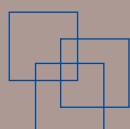


NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe

La informalidad plantea un desafío de grandes dimensiones. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional que requiere la aplicación de estrategias integradas. Para promover la formalización hay que actuar desde varios frentes. Uno de estos frentes es el fortalecimiento de la inspección del trabajo.



Índice

Presentación	3
Inspección del trabajo y formalización	4
Tendencias de la inspección del trabajo y el tránsito a la formalidad	8
Cultura de cumplimiento	8
Información y automatización. Más allá de los listados	9
Aproximaciones específicas a la formalización	11
El trabajo en hogares	11
Lineamientos para el futuro	12

Presentación

Desde hace más de una década el crecimiento económico sostenido ha permitido a América Latina y el Caribe lograr avances importantes como la reducción de la pobreza y la baja en la tasa de desempleo. También ha habido progresos en el mejoramiento de la calidad de los trabajos, pero la informalidad aún afecta a casi 47% de los trabajadores ocupados. Esto equivale al menos a 130 millones de personas.

La informalidad plantea un desafío de grandes dimensiones para los Estados, que además es aún más apremiante en un momento de desaceleración del crecimiento económico como el actual. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, que requiere la aplicación de estrategias integradas, para promover la formalización desde varios frentes.

Uno de estos frentes es el fortalecimiento de la inspección del trabajo. En América Latina y el Caribe hay una extensa normativa que protege los derechos de los trabajadores, pero todavía existen deficiencias importantes que no permiten garantizar su cumplimiento.

No solo se trata de un déficit en el número de inspectores y la necesidad de dotarles de formación y recursos adecuados, sino que generalmente la inspección está concentrada en zonas urbanas, en el sector formal y atendiendo demandas de los trabajadores asalariados, dejando de lado muchas veces la atención a trabajadores que se encuentran en el sector informal y en zonas rurales o de difícil acceso.

¿Cómo abordar la problemática del fortalecimiento de la inspección de trabajo?

Los gobiernos de la región han llevado a cabo experiencias exitosas para lograr este objetivo. Se han registrado avances en el fomento de la cultura de cumplimiento, gracias a una mayor difusión de la normativa entre trabajadores y empleadores y a las campañas de sensibilización sobre la importancia de la formalización y sus ventajas. También se han otorgado facilidades en los trámites, para que las empresas cumplan con el registro de trabajadores y paguen sus aportes a la seguridad social.

En otros casos, se ha mejorado la capacidad para planificar y realizar visitas de inspección, aumentando el número de inspectores. La implementación de regímenes tributarios simplificados y de registros electrónicos ha permitido fiscalizar mejor.

Un tema a destacar ha sido el uso de soluciones tecnológicas no solo para mejorar el registro de trabajadores por parte de sus empleadores, sino también para facilitar la labor de los inspectores en el terreno. En una época en donde el uso de la tecnología es crucial, la creación de aplicaciones móviles ha facilitado la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Para América Latina y el Caribe, la inspección del trabajo doméstico, caracterizado por sus altos niveles de informalidad, presenta un importante desafío. Este grupo de trabajadores representa al 10% de los trabajadores informales, con tasas de empleo informal entre ellos del 78%.

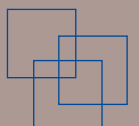
Esta nueva serie de Notas nos presenta las experiencias positivas de fortalecimiento de la inspección del trabajo en seis países de la región, las cuales deben ser sistematizadas, analizadas y difundidas. En un nuevo contexto de desaceleración económica, los esfuerzos deben redoblar para no perder lo avanzado y para seguir adelante en la reducción de la informalidad, que es un obstáculo en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social.

Esperamos que esta serie de estudios realizados en el marco del Programa de promoción de la formalización – FORLAC – contribuya a mejorar el diseño de políticas que permitan continuar con el gran desafío que supone la transición a la formalización en América Latina y el Caribe.

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El tránsito a la formalidad se ha convertido en una de las preocupaciones más extendidas en el ámbito de las políticas de desarrollo económico e igualdad social en América Latina y el Caribe. Ha dejado de ser solamente un tema de los investigadores del mercado de trabajo. Se ha consolidado más bien como un desafío de política; la cara más visible de las carencias laborales y también de los obstáculos para el despegue de las economías nacionales.

Y es que la informalidad desfavorece el progreso de manera generalizada. En lo más visible, afecta a los trabajadores que se ven privados o limitados en el ejercicio de sus derechos laborales. Pero también es adversa para las empresas formales que encuentran en la informalidad una competencia desleal y es igualmente un problema para los gobiernos, que ven debilitada su gobernabilidad y diezmados los alcances reales de cualquier política de desarrollo.

Diversos gobiernos de la región han venido haciendo esfuerzos por impulsar la formalidad laboral. Se requiere, sin duda, un enfoque integrado. El programa de Promoción de la Formalización – FORLAC– de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe ha identificado cuatro grandes vías que los países de la región han recorrido con más frecuencia hasta ahora, para facilitar el tránsito a la formalidad¹:

- (i) El de la productividad – a niveles macro, meso y micro económicos – que se corresponde con los lineamientos de la política económica.
- (ii) El de la revisión normativa que incluye el establecimiento y/o promulgación de nuevas reglas y leyes, revitalizando el diálogo social y la simplificación administrativa.
- (iii) El de los incentivos, que incluye a todas las medidas de estímulo: fiscales, de protección social, organización, capacitación, información, apoyo específico sectorial, entre lo principal.
- (iv) El de garantizar el cumplimiento de la normativa, por medio de las instituciones encargadas de aplicar la norma y, en particular, el fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo.

El mensaje de fondo es que políticas integrales son más eficaces y tienen mayor impacto que políticas aisladas. En este documento se analizan algunas de las medidas que varios gobiernos de la región han tomado en materia de administración e inspección del trabajo, con fines de aportar a las estrategias nacionales de formalización.

Inspección del trabajo y formalización

A nivel universal, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1998, relativa a los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo (y que comprende los principios recogidos en los Convenios núm. 87, 98, 100, 105, 111, 129, 138 y 182), es una guía permanente de acción para la promoción del trabajo decente, que se completa con los progresos normativos e institucionales que se proponen y aplican en cada país. Muchos de ellos están basados e inspirados en las normas internacionales del trabajo.

El problema mayor en este ámbito –y posiblemente también para la gobernabilidad en general– seguirá siendo la distancia entre la normativa formal existente y su cumplimiento. En América Latina y el Caribe se han experimentado numerosas reformas en los últimos 20 años que mejoran la protección formal de los trabajadores y que elevan los estándares normativos nacionales. Sin embargo, la garantía de cumplimiento de tales derechos, tanto a nivel normativo como institucional, es aún muy limitada.

La Oficina Regional de la OIT agradece las contribuciones de Jorge Bernedo, Ítalo Cardona, Juan Chacaltana y Alfredo Villavicencio en la elaboración de esta Nota, así como los comentarios de Gerardina González, Claudia Ruiz, María Luz Vega y Valeria Villacorta.

¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral Temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2014: 14.

Los sistemas de inspección del trabajo, además, enfrentan desafíos mayores en la economía informal, donde muchas veces los trabajadores no se encuentran registrados y tampoco están organizados. Existen casos, incluso, en que ciertos trabajadores de la economía informal no se encuentran cubiertos por ninguna ley.

Poco se ha estudiado sobre el tema del cumplimiento. Kanbur (2009) incluso sugiere la necesidad de elaborar una teoría económica del cumplimiento². Sin embargo, el papel principal, aunque no el único, del sistema nacional de inspección del trabajo es velar por el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables³. Para ello, los inspectores del trabajo utilizan varios métodos que, a menudo, se integran en categorías complementarias de control del cumplimiento de la ley e incluso en ocasiones llegan a solaparse. Si bien el cumplimiento constituye una parte importante de la estrategia del inspector del trabajo para garantizar la observancia de la legislación laboral, las medidas empleadas para lograr el cumplimiento por sí solas no siempre son adecuadas o incluso convenientes para asegurar el respeto de la ley y que el infractor responda por la infracción⁴.

El tema del control de la aplicación de la legislación laboral ha ido tomando mayor importancia en los últimos años. Según algunos autores que siguen el desarrollo de los acontecimientos en este tema, estamos sufriendo una crisis en el cumplimiento de la normativa en el mundo del trabajo, como consecuencia de diversos factores y agravada por las recientes crisis financiera, económica y de deuda en todo el mundo. El primero de los factores negativos es el desconocimiento de la legislación laboral, que ha tenido como consecuencia la falta de información sobre las instituciones del trabajo existentes y su función pública. Muchos empleadores y trabajadores ignoran el papel de la inspección del trabajo y la posibilidad de que los inspectores asesoren sobre la forma de mejorar la situación en el lugar de trabajo y promuevan la cultura de la prevención. Al mismo tiempo, la proliferación de nuevas formas de empleo y la complejidad de las cadenas de distribución hacen que los trabajadores no sean conscientes de sus derechos ni que los inspectores puedan controlar la aplicación de la ley para una mano de obra tan diversa. Por último, los recortes presupuestarios en la partida de gastos sociales de varios países afecta directamente al resultado de las autoridades laborales, y concretamente, al de los inspectores del trabajo.

El nivel o "fuerza" de la fiscalización difiere entre países. En muchos casos, los servicios de inspección no cuentan con financiamiento ni personal suficiente. *"Si bien no hay una definición universal de cuál es el número suficiente de inspectores (esto depende, entre otras cosas, del número total de la fuerza de trabajo), la OIT ha tomado como puntos de referencia razonables que el número de inspectores del trabajo, en comparación con el de trabajadores, debería ser de aproximadamente un inspector por cada 10.000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado; un inspector por cada 15.000 trabajadores en los países con economías en fase de industrialización; un inspector por cada 20.000 trabajadores en los países con economías en transición, y un inspector por cada 40.000 trabajadores en los países menos desarrollados"*⁵.

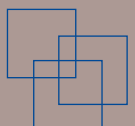
Asimismo, hay que tener en cuenta que para estimar el número ideal de inspectores de trabajo debe tenerse en cuenta la cultura de cumplimiento de la norma que existe en cada uno de los países; el número de empresas que conforme a la normativa nacional están bajo la supervisión

² KANBUR, Ravi. Conceptualising Informality: Regulation and Enforcement. Cornell University, Department of Applied Economics and Management. 2009.

³ Artículo 3, párrafo 1, a) del Convenio núm. 81 de la OIT.

⁴ Para la inspección del trabajo, las funciones de control y asesoramiento son, en la práctica, indisolubles. Véase: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1B). Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión. Ginebra: OIT, 2006.

⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra: OIT, 2013. Véase también ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Fundamentals of labour administration. Ginebra: OIT, 2010.



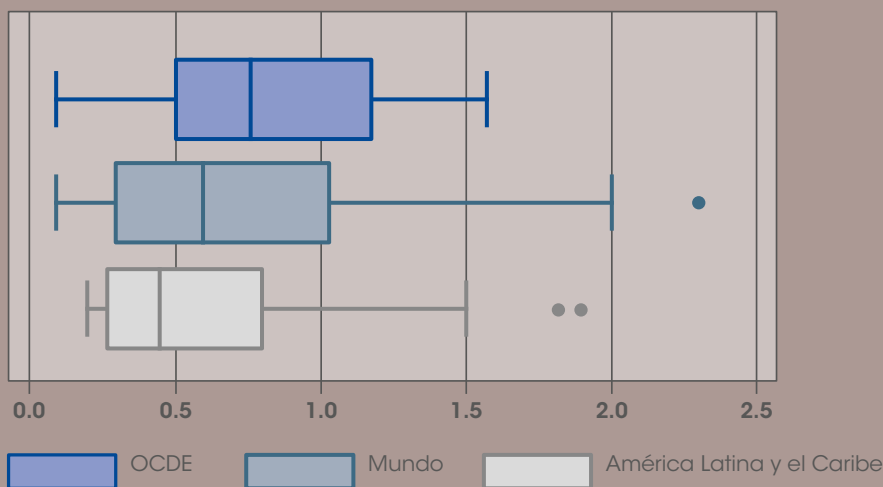
NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

de la inspección del trabajo (por ejemplo, en algunos países está excluido el sector público); los medios idóneos con los que cuenta el inspector del trabajo para hacer las visitas a las empresas; la propia geografía del país; etc.

Sin embargo, y con la finalidad de proponer una reflexión sobre la necesidad de fortalecer aún más la inspección del trabajo, puede verse que en el caso de América Latina y el Caribe, según datos de ILOSTAT, el número de inspectores por cada 10 mil ocupados, varía significativamente entre países y los rangos van desde 0.1 a 1.9, o lo que es lo mismo, entre 1 inspector para cada 40 mil ocupados a 1 inspector por cada 5 mil ocupados. Los países más pequeños tienen evidentemente más inspectores por trabajador y los más grandes menos (gráfico 1). Se observa que esta distribución en el número de inspectores es menor a la observada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e incluso para el promedio del total de países del mundo que cuentan con datos disponibles.

Otro indicador, complementario, atiende al número de visitas anuales por inspector. Aquí los rangos varían aún más, pues van desde alrededor de 20 visitas por año a, en algunos casos, más de 300 y hasta 400. Esto difiere sin duda, en función de las diversas metodologías para realizar las visitas a los centros de trabajo o al uso de la tecnología con la que se realiza el servicio de inspección.

Gráfico 1. Inspectores por cada 10,000 ocupados 2009-2013⁶



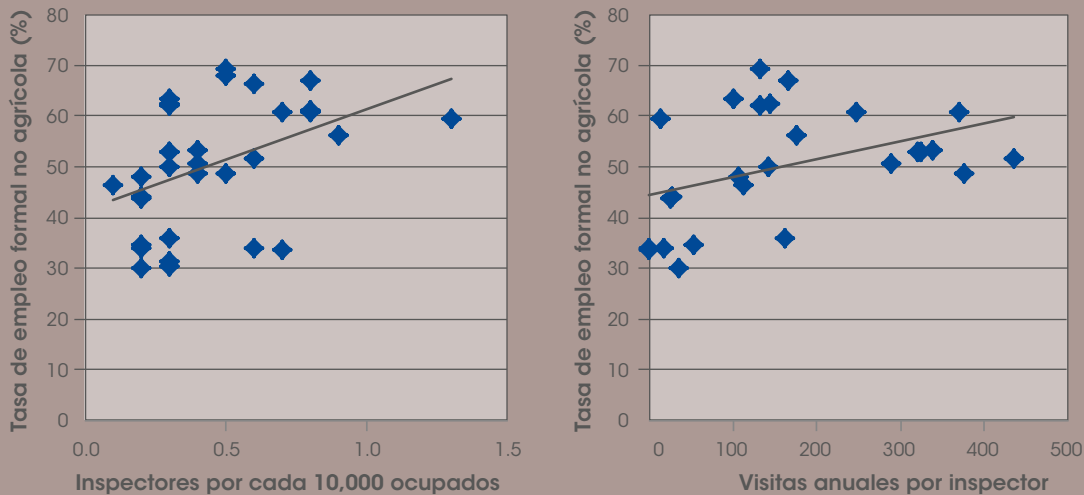
Fuente: ILOSTAT. Labour Inspection Data.

Nota: Promedio para el período 2009-2013. La línea vertical dentro del recuadro indica la mediana.

Evidentemente, a mayor número de inspectores por trabajador y más visitas al año por centro de trabajo, la cobertura de la inspección mejora. De hecho, parece haber una relación directa entre este indicador y el porcentaje de empleo formal no agrícola. Esto se puede apreciar en el gráfico 2. En el primer panel se observa la correlación positiva entre el porcentaje de empleo formal y el número de inspectores por cada 10 mil ocupados. En el segundo panel se observa la correlación entre empleo formal y el número de visitas por inspector que estos realizan durante el año. Hay que enfatizar, nuevamente, que la inspección no es el único determinante del empleo formal, estas correlaciones solo indican una asociación positiva, sin controlar el efecto de otras variables.

⁶ Otros estudios han estimado ratios relacionados en base a otras metodologías. Véase: PIORE, Michael y SCHRANK, Andrew. "Toward managed flexibility: The revival of labour inspection in the Latin world", *International Labour Review* 147, N° 1 (2008): 1-23; o RONCONI, LUCAS. "Globalization, Domestic Institutions and Enforcement of Labor Law: Evidence from Latin America", *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 51 (2012): 89-105.

Gráfico 2. América Latina y el Caribe: Inspectores, visitas anuales por inspector y tasa de empleo formal 2009-2013 (porcentajes)



Fuente: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral Temático, e ILOSTAT. Labour Inspection Data.
Nota: Datos para 12 países y 4 años (2009, 2011, 2012 y 2013).

Estudios recientes de la OIT dan cuenta de que aun cuando ha habido una tendencia reciente a la reducción, los niveles de empleo informal en la región aún afectaban en 2013 al 46.8% de todos los trabajadores. De estos, un 30.5% es empleo informal en el sector informal; 11.4% es empleo informal en el sector formal, y 4.9% es empleo informal proveniente del trabajo en los hogares. Estos datos revelan una importante heterogeneidad de situaciones que requieren soluciones complejas y en múltiples dimensiones complementarias (OIT 2014)⁷.

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: Tasa de empleo informal y composición del empleo informal por categoría ocupacional 2013 (porcentajes)

Categoría ocupacional	Tasa de empleo informal en cada categoría	Composición del empleo informal
TOTAL	46.8	100.0
Asalariados (incluye empleadores)	33.7	52.7
De sector público	15.9	4.3
De empresas privadas*	32.9	38.1
1 a 10 trabajadores	58.6	27.8
Más de 10 trabajadores	14.4	9.4
De hogares	77.5	10.3
Cuenta propia	82.3	40.9
Trabajadores familiares auxiliares	100.0	5.3
Otros	96.7	0.0

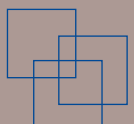
Nota: Incluye 14 países de América Latina.

(*) Incluye a quienes no reportan tamaño de empresa.

Fuente: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral Temático, 10.

La inspección del trabajo, por las dificultades señaladas más arriba, ha tendido a concentrarse en el empleo informal entre los asalariados, y en el empleo informal en el sector formal.

⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral Temático.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Para muchos países, este ha sido el punto de partida para estrategias de formalización más complejas, que se han ido construyendo y sofisticando a lo largo del tiempo, hasta convertirse en estrategias más integradas.

Tendencias de la inspección del trabajo y el tránsito a la formalidad

Varios países de América Latina y el Caribe han emprendido estrategias –que podríamos denominar novedosas– en sus sistemas de inspección del trabajo frente al desafío de la formalización. La lectura de diversas experiencias permite extraer algunas conclusiones o lecciones útiles para la política pública. En esta serie de Notas se analizan con mayor detalle las prácticas en seis países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Uruguay. Los países han trabajado intensamente al menos cuatro grandes áreas: una mayor cultura de cumplimiento a través de la difusión de la normativa y sensibilizando a los actores hacia el cumplimiento o, en otros casos, dando facilidades para hacerlo; una mayor capacidad inspectiva, básicamente incorporando más inspectores a los servicios y generando innovadoras herramientas tecnológicas y métodos de automatización; han generado aproximaciones específicas, para ciertas situaciones, algunas de las cuales involucran la adopción de criterios flexibles para el cumplimiento; y han enfatizado el trabajo en ciertos colectivos de difícil inspección, como el trabajo en el hogar.

Cuadro 2. América Latina y el Caribe: Algunas experiencias emergentes de inspección del trabajo frente a la informalidad

Dimensión	Iniciativas
Mejorar cultura de cumplimiento y la difusión de derechos	<ul style="list-style-type: none"> › Difusión de la normativa › Sensibilización › Facilidades para promover el cumplimiento › Campañas de inspección/ comunicación
Mayor capacidad inspectiva	<ul style="list-style-type: none"> › Mayor número de inspectores › Formación › Instrumentos específicos (check list, protocolos) › Mayor uso de información e informatización de datos
Aproximaciones específicas	<ul style="list-style-type: none"> › Simplificación de procedimientos › Soluciones tecnológicas › Criterios flexibles para cumplimiento › Campañas de inspección (seguimiento)
El trabajo en hogares	<ul style="list-style-type: none"> › Normativa específica › Respuestas novedosas conforme la normativa

Fuente: Elaboración propia.

Cultura de cumplimiento

En cuanto al fomento de la cultura de cumplimiento, varios países, incluso algunos no reseñados en estas Notas, han emprendido iniciativas importantes. En este caso destaca, por ejemplo, el caso de las Redes de Formalización de Colombia, donde a través de brigadas específicas se

difunde información sobre los alcances de la formalidad sobre todo desde el punto de vista laboral. En Argentina también se ha trabajado para informar, a través de medios masivos de comunicación, sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de la seguridad social⁸.

En Perú destaca el Plan RETO (Registro de Trabajadores Obligatorio), que fue una campaña intensiva de inspecciones, concentrada en lograr la incorporación a planilla de los trabajadores que se encontraran fuera de este registro. En la actualidad, este tipo de acción ha permanecido como experiencia para llevar a cabo campañas de revisión del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Otra forma de contribuir a la creación de la cultura de prevención y cumplimiento es a través de campañas nacionales, dirigidas por la inspección de trabajo, con el objeto de orientar sobre cómo aplicar las normas vigentes en los lugares de trabajo e identificar posibles incumplimientos que deben ser subsanados. Así, por ejemplo, en 2014 se desarrolló en México la campaña "México con trabajo digno", con la participación de las 32 Delegaciones Federales de Trabajo y de sus 895 inspectores. En ese año se realizaron más de 139 mil inspecciones en 106 mil centros de trabajo. Al menos 3 de cada 10 inspecciones estuvieron orientadas a promover la formalidad laboral, priorizando la visita a empresas de más de 50 trabajadores.

Información y automatización. Más allá de los listados

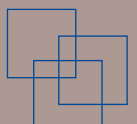
El Convenio núm. 81 de la OIT prevé la necesidad de facilitar la complementariedad entre las instituciones nacionales para promover el cumplimiento de la norma, al señalar que *"la autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios Gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares"*.

En esta línea, la implementación de regímenes tributarios simplificados en la región, destinados a las unidades económicas de menores dimensiones, ha sido un impulso importante para facilitar el tránsito a la formalidad. Estos regímenes suelen ser una extensión de la política tributaria, pero ya han adquirido autonomía conceptual y política. Ello ocurre con mayor razón cuando se integran registros que unifican la fiscalización tributaria y la seguridad social, como en el caso del denominado monotributo⁹, y más aún, si además se incorporan registros sobre las obligaciones laborales de los empleadores.

En esta línea, se refieren aquí algunas experiencias, de grado diverso en sus alcances, en los que las administraciones del trabajo se hallan involucradas. De Argentina, se refiere aquí el proceso del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), conducido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y la Administradora Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con el objetivo de combatir el trabajo no registrado. En cumplimiento de dicho Plan se realizan inspecciones para verificar el que los empleadores cumplan con el pago de los aportes a la seguridad social de sus trabajadores, así como de la obligación de solicitar la Clave de Alta Temprana para la regularización de sus empleados. Complementariamente, en Argentina se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), a cargo del MTEySS, en el que deben inscribirse todos los empleadores y trabajadores agrarios del país. Además, es el encargado de expedir la Libreta del Trabajador Agrario, de administrar el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y Servicio de Sepelio y de fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral, la cual tiende a evitar el incremento del trabajo agrario no registrado.

⁸ BERTRANOU, Fabio; CASANOVA, Luis; y SARABIA, Marianela. Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012. Documento de trabajo N° 1. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, 2013.

⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2014.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Con una finalidad similar, en Brasil se utiliza la herramienta *eSocial*, que se describe en la respectiva Nota, referida más concretamente al trabajo doméstico. A través de esta herramienta, se busca consolidar las distintas obligaciones, laborales, tributarias y previsionales, que tengan como origen común una relación laboral, es decir, unificar el registro de toda la información relevante que el empleador debe tener en cuenta en relación con sus trabajadores contratados. Además, se proporcionan servicios y facilidades que permiten al empleador cumplir las distintas obligaciones de una manera fácil y en un canal único.

En Colombia, existe la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), que es una herramienta mediante la cual cualquier tipo de cotizante puede realizar la liquidación y el pago de aportes a Seguridad Social (salud, pensión y riesgos profesionales) y aportes parafiscales (Cajas de Compensación Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) mediante un sistema de transferencias electrónicas de fondos a la Seguridad Social.

Conforme a la ley nacional colombiana, los empresarios que quieran acceder a beneficios tributarios deben tener al día la inscripción de sus trabajadores y el pago de los respectivos aportes al sistema de la PILA, contribuyendo a los esfuerzos hacia la formalización laboral.

Otra experiencia referida en estas Notas es la efectuada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú al implementar la Planilla Electrónica. La Planilla Electrónica es un instrumento generado desde el Ministerio en convenio con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) en el cual debe registrarse, además de la información tributaria, la información declarada por los empleadores respecto de su labor económica y de sus trabajadores, prestadores de servicios, personal en formación y personal de terceros.

Los instrumentos referidos aquí van más allá de los simples registros. Es decir, no son listados abiertos relacionados con alguna disposición efectista, que crean burocracias y pierden actualidad permanentemente, ya que no contienen procesos de seguimiento ni se consignan los cierres o altas de la lista. Son, más bien, sistemas permanentes de registro, que controlan obligaciones, facilitan la administración empresarial y permiten contar con información para una más efectiva fiscalización como herramienta para garantizar la protección laboral.

En esa misma línea puede ubicarse la iniciativa de la recién creada Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) de Perú, que está construyendo una base de datos para construir "cuadrantes inspectivos", que le permita hacer acopio de la información disponible sobre el mercado de trabajo en determinadas zonas de la capital del país y lograr identificar, a través de un software diseñado ad-hoc, indicadores de riesgo asociados a la informalidad laboral. De esta forma, podrá planificar mejor las intervenciones de la inspección del trabajo.

En todos los casos, estos instrumentos se relacionan con las labores de inspección laboral, aunque no necesariamente todos registran las obligaciones tributarias, previsionales y laborales de los empleadores.

Hay al menos dos razones que limitan el establecimiento ideal de un registro completo de las unidades económicas y sus obligaciones, con empleo continuo, paralelo al progreso de la formalidad. Una primera corresponde al ámbito de las capacidades nacionales para crear bases de datos múltiples e integradas, con elevadas coberturas, sistemas de seguridad y almacenamiento y flexibilidad en el uso. La segunda se deriva del aislamiento y hasta la existencia de competencia entre instituciones del Estado, que deterioran sus capacidades de actuar de manera integrada, lo cual debiera superarse. Para el futuro, se espera que estos registros se desarrollen y sean una herramienta básica para promover la formalización.

Aproximaciones específicas a la formalización

La inspección del trabajo tiene un importante rol en asegurar el cumplimiento de las normas en los lugares de trabajo. El Convenio núm. 81 de la OIT establece las características básicas de la inspección, subrayando las facultades del inspector del trabajo y el marco de garantías de su actividad. Todos los países tienen un servicio de inspección del trabajo, con variedad de sus atribuciones y cobertura, los cuales se hallan en evolución constante, pues se trata del núcleo de la administración laboral.

Las experiencias que se describen aquí, sin embargo, no están referidas al carácter y el funcionamiento tradicional de la inspección del trabajo. Son, más bien, resultados de enfoques novedosos a través de los cuales se promueve el cumplimiento de las normas laborales para contribuir a la formalización laboral.

De Colombia, se reseña la puesta en marcha de los Acuerdos de Formalización Laboral. Dichos acuerdos se suscriben entre uno o varios empleadores y el Ministerio del Trabajo, y en ellos se consignan los compromisos de la empresa o institución pública para celebrar contratos laborales permanentes con los trabajadores. El cumplimiento de este compromiso, supervisado por la inspección de trabajo, permite la reducción de las multas por infracciones de la ley laboral e incluso se puede llegar a la suspensión de un proceso sancionatorio en curso.

Otra acción novedosa se ha venido desarrollando en Chile, a través del programa de sustitución de multas por capacitación, dirigido a empleadores infractores de micro y pequeñas empresas. Los empleadores que lo solicitan y son admitidos al programa, participan en un curso sobre la legislación laboral en vez de pagar una multa, con el objetivo de corregir la falta de conocimiento de la legislación laboral, identificada como una de las causas del incumplimiento.

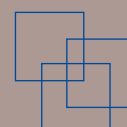
El trabajo en hogares

La regulación de las actividades del sector de trabajadores en hogares (denominado en algunos países como trabajo doméstico), reconociendo y garantizando sus derechos laborales –equiparándolos con los del resto de trabajadores asalariados privados– es un objetivo que recientemente está llegando a cumplirse. Se recogen como parte del estudio los casos de Brasil y Uruguay, que tienen acciones avanzadas en este campo.

Los pasos que se están dando para mejorar la situación de este grupo laboral, compuesto mayoritariamente por mujeres, es un signo del avance desde situaciones de servidumbre y abuso, incluso legisladas de manera diferenciada e inequitativa, hacia una regulación que promueva su equidad de trato en el mercado de trabajo. Este propósito está ampliamente justificado –después de todo, la diferencia esencial está en el lugar de trabajo– y su consolidación refleja el grado de modernización de las relaciones laborales en cada país.

Las acciones en este campo cuentan actualmente con el impulso del Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos, y la Recomendación 201, ambos de junio del año 2011. En Latinoamérica, en 2012, Uruguay fue el primer país en ratificar este Convenio. Además de Uruguay, también lo han ratificado y se encuentra en vigor en Bolivia, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Costa Rica y Ecuador. En Argentina, que igualmente ha hecho efectiva la ratificación, el Convenio entrará en vigor en mayo de 2015.

En el caso de Brasil, aunque no se ha ratificado aún el Convenio núm. 189, una reforma constitucional estableció en el año 2013 la equidad entre los trabajadores domésticos y el resto de trabajadores. Sucesivas disposiciones laborales han reglamentado su aplicación, con el apoyo de su sistema de planillas y con un énfasis en la seguridad social, con significativos progresos.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Por su parte, las acciones de difusión –particularmente adaptadas– de la norma que reconoce los derechos de las trabajadoras domésticas y la acción de la inspección del trabajo de Uruguay, tienen un carácter avanzado. Como efecto, las reformas legales contribuyeron a un incremento en el número de cotizantes a la seguridad social, entre los años 2004 y 2012, lo que también ha contribuido al proceso de formalización laboral. El número de personas en el servicio doméstico pasó de 38,569 puestos cotizantes al Banco de Previsión Social en 2004 a 64,721 en 2012, lo cual representa un incremento del 68%.

Otros ejemplos de difusión de la normativa, utilizando pedagogías más cercanas a la realidad de las trabajadoras, han sido utilizados en Costa Rica y en Colombia, promovidos por los Ministerios de Trabajo o por las oficinas de la Defensoría del Pueblo.

La presencia, ya mencionada, del eSocial brasileño y el particular empeño de una adecuada difusión en Uruguay distingue a estas experiencias. Entre las dificultades que se vienen superando está la de las características que debe adoptar –y adaptar– la inspección del trabajo debido a que el lugar de trabajo son los domicilios particulares: la posibilidad de recurrir a una orden judicial, la convocatoria o apercibimiento de los empleadores ante la autoridad de trabajo, el recojo de información fuera del domicilio o, incluso, la posibilidad que el empleador permita una inspección en su propia vivienda, están entre las opciones de adecuación en este tema. De otro lado, son también preocupaciones pertinentes la presencia de trabajo infantil y forzoso, y la necesidad de garantizar la remuneración mínima. Todas estas situaciones son salvables en el proceso de implementación del Convenio y de la legislación nacional. El sentido del progreso tiene claramente marcada la senda hacia el progreso social de estos trabajadores.

En Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguridad Social es responsable de velar por el cumplimiento de la Ley y reglamentos que contemplan la obligatoriedad de registro y pago a la seguridad social, para lo cual cuenta con un cuerpo de inspectores especializados en dicha tarea. En el Reglamento para verificar el cumplimiento de obligaciones patronales y de trabajadores independientes se establece que dichos inspectores tienen derecho a visitar los lugares de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día y aún de la noche, si el trabajo se desarrollase en este horario. Se excluye la visita nocturna del inspector a las casas de habitación, cuando requiera verificar la condición de aseguramiento del servicio doméstico, dejándose la competencia de dichos funcionarios para realizar la visita de inspección durante el día.

Lineamientos para el futuro

Una de las observaciones más directas como resultado de estas experiencias es que se concentran predominantemente en el terreno del sector asalariado. Amplias masas, incluso mayoritarias en las naciones de menor desarrollo, como los denominados trabajadores por cuenta propia, campesinos o trabajadores marginales urbanos del comercio y servicios personales, continúan al margen, y hay en la práctica pocas acciones al respecto. Esta apreciación se puede incluso ampliar hacia los trabajadores en unidades económicas familiares.

En todos estos casos, la administración del trabajo en América Latina y el Caribe aún enfrenta grandes desafíos de manera que pueda atender, según lo señalado en el Art. 7 del Convenio núm. 150 de la OIT, *"las necesidades del mayor número posible de trabajadores, cuando lo exijan las condiciones nacionales"* y *"promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades, que se llevarían a cabo en colaboración con otros organismos competentes, relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como: (...) (b) las*

personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según lo entienda éste la práctica nacional”.

En principio, la formalización de estos trabajadores, en realidad microproductores, tiene una correspondencia mayor con los pilares de la productividad y la economía, y sus avances también dependen de la generación de incentivos y acciones promocionales, que son parte de la estrategia integral de formalización. Un segundo hecho es que para estos sectores la principal acción que se ha venido ejerciendo se halla en el campo de la protección social, en especial de la seguridad social, donde la OIT cuenta con capacidad de contribuir a la acción de los Estados miembros¹⁰.

Más aún, aunque no hayan sido el tema de estos estudios, hay aspectos que pueden ser abordados desde la propia administración del trabajo, sea ciñéndose a la regulación que da cobertura a grupos especiales en los márgenes de las relaciones laborales tradicionales¹¹, es decir, recurriendo a instituciones particulares propias del diálogo social, la formación y capacitación laboral, los servicios públicos de empleo o la promoción de los convenios entre estos trabajadores y el gobierno. Actuar en esta dirección es una propuesta realizada desde 1978, cuando se aprobó el Convenio núm. 150 sobre la Administración del Trabajo, que especifica expresamente que ésta debe ampliar sus funciones a fin de incluir progresivamente categorías de trabajadores que, de conformidad con la ley, no se pueden considerar en situación de empleo.

Destaca, además, la necesidad de desarrollar labores más intensas alrededor de la cultura de formalización. Es decir, del esfuerzo que deben asumir las administraciones gubernamentales para poner en la agenda, no solamente del gobierno, sino más bien de la sociedad y sus organismos, la necesidad de formalización como un objetivo transversal a todas sus políticas de desarrollo. Esto implica un compromiso público de acciones y resultados, un énfasis bastante mayor en la difusión de la normativa y una interiorización en la cultura ciudadana acerca de la importancia de la formalización como medio y como fin. Cuando desde la familia y la escuela se tienen claros los derechos asociados al trabajo, así como de los beneficios de cumplir las obligaciones y los mecanismos para exigir ese cumplimiento, la civilidad se ha acercado definitivamente a la ruta del progreso.

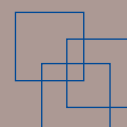
Las experiencias particulares analizadas en esta serie permiten algunas conclusiones relevantes. Para comenzar, a pesar de las clasificaciones derivadas de la necesidad de tener un orden en el documento, es claro que cuando las experiencias han sido puntuales o solo han priorizado la atención sobre un solo aspecto del problema, los resultados han sido generalmente limitados. En cambio, cuando se ha utilizado un conjunto de políticas o dimensiones de intervención, algunas de ellas identificadas en los estudios, los resultados se han mostrado más completos y eficaces. Lo anterior incorpora un mayor grado de complejidad al diseño de una estrategia de transición hacia la formalidad pero es un requisito indispensable para garantizar su eficacia.

Tal como lo menciona el informe de la OIT presentado a la 103a Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) del año 2014, una causa importante de las deficiencias en la aplicación de la legislación laboral en muchos países es producto de la debilidad de las administraciones del trabajo y, en particular, de la inspección del trabajo. A pesar de la creciente complejidad de las empresas, los sistemas de producción y las relaciones de trabajo, los recursos asignados a la inspección del trabajo suelen ser insuficientes, incluso para realizar visitas de inspección adecuadas y periódicas en las empresas de tamaño mediano y grande. Con mayor razón, el

¹⁰ Ver sobre el tema de las experiencias en seguridad social, por ejemplo: DURÁN, Fabio (Coordinador). Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay. EES - Documento N° 42. Ginebra: OIT, 2013.

Sobre estrategias generales véase: SCHWARZER, Helmut; CASALÍ, Pablo; y BERTRANOU, Fabio (Coordinadores). La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América latina y el Caribe. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2014.

¹¹ MCCANN, Deirdree; LEE, Sangheon; BELSER, Patrick; FENWICK, Colin; HOWE, John; y LUEBKER, Malte (Editores). Creative labour regulation: Indeterminacy and protection in an uncertain world. Ginebra: OIT, 2014.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

ejercicio de la fiscalización se ve limitado cuando se trata de las micro y pequeñas empresas – donde precisamente suele concentrarse la informalidad laboral– dados los especiales retos que debe asumir la inspección del trabajo para abarcar este segmento, altamente disperso.

El desempeño de la inspección del trabajo refleja de manera directa la debilidad o fortaleza de los Ministerios de Trabajo en la región. Los países con mayor grado de formalización, progreso económico y recursos fiscales disponibles han reforzado la autonomía y dado poderes más amplios a sus respectivos Ministerios de Trabajo. En el otro extremo, los países de menor desarrollo relativo suelen mostrar a estas instituciones con funciones reducidas, con escasa o nula influencia política, recursos marginales, poco personal, con bajas remuneraciones y especialización. Los Ministerios de Trabajo, en diversos casos, urgen de un reposicionamiento institucional para que los procesos de formalización puedan ser sostenidos y exitosos.

La necesidad de fortalecer la institucionalización se puede extender a las organizaciones de trabajadores y gremios empresariales. Cuando las representaciones son débiles, están escindidas o tienen poca inclinación al diálogo social fluido y con resultados efectivos, el proceso de tránsito hacia la formalización es lento y, muchas veces, frustrante. A su vez, el desarrollo del diálogo social tripartito y la promoción de acuerdos entre los distintos niveles de decisión es una condición necesaria para generar avances que sean reconocidos en su legitimidad y gocen de la necesaria estabilidad y sostenibilidad. Las experiencias más exitosas que se reseñan muestran la existencia de actores sociales sólidos, representativos y preparados para participar en un diálogo social pertinente y enfocado a resultados.

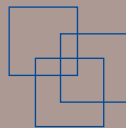
La OIT considera que mientras más y mejor se conozcan estas experiencias –con sus ventajas y limitaciones– por parte de las administraciones del trabajo y los actores sociales, mayor y más eficiente será el proceso de formalización. La divulgación de los estudios de esta serie apunta de manera directa a colaborar en este esfuerzo.



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO