



International
Labour
Organization

Plan curricular de la OIT sobre desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces

Módulo

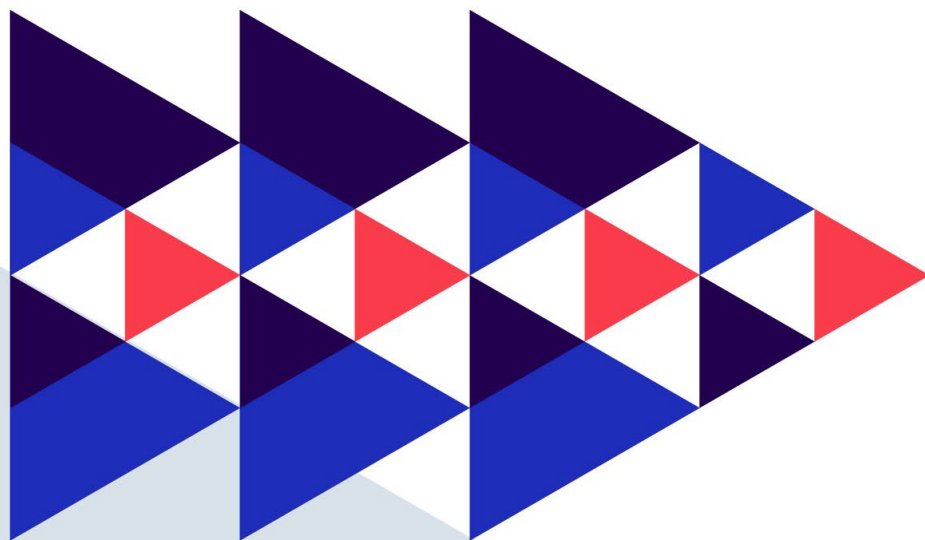
4

- Inspección del trabajo: diseño de estrategias para promover el cumplimiento

Plan curricular sobre desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces

► Módulo 4

Inspección del trabajo: diseño de estrategias para promover el cumplimiento





► ¿De qué trata este módulo?

Basándose en la orientación y las herramientas que brinda la OIT, así como en una selección de buenas prácticas aplicadas en distintos países, el presente módulo aborda las estrategias para promover el cumplimiento. Incluye, además, los requisitos y las condiciones para garantizar una normativa laboral buena y eficaz, así como formas alternativas de organizar sistemas para el control del cumplimiento y la aplicación de sanciones.



► Objetivos

El objetivo de este módulo es ofrecer a los participantes información sobre el diseño de estrategias, actividades y enfoques para promover y velar por el cumplimiento de la normativa laboral. Al finalizar este módulo, los participantes serán capaces de:

- comprender la importancia de la calidad de la legislación como un factor clave para promover su cumplimiento;
 - emplear metodologías para evaluar la legislación y estrategias para maximizar la eficacia del cumplimiento;
 - describir estrategias para mejorar el control del cumplimiento de la legislación laboral;
 - establecer cuáles son los elementos clave de los sistemas de sanciones y algunas modalidades alternativas para aplicar sanciones;
 - describir el papel de los interlocutores sociales y otras organizaciones asociadas en la promoción del cumplimiento, especialmente entre los grupos de trabajadores de difícil acceso.
-

► Índice

► 1. Cumplimiento con la normativa laboral	1
► 2. Factores que influyen en el cumplimiento de la normativa	3
2.1 Calidad de la legislación	3
2.2 Estructura del sistema normativo	5
2.3 Difusión de la información	6
► 3. Estrategias para el control de cumplimiento	10
3.1 Principios rectores del control de cumplimiento	10
<i>Fijación de prioridades</i>	11
<i>Disuasión</i>	12
<i>Sostenibilidad</i>	12
<i>Efectos sistémicos</i>	14
3.2 Enfoques del control de cumplimiento	15
3.3 Facultad discrecional y coherencia en el control de cumplimiento	16
3.4 Iniciativas para promover el cumplimiento	18
<i>Sensibilización y participación de los trabajadores</i>	18
<i>Requisitos contractuales</i>	19
<i>Auditorías del lugar de trabajo</i>	19
<i>Incentivos</i>	20
<i>Influencia sobre la economía informal y otros grupos de difícil acceso</i>	21
► 4. Modelo de cumplimiento estratégico de la OIT	23
► 5. Esquemas de sanciones	24
5.1 Medidas de control de cumplimiento	24
5.2 Propósito de las sanciones	26
5.3 Determinación del importe de las multas	27
5.4 Requerimientos	28

5.5	Recursos de apelación	32
►	Resumen	33
►	Bibliografía y lecturas adicionales	38

► 1. Cumplimiento con la normativa laboral

El cumplimiento no se consigue automáticamente por la mera existencia de una legislación, un sistema de inspección y la amenaza de sanciones. El cumplimiento de cualquier obligación legal estará determinado por una compleja interacción de factores que, en parte, son externos al gobierno y, en parte, dependen de la actuación de las autoridades reguladoras, como lo indica el siguiente recuadro.



► Las ocho causas del incumplimiento desde la perspectiva de los destinatarios de la legislación	
► La falta de comprensión de la ley	► El fracaso de la disuasión
► El colapso de la creencia en la ley	► La incapacidad de las partes reguladas
► La injusticia procesal	► El fracaso de la persuasión
► Los costos del cumplir con la normativa	► El fracaso de la sociedad civil

La capacidad de la administración del trabajo de establecer las instituciones necesarias y ejercer las funciones requeridas para la ejecución de programas reguladores es fundamental.

La administración debe ser capaz de definir claramente el papel y las responsabilidades de sus diversas instituciones y poner a disposición de estas los recursos humanos y financieros suficientes, es decir, contratar personal que cuente con las competencias legales, técnicas y científicas necesarias, ofrecer a los inspectores formación e información y garantizar que se disponga de las instalaciones administrativas, las oficinas y los medios de transporte suficientes para fines de inspección y control de cumplimiento. Por último, toda la administración debe contar con un sistema de gestión institucional eficaz y moderno que se ocupe de los temas de personal, financieros y de información, incluida la recopilación y el análisis de los datos y la información pertinentes.

Por otro lado, el diálogo social es esencial para lograr el cumplimiento de la ley. A nivel nacional, es necesario que exista un diálogo y una negociación entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, y otros grupos de interés, a fin de alcanzar un acuerdo sobre cómo mejorar el nivel de cumplimiento con la normativa en materia de asuntos laborales a nivel nacional, sectorial y empresarial. A nivel empresarial, esto también es necesario, aunque los inspectores del trabajo no participarán del diálogo cotidiano entre los empleadores y los

representantes de sus trabajadores. No obstante, se aplica el mismo modelo: todas las partes tienen que colaborar para garantizar que se cumpla con los requisitos legales mínimos y que, de ser posible, las condiciones laborales vayan más allá de la ley y se brinden condiciones decentes de trabajo para todos.

Solo después de analizar los contextos económicos y sociales, identificar a los principales grupos de interés, evaluar los factores que favorecen u obstaculizan el cumplimiento y definir los indicadores de su eficacia, se podrá proponer una estrategia que describa las actividades específicas que se emprenderán para promover, hacer seguimiento y velar por el cumplimiento.

La OCDE ha establecido una serie de principios básicos que servirán de base para que el control del cumplimiento normativo y las inspecciones sean efectivos y eficaces, y estén orientados a obtener los mejores resultados de cumplimiento y la más alta calidad normativa.¹



► **Los once principios para el diseño de políticas, instituciones y herramientas que promuevan el cumplimiento eficaz y el proceso de reforma de los servicios de inspección para obtener resultados (OCDE).**

- Control de cumplimiento basado en evidencia
- Selectividad
- Enfoque en los riesgos y proporcionalidad
- Regulación responsiva
- Visión de largo plazo
- Coordinación y consolidación
- Gobernanza transparente
- Integración de la información
- Proceso claro y justo
- Promoción del cumplimiento
- Profesionalismo

¹ OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), *Best Practice Principles for Regulatory Policy* (2014)

► 2. Factores que influyen en el cumplimiento de la normativa

Tres de los factores principales para determinar el cumplimiento de la normativa están relacionados con la calidad y la difusión de la legislación, las estrategias para promover y garantizar el cumplimiento y la aplicación de esquemas de sanciones.

2.1 Calidad de la legislación

Una legislación laboral bien diseñada constituye la base primordial para asegurar la protección de los derechos humanos en el mundo del trabajo.² Esta asiste a los responsables de garantizar el cumplimiento en sus esfuerzos por cooperar con la ley y ofrece un marco dentro del que se pueden organizar para alcanzar los resultados deseados. La legislación laboral también es vital para la economía de cualquier país y para el logro de un desarrollo socioeconómico equilibrado y el bienestar de toda la población, un equilibrio delicado y difícil de lograr.

La promulgación de esta legislación suele ser el resultado de numerosas **consultas y negociaciones**. La experiencia demuestra que, ante la compleja red de intereses y necesidades que entran en juego, las propuestas impuestas desde arriba son menos eficaces que las soluciones que se han probado y perfeccionado mediante el proceso del diálogo social y que, por ende, cuentan con un amplio apoyo de la sociedad. Cuando no se llega a comprender bien los procesos de toma de decisiones y los grupos de interés no participan en su elaboración, el apoyo público a la normativa se ve socavado.

Por lo tanto, la legislación laboral debe contar con un **diseño coherente** y tener como objetivo el ser integral, de modo que todos los trabajadores gocen de una protección adecuada en el lugar de trabajo, de manera equitativa. Sin embargo, en la realidad la legislación tiende a ser progresiva y a desarrollarse en el tiempo, y solo mejora gradualmente el nivel de calidad técnica y cobertura de los trabajadores y las áreas temáticas. Las estrategias para aplicar la legislación en materia de trabajo decente también podrían cambiar con los años.

Asimismo, la legislación debe ser **fácil de comprender**, de modo que los responsables puedan cumplirla sin dificultad y que sea fácil velar por su cumplimiento. Por el contrario, si una legislación es oscura y comprensible solo para aquellos con formación jurídica, es poco probable que los responsables puedan entenderla y aplicarla fácilmente, por lo que el control de su

² La legislación no es el único medio para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, aunque, por supuesto, es necesaria para establecer derechos legales y medios de reparación básicos. En muchos países, ciertos asuntos laborales, incluidos algunos relativos a los derechos fundamentales, se rigen mediante contratos colectivos que suelen complementar la promulgación de alguna ley básica, pero que a veces suplen su ausencia. En vista de la necesidad de garantizarles estos derechos fundamentales a todos los trabajadores, y del alcance limitado de los contratos colectivos en muchos países, parecería que en la mayoría de los casos es necesario contar con una protección normativa básica.

cumplimiento también será difícil y falto de coherencia; ello provocará desdén por el sistema jurídico en su conjunto.

Evidentemente, los sistemas de control de cumplimiento dependerán en gran medida del sistema legislativo general y podrán variar de un país a otro, pero lo importante es que los inspectores cuenten con el respaldo jurídico necesario para realizar sus labores de control y que puedan cumplir a cabalidad con todo el abanico de sus funciones.

Si bien no existen normas internacionales de calidad para la formulación de leyes, diversos países han implantado sus propios estándares de calidad para normas específicas.

También tenemos la *Guía sobre legislación del trabajo*³ de la OIT, basada en el principio que estipula que la legislación laboral debe ser de fácil acceso y comprensión para todos sus destinatarios. El propósito de la Guía es ayudar a quienes participan en la elaboración y la revisión de la legislación laboral a mejorar sus técnicas de redacción, y a fortalecer el diálogo social y hacerlo más eficaz. Con ello se espera que la legislación que se promulgue se adapte mejor a las condiciones y circunstancias nacionales y tome más en cuenta los principios fundamentales en el trabajo promovidos por la OIT. Otras iniciativas nacionales que podrían constituir referentes útiles incluyen las Directrices para la formulación de leyes locales aprobadas en Queensland, Australia.⁴

En cuanto a las enmiendas a la legislación, en ocasiones estas dificultan aún más su comprensión y tornan más inciertas las obligaciones. Por esa razón, los gobiernos deben explicar claramente cualquier cambio que resulte de las enmiendas, en vez de emitir declaraciones generales manifestando que ellas prevalecen sobre las disposiciones existentes. Esto aclarará la intención de los cambios y facilitará la codificación de leyes y reglamentos. La «*Guía para la redacción y formulación de leyes*» del gobierno Austriaco incluye instrucciones detalladas sobre cómo enmendar las leyes para evitar la creación de «normas separadas» que luego sea necesario leer para entender el significado de la ley original.⁵ Algunos países han establecido oficinas centrales de redacción o consejos editoriales de revisión que estarían mejor preparados que los administradores para formular nuevas leyes coherentes y de alta calidad.

La evaluación del cumplimiento indicará luego cuán eficaz ha sido la redacción de la ley, destacando cualquier debilidad que pudiera ser un obstáculo para que los grupos de interés cumplan con sus responsabilidades, al igual que la eficacia de los servicios de inspección del trabajo. De este modo, la legislación futura podrá formularse de forma tal que sea más fácil de cumplir y más apropiada, pertinente y eficaz.

Por consiguiente, en resumen, la legislación debe cumplir con lo siguiente:

- ▶ expresarse en términos claros y sin ambigüedades, para hacerla **comprensible** para el grupo objetivo y minimizar la posibilidad de que sea interpretada de formas distintas;

³ *Guía sobre la legislación del trabajo de la OIT.*

⁴ Oficina del Consejo Parlamentario de Queensland, *Guidelines for Drafting Local Laws*, (4 de abril de 2016).

⁵ OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), *Improving the quality of Laws and regulations: economic, legal and managerial techniques* (Paris, 1994)

- ▶ estar **organizada de manera lógica, coherente y consecuente**, tanto en sí misma como en relación con otros instrumentos legales;
- ▶ incluir un número suficiente de **disposiciones adecuadas para el control de cumplimiento**, en lo que respecta tanto a las facultades de los inspectores como a las sanciones que se pueden imponer;
- ▶ Poner a disposición cualquier **información necesaria** sobre cómo se puede aplicar y lograr su cumplimiento.

2.2 Estructura del sistema normativo

En muchos casos, las diferentes entidades gubernamentales tienen competencia en distintos ámbitos normativos que apenas están delimitados, tal como la salud en el trabajo, por lo que las distintas normativas pueden interferir una con la otra, o incluso contradecirse. En otros casos, las normas se prorrogan o enmiendan debido a las presiones que surgen en un determinado momento y no a raíz de un plan bien diseñado para desarrollar un «corpus normativo» cabal y jerárquico. De este modo, surgen los vacíos normativos o la repetición en diferentes textos de normas y reglamentos que tienen el mismo objetivo pero que no son idénticos en su forma.

Todo esto crea confusión para las partes involucradas, causando a veces un cierto grado de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, dificultando el cumplimiento de las obligaciones. Para evitar este problema, debería existir un **único marco normativo básico, administrado a un nivel político alto, que pueda servir de contexto para cualquier nueva normativa laboral** y que estipule las obligaciones generales de los empleadores y los derechos y obligaciones de los trabajadores. A esto se pueden añadir los códigos de reglamentos individuales para riesgos o grupos de personas específicos, y otros repertorios de recomendaciones y orientación que no son obligatorias, como se indicó anteriormente. En especial, las normas técnicas son apropiadas para su inclusión en los repertorios de recomendaciones y orientación, puesto que estas pueden cambiarse o actualizarse con mayor facilidad que la legislación cuando, por ejemplo, se dan a conocer nuevos datos técnicos. Las guías y los manuales también contribuyen a la puesta en práctica y la aplicación de la ley por parte de los responsables y los inspectores.



► Leyes, normativas y repertorios de recomendaciones prácticas

Las **leyes** suelen describir en términos generales y amplios lo que se exige de la comunidad. Los **reglamentos** son leyes formuladas al amparo de una ley a fin de detallar la aplicación de dicha ley. En lugar de que el Parlamento tenga que explicar en detalle cómo se debe cumplir con las disposiciones de una ley, incluye en ella disposiciones que «autorizan» al gobierno a elaborar el reglamento respectivo en una fecha posterior. Si una persona incumple un reglamento, se podrá interponer una acción legal en su contra.

Un **repertorio de recomendaciones prácticas** se elabora para brindar orientación práctica sobre cómo cumplir con un deber general estipulado en una ley, o con una obligación dispuesta en un reglamento, la que se describe de forma general. En la mayoría de los casos, el propósito de un repertorio de recomendaciones es proporcionar orientación a los empleadores, quienes deberán seguirlo a menos que se demuestre que es posible cumplir con el deber estipulado en la ley de otro modo. Aunque no es posible procesar a una persona por incumplir un repertorio de recomendaciones prácticas, ese incumplimiento puede servir como evidencia de que esta no cumplió con el deber general que la ley dispone o con las obligaciones que establece un reglamento, lo cual sí podría ser motivo de una acción legal. Para evitar un proceso judicial, la persona tendría que demostrar que cumplió con la ley o el reglamento de una forma distinta a la descrita en el repertorio de recomendaciones prácticas.

2.3 Difusión de la información

No basta con elaborar una legislación sólida; un gobierno tiene, además, que ser capaz de hacer que funcione en la práctica, para lo cual se requiere de sistemas laborales y socioeconómicos sólidos que trabajen conjuntamente en pro de la aplicación práctica de la legislación y la promoción de los derechos en el trabajo. Esto tiene importantes repercusiones en las autoridades de control del cumplimiento, así como en las organizaciones menos coercitivas, sean tripartitas, bipartitas o independientes, encargadas de dar orientación e información a fin de promover el cumplimiento de la ley.

Por tanto, la amplia difusión de información sobre las exigencias reales de la legislación a través de **boletines nacionales, publicaciones, sitios web y otros medios** ayudará a los responsables y será un elemento importante en la estrategia general para promover el cumplimiento. La difusión eficaz es cada vez más fácil a medida que la tecnología de la información se desarrolla y se torna más poderosa, y que su uso se expande tanto en los países en desarrollo como en los industrializados. En la actualidad, un número creciente de empresas tiene acceso a Internet y hasta las oficinas de campo más remotas de la inspección del trabajo se están equipando con modernos sistemas de tecnologías de la información. No obstante, aún queda mucho por hacer en este ámbito.



► Guía sobre la Ley de salud y seguridad en el trabajo, Ontario, Canadá⁶

Esta guía explica lo que cada trabajador, supervisor, empleador, constructor y dueño de un lugar de trabajo necesita saber sobre la ley en materia de SST, describiendo los derechos y responsabilidades de cada uno y respondiendo en lenguaje sencillo a las preguntas más frecuentes sobre la ley.

También existen numerosas **organizaciones proveedoras de servicios de información y asesoramiento** creadas para dar apoyo a las inspecciones del trabajo y brindar un buen asesoramiento a los empleadores, los trabajadores y otros grupos de interés sobre cuál es la mejor manera de cumplir con los requisitos legales y promover buenas prácticas (cosa que a menudo va más allá de lo que exige la ley). Estos servicios se encuentran cada vez más disponibles en línea y ofrecen distintos tipos de asesoramiento: algunos son organizaciones comerciales privadas, mientras que otros son agencias gubernamentales que trabajan para fomentar la práctica del trabajo decente.

Los programas, las campañas, las conferencias y los seminarios nacionales y regionales son otros medios cada vez más populares para difundir información en los que los inspectores del trabajo pueden desempeñar un papel activo, aunque no sean sus principales impulsores. Estas iniciativas incluyen un abanico de actividades que comprenden publicidad (sobre la ley y sus exigencias), conferencias y seminarios, reuniones periódicas entre grupos clave de interés, especialmente el gobierno y sus interlocutores sociales, y —algo importante en el contexto actual— un programa de inspección focalizado que coincida con los objetivos y los ejes generales de los programas y que, de acuerdo a ellos, se enfoque en el control de cumplimiento.

El objetivo global de estas iniciativas no es solamente sensibilizar a la población activa en general sobre la ley, sino también cambiar la actitud de los empleadores y de los trabajadores al respecto y crear una cultura más preventiva. Estas iniciativas tienen una importancia mucho mayor para las empresas que no cuentan con experiencia profesional interna en materia de legislación laboral, tales como las pequeñas y medianas empresas (PYME) y los trabajadores independientes. Además, podrían ser eficaces para llegar a aquellos grupos de la fuerza laboral a los que es difícil llegar, como los trabajadores migrantes, los trabajadores agrícolas temporales o estacionales, así como los trabajadores de la economía informal, al igual que para influir en las organizaciones intermediarias, como las ONG y las organizaciones comunitarias, que están en contacto con estos grupos.

⁶ <https://www.ontario.ca/document/guide-occupational-health-and-safety-act>.



► Campaña de información en Estonia: «Conoce tus derechos – joven empleado»⁷

En 2015, la Inspección del Trabajo de Estonia realizó una campaña denominada «Conoce tus derechos – joven empleado» con el propósito de sensibilizar a jóvenes de entre 18 y 25 años que estén a punto de empezar su primer trabajo sobre cuestiones relativas al entorno y las relaciones laborales. La campaña buscaba crear conciencia acerca de los riesgos relacionados con el entorno laboral, la responsabilidad de los empleadores de ofrecer un entorno laboral seguro, la importancia de contar con equipo de protección personal adecuado y los derechos laborales. Su lema era «Trabaja de manera inteligente» y se centraba en temas como la formación, la seguridad y salud en el trabajo, y los contratos de trabajo por escrito.

Recientemente, se ha escrito mucho acerca de las campañas de información, como aquellas sobre seguridad y salud,⁸ todo con el objetivo de ayudar a los responsables a entender cuáles son sus obligaciones legales, dónde encontrar más información y cómo cumplir de la mejor manera. Algunas iniciativas se han focalizado especialmente en los trabajadores independientes y los grupos «de difícil acceso» utilizando la **televisión y los medios de comunicación**. No obstante, aún existen diferencias significativas entre grupos de personas y sectores en términos de su nivel de comprensión de una determinada ley y de motivación para cumplirla. Las diferencias son especialmente notorias entre las empresas grandes y las pequeñas, como lo muestra el siguiente recuadro.

⁷ Fuente: Inspección del Trabajo de la República de Estonia (2016), <https://www.ti.ee/en/node/9858>.

⁸ Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, *Health and Safety Campaigning –Experiences from across the European Union and tips on organizing your own campaign – Getting the message across* (2001).



► **Conocimiento de la nueva legislación: la brecha entre las empresas grandes y las pequeñas (OCDE, 2000)**

Un estudio del cumplimiento de la normativa en materia de salud y seguridad en el trabajo en Inglaterra y Gales halló que las empresas grandes y aquellas con personal especializado en seguridad tenían poca dificultad para comprender y utilizar la información sobre los requisitos de cumplimiento. Por consiguiente, estas empresas tenían una probabilidad mucho mayor de contar con sistemas eficaces para garantizar el cumplimiento que las empresas pequeñas que no contaban con este tipo de personal y donde a menudo la gerencia no tenía ni el tiempo ni los recursos para leer y comprender la gran cantidad de publicaciones sobre salud y seguridad.

En 1991, entró en vigencia en Noruega un nuevo reglamento que exigía que todos los empleadores públicos y privados establezcan y mantengan un sistema de control para las cuestiones ambientales, de salud y de seguridad. En 1994, se realizó un estudio para evaluar cuán bien se había aplicado el reglamento, el que reveló que existe una diferencia importante entre las pequeñas y medianas empresas (PYME), que representan el 90% de las compañías noruegas, y las grandes empresas, que representan el 10%. En las PYME, el 43% de los gerentes nunca habían oído del reglamento, mientras que en las empresas grandes solo el 6% lo desconocía. En general, solo el 31% de los altos gerentes en las PYME mostró un compromiso serio con la aplicación del sistema.

Evidentemente, estas discrepancias tienen un impacto importante en los niveles generales de cumplimiento y crean grandes diferencias entre las PYME y las grandes empresas.

También se debe considerar el tema de la **traducción** en los países que tienen varios idiomas oficiales o, quizás también, muchos idiomas tribales o regionales. En esos casos, los gobiernos tienen que decidir como materia de política en qué medida publicarán los materiales en distintos idiomas, tratando de encontrar un equilibrio entre el costo y la necesidad de hacerlo. Especialmente en las zonas rurales, donde los inspectores realizan pocas o ninguna inspección, es importante que se comprendan debidamente los requisitos legales de modo que los empleadores y los trabajadores puedan cumplirlos. Esto podría tener grandes consecuencias para la traducción y otros programas e iniciativas de sensibilización.

► 3. Estrategias para el control de cumplimiento



► Éxitos y fracasos

«Un determinante clave de la eficacia del gobierno es lo bien que los sistemas normativos logran sus objetivos de política. El rápido aumento de la regulación y las formalidades del gobierno en la mayoría de los países de la OCDE desde la década del setenta ha generado beneficios impresionantes en algunos ámbitos del bienestar económico y social; sin embargo, con demasiada frecuencia los resultados de la regulación han sido desalentadores. Los estrepitosos fracasos de la regulación suelen dar lugar a llamamientos en favor de una mayor regulación, sin que se evalúen a profundidad las razones subyacentes del fracaso».⁹

Dado que, en la práctica, algunos empleadores podrían verse tentados a evadir las obligaciones legales que tienen para con sus trabajadores, es fundamental que los gobiernos establezcan:

- medios mediante los que se pueda realizar el control de los empleadores, sobre todo por parte de las inspecciones del trabajo;
- medios mediante los que los trabajadores puedan informar a la autoridad adecuada sobre presuntas vulneraciones de sus derechos y buscar asesoramiento (por ejemplo, líneas telefónicas de ayuda);
- medios mediante los que los trabajadores puedan obtener una reparación por supuestas vulneraciones de sus derechos (jueces del trabajo);
- un sistema de sanciones que se impondrán a los empleadores que incumplan sus obligaciones legales (por ejemplo, multas o encarcelamiento).

3.1 Principios rectores del control de cumplimiento

Según David Weil,¹⁰ la misión principal de todas las inspecciones, sin importar el modelo normativo subyacente, consiste en buscar la manera de desplegar sus recursos de la forma más eficaz posible para lograr mejoras duraderas. Para ello, las políticas de control de cumplimiento deben regirse por cuatro principios fundamentales:

- fijación de prioridades

⁹ OCDE, *Reducing the risk of policy failure: Challenges for Regulatory Compliance* (Paris, 2000).

¹⁰ David Weil, «[A strategic approach to labour inspection](#)», *International Labour Review*, vol. 127, núm. 4, OIT (2008).

- ▶ disuasión
- ▶ sostenibilidad
- ▶ efectos sistémicos

Fijación de prioridades

Se refiere a la selección de empresas que se van a inspeccionar y a la medida en que los inspectores logran inspeccionar aquellas empresas que (potencialmente) infringen la ley con mayor frecuencia que aquellas que la cumplen. Las inspecciones dan prioridad a ciertas empresas principalmente para ayudarlas a sacarles el mayor provecho posible a sus escasos recursos y dirigir sus esfuerzos a donde más se necesitan.¹¹ Asimismo, la fijación de prioridades debería mejorar la tasa de detección de las infracciones más graves y la probabilidad de corregirlas, con consecuencias obvias para las sanciones.

Para muchas inspecciones del trabajo, el detonante de una acción de control de cumplimiento es un accidente o una queja. Los entes reguladores desearían poder asumir que los empleados que trabajan en condiciones en las que se respeta la ley **no** se quejarán, mientras que los que trabajan en lugares donde se cometen infracciones presentarán sus quejas. En efecto, los estudios sugieren que las empresas con índices de quejas más bajos presentan un número relativamente menor de problemas y suelen contar con buenas condiciones subyacentes. Sin embargo, no todas las empresas donde se registran niveles de cumplimiento deficientes e infracciones reales tienen altos índices de quejas. De hecho, los trabajadores más vulnerables —tales como los migrantes y aquellos que son parte de la economía informal— son quienes suelen laborar en las peores condiciones y, a pesar de ello, muchos no presentarán quejas por temor a perder sus trabajos.

Por consiguiente, la presencia o ausencia de quejas no brinda un panorama claro del nivel de cumplimiento. Otros factores además de los vinculados con las circunstancias reales en una empresa —por ejemplo, las relaciones de trabajo de los trabajadores, su nivel de sindicalización, su conocimiento de la ley y la actitud de las empresas para con los sindicatos— podrían constituir obstáculos que impiden la presentación de quejas: el silencio no debe confundirse con cumplimiento.

¹¹ Por lo general, los responsables del cumplimiento y los inspectores aceptan que el control de cumplimiento se focalice en ciertas empresas seleccionadas, pero a las víctimas de infracciones y a los trabajadores les preocupa que esto se haga a expensas de dejar desprotegidos a algunos grupos de trabajadores. Los trabajadores perciben que hay un «derecho universal» a la protección que no se les debe negar debido a una política de selección.



► Enfoque OSHA para fijar prioridades en base a quejas¹²

Antes de 1996, la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA) de los Estados Unidos atendía casi todas las quejas realizando investigaciones en el lugar de trabajo. Esto demandaba considerables recursos de personal y provocaba grandes retrasos entre la presentación de la queja y su investigación. En 1996, dada la creciente acumulación de casos, OSHA empezó a evaluar si cada queja recibida representaba o no una infracción o un peligro grave. Si el caso se consideraba grave, los inspectores llevaban a cabo investigaciones *in situ* enfocadas en problemas específicos. Si la queja no se consideraba grave, OSHA la atendía realizando una indagación telefónica o por fax con el empleador. De este modo, el sistema trasladó los recursos hacia los problemas más apremiantes, permitiendo así la solución rápida de otros casos.

A fin de contar con un sistema de inspección más eficaz, algunas inspecciones han creado una metodología de evaluación de riesgos para que el proceso de selección de las empresas que serán objeto de inspección sea más claro. Este método permite pasar de inspecciones seleccionadas de modo aleatorio a inspecciones basadas en riesgos y requiere de acceso a datos e información de diferentes instituciones (autoridades fiscales, seguridad social, agencias de empleo y registro de la propiedad), la selección de un conjunto de indicadores predictivos y una metodología de seguimiento y evaluación para analizar los resultados.

Disuasión

La disuasión se refiere a la percepción que tienen los responsables de que la probabilidad de una inspección y de posibles sanciones por incumplimiento es lo bastante alta como para que valga la pena cumplir con la ley voluntariamente. Las evaluaciones realizadas por las inspecciones del trabajo suelen centrarse en los efectos directos que resultan de las inspecciones de los lugares de trabajo; no obstante, el mayor potencial de impacto de sus actividades radica en la disuasión: la amenaza de inspección induce a un cambio hacia un mejor cumplimiento.

Las inspecciones intentan promover la disuasión de muchas maneras, por ejemplo, mediante casos judiciales muy sonados, artículos en la prensa especializada, u otras formas de publicidad.

Sostenibilidad

Las intervenciones pasadas y sus correspondientes medidas de control de cumplimiento deberían generar un cumplimiento sostenido a largo plazo. Se puede considerar que la inspección y las medidas de control tienen una mayor sostenibilidad si conducen a un cumplimiento duradero y,

¹² Extraído de Weil, D., «A strategic approach to labour inspection», en *International Labour Review*, vol. 147, No. 4, OIT (Ginebra, 2008).

en términos más generales, a la adopción de medidas acordes con los objetivos globales de la legislación laboral.



► Concordato del control de cumplimiento (Reino Unido)¹³

El Concordato del control de cumplimiento fomenta la cooperación entre los responsables de hacer cumplir la ley y las empresas, y establece seis principios para un buen control a fin de ayudar a los responsables a lograr el cumplimiento voluntario.

1. Estándares: Fijar estándares claros para el nivel de servicio y desempeño que el público y los empresarios pueden esperar recibir;
2. Apertura: Proporcionar información clara y sincera en lenguaje sencillo;
3. Utilidad: Ayudar a las empresas con asesoramiento y apoyo para el cumplimiento;
4. Quejas: Establecer un procedimiento de presentación de quejas claro y accesible;
5. Proporcionalidad: Velar por que las medidas de control de cumplimiento sean proporcionales a los riesgos presentes y que no causen gastos innecesarios, sobre todo para las empresas pequeñas;
6. Coherencia: Garantizar el uso de prácticas de control del cumplimiento coherentes.

A menudo las inspecciones empiezan como una reacción a solicitudes inesperadas de intervención presentadas por los trabajadores y sus delegados, o por otras instituciones administrativas, o debido a otros motivos que obligan a realizarlas. Estos pedidos suelen alterar la planificación de las actividades y a veces se les considera como una intrusión, pero, en el contexto más amplio del sistema nacional para una mejor protección de los trabajadores en el trabajo, muchas veces son el desencadenante necesario para la intervención.

Las investigaciones basadas en quejas pueden tener efectos limitados y transitorios (es decir, poca sostenibilidad) cuando se les usa como un medio estrictamente centrado en resolver problemas específicos. El inspector debe determinar y averiguar si realmente se trata de un problema aislado o si en realidad representa la punta del iceberg.

Sin embargo, los accidentes y los casos de enfermedad suelen originar una investigación más amplia sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud deficientes, mantenimiento inadecuado, formación y supervisión insuficientes, entre otros. En otras palabras, si los accidentes se seleccionan para su investigación según criterios establecidos, dichas investigaciones pueden servir de base para una intervención más amplia, que con frecuencia llevará a una medida de control de cumplimiento si las lesiones son graves. En efecto, luego de que ocurre un accidente muy grave, como una muerte, suele haber una expectativa general de que se haga justicia, por lo que se justifica una acción legal u otro tipo de sanción.

¹³ *The Enforcement Concordat: Good practice guide for England and Wales.*

Efectos sistémicos

Con frecuencia, el interés normativo se centra en los lugares de trabajo individuales, y el control del cumplimiento tiene un efecto limitado en la conducta empresarial en general. No obstante, si se escogen bien, las medidas de control (por ejemplo, un proceso judicial muy publicitado) pueden tener un impacto que vaya mucho más allá de la propia empresa y afectar las actitudes y las conductas en todo el sector industrial o, incluso, el país. Por lo tanto, ayudan a disuadir a otros de incumplir las normas, como ya se ha mencionado.

Las medidas de control parecen tener un efecto sistémico en el cumplimiento, de distintos modos:¹⁴

- ▶ Deben tener un efecto directo en las empresas sancionadas, motivándolas a mejorar las condiciones generales de trabajo.
- ▶ Pueden crear conciencia en otras organizaciones respecto de las normas y los estándares que se espera que cumplan y ayudarlas a reconocer que no los cumplen.
- ▶ Pueden amplificar el efecto disuasorio de las normas al reforzar la percepción que tienen las organizaciones de que es posible que las infracciones se detecten y sancionen.

Las inspecciones del trabajo tienen que encontrar maneras de influir en la conducta de los empleadores a quienes podrían no inspeccionar directamente. Medidas como la difusión de más información sobre posibles sanciones y la publicidad de accidentes graves o de procesos legales (así como los nombres de los infractores) pueden contribuir a lograr un cambio sistémico. La práctica de identificar por su nombre a quienes se les ha declarado culpables de infracciones es una forma de «humillación pública». El nivel y el tipo de publicidad es importante, sobre todo para hacer que la información sobre el control de cumplimiento resulte relevante para aquellos en quienes la autoridad de control de cumplimiento desea influir.



▶ Los pros y los contras de la publicidad como estrategia de intervención (M. Wright et al., 2005)

Pros (argumentos a favor)	Contras (argumentos en contra)
Existe evidencia empírica de que la publicidad adversa es un fuerte motivador para muchas organizaciones y ejecutivos corporativos.	La imposibilidad de predecir a ciencia cierta la reacción del público ante la publicidad adversa significa que la «sanción» es incierta y que podría no ser proporcional a la infracción.

¹⁴ HSE (Dirección de Salud y Seguridad), «An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law», UK Health and Safety Executive (HSE) Research Report 334, (2005).

Aprovecha lo sensibles que pueden ser las empresas y los individuos respecto de su reputación y de la posibilidad de verse expuestos al escarnio social.	La publicidad adversa podría tener un impacto limitado en una organización que no tiene un valor de marca o que tiene un monopolio en una determinada actividad comercial —por ejemplo, es la única empresa en un sector de servicios—.
La publicidad adversa aumenta los costos internos del incumplimiento y los de las posibles sanciones.	La publicidad prematura (antes de que se establezca la responsabilidad o la culpabilidad) es injusta y socava la legitimidad de la ley.
Actúa como elemento disuasorio en toda la organización en general (no se limita al infractor).	Los efectos disuasorios podrían limitarse a la alta gerencia de la empresa.
Se le puede vincular con la justicia restaurativa.	La publicidad puede retrasarse hasta mucho después de la infracción debido a la necesidad de determinar la culpabilidad.

Además de los efectos sistémicos de hacer público el nombre de los infractores, hay otro efecto, quizás más importante, que es la necesidad de muchas organizaciones de evitar la publicidad adversa y una imagen corporativa negativa. Este es un factor clave para las empresas que son conscientes de la importancia de su «marca», como es el caso de muchas empresas nacionales y multinacionales. Así pues, las inspecciones podrían obtener grandes resultados visitando las oficinas principales, entrevistando a directores y a otros altos ejecutivos, y presionándolos para que promuevan estándares altos en toda su organización y en sus subsidiarias. Esto también puede ahorrar mucho tiempo a los inspectores, puesto que, en vez de visitar muchos establecimientos pequeños para asegurarse de que cada uno de ellos cumpla con las normas, pueden visitar algunos de ellos y luego hacer una única visita a la oficina principal y obtener el efecto deseado, especialmente si presentan algunos ejemplos escogidos cuidadosamente que ilustren dónde está fallando la empresa en su conjunto.

3.2 Enfoques del control de cumplimiento

A grandes rasgos, hay dos tipos de enfoque del control de cumplimiento que los países han adoptado para lograr los mismos objetivos generales:

- El **enfoque sancionador** es un sistema basado en la disuasión que suele recurrir a acciones legales y a litigios para disuadir de cometer infracciones. Este enfoque procura

influir en la percepción de los empleadores (altas probabilidades de inspección y detección de las infracciones, junto con sanciones bastante severas) para convencer a las empresas de cumplir con la normativa laboral. Sus críticos sostienen que promueve la confrontación entre los entes reguladores y las partes reguladas, crea en los responsables resentimiento y falta de voluntad para cooperar y promueve una cultura defensiva en las empresas, impulsándolas a cumplir y curar los «síntomas» (infracciones) en vez de la «enfermedad» (una administración débil o poco colaboradora).

- El **enfoque de cumplimiento** se basa en la teoría de que la mejor manera de garantizar el cumplimiento es la persuasión, en lugar de un control estricto del cumplimiento. Este enfoque de la inspección apela mucho más a la colaboración y permite a los inspectores adoptar una postura más flexible respecto al cumplimiento y ayudar a los empleadores a subsanar los problemas de incumplimiento. No obstante, para que las medidas de persuasión sean eficaces, deben ir acompañadas de una amenaza genuina de control y sanciones.

Los críticos afirman que los enfoques de cumplimiento basados en la creencia de que las personas son razonables, actúan de buena fe y tienen la motivación necesaria para cumplir con la ley están condenados al fracaso. Se aduce que, por lo general, los responsables del cumplimiento no están motivados para cumplir con la ley y que algunos se aprovecharán del hecho de que se presuma que actuarán de buena fe. Estos enfoques podrían crear una cultura de *laissez faire* entre las empresas: los empleadores podrían preferir esperar la visita de inspección (cosa que podría tardar años) en lugar de ser más proactivos y realizar mejoras.

Por otra parte, los críticos del enfoque sancionador manifiestan que pone un énfasis innecesario en las medidas de control, dado que muchos responsables del cumplimiento son bastante razonables y lo único que desean es un buen asesoramiento. Dicen que el enfoque debilita la necesidad de establecer buenas relaciones entre los inspectores del trabajo y los interlocutores sociales, las que son vitales para el diálogo social. En su lugar, crea una cultura de desconfianza y temor en la que los empleadores tendrán reparos al momento de divulgar información o pedir ayuda a los inspectores, cosas que son necesarias para prevenir accidentes y proteger a los trabajadores.

En la práctica, muchas inspecciones operan en un punto intermedio entre los dos enfoques, tratando de mantener buenas relaciones de trabajo y el diálogo social por una parte, pero sin dejar de tomar medidas de control de cumplimiento cuando las consideran justificadas.

3.3 Facultad discrecional y coherencia en el control de cumplimiento

Independientemente del enfoque que predomine en un país, la facultad discrecional de los inspectores es un factor importante para decidir cómo se responderá en cada caso. Por ejemplo:

- Los principios básicos, como la protección de los derechos fundamentales en el trabajo o la protección contra riesgos graves de salud y seguridad, exigen un enfoque de control enérgico con sanciones, a menudo penales, en caso de incumplimiento.

- ▶ Otras obligaciones e infracciones de la ley menos graves se manejan brindando asesoramiento y recurriendo a medidas formales de control solo cuando el incumplimiento persiste por un periodo prolongado.

Los Convenios de la OIT respaldan este enfoque, al disponer que:

*Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial...Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento.*¹⁵

En el plano nacional, los responsables del cumplimiento esperan, con toda razón, que los enfoques de control de cumplimiento del gobierno muestren coherencia, tanto en el asesoramiento que se brinda, como en el uso de notificaciones de control y, por supuesto, en las decisiones sobre sanciones y acciones legales. Es necesario que las inspecciones tomen cada vez más en serio este tema de la coherencia. La facultad discrecional no le da al inspector licencia para actuar a voluntad o por venganza personal; los inspectores deben rendir cuentas de sus decisiones y acciones individuales en el marco de una política más general sobre coherencia en el control del cumplimiento.

En la práctica, lograr la coherencia respecto de si se debe proporcionar asesoramiento, imponer sanciones o iniciar una acción legal no resulta sencillo porque los inspectores suelen tener que considerar muchas variables: el nivel del peligro, la actitud y la competencia de la administración, y el historial de sucesos en una determinada empresa. Todas ellas variarán de una empresa a otra, incluso en circunstancias que podrían parecer similares.

En consecuencia, las decisiones sobre las acciones de control del cumplimiento dependen del criterio propio de los inspectores, quienes, si bien pueden ejercer su facultad discrecional, deben hacerlo dentro del marco de una política nacional más general a fin de garantizar que haya coherencia en el enfoque. El establecimiento de criterios y directrices sobre el momento y la manera en que deben imponerse/proponerse sanciones garantiza que haya coherencia en las decisiones que toman los inspectores del trabajo y aumenta su legitimidad y credibilidad. Esto es cada vez más importante, puesto que los organismos de inspección están bajo un mayor escrutinio público y se les exige responder de sus decisiones y acciones.

Por lo tanto, es necesario que existan una política y una estrategia generales de control de cumplimiento a escala nacional y que los inspectores estén debidamente formados en todas las cuestiones pertinentes. Esto les permitirá ejercer una de sus funciones básicas, que consiste en tomar decisiones acertadas sobre si se está cumpliendo la ley, sobre la capacidad de los responsables de remediar cualquier incumplimiento y, por último, sobre las medidas que (los inspectores) deben tomar para lograr el cumplimiento. Deben poder distinguir entre, por un lado, la infracción intencional grave o repetida, la negligencia culposa o la mala voluntad flagrante, que

¹⁵ Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), artículo 17.

deben ser sancionadas, y, por el otro, la infracción involuntaria o leve, para la que podría darse asesoramiento verbal y una advertencia.

La estrategia de control del cumplimiento dependerá, en gran medida, de la política pública general del país y deberá someterse a seguimiento y evaluación periódicos para garantizar que realmente contribuya al logro de mejoras duraderas en los lugares de trabajo.



► Respuestas de control de cumplimiento en la Inspección del Trabajo en los Países Bajos¹⁶

Si durante las inspecciones el inspector observa violaciones de la Ley, este tomará medidas o impondrá sanciones. La gravedad de la infracción determina las medidas que debe tomar o las sanciones debe imponer la Inspección del Trabajo. Estas pueden ser:

- hacer un comentario sobre la necesidad de dar solución a la infracción;
- emitir una advertencia;
- dar una orden para detener las operaciones o suspender las actividades de modo inmediato;
- emitir un requerimiento de cumplimiento de la Ley;
- anunciar una sanción administrativa;
- anunciar una denuncia oficial (bajo el derecho penal);
- anunciar una orden de sanción (con respecto pagos por debajo del salario mínimo obligatorio).

Salvo en los casos en que se haya hecho comentarios previos, la inspección siempre confirmará por escrito la(s) medida(s) que tomará el empleador y la(s) sanción(es) que impondrá la inspección.

3.4 Iniciativas para promover el cumplimiento

Sensibilización y participación de los trabajadores

Los trabajadores deben recibir formación e información sobre los requisitos de la ley a fin de que la comprendan y conozcan mejor, y sepan cómo cumplirla. Los inspectores podrían participar en actividades de formación para los trabajadores organizadas por los sindicatos y también ayudarlos a comprender el papel que cumple la inspección en la promoción del cumplimiento de

¹⁶ Inspectie ZSW, *What does the Labour Inspectorate do?* (Países Bajos)

la legislación pertinente. La Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), también contempla esta función de los inspectores.

En muchos países, los trabajadores participan de manera proactiva en las actividades de prevención, así como en la investigación reactiva de accidentes y quejas. Esta participación resulta particularmente útil cuando se trata de negociaciones de salarios y relaciones laborales, y de la representación de los trabajadores en comités de seguridad y salud, lo que, una vez más, contribuye a promover el cumplimiento de los requisitos legales. Los inspectores del trabajo apoyarán dichos esfuerzos en la medida de lo posible, asistiendo a las reuniones de los comités o, al menos, dialogando con los representantes de los trabajadores y debatiendo con ellos las cuestiones pertinentes.

Requisitos contractuales

Actualmente, muchas empresas públicas y privadas incluyen en sus contratos con contratistas y proveedores de servicios cláusulas relativas a la necesidad de cumplir con la legislación laboral pertinente y mantener dicho nivel de cumplimiento por el tiempo que dure el contrato. El cumplimiento con los requisitos legales está, por tanto, directamente ligado a la relación de negocios, y esto hace que sea mucho más probable que estos requisitos se cumplan. Los acuerdos de este tipo favorecen el cumplimiento y la difusión de las buenas prácticas y, como resultado, los contratistas o proveedores, que a menudo son PYME, están mejor informados sobre lo que exige la ley y mejoran sus condiciones de trabajo.

Auditorías del lugar de trabajo

Estas auditorías las pueden realizar las empresas mismas o auditores privados, y pueden analizar el lugar de trabajo como un todo, para garantizar el cumplimiento de alguna norma nacional o internacional en particular (como la norma SA8000), o procesos específicos. Si su propósito es asegurar el cumplimiento de determinada norma, los auditores expedirán algún tipo de certificado de conformidad. El ente auditor podría estar acreditado por las autoridades nacionales, dado que su labor suele ser certificar el cumplimiento de las normas de gestión de SST. Esto ocurre en muchos países industrializados, como es el caso de España.¹⁷ Los inspectores de trabajo también podrían revisar los informes de auditoría o los certificados de conformidad durante sus visitas, aunque han de tener en cuenta que la existencia de estos no indica necesariamente un cumplimiento constante de los requisitos legales.

Las auditorías también son cada vez más habituales en las cadenas de suministro mundiales. Los clientes —a menudo empresas multinacionales— exigen que sus proveedores en los países en desarrollo se sometan a auditorías periódicas a fin de cumplir con los requisitos de la legislación nacional y/o las normas internacionales del trabajo. La razón de esta demanda es, en parte, garantizar condiciones de trabajo aceptables, las que conducirán a una mayor productividad, pero también impulsar la buena imagen y reputación de ser empresas cuya fabricación de bienes destinados a países industrializados está libre de la mancha que representan las condiciones de

¹⁷ Artículo 5 del Real Decreto 39/97, [Reglamento de los Servicios de Prevención](#) (español).

«explotación laboral». Los proveedores también recibirán información y formación útiles en el curso de las auditorías.

En general, las auditorías a proveedores han elevado los niveles de cumplimiento, al menos al interior de las empresas proveedoras, y los inspectores del trabajo están cada vez más involucrados en ellas, especialmente a través de programas colaborativos internacionales como los programas *Better Factories* (Mejores fábricas) y *Better Work* (Mejor trabajo) en Camboya, Jordán, Vietnam y Haití,¹⁸ ayudando así a garantizar que las mejoras en los niveles de cumplimiento se mantengan mejor.

Incentivos

Existen muchos ejemplos de mecanismos de incentivos que animan a las empresas a mejorar su nivel de cumplimiento con la ley. Algunos son no financieros, incluidos esquemas y premios que otorgan un reconocimiento positivo, pero que no tienen repercusiones financieras directas sustanciales. Estos pueden ser muy eficaces para ayudar a mejorar la imagen corporativa y la reputación de las empresas, las que obtendrán mayores ventajas comerciales al cumplir la ley. Las inspecciones de trabajo promueven o participan en la mayoría de estos mecanismos.

También existen incentivos financieros (positivos o negativos) para motivar a los empleadores a mejorar las medidas en favor de la seguridad y la salud de los trabajadores, tales como los relacionados con los seguros (por ejemplo, reducciones en las primas del seguro de accidentes, dependiendo del historial de accidentes de la empresa); los otorgados en reconocimiento por actividades preventivas, o los basados en impuestos.

¹⁸ Véase los informes del proyecto *Better Factories and Better Work* para Camboya, Vietnam, Haití y otros países.



► Principales características de los incentivos económicos para la promoción de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo

De acuerdo con la Fundación Europea para el Mejoramiento de las Condiciones de Vida y de Trabajo,¹⁹ las siguientes cuatro características clave de los incentivos económicos los hacen particularmente adecuados para la promoción de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo:

1. Los incentivos bien diseñados pueden traer mejoras en el entorno laboral cuando tanto la magnitud del incentivo como las condiciones de pago están estrechamente vinculadas a una mejora en las prácticas de salud y seguridad.
2. Los incentivos deben tomar en cuenta el efecto de las fluctuaciones estadísticas en las pequeñas y medianas empresas (PYMES).
3. Los incentivos basados únicamente en el desempeño histórico solo tendrán un impacto limitado en la labor preventiva.
4. Los incentivos deben apuntar hacia el futuro, promoviendo esfuerzos, no resultados.

Influencia sobre la economía informal y otros grupos de difícil acceso

Los grupos de difícil acceso incluyen los trabajadores independientes, los que laboran en la economía informal, los migrantes, las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y otros a quienes es menos probable que se les inspeccione y que con frecuencia son más vulnerables a condiciones laborales precarias. A estos grupos no se les inspecciona, ya sea porque no los cubre la ley ni el mandato de la inspección o porque los recursos de la inspección no son suficientes para llegar a todos los trabajadores. La economía informal merece especial atención, pues se trata de un tema cada vez más preocupante, principalmente debido a que involucra a un gran número de los trabajadores a nivel mundial. La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204),²⁰ establece la importancia de «un sistema de inspección adecuado y apropiado, [que extienda] la cobertura de la inspección del trabajo a todos los lugares de trabajo en la economía informal para proteger a los trabajadores, y proporcionar orientaciones a los órganos encargados de hacer cumplir la ley, incluso sobre el modo de abordar las condiciones de trabajo en la economía informal».²¹ Para hacer frente a los retos específicos que plantea la economía informal, la OIT ha creado y probado un proceso simple y eficaz para abordar los derechos fundamentales en el trabajo y los déficits en materia de SST a través de la inspección en el trabajo.²²

¹⁹ ECOTEC, *Economic Instruments for Sustainable Development*, (2012).

²⁰ Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204.

²¹ Se puede consultar más información al respecto en el anexo 2.

²² OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Guía de actuación de la Inspección del Trabajo en la economía informal – un método participativo*, (2018).

Muchas de las nuevas iniciativas se basan en alianzas establecidas entre la inspección del trabajo y otras partes interesadas en alcanzar los mismos fines. El trabajo en alianzas más amplias ha permitido que hoy existan otros canales de comunicación abiertos para los inspectores, quienes han podido aprovecharlos en sus esfuerzos por llegar a aquellos que han quedado al margen. Los esfuerzos se centran en motivar a las empresas a cumplir con la ley, enfatizando los beneficios del cumplimiento, pero con la amenaza de que los inspectores pueden enterarse de los lugares de trabajo que incumplen sistemáticamente los requisitos legales e inspeccionarlos.

Otras iniciativas en algunos países han incluido el uso de la televisión y la radio para que los inspectores del trabajo brinden asesoramiento sobre contenido. En los casos en que se han realizado sondeos de opinión, los programas bien estructurados han tenido un impacto evidente y los niveles de sensibilización se han elevado. Los medios de comunicación llegan a todos, sin importar su situación de empleo, y pueden tener un efecto marcado en las actitudes de las personas a quienes no se puede llegar y en quienes no se puede influir más directamente mediante las visitas de inspección, formación y demás. Si bien no hay garantía de que estos cambios de actitud se traduzcan en mejores condiciones de trabajo, los programas transmitidos al menos incrementan los niveles de sensibilización sobre la necesidad de buenas prácticas en materia de seguridad y salud en el trabajo y de la importancia de respetar otros derechos humanos básicos en el lugar de trabajo.

Cada vez más, las iniciativas orientadas a llegar a una población trabajadora más extensa incluirán enfoques focalizados, con diversas organizaciones asociadas trabajando juntas e inspectores del trabajo actuando como la autoridad encargada de aplicar medidas de control si no se logra el cumplimiento. Tales iniciativas requieren de un compromiso de parte de todos los interlocutores, pero han demostrado ser particularmente eficaces cuando involucran a inspectores y existe una amenaza real de inspección y control de cumplimiento.

► 4. Modelo de cumplimiento estratégico de la OIT²³

La OIT ha desarrollado un ejercicio de seis pasos para facilitar la búsqueda del cumplimiento sostenido por parte de las inspecciones del trabajo. El ejercicio permite a las inspecciones del trabajo desarrollar una estrategia de inspección a corto plazo para cuestiones de cumplimiento puntuales o una estrategia proactiva e integral que aborde múltiples prioridades de cumplimiento para un plan de inspección a largo plazo. También cubre contingencias que se ubican entre estos dos extremos. Los seis pasos son los siguientes:

- Explorar la inspección del trabajo: su mandato, recursos y datos sobre control y cumplimiento.
- Explorar los problemas y objetivos: las áreas de mayor preocupación, identificadas sobre la base del mandato de la inspección del trabajo, así como de los datos sobre control y cumplimiento.
- Explorar las influencias: causa o causas del cumplimiento e incumplimiento.
- Explorar los grupos de interés: cualquier persona, grupo o entidad que influye, o puede influir, en el cumplimiento.
- Explorar las intervenciones: todas las actividades, las tareas, las acciones, las campañas o las tácticas a disposición de la inspección del trabajo o los grupos de interés involucrados por la inspección del trabajo para lograr un control eficaz y eficiente, así como un cumplimiento sostenido.
- Poner en marcha un plan estratégico de cumplimiento: desarrollar una combinación de intervenciones a medida en un cronograma de escalada, elaborar un presupuesto para el plan y diseñar indicadores para evaluar el desempeño.

²³ OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates*, (2017).

► 5. Esquemas de sanciones

5.1 Medidas de control de cumplimiento

Los inspectores u otras autoridades de control de cumplimiento cuentan con una gran variedad de opciones su disposición, a saber:

- Advertencias verbales o escritas, que proporcionan información y una recomendación para la aplicación de la normativa y/o la rectificación de una situación.
- Directivas u órdenes administrativas, que son órdenes escritas, con fuerza de ley, para obligar a los responsables a tomar medidas específicas a fin de rectificar una situación de incumplimiento o para suspender las operaciones hasta que se haya solucionado una situación peligrosa.
- Sanciones monetarias impuestas administrativamente, que son sanciones económicas que impone la propia autoridad de control de cumplimiento sin recurrir a los tribunales, como sucede en muchos países (Alemania, Suecia, los Estados Unidos y los Países Bajos).
- Notificaciones de sanciones, multas en el acto e imposición de papeletas (*ticketing*), lo que tiene relación con el caso de entes reguladores en algunas provincias de Canadá y Australia que tienen autorización para imponer pequeñas sanciones a todas las partes en la relación de trabajo.
- Aumento de la carga normativa, pues, por ejemplo, podría pedírseles a los infractores que cumplan con requisitos más estrictos al elaborar los informes que han de presentar a la inspección, o que se sometan a inspecciones o exámenes más exhaustivos de los equipos o a evaluaciones de riesgos.
- Soluciones a los incumplimientos que sean negociadas y exigibles por varios métodos, tal como las amonestaciones condicionales, las sanciones suspendidas o compromisos con fuerza ejecutoria.²⁴
- Periodo de prueba para las empresas y los directores que han recibido una condena suspendida por transgresiones cometidas, teniendo en cuenta que cualquier transgresión posterior cometida durante un periodo determinado daría lugar al castigo del delito original.
- Publicidad adversa, que da a conocer las faltas de los infractores. La Inspección del Trabajo de Brasil publica los nombres de los empleadores que son infractores reincidentes en el

²⁴ En Australia, un «*enforceable undertaking*» (compromiso con fuerza ejecutoria) es un acuerdo por el que el empleador se compromete a realizar ciertas acciones para subsanar una infracción (por ejemplo, subsanar un pago insuficiente, disculparse o imprimir un anuncio público). El empleador se compromete también a tomar medidas de cumplimiento futuras.

ámbito del trabajo forzoso, lo que ha permitido que instituciones públicas restrinjan su acceso a crédito, subsidios y beneficios sociales.

- ▶ Limitación para contratar con el estado. Los infractores pierden su derecho a aplicar para contratar con el estado durante un determinado periodo. Esta medida promueve empresas con un buen historial de cumplimiento y neutraliza la ventaja competitiva que puede generarse cuando las empresas reducen sus costos de cumplimiento a través del incumplimiento.
- ▶ Inhabilitación de los directores.²⁵
- ▶ Variaciones en las licencias o en las condiciones (por ejemplo, cierre o suspensión de las operaciones de una empresa; suspensión o revocación de la licencia de funcionamiento del empleador).
- ▶ Proceso civil y penal (que podría dar lugar a multas penales, encarcelamiento o un abanico de posibles órdenes de subsanación). Algunas de las órdenes impuestas por cortes en Canadá y los Estados Unidos son órdenes de formación (que obligan a los infractores directos y a sus empleados a recibir formación en materia de salud y seguridad); órdenes de reforma organizacional (que obligan a una compañía a cambiar la manera en la que está organizada a fin de evitar que se repita la infracción); órdenes de publicidad (que obligan a los infractores a hacer pública la sentencia dictada en su contra); aplicación de órdenes para el pago de costas judiciales (que obligan a las empresas infractoras a pagar los costos de la investigación de la autoridad reguladora); órdenes de reparación y restitución, entre otras.



▶ Sanciones adicionales (Portugal)²⁶

1. En los casos en que haya infracciones muy graves, o de reincidencia en infracciones cometidas con dolo o imprudencia grave, se aplicará una sanción adicional de **publicidad adversa**.
2. Considerando los efectos dañinos en los trabajadores o el beneficio económico que el empleador obtenga como resultado de una infracción, se pueden aplicar otras sanciones adicionales:
 - a) **Suspensión de la actividad** en el establecimiento por un período de hasta 2 años;
 - b) **Privación del derecho a participar en concursos públicos** por un período de hasta 2 años.

²⁵ El artículo 2(1) de la Ley 1986 de inhabilitación de directores de empresas faculta al tribunal para inhabilitar a una persona condenada por un delito relacionado con la gestión de una empresa. Esto incluye los delitos contra la salud y la seguridad. Esta facultad se ejerce a discreción del tribunal; no requiere ninguna investigación o prueba adicional. Véase [HSE guidance](#).

²⁶ Artículo 115 de la [Ley 102/2009](#), Régimen jurídico para la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo (portugués).

En términos generales, un sistema de sanciones es eficaz solo si:

- ▶ la severidad de las sanciones (su naturaleza, su importe en el caso de las multas, o el esfuerzo requerido para reparar el daño ocasionado) es tal que tiene un verdadero efecto disuasivo en los posibles infractores.²⁷ La severidad y gravedad de los diferentes tipos de sanciones no tendrá el mismo efecto en todos los infractores o grupos objetivo.
- ▶ La celeridad y certeza de las sanciones aumenta su impacto: las sanciones inmediatas (política del «ojo por ojo») tendrán más efecto que las sanciones que se aplacen. Los procedimientos para la aplicación de sanciones deben ser rápidos y se debe evitar retrasos excesivos como consecuencia de las constantes apelaciones, pues no se logrará fomentar el cumplimiento si los potenciales infractores saben que las acciones judiciales demandan mucho tiempo y esfuerzo de parte de la inspección, que los tribunales le dan poca prioridad a las infracciones del trabajo o que sus recursos están al límite.

5.2 Propósito de las sanciones

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, la disuasión es el objetivo más importante de las sanciones y es la clave para fomentar el cumplimiento. Además de la disuasión, los otros propósitos principales de las sanciones son:

- ▶ **el castigo**, puesto que las sanciones también tienen valor como medio para alcanzar la justicia social. Por ejemplo, si alguien muere en un accidente de trabajo, los parientes del fallecido querrán que se haga justicia y se castigue a los culpables. La severidad de la pena debe ser razonable y proporcional a la gravedad de la infracción.
- ▶ **la rehabilitación**: Las sanciones se pueden utilizar para ayudar a educar a los infractores, aunque sea mediante medios coercitivos, sobre lo que la ley requiere y la necesidad de cumplirla.
- ▶ **la restauración**: La justicia restaurativa brinda a las víctimas la oportunidad de hacerles saber a los infractores el impacto real de sus delitos, obtener respuestas a sus preguntas y recibir una disculpa. Igualmente, brinda a los infractores la oportunidad de comprender el impacto real de lo que han hecho y hacer algo para reparar el daño (en este caso, contra trabajadores o las familias de estos).

Algunos sistemas, como el de los Estados Unidos, aplican un enfoque relativamente rígido para la sanción de las infracciones. Otros países han adoptado una política de no intervención y rara

²⁷ El proceso de imposición de sanciones también puede acarrear costos adicionales y desventajas, como la publicidad negativa, la pérdida del respeto o la reputación, o el pago de costas judiciales.

vez, o nunca, aplican sanciones formales; la mayoría de sus relaciones con aquellos a quienes la ley atribuye responsabilidad²⁸ son informales.



► **Criterios rectores para la toma de decisiones respecto del control de cumplimiento (Australia)²⁹**

Para decidir cuál es la acción más apropiada de deben tomar, los entes reguladores se rigen por las siguientes consideraciones:

- el efecto adverso, es decir, la magnitud del riesgo, la gravedad de la infracción y sus consecuencias reales o potenciales;
- la culpabilidad del responsable, es decir, cuán por debajo de los niveles aceptables se encuentra la conducta y la medida en que el responsable contribuyó al riesgo;
- el historial de cumplimiento y la actitud del responsable;
- si se trata de una infracción que se ha repetido o si existe la probabilidad de que se repita;
- si se autorizó al responsable a realizar cierto tipo de trabajo;
- el impacto del control del cumplimiento en el estímulo o la disuasión;
- cualquier circunstancia atenuante o agravante, incluidos los esfuerzos que realizó el responsable para controlar los riesgos;
- si el riesgo para la salud y la seguridad es inminente o inmediato, y
- si el problema de la seguridad puede rectificarse en presencia de un inspector, o si el inspector está satisfecho con un plan para dar remedio a la infracción.

5.3 Determinación del importe de las multas

Si se desea que las sanciones tengan un efecto disuasorio, es necesario ajustar periódicamente el importe de las multas de acuerdo a la inflación. Con este fin, en algunos países el importe de las sanciones está ligado al salario mínimo. En Guatemala, por ejemplo, los inspectores están facultados para imponer sanciones que varían entre dos y doce veces el salario mínimo, según la gravedad de la infracción. En Croacia, la autoridad central de la inspección ha propuesto introducir un método para fijar multas basado en la confiscación de las ganancias derivadas del incumplimiento.

²⁸ El responsable puede ser el dueño del local, el proveedor del equipo o el diseñador o cliente del proyecto, y no el empleador de los trabajadores.

²⁹ Safe work Australia, «[National compliance and enforcement policy](#)».

Para **determinar el nivel adecuado de una sanción** para una infracción detectada, una normativa o guía oficial deben considerar los siguientes factores:

- ▶ la gravedad de la infracción;
- ▶ el historial de infracciones del empleador, incluido el hecho de si el empleador ha cometido infracciones muy similares de forma repetida durante un periodo específico de tiempo; y
- ▶ el nivel de intencionalidad del empleador, incluyendo si el incumplimiento en cuestión fue intencionado, imprudente, consciente, indiferente o negligente;
- ▶ la facturación de la unidad económica;
- ▶ el número de trabajadores afectados;
- ▶ los métodos de protección que el empleador puso a disposición de los trabajadores;
- ▶ las instrucciones o la formación en materia de prevención de riesgos SST que el empleador le brindó a los trabajadores;
- ▶ los peligros que conllevan las actividades realizadas en el lugar de trabajo y si los riesgos inherentes a las actividades son de largo plazo o transitorios;
- ▶ la gravedad del daño causado, o que pudo haber causado, la infracción detectada.

En la mayoría de los países, la obstrucción del trabajo de los inspectores se sanciona con la imposición de multas. Sin embargo, en Benín, Singapur y Polonia también se prevén penas de prisión para este delito.

5.4 Requerimientos

Los requerimientos son actos de coerción aplicados por los tribunales a solicitud de las inspecciones del trabajo, o por las propias inspecciones directamente, para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral. Mediante estos se exige al responsable hacer, o dejar de hacer, ciertos actos. Incumplirlos da lugar a sanciones civiles o penales y el empleador involucrado podría tener que pagar por daños y perjuicios o aceptar la imposición de sanciones. En algunos casos, la contravención de requerimientos se considera un delito penal grave que merece el arresto y una posible pena de prisión. Debido a la naturaleza distinta que tienen un requerimiento (un remedio que consiste en obligar al empleador a eliminar la causa del incumplimiento) y una sanción (un castigo por incumplimiento), ambos pueden imponerse simultáneamente.

Los tipos de requerimientos que se usan con mayor frecuencia son:

- ▶ **Las notificaciones de mejora**, que se emiten cuando los inspectores desean ver la rápida subsanación de alguna infracción específica. Las notificaciones de mejora se emiten por escrito y obligan a los empleadores a tomar medidas específicas para subsanar un caso de incumplimiento, generalmente dentro de un límite de tiempo establecido en la notificación. El plazo otorgado en una notificación de mejora se podrá ampliar a discreción

del inspector si el avance es evidente y existen buenos motivos por los que no es posible cumplir el plazo.

- ▶ **Las notificaciones de prohibición o las órdenes de cese del trabajo**, que se emiten cuando existe riesgo de lesión personal grave. Pueden estar relacionadas con el equipo, la maquinaria, los procesos, o incluso con toda la fábrica, y obligan a los empleadores a interrumpir las actividades hasta que los riesgos se hayan controlado o eliminado, según se especifique en el aviso u orden.

Usualmente, los requerimientos se emiten en formularios oficiales y se basan en la propia evaluación y criterio del inspector. Tiene el peso de un documento jurídico y suelen incluir:

- ▶ descripciones de las deficiencias y las medidas que se deberán tomar para remediarlas;
- ▶ una notificación de los niveles de cumplimiento que se deberán alcanzar;
- ▶ referencias a las normas que justifican los requerimientos con respecto a los hechos observados;
- ▶ los plazos para cumplir los términos del requerimiento.

En algunos casos, los requerimientos pueden exigirle al empleador que informe a la inspección sobre las medidas que se hayan tomado para cumplir la orden. Las notificaciones también pueden exigir a los empleadores que presenten planes a la inspección y que especifiquen de qué modo los ejecutarán.

El inspector verifica que se haya cumplido con una notificación de mejora al finalizar el plazo otorgado o, en el caso de una notificación de prohibición, verifica el avance dentro de un determinado periodo de tiempo. El empleador que no cumple con los términos de cualquiera de estas notificaciones —por ejemplo, si sigue usando una máquina objeto de una notificación de prohibición— automáticamente comete un delito penal, con lo que el inspector estará facultado para iniciar un proceso judicial.

Para decidir si se debe interponer una acción judicial, la inspección tomará en cuenta la gravedad de la infracción y sus consecuencias, si el empleador tenía o no conocimiento previo de las consecuencias probables y si ha habido reincidencia en las infracciones o si en el pasado se ha hecho caso omiso de órdenes. La mayoría de los directores de la inspección considerará interponer una acción judicial, de ser pertinente, como un modo de atraer la atención general hacia la necesidad de cumplir con la ley y de mantener las normas legales.³⁰ Las acciones judiciales son particularmente apropiadas en los siguientes casos:

- ▶ cuando hay una expectativa general de que se tomarán medidas punitivas; o
- ▶ cuando la condena de los transgresores podría disuadir a otros de cometer el mismo tipo de infracciones a la ley; o

³⁰ En esos casos, el infractor individual no es el foco del intento de un cambio de conducta; en vez de ello, se le castiga públicamente a fin de disuadir a otros posibles infractores de cometer infracciones en el futuro. El propósito de estas intervenciones es generar un efecto sistémico y cambios en la conducta de los empleadores en todo el sector industrial.

- ▶ cuando se considera que ha habido la posibilidad de un daño considerable a raíz de una infracción; o
- ▶ cuando la gravedad de la infracción, junto con el historial general y la actitud del trasgresor lo justifican, por ejemplo, si parece haber una indiferencia imprudente respecto de las normas o si hay reincidencia en las infracciones a la ley o persistencia de condiciones de trabajo precarias.

Todas estas formas de acción judicial implicarán la presentación de informes detallados por parte de los inspectores respectivos y en muchos casos requerirán la autorización de un nivel más alto de la inspección.

El problema con interponer acciones judiciales es que los casos pueden tardar años en llegar a los tribunales y para entonces el interés general en el caso suele haber decaído (excepto en los procesos interpuestos a raíz de sucesos de grandes proporciones o los que suscitan gran preocupación pública).

En algunos países, los inspectores también pueden imponer sanciones administrativas. Estas tienen la ventaja de que se imponen casi inmediatamente y no hay que invertir tiempo en abogados y tribunales. No obstante, los países que facultan a sus inspectores a imponer estas sanciones deben tener un sistema de controles para garantizar que las multas que se imponen sean adecuadas y justas.



► Contenido de un informe de infracciones (Acta de Infracción)³¹

El acta de infracción elaborada por la Inspección del Trabajo y Seguridad Social de España deberá incluir:

- a) Nombres y apellidos o razón social, domicilio, actividad, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal, código de cuenta de cotización a la Seguridad Social y, en su caso, número de identificación de autónomos, del presunto sujeto infractor. Si se comprobase la concurrencia de responsable subsidiario o solidario, se hará constar tal circunstancia, fundamentación fáctica y jurídica de su presunta responsabilidad y los mismos datos exigidos para el sujeto responsable directo;
- b) Los hechos comprobados por el inspector, con expresión de los relevantes a efectos de la tipificación de la infracción, los medios utilizados para la comprobación de los hechos que fundamentan el acta, y los criterios en que se fundamenta la graduación de la propuesta sanción; asimismo, consignará si la actuación ha sido mediante visita, comparecencia o por expediente administrativo;
- c) La infracción o infracciones presuntamente cometidas, con expresión del precepto o preceptos vulnerados;
- d) Número de trabajadores de la empresa y número de trabajadores afectados por la infracción, cuando tal requisito sirva para graduar la sanción o, en su caso, calificar la infracción;
- e) La propuesta de sanción, su graduación y cuantificación, junto con la propuesta de las sanciones accesorias que procedan como vinculadas a la sanción principal;
- f) El órgano competente para resolver y el plazo para la interposición de las alegaciones ante este;
- g) La indicación del funcionario que levanta el acta de infracción y el sello y la firma del mismo;
- h) La fecha del acta de infracción.

³¹ Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España, «Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones», *Real Decreto 928/1998, de 14 mayo*. (español).

5.5 Recursos de apelación

Los recursos de apelación son un derecho que tienen las personas que han recibido notificaciones de mejora o prohibición, órdenes judiciales o multas administrativas. Estos varían en cada país, pero, en la mayoría de los casos, es posible revisar la decisión de un inspector apelando a un funcionario público de mayor nivel, a un órgano laboral especializado o a un tribunal. También podrían existir mecanismos administrativos y de apelación separados para diferentes sectores industriales (por ejemplo, la minería).

Normalmente, las apelaciones deben presentarse ante la autoridad competente dentro de plazos fijos que suelen ser de dos semanas o un mes a partir de la fecha de emisión del requerimiento. La presentación de una apelación usualmente tiene el efecto de suspender la acción legal, con excepción de las órdenes de prohibición, debido a la inminencia del riesgo grave.

► Resumen

Los Convenios de la OIT sobre la inspección del trabajo³² señalan que los sistemas de inspección del trabajo estarán encargados, entre otras cosas, de «facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales». Así pues, los inspectores dedican mucho tiempo a brindar información y asesoramiento técnico y legal a los empleadores y a los trabajadores sobre los requisitos de la ley y la mejor forma de cumplirlos.

Sin embargo, aunque dicho asesoramiento e información son bien recibidos y necesarios, deben ir acompañados de la posibilidad real de aplicar medidas de control e imponer sanciones en casos de incumplimiento. La credibilidad de toda inspección depende, entonces, de su capacidad para asesorar a los empleadores y a los trabajadores acerca de los medios más eficaces de cumplir con la ley, así como de su capacidad para imponer sanciones realistas. Las funciones de asesoramiento y control de cumplimiento son inseparables. Este es un punto importante, ya que aún existen muchos países donde los inspectores del trabajo rara vez, o nunca, aplican medidas de control e imponen sanciones, lo que da lugar a que se ignoren ampliamente las leyes pertinentes (y a los inspectores del trabajo).

Existen dos aspectos clave del sistema legislativo que debemos mencionar en este contexto. En primer lugar, la calidad de la legislación en sí debe ser tal que el público en general la considere justa y relevante. Por una parte, no debe imponer cargas innecesarias a las empresas, pero, por otra, debe estar actualizada y ser pertinente. Se hace mucho daño a la causa de la justicia social en el lugar de trabajo cuando la legislación laboral nacional no se revisa durante periodos largos de tiempo y esta se torna obsoleta e irrelevante para el mundo moderno del trabajo. Los Convenios y las Recomendaciones de la OIT están concebidos para ser útiles en este sentido, por lo que se debería ratificar e incorporar a la legislación nacional la mayor cantidad posible de estos instrumentos. Además, las sanciones previstas por la ley deben ser lo suficientemente graves como para tener un efecto disuasorio; la legislación nacional también debe estar actualizada a este respecto.

En segundo lugar, debe haber una amenaza real de que las multas que se impondrán serán proporcionales a la gravedad de la infracción. Esto tiene repercusiones para los inspectores, quienes necesitan contar con facultades legales de control, mecanismos convincentes de aplicación y una política general de control cumplimiento que sea justa y transparente. Pero también repercute en los tribunales, jueces, magistrados y administradores que, en efecto, imponen las multas u otras sanciones: las sanciones deben tener un efecto significativo y ser lo suficientemente onerosas como para reflejar la gravedad de la infracción. Si se imponen sanciones irrisorias, el castigo carece de sentido y el efecto disuasorio es mínimo, entonces es poco probable que se respete la ley y su cumplimiento será escaso.

³² Principalmente el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

El presente módulo trata de todos los temas antes mencionados y discute las diferentes estrategias para promover el cumplimiento, haciendo referencia a las guías y herramientas de la OIT y a una selección de buenas prácticas aplicadas en distintos países.



Ejercicio 1

TÍTULO	<i>Selección de acciones apropiadas de control de cumplimiento</i>
OBJETIVOS	✓ Determinar cuáles considera usted que son las medidas de control de cumplimiento más apropiadas para los dos casos resumidos más adelante. ✓ Discutir los diferentes enfoques que aplican los funcionarios encargados del control de cumplimiento en distintos países (o en un mismo país). ✓ Determinar hasta qué punto es posible reconciliar, en situaciones específicas, la facultad discrecional de los funcionarios de control con una coherencia en la actuación de los servicios de inspección.
TAREA	Dentro del grupo de trabajo: ✓ Elegir un portavoz para que presente las opiniones del grupo. ✓ Discutir cuál sería la opción de control de cumplimiento que, de acuerdo a la legislación de su país o a los procedimientos internos de la inspección del trabajo, se le pediría que adopte en los casos que se indican más adelante. ✓ Discutir cuál sería la opción de control del cumplimiento que usted adoptaría en los casos que aparecen a continuación y justificar su decisión.
TIEMPO	Los grupos tendrán 30 minutos para sus deliberaciones. Acabado el tiempo, cada portavoz tendrá cinco minutos para presentar las conclusiones de su grupo.

► Caso 1

Su inspección del trabajo tiene competencia en materia de la seguridad y la salud y las condiciones de empleo (horarios, salarios, permisos, trabajo infantil, etc.). Usted visita una fábrica de prendas de vestir porque ha recibido una queja formal de que están empleando a trabajadoras menores de edad. Durante su visita, usted encuentra a tres niñas de 13 años (la edad mínima legal es 14) que están trabajando con máquinas de coser y que trabajan en el establecimiento a tiempo completo desde hace un año.

La empresa tiene 76 trabajadores en total y funciona desde hace seis años. El empleador ha recibido anteriormente cuatro visitas de inspección y se le ha advertido oralmente y por escrito que no debe emplear a trabajadores menores de edad. Nunca se le ha enjuiciado. El empleador aduce que no sabía que las niñas eran menores de 14 años.

► Caso 2

Los inspectores del trabajo visitaron un restaurante en respuesta a una queja sobre el horario de trabajo. Había 15 empleados. Los inspectores entrevistaron a cinco empleados de acuerdo con su manual de operaciones, y encontraron que el empleador no había concedido a tres de ellos ningún feriado obligatorio durante los tres primeros meses de empleo. Esto violaba las disposiciones legales que estipulan que se debe permitir a todos los empleados no trabajar en los feriados obligatorios. El empleador manifestó que la política del restaurante no contemplaba otorgar feriados obligatorios a los empleados que tuviesen menos de tres meses de servicio. Señaló que se informó a los empleados sobre esta política antes de que firmen su contrato.



Ejercicio 2

TÍTULO	<i>Principales dimensiones para el cumplimiento</i>
OBJETIVO	Tomando en cuenta la Tabla 11 – Dimensiones clave del cumplimiento, ✓ Identificar las tres dimensiones más vitales del cumplimiento bajo la normativa del trabajo en su país. ✓ Identificar las medidas que las autoridades públicas deben tomar para mejorar estas tres dimensiones elegidas.
TAREA	En su grupo de trabajo: ✓ Elegir a un portavoz que presente los puntos de vista del grupo. ✓ Leer el anexo 1 - «Tabla de las once dimensiones clave del cumplimiento». ✓ Discutir y acordar cuáles son las tres dimensiones más importantes del cumplimiento bajo la normativa laboral de su país. ✓ Discutir y acordar las medidas que las autoridades públicas deben tomar para mejorar estas tres dimensiones.
TIME	El grupo cuenta con 45 minutos para sus deliberaciones. Acabado el tiempo, cada portavoz tendrá cinco minutos para presentar las conclusiones de su grupo.

► Bibliografía y lecturas adicionales

EASHW (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo). 2010. *Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective*. Luxemburgo.

EU (Unión Europea). 1995. *Labour Inspection in the European Community. Safety and Health. Legal systems and penalties*. Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

HSE (Dirección de Salud y Seguridad). 2009. *The Enforcement Concordat: Good practice guide for England and Wales*.

—. 2008. *The determinants of compliance with laws and regulations with special reference to health and safety*. London School of Economics and Political Science.

—. 2007. *International comparison of (a) techniques used by state bodies to obtain compliance with health and safety law and accountability for administrative and criminal offences and (b) sentences for criminal offences*.

—. 2005. Wright et al., *An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law*.

CIFOIT (Centro Internacional de Formación de la OIT). 2002. Castellá, J.L., *Introductory Guide to National Occupational Safety and Health Systems*. Working paper. Turín.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2009. *Work improvements in small enterprises - Action manual*. WISE. Ginebra.

—. 2006. *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Conventions*. Informe III (Parte 1B). 95.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

—. 2006. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración de la OIT, noviembre de 2006.

—. 2002. *Labour Inspection. A guide to the profession*. Ginebra.

—. 1999. *New Prevention Strategies for Labour Inspection*. Ginebra.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). *Background document on regulatory reform in OECD countries*.

—. 1994. *Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques*. Paris.

Rijksoverheid. 2009. *What does the Labour Inspectorate do?*. Países Bajos.

Weil, D.. 2008. «A strategic approach to labour inspection». *International Labour Review*. vol. 127 núm. 4. OIT Ginebra. 2008.

Work Safe. 2009. *National OSH compliance and enforcement policy*. Australia.

Ministerio de Trabajo. 2002. *A Guide to the Occupational Health and Safety Act*. Ontario. Canadá.

