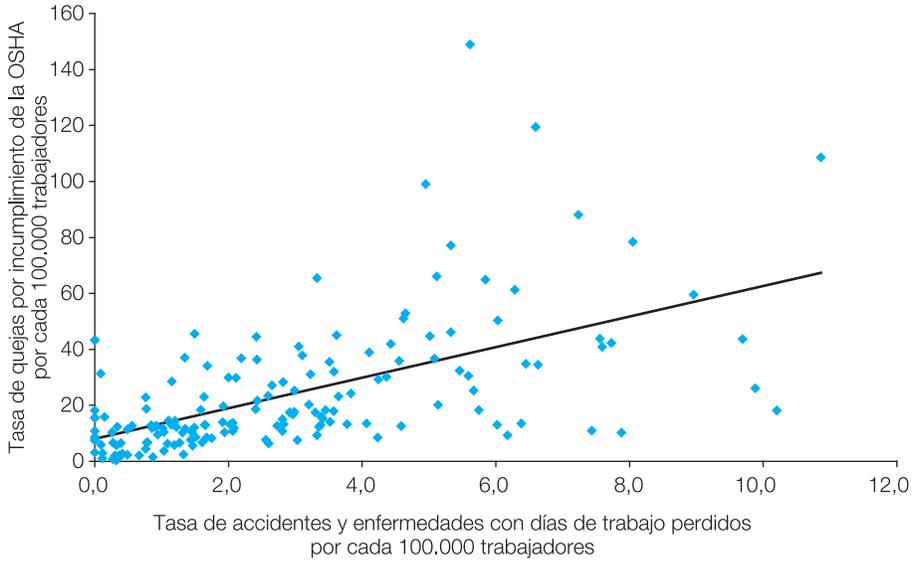
En el gráfico 2 se ilustran los niveles de quejas y de cumplimiento de lo dispuesto en las dos leyes antedichas en todos los sectores. En la imagen superior aparece una correlación bastante alta entre la tasa de accidentes (expresada en número de días de trabajo perdidos) y la tasa de quejas por incumplimiento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. La imagen inferior, que recoge el mismo dato pero respecto de la Ley de Normas Laborales Justas, muestra, en cambio, una correlación muy baja. Así pues, este gráfico 2 indica que la relación entre las

⁶ Este asunto se analiza ampliamente en Weil y Pyles (2006 y 2007). Véanse, asimismo, Ruckelshaus (2008), Estados Unidos (2004) y Yaniv (1994).

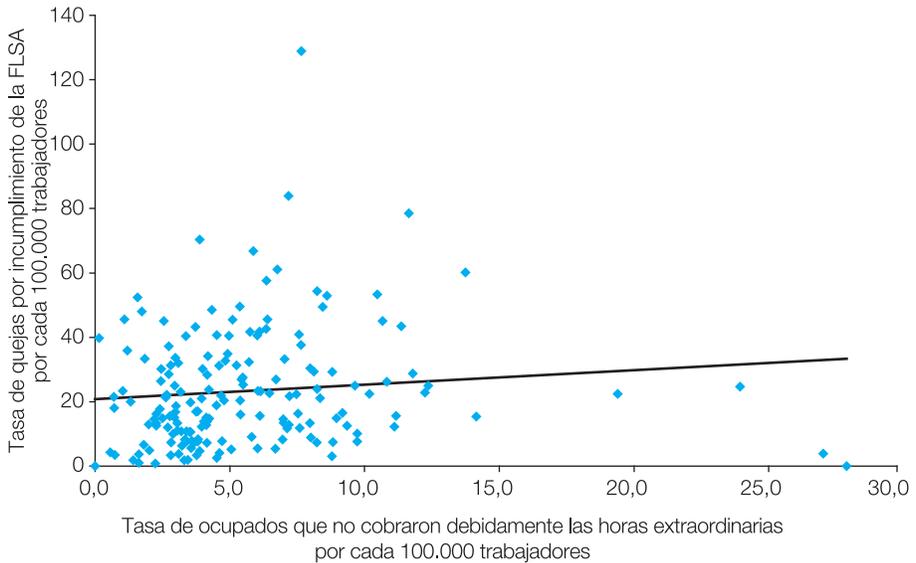
⁷ Hay más coincidencia entre los sectores con los niveles de quejas más bajos y los que tienen buenas condiciones de fondo. Cuatro de los sectores con menos tasas de quejas relativas a la FLSA presentan, asimismo, algunos de los niveles estimados de incumplimiento más bajos. En el caso de la OSHA, cinco de los sectores que presentan los niveles más bajos de quejas tienen también las tasas de accidentes más bajas (banca; servicios de contabilidad y auditoría; empresas de valores bursátiles y futuros; bufetes jurídicos y organizaciones religiosas). Los sectores con menos problemas en términos relativos suelen arrojar tasas de quejas más bajas (véanse Weil y Pyles, 2006 y 2007, y Estados Unidos, 2004).

Gráfico 2. Quejas y cumplimiento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA) y la Ley de Normas Laborales Justas (FLSA) en 2002

Relación entre la tasa de quejas de la OSHA y la tasa de accidentes



Relación entre la tasa de quejas de la FLSA y la tasa de perjudicados en las horas extraordinarias



Fuente: Weil y Pyles, 2007.

tasas de quejas basadas en esta ley y los niveles de cumplimiento subyacentes es muy débil (lo mismo cabe deducir del análisis estadístico más detallado que figura en Weil y Pyles, 2007). Además, aunque en el caso de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo la correlación es mayor y estadísticamente significativa, sigue habiendo un número notable de empresas que presentan una tasa de accidentes elevada pero un nivel de quejas muy reducido (lo cual puede llevar a que los inspectores se ocupen menos de lo debido de estas empresas, en comparación con otras), o bien una tasa de accidentes relativamente baja y, sin embargo, niveles de quejas abultados (lo cual induce un exceso relativo de atención por parte de los inspectores).

Los problemas de una política de fiscalización basada en las quejas se ponen claramente de manifiesto cuando la labor se valora desde el punto de vista de los cuatro principios estratégicos que hemos recomendado para la inspección del trabajo. Dicha valoración queda resumida en la parte superior del cuadro 1.

Fijación de prioridades

Los datos sobre el cumplimiento antes presentados muestran que el sistema basado en las quejas guarda en el mejor de los casos una relación imperfecta con los problemas existentes (Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo) y, en el peor, no se amolda de ninguna manera a la situación reinante en los sectores económicos (Ley de Normas Laborales Justas). En último término, las quejas que se hacen y las investigaciones a las que dan lugar son una expresión tanto de las condiciones laborales existentes como de los factores que influyen en la capacidad que tiene el trabajador de reclamar.

Los organismos han tratado de mejorar la gestión de las quejas, pero a menudo lo han hecho más para evitar una sobrecarga de asuntos (lo cual es un objetivo encomiable) que para resolver el problema de las prioridades. Hasta 1996, por ejemplo, la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo respondía a casi todas las quejas ordenando una inspección al lugar de trabajo correspondiente⁸. Como es natural, así consumía una cantidad muy importante de recursos de personal, lo cual terminó por aumentar considerablemente el tiempo que transcurría entre la queja y la inspección; a comienzos de 1996, y en vista de que el retraso acumulado era cada vez mayor, las quejas empezaron a estudiarse para ver si denunciaban o no infracciones o peligros graves. Si el caso se consideraba grave, los inspectores procedían a efectuar una investigación en el lugar de trabajo (centrándose en la infracción o el riesgo en cuestión); si no se consideraba grave, se optaba por indagar el asunto por teléfono o fax con el empleador⁹.

⁸ Este procedimiento fue uno de los resultados del Proyecto de Mejora del Proceso de Queja, que formaba parte de la iniciativa «Reinventar el gobierno» del vicepresidente Albert Al Gore.

⁹ Un sistema similar es el que emplea la División de Salarios y Horas de Trabajo estadounidense para determinar si los nuevos casos que entran deben investigarse o despacharse en «conciliaciones» telefónicas destinadas a resolver un problema de cumplimiento de una norma concreta (Weil y Pyles, 2006).

Cuadro 1. Valoración de las inspecciones efectuadas a raíz de una queja y de las inspecciones programadas

| Tipo de inspección | Fijación de prioridades | Disuasión | Perdurabilidad | Efectos «sistémicos» |
|--|--|---|--|--|
| Por queja | | | | |
| Planteamiento tradicional | <i>Dentro del sector e intersectorial:</i> resultado mediano. Depende de la relación entre la probabilidad de inspección y la situación general del sector. | Resultado pequeño o nulo. La información sobre la inspección sólo suele llegar al empleador. | Resultado mediano, que depende del grado de seguimiento y de las sanciones en caso de infracción continuada. | Resultado mediano, pues sólo hay efectos «sistémicos» si las inspecciones son reforzadas por otras intervenciones u entidades. |
| Programadas | | | | |
| Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo Sector de la construcción | <i>Intersectorial:</i> resultados buenos, pues la construcción tiene tasas de accidentes bastante altas y muchos trabajadores. Dentro del sector, resultados medianos, pues se da más importancia al tamaño de la obra que a los riesgos. | Resultado mediano, pues la selección de objetivos deja a una franja de empleadores casi al margen de las inspecciones; los demás no dan importancia a las inspecciones. | Resultado mediano: los grandes contratistas no toman las decisiones de cumplimiento en función de las inspecciones. | Resultado mediano: el factor clave para modificar la tasa de accidentes es la gestión global del proyecto y las actitudes del propietario, el promotor y el cliente final. |
| División de Salarios y Horas de Trabajo Ramo de las prendas de vestir | <i>Intersectorial:</i> resultados buenos en un ramo con muchos trabajadores con salario bajo y altas tasas de infracción. Dentro del ramo, prioridades bien fijadas y encauzadas cada vez más a los contratistas poco cumplidores. | Buen resultado, pues el riesgo de embargo de mercancías fomenta de manera general el cumplimiento de la ley. | Resultado bueno. Al centrarse en los fabricantes, la inspección incita a éstos a mantener la vigilancia en los niveles inferiores. | Resultado bueno, pues los subcontratistas incumplidores se ven obligados a salir del ramo y se promueve un cumplimiento mejor de los subcontratistas que llegan a él. |

De esta manera, el sistema orientaba sus recursos a los problemas más apremiantes y podían resolverse con rapidez los demás casos. Evidentemente, para que este sistema sea eficaz es necesario que la clasificación inicial de las quejas entrantes en peligrosas y no peligrosas sea acertada. Ahora bien, aunque lo sea, no está garantizado que las quejas (independientemente de su gravedad) reflejen con exactitud la situación real, los problemas reales: es posible que sigan quedando olvidados lugares de trabajo en los que las quejas encuentran obstáculos para salir a la luz. Y, del mismo modo, tampoco está garantizado que el perfil de quejas obtenido represente fielmente la gravedad relativa de los problemas en unos y otros sectores.

Disuasión

Las percepciones desempeñan un papel clave en la disuasión: el cambio de conducta se produce cuando el empleador siente la posibilidad de ser investigado y sopesa las consecuencias que puede acarrearle el incumplimiento de la normativa. Algunos estudios experimentales indican que, en ciertos casos, las empresas son muy sensibles a la amenaza de la fiscalización, mientras que otras veces lo son en medida mucho menor de lo previsible (Weil, 1996 y 2001). Por su naturaleza intrínseca, las investigaciones basadas en quejas no envían señales disuasorias suficientemente claras en este sentido, sobre todo porque se suelen centrar en la resolución de un problema particular, y no en dar a conocer su propósito disciplinario a otras empresas, ramos económicos y zonas. La reacción característica de establecer prioridades para atenuar la sobrecarga de casos no hace sino agravar el inconveniente mencionado. Sin embargo, no tiene por qué ser así: como veremos más adelante, si las quejas se atienden dentro de un marco estratégico general, es posible aumentar el efecto disuasorio allí donde sea especialmente necesario.

Perdurabilidad

El que las inspecciones basadas en quejas modifiquen o no el comportamiento del empleador —más allá del problema o el momento particulares de la actuación—, y la medida en que lo hagan, depende de la calidad y el alcance de ésta. Por lo general, sólo tendrá efectos ligeros y transitorios (es decir, poca perdurabilidad) cuando se limite a resolver problemas muy concretos. La perdurabilidad depende, en gran parte, del buen juicio y la capacidad que tengan los inspectores para dilucidar si un problema se está revelando verdaderamente en toda su amplitud o si, por el contrario, es sólo la punta de un iceberg, y ello tanto en la fase de la selección de casos como en el lugar de trabajo si la queja desemboca en una inspección. Una de las consecuencias de la reducción de muchos cuerpos de inspectores es, precisamente, la pérdida de este tipo de experiencia, que, además, es muy difícil de reconstruir en una nueva generación de inspectores y con menos recursos. Sin embargo, los resultados de la inspección del trabajo también dependen, una vez más, de que los métodos de atención de las quejas estén bien integrados en planes estratégicos de mayor recorrido.

Promoción de efectos «sistémicos»

Como ocurría en el caso de la disuasión, las investigaciones basadas en quejas arrojan un rendimiento muy pobre en este aspecto por su naturaleza intrínsecamente reactiva. Los estudios sobre el comportamiento de los inspectores revelan que algunos de ellos se sirven de diversas reglas empíricas para localizar patrones de incumplimiento amplios cuando comprueban que las quejas se repiten; también hay indicios de que los inspectores se fijan realmente en el número de quejas para captar los patrones generales (Lofgren, 1989, y Piore y Schrank, 2008). Sin embargo, según otros autores, lo que impide que se asienten métodos de carácter más «sistémico» para resolver los problemas concretos son los procedimientos normalizados y los métodos poco funcionales que aplican los organismos (Bardach y Kagan, 1982; Ayers y Braithwaite, 1992, y Sparrow, 2000). Por lo general, la bibliografía especializada subraya que para dirigir los procesos basados en quejas hacia un modelo de efectos más «sistémicos» lo que hace falta es la voluntad de hacerlo¹⁰.

Un planteamiento estratégico en materia de quejas

Suprimir los obstáculos que impiden presentar quejas

En los Estados Unidos, muchas políticas federales y estatales en el ámbito del trabajo dependen de que las quejas de los trabajadores desencadenen la actividad fiscalizadora. Pues bien, la propia naturaleza de las reclamaciones impide desde el comienzo que muchos trabajadores ejerzan este derecho, por lo cual el nivel de quejas es bastante modesto; sin embargo, como ya hemos dicho, el silencio no debe confundirse con el cumplimiento (Weil y Pyles, 2006).

Por esta razón, el papel decisivo que desempeñan los sindicatos como vigilantes del cumplimiento de las leyes laborales ha de tenerse en cuenta en los debates más generales sobre la reforma del derecho del trabajo. En realidad, el asunto de la representación de los trabajadores se pasa por alto con frecuencia cuando se analiza este tema (Weil, 2005a, y Erikson y Graham, 2005). Ahora bien, teniendo en cuenta que en la mayoría de las empresas de muchos países no hay presencia sindical, en el diseño de la estrategia de la inspección también debe darse cabida a los representantes de terceras partes que contribuyen o pueden contribuir de un modo muy importante a que los trabajadores ejerzan sus derechos. Ejemplo de ello son los cada vez más numerosos «centros de trabajadores» y organizaciones de defensa de sus derechos surgidos a menudo al calor de las agrupaciones y comunidades de inmigrantes. En su estudio pionero sobre el crecimiento y el cometido de los centros de trabajadores en los Estados Unidos, Fine (2006) pone de manifiesto el papel decisivo que desempeñan las organizaciones

¹⁰ En su muy citada obra, Bardach y Kagan (1982) se muestran pesimistas sobre las posibilidades que tienen los organismos supervisores de todo género de superar los obstáculos con que se tropieza para instituir lo que cabe llamar «un planteamiento más estratégico». Sparrow es, en cambio, más optimista sobre la viabilidad de modificar los métodos organizativos de los organismos para mejorar sus actuaciones con arreglo a varios principios estratégicos.

de este tipo en el ejercicio de los derechos laborales. También Osterman (2006) y Heckscher y Carré (2006) ofrecen ejemplos de nuevas instituciones que, a través de la educación, la representación y el establecimiento de redes, cumplen una función significativa en este ámbito. Y en el mismo sentido trabajan las organizaciones que actúan en el ámbito jurídico —defensores sin ánimo de lucro y asociaciones de demandantes— y que son cada vez más importantes (Ruckelshaus, 2008). Un conjunto más fuerte de agentes de estos tipos podría ser sin duda muy beneficioso en las empresas y establecimientos cuyas condiciones quizás no sean las peores, pero en los que las quejas no ven la luz porque los perjudicados tienen la condición de inmigrantes, por la falta de información sobre los derechos laborales o por el temor a las represalias.

Es evidente que avanzar por ese camino podría suponer que a unos organismos de inspección ya de por sí sobrecargados les cayeran encima más investigaciones. Por lo tanto, la estrategia relativa a las quejas debe prever que la inspección trabaje codo con codo con los sindicatos y los grupos de terceras partes para instaurar unos mecanismos más dinámicos. Esta colaboración tendría que empezar por un análisis de los límites de recursos que deben aceptar los organismos y las agrupaciones e instituciones antes mencionadas, y seguir con la búsqueda de un consenso amplio sobre las prioridades en el doble plano de la empresa y el sector. Además, en una estrategia idónea de gestión de las quejas se deben aprovechar de manera creativa los puntos fuertes y las capacidades de las distintas instituciones para afrontar los problemas laborales. Esto significa que es necesario basarse en los convenios colectivos (donde los haya) para garantizar el cumplimiento; colaborar con los centros de trabajadores u otras agrupaciones similares para establecer lazos eficaces en los lugares en que estas instituciones estén presentes y confiar en la acción estatal de fiscalización allí donde no haya organizaciones que puedan desempeñar este papel. Con esto no queremos quitar importancia a las tensiones y la desconfianza que a veces existen entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales cuando persiguen objetivos no del todo homogéneos, ni a las fricciones que surgen entre los sindicatos y las nuevas instituciones del mundo del trabajo (véanse Fine, 2007, y, sobre este último tema, Heckscher y Carré, 2006).

Una nueva manera de atender las quejas

Los organismos de inspección deben responder a las quejas de un modo más estratégico. Para ello no sólo deben tener en cuenta la prioridad relativa de cada una de las quejas recibidas (mediante la criba que suelen hacer hoy en día los organismos competentes), sino integrar todas ellas dentro del conjunto de problemas a que hacen frente. Y un modo de hacerlo a nivel sectorial es clasificar los distintos centros de trabajo según dos de los criterios antes mencionados: la probabilidad de que se produzcan nuevas reclamaciones (estimada por la tasa de quejas del pasado) y el nivel de cumplimiento del ramo correspondiente. Ambos criterios se pueden representar en una matriz de dos por dos como la que aparece en el cuadro 2. Los distintos ramos se sitúan en un lugar o en otro de la matriz dependiendo de si sus niveles respectivos de quejas y de cumplimiento están por

Cuadro 2. Planteamiento estratégico en la atención de las quejas, visto con el ejemplo de las normas del trabajo

| | Incumplimiento alto | Incumplimiento bajo |
|--|--|---|
| Tasa de quejas alta | <p><i>Cuadrante 1</i> Muchas quejas Muchas infracciones</p> <p><i>Ejemplos:</i> Bares y restaurantes Hoteles y moteles Gasolineras Conserjes y bedeles Construcción</p> | <p><i>Cuadrante 3</i> Muchas quejas Pocas infracciones</p> <p><i>Ejemplos:</i> Aparcamientos y lavado de automóviles Entidades de crédito Tiendas de muebles</p> |
| Tasa de quejas baja | <p><i>Cuadrante 2</i> Pocas quejas Muchas infracciones</p> <p><i>Ejemplos:</i> Hospitales Tiendas de comestibles Grandes almacenes Banca Servicios sociales</p> | <p><i>Cuadrante 4</i> Pocas quejas Pocas infracciones</p> <p><i>Ejemplos:</i> Fabricantes de productos cárnicos Salones de belleza y peluquerías Farmacias</p> |
| Fuente: Valoración del autor basada en las tasas de quejas y de cumplimiento de la Ley de Normas Laborales Justas (véanse los pormenores en Weil y Pyles, 2006). | | |

encima o por debajo del promedio (el primero se mide con un indicador como la tasa de quejas por cada equis trabajadores ocupados en el ramo y el segundo con un indicador de las condiciones reinantes en el mismo, por ejemplo, el número de infracciones de las normas laborales —o el número de accidentes— por trabajador).

Las quejas que surgen en los ramos de los cuadrantes 1 y 4 suelen guiar a los inspectores en la dirección acertada: los del cuadrante 1 poseen un nivel de quejas superior al promedio, así como una tasa de infracciones (accidentes) superior, por lo que los inspectores hacen bien en dedicarles más tiempo. En cambio, los ramos del cuadrante 4 puntúan por debajo del promedio tanto en normas laborales como en salud y seguridad, por lo que no recibirán tanta atención por parte de los inspectores, lo cual es deseable toda vez que esos sectores plantean pocos problemas (al menos en comparación con otros). Ahora bien, si un número significativo de centros de trabajo queda situado en los otros dos cuadrantes, las políticas de inspección basadas en el número de quejas tenderán a investigar menos de lo necesario a los ramos problemáticos (cuadrante 2) o bien a investigar en exceso a los que son relativamente más cumplidores de la ley (cuadrante 3).

En un planteamiento estratégico del asunto se tendría en cuenta cuál es el cuadrante al que pertenece la queja para decidir cómo actuar, es decir, cuánto

tiempo y cuántos recursos se le asignarán. Así, por ejemplo, un inspector tal vez deba dedicar menos recursos (quizás usando sólo la vía telefónica) a las quejas de los cuadrantes 3 y 4, dado que sabe cuáles son las condiciones imperantes en dichos ramos. Del mismo modo, tendría que ser especialmente sensible a las quejas provenientes del cuadrante 2 y, quizás, realizar una inspección más exhaustiva de lo que suele ser normal en esos casos. Asimismo, dados los problemas de cumplimiento que plantean los cuadrantes 1 y 2, los investigadores deberían vincular las actuaciones realizadas en ellos a iniciativas sectoriales o geográficas de más largo alcance destinadas a amplificar la disuasión y los efectos «sistémicos» por medio de inspecciones programadas. Ello supone coordinar debidamente todos los instrumentos de que disponen los servicios de inspección —investigaciones a raíz de quejas, investigaciones programadas, actividades de formación y extensión sectorial, etc.— para aplicarlos en los ámbitos prioritarios.

El planteamiento que hemos ilustrado en el cuadro 2 también podría aplicarse (en función de los datos disponibles) dentro de un ramo, sector o zona. Por ejemplo, podría confeccionarse una lista de lugares de un determinado sector o zona geográfica según sus características (ubicación, tamaño, situación sindical o relación con otras entidades empresariales más grandes) para ordenarlos después en función de su tasa de quejas y su nivel de cumplimiento subyacente. Una vez hecho esto, las quejas recibidas podrían ordenarse según el grado de preferencia de un modo similar al ya descrito. Asimismo, las grandes categorías sectoriales, como por ejemplo la construcción, podrían dividirse en sus ramos principales (construcción residencial, autopistas, pequeños edificios comerciales, rehabilitación, etc.) y ordenarse en cuadrantes.

En definitiva, hemos visto que las investigaciones de las quejas se pueden gestionar de un modo que promueva su potencial con arreglo a los cuatro principios de la «inspección estratégica». Pero también hemos insistido en que las investigaciones discrecionales —es decir, las actuaciones no desencadenadas por una queja— son importantes para los objetivos globales de los organismos. Tal es la cuestión que abordaremos a continuación.

Poner las investigaciones programadas al servicio de la estrategia de inspección

Los cuatro principios de la «inspección estratégica» también nos sirven para valorar los diferentes modos de realizar investigaciones programadas. En términos generales, los organismos estadounidenses sólo suelen alcanzar un buen resultado en una o dos de las cuatro vertientes.

Fijación de prioridades

Los organismos de inspección del trabajo suelen tener establecidos sus propios sistemas para elegir las empresas en las que realizar su labor. En el ámbito de la seguridad y la salud se emplea con este fin, por lo general, la tasa de accidentes; en otras esferas de las normas del trabajo, sin embargo, el establecimiento de

prioridades es menos común porque es más difícil encontrar indicadores análogos a éste. Un criterio usado a veces en los Estados Unidos es el de centrarse en los ramos con una proporción alta de trabajadores de salarios bajos. Durante los últimos años, la División de Salarios y Horas de Trabajo ha adoptado instrumentos de medida más refinados, sirviéndose de las encuestas de hogares para determinar el nivel de cumplimiento de los diversos ramos y ordenarlos después en función de la frecuencia de las infracciones, su gravedad y el número absoluto de trabajadores afectados.

También hay algunos métodos para fijar las prioridades dentro de un mismo ramo. El más extendido se basa en el tamaño de las empresas, por lo que las firmas grandes de un ramo suelen ser inspeccionadas con una frecuencia desproporcionada. Aunque esto no deja de tener una cierta lógica (después de todo, ahí es donde están los trabajadores), hay suficientes indicios fidedignos de que las empresas grandes suelen tener un grado de cumplimiento superior a la media del conjunto de empleadores (en cuanto a la seguridad y la salud, véase, por ejemplo, Mendeloff y otros, 2006).

Disuasión

Aunque en los debates sobre las maneras de hacer cumplir la ley se menciona a menudo la disuasión, los organismos de inspección rara vez tienen en cuenta explícitamente este concepto al diseñar sus estrategias o hacer evaluaciones programáticas. Esto se debe en parte a que la disuasión es muy difícil de medir, puesto que no es directamente observable (en realidad, lo que se valora es: ¿qué habría hecho este empleador si no se hubiese inspeccionado a otros como él?). Por otro lado, los efectos de disuasión tienen que ver también con las percepciones de los empleadores y, por tanto, dependen de la medida en que los inspectores compaginen deliberadamente sus estrategias de investigación con actividades que modifiquen las opiniones de los directivos de empresa sobre la probabilidad y las consecuencias de ser inspeccionados.

Perdurabilidad

Por lo general, las inspecciones programadas van más lejos que las desencadenadas por quejas. En este sentido, la mayoría de las investigaciones sobre la legislación del trabajo programadas en los Estados Unidos son «completas»: se revisan los registros de nóminas de varios años, se entrevista a numerosos empleados, se invierte una importante cantidad de tiempo... Del mismo modo, la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene una larga tradición de realizar investigaciones exhaustivas cuando hace inspecciones programadas. Sin embargo, este tipo de inspección suele ser objeto de críticas tanto internas como externas por sus pobres resultados en comparación con las investigaciones que son producto de quejas. Desde cierto punto de vista, ello no es nada sorprendente: como su origen no es un problema concreto, el inspector carece de una pista de entrada que le oriente por lo menos en las primeras averiguaciones. En definitiva, si se entienden como algo puntual (en el sentido de que, por ejemplo, la inspección de un asunto determinado ahora implica que no será indagado el año que viene), en

vez de considerar que forman parte de un empeño permanente por mejorar el cumplimiento, las investigaciones programadas, al igual que la disuasión, pueden dar muy pocos frutos perdurables.

Actuaciones «sistémicas»

La atención de los inspectores tiende a centrarse en los lugares de trabajo tomados individualmente. Incluso cuando se realza el valor del establecimiento de prioridades en tanto que principio estratégico, en la práctica se suele utilizar como instrumento para seleccionar determinados empleadores o centros de trabajo. Del mismo modo, las actuaciones de carácter sectorial — que son muy frecuentes — siguen traducéndose a menudo en inspecciones de una serie de lugares de trabajo concretos. Esto puede tener algún tipo de efecto disuasorio, pero no conduce de por sí a cambios profundos en el sector. Ejemplo de ello son las dificultades que muchos países están teniendo para mejorar las condiciones laborales de ciertos sectores problemáticos. Un buen ejemplo es el sector agrícola: a pesar de que se han desplegado repetidos esfuerzos del más alto nivel y seriedad para atajar problemas como el trabajo infantil y la exposición de los trabajadores a plaguicidas, éstos vuelven a aparecer rápidamente una vez que cesa la presión (es decir, los efectos no son perdurables). Las intervenciones no consiguen influir en la conducta de las empresas de una manera duradera.

Podemos ilustrar aún mejor las dificultades de aplicación de los principios de la «inspección estratégica» contrastando dos sistemas de investigación programada, uno que satisface los criterios anteriormente mencionados y otro que no. En la parte inferior del cuadro 1 se resume la valoración de los dos casos siguientes según los cuatro principios citados.

Ejemplo 1: investigaciones programadas en la construcción

Siempre hay millones de obras de construcción realizándose a la vez. En los Estados Unidos, la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene unos 1.100 inspectores federales que dedican alrededor de un 40 por ciento de su tiempo a supervisar las condiciones de seguridad y salud del sector de la construcción. Dado el reducido número de inspectores, el organismo arrostra grandes dificultades para escoger los objetivos que debe inspeccionar, pero esta tarea sigue siendo decisiva para su cometido, a saber, mejorar la salud y seguridad en los centros de trabajo.

Se supone que la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo debe concentrar sus recursos en las obras grandes, ya que hay en ellas numerosos trabajadores expuestos a los riesgos más graves. Sin embargo, al disponer de poca información sobre el ritmo de la actividad constructiva en una zona determinada y sobre las condiciones de seguridad y salud de las empresas concretas, trazar un calendario de inspecciones sigue siendo un problema de primer orden. Las quejas de los trabajadores y las investigaciones remitidas pueden dar alguna pista

sobre los riesgos existentes en los centros de trabajo en el momento, pero, por las razones ya expuestas, dicha información no es sistemática. Las inspecciones desencadenadas por un accidente mortal o grave pueden proporcionar información sobre problemas de fondo que deberían investigarse, pero esta información no suele emplearse con tal propósito.

Cuando se creó la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo a principios del decenio de 1970, sus delegaciones de zona empleaban diversos métodos, oficiales y extraoficiales, para seleccionar los objetivos de las inspecciones: desde las quejas de los trabajadores hasta la información obtenida de los organismos que expedían las licencias de obra o se encargaban de otros trámites, pasando por lo que sabían sus propios funcionarios sobre las obras que iban a empezarse. Todos esos métodos fueron sustituidos por el sistema de selección de objetivos que se elaboró a raíz de una sentencia dictada en 1977 por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, la del caso Marshall contra Barlow's Inc. (429 U.S. 1347, 97 S. Ct. 776). En ella, el alto tribunal ordenaba a la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo que estableciese un procedimiento objetivo y documentado para seleccionar los objetivos de sus inspecciones. Concretamente, debía demostrar que la criba de los centros de trabajo en los que se harían las investigaciones programadas se realizaba con «criterios definidos y neutrales» que impedían comportamientos arbitrarios o abusivos por parte de sus funcionarios. Aunque la noción de «criterios definidos y neutrales» es compleja, la idea que se quería transmitir es que todos los establecimientos pertenecientes a un mismo universo de empleadores previamente acotado habían de tener las mismas probabilidades de ser inspeccionados. En consecuencia, la delimitación del «universo de empleadores pertinente» se convierte en una fase crucial del sistema de selección.

El procedimiento de selección resultante se basa en los datos de las licencias de obra junto con una serie de modelos estadísticos que sirven para predecir la fecha de inicio y la duración estimada de cada plan de construcción con el fin de cartografiar el mapa de los que están activos en la zona correspondiente a cada delegación del organismo. Del conjunto de obras de cada delegación se extrae después una lista aleatoria, y son los contratistas y subcontratistas de las obras incluidas en esa lista los que han de inspeccionarse durante el mes en curso (o durante el siguiente si no ha habido tiempo para hacerlo). De este modo, los empleadores (contratistas y subcontratistas) son identificados a partir del calendario de obras en curso y previstas. Así, la singularidad del sector de la construcción ha hecho que este procedimiento de selección se aleje no poco del modelo de «lugar de trabajo fijo y empleador fijo» que utiliza generalmente la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo.

A primera vista parece que este sistema proporciona a dicho organismo una muestra razonablemente representativa de los centros de trabajo activos y que, por tanto, cumple los criterios antes mencionados. Sin embargo, en la práctica no satisface algunos de los requisitos esenciales para el buen funcionamiento de la inspección del trabajo. Los resultados de este sistema aparecen resumidos en la franja central del cuadro 1.

En primer lugar, los datos sobre la fecha de inicio de las obras proceden de una fuente que cubre principalmente los proyectos públicos y privados de gran envergadura (de presupuesto superior a un millón de dólares estadounidenses), por lo que una parte importante de las obras de menor tamaño nunca llega a entrar en el sistema de selección. De ahí que en la muestra del organismo haya una proporción excesiva de contratistas principales, lo cual tiene la ventaja de que las investigaciones se encauzan hacia los lugares que tienen más trabajadores (si bien los grandes contratistas suelen cumplir mejor las normas de seguridad que los pequeños). De hecho, esta representación excesiva de las grandes empresas se opone al principio que debe guiar la fijación de prioridades, pues, al partir del presupuesto de las obras para elegir los lugares de trabajo, en vez de emplear datos relativos a los riesgos, es posible que el organismo esté ocupándose sistemáticamente del extremo equivocado del espectro, no del que presenta los problemas de seguridad y salud más graves.

Hay un segundo problema que está relacionado con el primero: los grandes contratistas suelen disponer ya de planes y procedimientos de seguridad y salud que son difíciles de cambiar. Su grado de observancia de las normas en esta esfera no se modifica mucho cuando se inspeccionan varios de sus centros o uno de ellos repetidas veces. Algunos estudios sobre este asunto indican, por ejemplo, que un contratista tipo suele comenzar sus obras con un grado de cumplimiento elevado (el 74 por ciento en la primera inspección) y que esta situación varía poco por muchas inspecciones que se le hagan después (Weil, 2001 y 2004). Aun cuando se inspeccionara ocho veces el mismo lugar de trabajo, sólo subía al 80,5 por ciento. La mejora era un poco mayor cuando las inspecciones se distribuían entre varias de sus obras en marcha: el cumplimiento previsible en cualquiera de ellas pasaba del 61 por ciento en la primera inspección al 76,6 por ciento en la octava¹¹. Cuando el objetivo son, sobre todo, los grandes contratistas, que tienen formas de proceder ya asentadas, el efecto disuasorio del sistema es, por consiguiente, bastante modesto.

Un tercer problema surge de que el sistema se fija más en el contratista que en la obra. En general, la estrategia de investigación de la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo está centrada en el empleador. Sin embargo, los hechos relevantes para la seguridad y la salud en la construcción —y sobre todo los problemas importantes que pueda haber— suelen derivarse de factores que pertenecen al plan de la obra, como por ejemplo la gestión de ésta, los plazos fijados, el grado de coordinación de los distintos grupos de trabajo y los seguros del plan. Al encauzar la vigilancia hacia el contratista (el empleador), apenas se inducen cambios en la gestión del plan en su conjunto; por ejemplo, una modificación del calendario de trabajo quizá redunde en una reducción sustancial de los

¹¹ Estas averiguaciones proceden de un estudio nuestro sobre los efectos de la inspección estadounidense en las condiciones de salud y seguridad de los grandes contratistas. Sirviéndonos de un panel de datos sobre la labor realizada por el organismo con los 2.060 mayores contratistas estadounidenses de 1987 a 1993, comprobamos que éstos suelen presentar mejores niveles de cumplimiento de las normas de seguridad y salud que otras partes del sector que son mucho menos vigiladas (Weil, 2001 y 2004).

accidentes mortales. Tampoco se aprovechan factores potencialmente estructurales relacionados con el tipo de proyecto, como el hecho de que las obras de construcción de edificios públicos tengan que adjudicarse mediante procedimientos oficiales y, por lo general, transparentes, a diferencia del sistema por el que se rige la elección de los contratistas en los planes privados. Por poner otro ejemplo, es posible que el promotor de un casino presione para acortar los plazos de la obra (y, por tanto, se toleren más riesgos para los trabajadores) debido a los beneficios considerables que le esperan cuando esté terminada, mientras que la situación es distinta si se construye un hospital o un establecimiento farmacéutico privados, en los que unos criterios de calidad muy estrictos pueden redundar en una mejor coordinación y unas condiciones de trabajo más seguras. De hecho, según dos estudios recientes (Schriver, 2003, y Weil, 2004), hay una importante correlación entre el uso final del edificio y la incidencia de riesgos para la seguridad y la salud. Como consecuencia de todo ello, en definitiva, el sistema de fiscalización que aplica la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector de la construcción no logra generar efectos estructurales, ni tampoco produce los efectos positivos y perdurables que podrían lograrse adoptando otras medidas de seguridad en las obras.

El procedimiento de selección de objetivos que se elaboró a raíz de la sentencia Marshall contra Barlow's Inc., y que estaba sesgado hacia los grandes centros de trabajo, tenía sentido durante los primeros decenios de funcionamiento de la inspección, porque entonces, en un mundo de incumplimiento generalizado y de normas de seguridad y salud recién promulgadas, era razonable tratar de reconducir hacia la observancia al mayor número posible de contratistas. Los estudios realizados sobre los efectos de las inspecciones de la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo en este primer período muestran que las recomendaciones de los agentes son muy respetadas y, por tanto, confirma la racionalidad de aquel planteamiento centrado en los grandes contratistas (Bartel y Thomas, 1985; Scholz y Gray, 1990; Gray y Mendeloff, 2005; Gray y Jones, 1991, y Weil, 1996)¹². Sin embargo, una vez transcurridos treinta y cinco años, el criterio del tamaño ya no contribuye a alcanzar los objetivos de la «inspección estratégica».

Ejemplo 2: aprovechar las características propias del ramo de la confección

Un método ideado recientemente por la División de Salarios y Horas de Trabajo estadounidense nos brinda un buen ejemplo de aprovechamiento eficaz de las investigaciones programadas. Es una iniciativa en la que se aúnan muchos de los elementos de la estrategia progresiva que hemos mencionado anteriormente

¹² Ringen (1999) resume acertadamente el principal problema con el que tropieza la inspección en el sector de la construcción: «Hay cierta contradicción entre la neutralidad y la eficacia de las inspecciones medida por el número de infracciones y sanciones. Las inspecciones programadas con antelación, basadas en una selección aleatoria de los objetivos, tendrán menos efecto revulsivo que las no programadas, que obedecen a una queja» (págs. iii y iv).

para promover el cumplimiento de las normas básicas del trabajo en el ramo de la confección.

Las características fundamentales de los mercados de productos y de mano de obra en este ramo pueden hacernos esperar unas tasas de incumplimiento de la normativa laboral bastante altas. La producción está fragmentada en empresas de diferentes tipos que se ocupan, respectivamente, del diseño, el corte, el cosido y el planchado y empaquetado de las prendas. Hay competencia entre los contratistas por el precosido o preensamblaje de partes cortadas en un mercado en el que resulta difícil diferenciar las tareas (por ejemplo, el cosido y el ensamblaje). A su vez, los contratistas que se dedican al cosido compiten en un mercado conocido por su elevado número de empresas pequeñas, la facilidad de entrada al ramo, las escasas posibilidades de diferenciar el producto y la competencia enconada de precios. Como para los contratistas del cosido los costos del trabajo son, con mucho, el componente más importante de sus costos totales, se ven inducidos a cerrar unos acuerdos a corto plazo con los intermediarios y fabricantes que no serían viables económicamente si tuvieran que atenerse a las leyes sobre salarios y horas de trabajo. En consecuencia, el incumplimiento de la normativa laboral es un problema general de los numerosos contratistas y subcontratistas que ensamblan artículos de confección. Aproximadamente la mitad de los contratistas que había en Los Ángeles en 1998 y una tercera parte de los que operaban en Nueva York en 1999 incumplían las leyes de salarios mínimos.

Históricamente, la labor fiscalizadora en este ramo se ha realizado sobre todo en ese nivel de contratistas y subcontratistas. Para fomentar el cumplimiento se empleaban sobre todo las inspecciones directas y la disuasión basada en la imposición de sanciones administrativas a los contratistas que infringían repetidas veces la normativa¹³. Ello desembocó en un juego del ratón y el gato, que parecía interminable, entre la División de Salarios y Horas de Trabajo y los pequeños contratistas: las medidas para erradicar las condiciones laborales abusivas quedaban frustradas una y otra vez por la constante aparición y desaparición de empresas debido a la dura competencia reinante en el sector o a actuaciones deliberadas cuyo único objetivo era evadir las sanciones por las infracciones pasadas.

Este modelo de ordenación se modificó notablemente a mediados de los años noventa, en parte a causa de la metamorfosis que se operó en el ramo de la confección debido a la aparición de nuevas formas de venta al por menor flexible (ideadas en primer lugar por Wal-Mart) que aprovechan la tecnología de la in-

¹³ El remedio básico dispuesto en la Ley de Normas Laborales Justas es el pago de los atrasos a los trabajadores indebidamente remunerados: los que cobran un salario inferior al mínimo obligatorio o no cobran la retribución debida por las horas extraordinarias (las que exceden del máximo estipulado de 40 horas semanales). A los que infringen la ley por vez primera se les exige únicamente que paguen lo que debían haber pagado en su día, y sólo se imponen sanciones administrativas a quienes, según inspecciones ulteriores, persisten en incumplir las disposiciones sobre salarios mínimos. No obstante, hay algunas características del sistema de inspección por las cuales las sanciones a los infractores primerizos son a veces más onerosas que las cantidades que éstos hubieran debido abonar en su día (Lott y Roberts, 1989).

formación para recoger datos en tiempo real que advierten a las empresas de los cambios de gustos de los consumidores. Este tipo de comercialización liviana y ajustada a la demanda libera a los minoristas de la necesidad de acumular grandes existencias de cada vez más productos distintos, por lo que reduce sus riesgos de agotamiento de productos y de bajadas de precios, así como sus costos de inventario. A su vez, los proveedores de las prendas tienen que operar ahora con una capacidad de reacción mucho mayor y asumir muchos más riesgos que antes. Han de reponerlas muchas veces en una misma temporada de ventas y, a veces, los comercios les exigen que lo hagan en un plazo de sólo tres días. La más mínima interrupción de este reabastecimiento semanal por parte de los suministradores se convierte en un problema grave, que puede llevar a los minoristas a reclamar indemnizaciones, cancelar pedidos e, incluso, dejar de trabajar con los proveedores que no sean fiables (Abernathy y otros, 1999). Esta importancia cada vez mayor del tiempo puede convertirse en un instrumento en manos de la inspección del trabajo.

La División de Salarios y Horas de Trabajo, que es responsable del cumplimiento de la normativa de salarios mínimos y horas extraordinarias, dio un giro radical a su política de fiscalización en 1996: empezó a dirigir sus inspecciones a los fabricantes de la cadena de suministro, en vez de a los pequeños contratistas de manera individual. Invocando una disposición olvidada mucho tiempo de la Ley de Normas Laborales Justas, el apartado *a*) del artículo 15 (la cláusula del «*hot cargo*», traducido a veces por «mercancía prohibida»), empezó a embargar todos los bienes que se hubiesen fabricado transgrediendo la ley antedicha. Aunque ello tuvo poca repercusión en la cadena de suministro tradicional del ramo, en la que eran moneda corriente la acumulación de grandes existencias en manos de los minoristas y los retrasos en los envíos, hoy la invocación de esta cláusula puede incrementar los costos para los minoristas y sus fabricantes de los envíos y contratos «perdidos» (dados los cortos plazos de entrega de los primeros). Ello se debe a que las sanciones por infringir la Ley de Normas Laborales Justas pueden superar rápidamente en cuantía los costos de los salarios atrasados y de otras sanciones administrativas.

En la nueva política de la División de Salarios y Horas de Trabajo se utiliza la cláusula de la «mercancía prohibida» para persuadir a los fabricantes de que intensifiquen su vigilancia supeditando la liberación de la mercancía embargada a que se comprometan a imponer un plan de cumplimiento a sus subcontratistas. De hecho, los fabricantes tienen que acceder a firmar dos tipos de acuerdo: uno con el Departamento de Trabajo y otro con sus subcontratistas (véanse Estados Unidos, 1998a y 1999). En dichos acuerdos se estipulan los elementos fundamentales de un sistema de vigilancia que debe mantener en funcionamiento el propio fabricante¹⁴.

¹⁴ Estos acuerdos, sin embargo, son voluntarios para el fabricante y se negocian, por tanto, entre el gobierno y él o su intermediario. Los conceptos que empleamos aquí se han tomado del acuerdo tipo del Departamento de Trabajo estadounidense (véase Estados Unidos, 1998b).

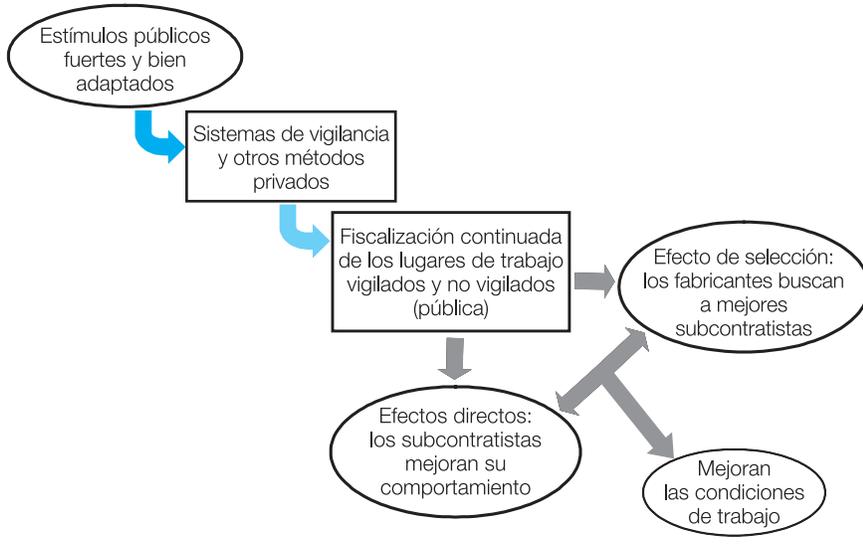
Los análisis estadísticos que se han realizado sobre los efectos de estos acuerdos de vigilancia demuestran que han conseguido mejorar de manera notable el cumplimiento de la legislación de salarios mínimos por parte de los contratistas del sur de California (Weil, 2005b) y de la ciudad de Nueva York (Weil y Mallo, 2007)¹⁵. La vigilancia estricta por parte del contratista lleva consigo una reducción del incumplimiento de la legislación de salarios mínimos nada menos que en 17 infracciones por cada 100 trabajadores, y de la magnitud de las infracciones en un promedio de 4,85 dólares estadounidenses por trabajador y semana. Todo ello supone reducir la tasa de incumplimiento mucho más de lo conseguido en este ramo con las medidas tradicionales.

Esta iniciativa en el ramo de la confección de prendas de vestir ha logrado un resultado muy esperanzador en los cuatro principios de la estrategia de inspección progresiva que hemos explicado (véase un resumen en el cuadro 1). Lo obtiene en cuanto a la fijación de prioridades en todos los sectores y dentro de los sectores, en el sentido de que se centra en un ramo que durante mucho tiempo ha sido uno de los más problemáticos de los Estados Unidos respecto del cumplimiento de las normas del trabajo y, además, en el estrato en donde esos problemas son más acuciantes (los contratistas). Sin embargo, en lugar de caer en el interminable juego del ratón y el gato característico durante tantos años de la labor de la inspección en el ramo, se centra en los tramos más altos de la cadena de suministro —los fabricantes—, de modo que incita a las empresas a exigir una observancia mayor a los subcontratistas. Así, la estrategia de emplear las atribuciones estatales de sanción (el embargo) para fomentar dispositivos de vigilancia en las empresas privadas encierra una capacidad de disuasión muy poderosa que, a su vez, sienta las bases para una mejora perdurable del grado de cumplimiento de las leyes del trabajo.

Los resultados alcanzados por Los Ángeles en 1998-2000 y, sobre todo, los de Nueva York en 1999-2001 son indicativos de una mejora del cumplimiento en todo el sistema (Weil y Mallo, 2007). Es más, gracias a los acicates para que los fabricantes busquen socios con los que el riesgo de embargo sea menor, parece que se ha elevado el nivel medio de cumplimiento de los nuevos contratistas que entran en el ramo. Ello se ilustra en el gráfico 3, que representa tanto los efectos «sistémicos» logrados por la influencia directa de la vigilancia como el «efecto de selección» que fortalece los acicates para que los fabricantes se asocien con los subcontratistas más cumplidores de la ley. Weil y Mallo (*ibid.*) han demostrado que este último factor consiguió elevar por encima del promedio el grado de cumplimiento de los nuevos contratistas (aquellos con menos de dos años de an-

¹⁵ Estos análisis fueron posibles gracias a otra innovación de la División de Salarios y Horas de Trabajo. Para calibrar los efectos de la nueva estrategia, este organismo efectuó, a partir de las inspecciones, un seguimiento aleatorio de los contratistas que operaban en los principales mercados de prendas de vestir. Su finalidad era estimar los efectos geográficos de las iniciativas de un modo que no era posible con los registros administrativos, los cuales sólo detectan en parte la repercusión de las iniciativas. Posteriormente, la División de Salarios y Horas de Trabajo estableció, asimismo, nuevas referencias de resultados a partir de las encuestas aleatorias.

Gráfico 3. Efectos de las actuaciones destinadas a imponer la normativa laboral en el ramo de la confección de prendas de vestir



tividad en la confección). Dada la elevada tasa de rotación de empresas que hay en este ramo, ello confirma un progreso sistemático a lo largo del tiempo.

Conclusiones acerca de la estrategia de inspección coherente

Tanto los centros de trabajo como los empleadores presentan una enorme variedad en cuanto a su tamaño y carácter y a los factores que condicionan sus actividades. Una inspección del trabajo que trate de alcanzar el objetivo de la OIT de «velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión» debe entender ante todo, para elaborar sus políticas y utilizar sus recursos acertadamente, cómo le afectan las características propias de las empresas y sectores.

Una política de «inspección estratégica» basada en los principios que hemos expuesto en las partes anteriores ha de contar con cinco elementos fundamentales. En primer lugar, debe cartografiarse cuidadosamente el terreno objeto de la labor ordenadora para así localizar los problemas más importantes, en especial aquellos que pueden ser afrontados por los organismos públicos. En segundo lugar, es necesario que la inspección trabaje codo con codo con terceras partes que son cruciales (sindicatos, entidades defensoras de causas sociales y otros agentes del mercado laboral) y cuyas actuaciones en los planos sectorial y de la empresa son un complemento natural de la labor estatal. En tercer lugar, la inspección del trabajo debe reajustar su modo de atender las quejas de manera

que, sin dejar de prestar atención a los problemas que le plantea tal o cual trabajador, consiga aprovechar de un modo dinámico sus investigaciones para alcanzar objetivos de mayor envergadura y no quedar relegada en un papel meramente reactivo. En cuarto lugar, es preciso idear planteamientos integrales y para cada sector o ramo, a fin de que la inspección pueda servirse de las palancas que encuentre en él (como la dinámica de la cadena de suministro en el ejemplo de la confección) para conseguir objetivos de más calibre. Esto supone una especie de «jju jitsu fiscalizador» que se sirve de incentivos a las empresas privadas para alcanzar fines públicos más eficazmente¹⁶. Por último, se deben compaginar, por un lado, una planificación y ejecución descentralizadas, de modo que la estrategia se amolde a las circunstancias del ramo y, por otro, una centralización del seguimiento de los logros alcanzados y del uso de recursos, a fin de extraer una perspectiva general de las actuaciones y de los resultados.

La inspección de índole estratégica no opera en el vacío, desde luego. Es bien sabido desde el trabajo clásico de Bardach y Kagan (1982), y así lo atestiguan también otros estudios, que los organismos supervisores, como muchas otras entidades privadas y públicas, son reacios al cambio. Pero enfrentarse al inmovilismo de los organismos no significa remangarse y entrar a tumba abierta en ellos, ni tampoco, por el contrario, elaborar listas de deseos «a la carta» que pecan de falta de realismo, sino más bien estudiar cuidadosamente la forma de integrar los nuevos planteamientos en las instituciones existentes¹⁷.

Hay varios factores novedosos que podrían crear un entorno más propicio para modificar los planteamientos tradicionales. Varios de ellos los hallamos en el seno de los propios sistemas de inspección nacionales. Señalar las consecuencias negativas de dos decenios de desregulación se ha convertido ya en un lugar común del debate político en muchos países. Por otro lado, en los países en desarrollo, a los organismos que actúan en el mundo del trabajo se les exige con frecuencia cada vez mayor que demuestren cuál es su contribución (en términos mensurables) a los objetivos generales de desarrollo económico. Esta exigencia, que forma parte, a menudo, de una reforma más amplia de los servicios públicos, viene muchas veces acompañada de una amenaza de reducción de los programas que no demuestren su aportación en pos de dicho objetivo (Von Richthofen, 2003)¹⁸. Las tecnologías de la información y otras herramientas similares reducen el costo de crear sistemas de apoyo a las estrategias novedosas y más comple-

¹⁶ Agradecemos a Janice Fine que nos sugiriera este símil del arte marcial japonés para explicar el planteamiento que ya hemos expuesto —aunque sin nombrarlo deliberadamente— en ocasiones anteriores.

¹⁷ Sparrow (2000) y Ayers y Braithwaite (1992) ofrecen valiosas reflexiones sobre este asunto.

¹⁸ Por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos incluyó explícitamente los resultados en sus procesos de adjudicación mediante la Ley sobre el Rendimiento y los Resultados de la Administración (GPRA), promulgada en 1993. La finalidad de esta ley es, entre otras, «disponer lo necesario para que se establezca en el Gobierno Federal la planificación estratégica y la medición de los resultados». Además de declarar que su objetivo último es «modificar el comportamiento de los organismos en materia de gestión, no crear otro sistema burocrático», la ley mencionada obligó a todos los organismos federales a presentar un plan estratégico quinquenal en 1997 y cada tres años después, así como a elaborar previsiones anuales de resultados.

jas¹⁹. Del mismo modo, los nuevos principios, estilos y prácticas de gestión del sector público, así como las actitudes de la nueva generación de funcionarios, pueden favorecer la exploración de caminos diferentes.

Por otro lado, la intersección de los sistemas nacionales con una serie cada vez mayor y diversa de acuerdos internacionales para la vigilancia y ordenación del mundo del trabajo ejerce, asimismo, una presión para que se adopten formas de fiscalización de índole más estratégica²⁰. Una posibilidad es que estos sistemas de vigilancia voluntarios, creados para fiscalizar el cumplimiento de códigos de conducta y dispositivos similares, complementen a los sistemas nacionales, de modo que éstos se ocupen de los aspectos tradicionales del cumplimiento mientras que los sistemas voluntarios se centren en la resolución de problemas que van más allá de las normas o las prácticas obligatorias y que exigen un mayor nivel de innovación (Locke, Amengual y Mangla, 2008). Otra posibilidad es la que encarna el programa del ramo de la confección antes mencionado, en el que los funcionarios estadounidenses encargados de velar por el cumplimiento de la ley fortalecen los dispositivos privados de vigilancia. En cualquier caso, es muy probable que la proliferación de sistemas voluntarios estimule la innovación en este ámbito.

Si bien todos estos factores pueden contribuir a que los organismos de inspección se planteen su labor de una manera más estratégica, no debemos subestimar la resistencia que estos cambios estructurales encontrarán en muchos organismos, resistencia que merece por sí misma un estudio aparte. Con todo, los retos que plantean la escasez de recursos y la complejidad misma de la tarea a la que se enfrentan no van a disminuir en un futuro previsible, y, por tanto, a todas las partes interesadas en mejorar las condiciones del mundo del trabajo les corresponde reconsiderar los planteamientos tradicionales de la inspección.

Bibliografía citada

- Abernathy, Frederick H., Dunlop, John T., Hammond, Janice, y Weil, David. 1999. *A stitch in time: Lean retailing and the transformation of manufacturing – Lessons from the apparel and textile industries*. Nueva York, Oxford University Press.
- Ayers, Ian, y Braithwaite, John. 1992. *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Nueva York, Oxford University Press.
- Bardach, Eugene, y Kagan, Robert A. 1982. *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Filadelfia (Pensilvania), Temple University Press.
- Bartel, Anne, y Thomas, Lacy. 1985. «Direct and indirect effects of regulation: A new look at OSHA's impact», *Journal of Law and Economics*, vol. 28, núm. 1, págs. 1-25.
- Bernhardt, Annette, y McGrath, Siobhán. 2005. *Trends in wage and hour enforcement by the U.S. Department of Labor, 1975-2004*. Economic Policy Brief núm. 3. Nueva York, Brennan Center for Justice, New York University School of Law.

¹⁹ Por ejemplo, y con el objetivo en última instancia de intensificar los esfuerzos de «fiscalización estratégica», hemos elaborado unos prototipos de mapas basados en Google en los que se representa el cumplimiento de la legislación en varios sectores prioritarios.

²⁰ Véase en Locke, Qin y Brause (2007) un análisis sistemático de los efectos del dispositivo voluntario de vigilancia establecido por Nike, que es quizás la más conocida de las iniciativas de fiscalización de ámbito internacional.

- Boxall, Peter, Haynes, Peter, y Freeman, Richard. 2007. «Conclusions», en Richard B. Freeman, Peter Boxall y Peter Haynes (directores): *What workers say: Employee voice in the Anglo-American workplace*. Ithaca (Nueva York), Cornell University Press, págs. 206-220.
- Cherry, Nicola. 1999. «Recent advances: Occupational disease», *British Medical Journal*, vol. 318, págs. 1397-1399.
- Erikson, Bjørn, y Graham, Ian. 2005. «Intereses compartidos: los sindicatos y la inspección del trabajo», *Educación Obrera*, vol. 2005/3-4, núm. 140-141, págs. 10-15.
- Estados Unidos, Oficina General de Contabilidad. 2004. *OSHA's complaint response policies*. Documento GAO-04-658.
- Estados Unidos, Departamento de Trabajo. 1999. *No SWEAT strategy*. Washington.
- . 1998a. *Protecting America's garment workers: A monitoring guide*. Washington.
- . 1998b. *Full «hotgoods» compliance programme agreements*. División de Salarios y Horas de Trabajo del Departamento de Trabajo. Washington.
- Fine, Janice. 2007. «A marriage made in heaven? Mismatches and misunderstandings between worker centres and unions», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 45, núm. 2, págs. 335-360.
- . 2006. *Worker centers: Organizing communities at the edge of the dream*. Ithaca (Nueva York), ILR Press/Cornell University Press.
- Gray, Wayne B., y Jones, Carol Adaire. 1991. «Longitudinal patterns of compliance with Occupational Safety and Health Administration health and safety regulations in the manufacturing sector», *Journal of Human Resources*, vol. 26, núm. 4, págs. 623-653.
- , y Mendeloff, John. 2005. «The declining effects of OSHA inspections on manufacturing injuries, 1979-1998», *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 58, núm. 4, págs. 571-587.
- Heckscher, Charles, y Carré, Françoise. 2006. «Strength in networks: Employment rights organizations and the problem of co-ordination», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 44, núm. 4, págs. 605-628.
- Locke, Richard; Amengual, Mathew, y Mangla, Akshay. 2008. *Virtue out of necessity? Compliance, commitment and the improvement of labor conditions in global supply chains*. Documento de trabajo del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Cambridge (Massachusetts).
- ; Qin, Fei, y Brause, Alberto. 2007. «Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike», *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 61, núm. 1, págs. 3-31.
- Lofgren, Don. 1989. *Dangerous premises: An insider's view of OSHA enforcement*. Ithaca (Nueva York), Cornell University Press.
- Lott, John R., y Roberts, Russell D. 1989. «Why comply: One sided enforcement of price controls and victimless crime laws», *Journal of Legal Studies*, vol. 18, núm. 2, págs. 403-414.
- Maynard, Andrew D.; Aitken, Robert J.; Butz, Tilman; Colvin, Vicki; Donaldson, Ken; Oberdörster, Günter; Philbert, Martin A.; Ryan, John; Seaton, Anthony; Stone, Vicki; Tinkle, Sally S.; Tran, Lang; Walker, Nigel J., y Warheit, David B. 2006. «Safe handling of nanotechnology», *Nature*, vol. 444, 16 de noviembre, págs. 267-269.
- Mendeloff, John; Nelson, Christopher; Ko, Kilkon, y Haviland, Amelia. 2006. *Small businesses and workplace fatality risk: An exploratory analysis*. Santa Mónica (California), RAND Corporation.
- Nel, Andre; Xia, Tian; Mädler, Lutz, y Li, Ning. 2006. «Toxic potential of materials at the nanolevel», *Science*, vol. 311, núm. 5761, págs. 622-627.
- OIT. 2006. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*. Informe de la Comisión de Empleo y Política Social a la 297.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT. Documento GB.297/ESP/3. Ginebra.
- . 2001. *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*. Obra dirigida por Jeanne Mager Stellman. Tercera edición. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Osterman, Paul. 2006. «Community organizing and employee representation», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 44, núm.4, págs. 629-649.
- Piore, Michael J., y Schrank, Andrew. 2008. «Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 1, págs. 1-26.

- , y —. 2006. «Trading up: An embryonic model for easing the cost of free markets», *Boston Review*, vol. 31, núm. 5 (septiembre/octubre), págs. 11-14.
- Pires, Roberto. 2008. «Cómo hacer realidad la ley. Métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 2-3, págs. 223-256.
- Ringén, Knut. 1999. *Scheduled inspections in construction: A critical review and recommendations*. Informe preparado para la Dirección de Construcción de la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo. Washington, Departamento de Trabajo.
- Ruckelshaus, Catherine K. 2008. «Labor's wage war», *Fordham Urban Law Journal*, vol. 35, núm. 2, págs. 373-404.
- Scholz, John T., y Gray, Wayne B. 1990. «OSHA enforcement and workplace injuries: A behavioral approach to risk assessment», *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 3, núm. 3, págs. 283-305.
- Schrivér, William. 2003. *An analysis of the relationship between construction project characteristics and rate of contractor violations cited during administrative inspections*. Informe preparado para la Oficina de Estadística de la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo. Washington, Departamento de Trabajo.
- Schulte, Paul A., y Salamanca-Buentello, Fabio. 2007. «Ethical and scientific issues of nanotechnology in the workplace», *Environmental Health Perspectives*, vol. 115, núm. 1, págs. 5-12.
- Sparrow, Malcom K. 2000. *The regulatory craft: Controlling risks, solving problems, and managing compliance*. Washington, Brookings Institution.
- Von Richthofen, Wolfgang. 2003. *Inspección del trabajo. Guía de la profesión*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes OIT.
- Weil, David. 2007. «Crafting a progressive workplace regulatory policy: Why enforcement matters», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 28, núm. 2, págs. 125-154.
- . 2005a. «Individual rights and collective agents: The role of old and new workplace institutions in the regulation of labor markets», en Richard B. Freeman, Joni Hersch y Larry Mishel (directores): *Emerging labor market institutions for the 21st century*. Chicago (Illinois), University of Chicago Press, págs. 13-44.
- . 2005b. «Public enforcement/private monitoring: Evaluating a new approach to regulating the minimum wage», *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 58, núm. 2, págs. 238-257.
- . 2004. *Making OSHA inspections more effective: Alternatives for improved inspection targeting in the construction industry*. Silver Spring (Maryland), Centro para la Protección de los Derechos de los Trabajadores.
- . 2001. «Assessing OSHA performance: New evidence from the construction industry», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, núm. 4, págs. 651-674.
- . 1996. «If OSHA is so bad, why is compliance so good?», *RAND Journal of Economics*, vol. 27, núm. 3, págs. 618-640.
- . 1991. «Enforcing OSHA: The role of labor unions», *Industrial Relations*, vol. 30, núm. 1, págs. 20-36.
- , y Mallo, Carlos. 2007. «Regulating labor standards via supply chains: Combining public/private interventions to improve workplace compliance», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 45, núm. 4, págs. 791-814.
- , y Pyles, Amanda. 2007. «Exploring the complaints and compliance gap under U.S. workplace policies», en Labor and Employment Relations Association (LERA) (dirección): *Proceedings of the 59th Annual Meeting, January 5-7 2007, Chicago, Illinois*. Champaign (Illinois), LERA, págs. 168-181.
- y —. 2006. «Why complain? Complaints, compliance and the problem of enforcement in the U.S. workplace», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 27, núm. 1 (otoño), págs. 59-92.
- Yaniv, Gideon. 1994. «Complaining about noncompliance with the minimum wage law», *International Review of Law and Economics*, vol. 14, núm. 3, págs. 351-362.

