



International
Labour
Organization

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

Módulo

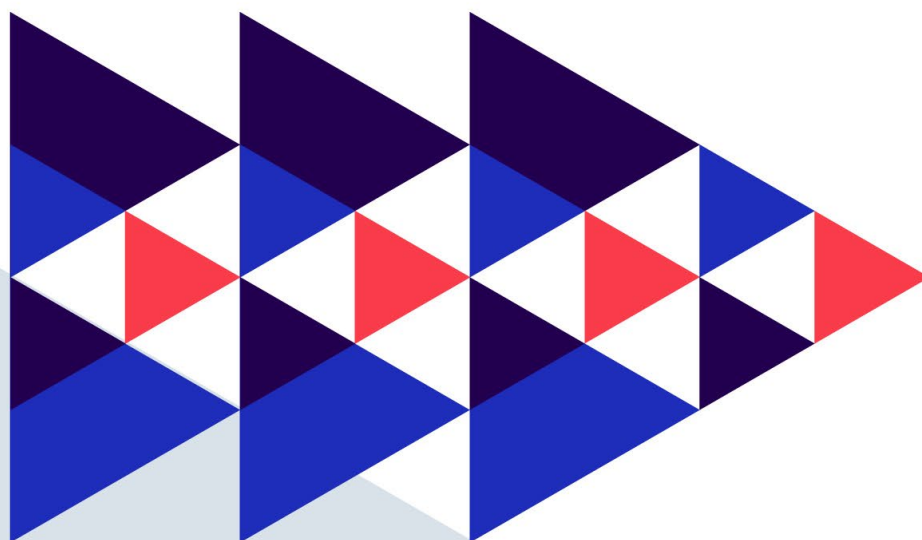
5

► **Cooperación y alianzas**

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

► Módulo 5

Cooperación y alianzas





► ¿De qué trata este módulo?

Las inspecciones del trabajo necesitan trabajar en cooperación y alianza con otras organizaciones para ser eficaces y maximizar su impacto.

Este módulo examina la cooperación en relación con la inspección del trabajo en distintos niveles: entre diferentes ministerios gubernamentales, entre servicios de inspección, con los interlocutores sociales y otros grupos de interés, y en alianzas internacionales. Asimismo, analiza el papel que otros organismos e instituciones cumplen en brindar apoyo a la inspección del trabajo en sus distintas funciones y proporciona una visión general de las iniciativas voluntarias para promover el cumplimiento de la legislación nacional y los principios y derechos internacionales en el trabajo.



► Objetivos

Al finalizar este módulo, los participantes serán capaces de:

- comprender la importancia de la cooperación y las alianzas para lograr un sistema de inspección del trabajo que sea eficiente y tenga un impacto positivo;
- reconocer la importancia de la colaboración con otros órganos gubernamentales y servicios de inspección tanto a nivel nacional como internacional;
- describir diferentes modalidades de promoción del tripartismo y de colaboración con los interlocutores sociales a distintos niveles, y promoverlas;
- identificar a otros socios importantes en un sistema de inspección del trabajo;
- estar familiarizados con el debate y la práctica internacionales sobre cumplimiento voluntario en relación con la inspección del trabajo.

Agradecimientos

El presente módulo se basa en los informes y documentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), —en particular los elaborados por la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACTEMP), la Unidad de Empresas Multinacionales (MULTI), Better Work y la Unidad de Diálogo Social y Tripartismo (DIALOGUE)—, así como las publicaciones de la Confederación Sindical Internacional (ITUC), la Organización Internacional de Empleadores (IOE), la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT) y otras instituciones.

Agradecemos de manera especial al Programa Técnico de CIF-OIT sobre la «Dimensión social del comercio y la inversión» por la bibliografía, los documentos pertinentes y el asesoramiento.

▶ Índice

▶ 1. Introducción	1
▶ 2. Cooperación con los interlocutores sociales	3
2.1 Marco estratégico del tripartismo	3
2.2 Principios de la cooperación tripartita en la inspección del trabajo	3
2.3 Cooperación con los interlocutores sociales a nivel macropolítico	4
2.4 Cooperación con los interlocutores sociales a nivel supranacional	8
2.5 Cooperación con los interlocutores sociales a nivel local y sectorial	9
2.6 Cooperación con los interlocutores sociales a nivel empresarial	10
2.7 Cooperación con los empleadores	11
2.8 Cooperación con los trabajadores	14
<i>Trabajadores-inspectores</i>	16
▶ 3. Cooperación entre las inspecciones del trabajo	18
3.1 Cooperación y alianzas nacionales	18
<i>Inspección de SST y vigilancia del mercado</i>	19
3.2 Cooperación y alianzas internacionales	20
<i>Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo</i>	21
<i>Asociaciones y redes regionales de inspecciones del trabajo</i>	21
<i>Redes de desarrollo de capacidades para la inspección del trabajo</i>	22
▶ 4. Cooperación con otros grupos de interés	23
4.1 Instituciones de seguridad social y de seguro social	24
4.2 La policía	25
4.3 Órganos judiciales	25
4.4 Autoridades fiscales y ministerios responsables de los sectores cubiertos por la inspección del trabajo	26

4.5	Mecanismos nacionales de derechos humanos	26
4.6	Autoridades de inmigración	27
4.7	Instituciones de investigación social y universidades	27
4.8	Instituciones profesionales y organizaciones no gubernamentales	29
4.9	Medios de comunicación	29
►	5. Cumplimiento voluntario y más allá	32
5.1	Responsabilidad social de la empresa	33
	<i>Definiciones</i>	33
	<i>Contexto histórico</i>	33
	<i>Enfoque de las asociaciones público-privadas</i>	35
	<i>Iniciativas privadas de cumplimiento</i>	37
	<i>Empresas multinacionales</i>	38
5.2	Auditorías sociales, seguimiento y certificación	40
	<i>Ventajas y desventajas, un debate abierto</i>	41
	<i>Ventajas</i>	41
	<i>Desventajas</i>	42
	<i>De cara al futuro</i>	43
►	6. Resumen	44
►	Bibliografía y lecturas adicionales	45

► 1. Introducción

Los mecanismos de cooperación que deberían apoyar a las inspecciones del trabajo y sus actividades siguen mostrando una falta de adecuación persistente, por lo menos en la práctica. La razón más obvia de esta situación es la tendencia de las distintas autoridades involucradas a trabajar cada una por su cuenta. Por ello, conviene lograr una mayor integración de los objetivos y los recursos, y de la circulación y el procesamiento de la información.

Durante bastante tiempo, las inspecciones del trabajo de la mayoría de los países han operado de manera reactiva y aislada, y los resultados alcanzados reflejan los recursos que generalmente se les asigna. Este sigue siendo el caso de muchos países en desarrollo. En los países industrializados, el hecho de haber tomado mayor conciencia de las pérdidas económicas causadas por la existencia de condiciones de trabajo deficientes o que no cumplen con las normas los ha impulsado a esforzarse más por mejorar las condiciones de trabajo en general. La cooperación institucional y la participación activa de los interlocutores sociales siguen mostrando su eficacia en este aspecto.

El establecimiento de la cooperación interinstitucional y la colaboración multilateral es un aspecto inherente del propio concepto de sistema de administración del trabajo.

Dado que el propósito de un enfoque sistémico es garantizar que el todo sea mayor que la suma de las partes, la eficacia de la inspección del trabajo dependerá en gran medida de su capacidad para funcionar en interacción con su entorno social y económico. Se requiere tomar acción para desarrollar mecanismos y áreas de cooperación con todos los actores públicos y privados involucrados, en particular con los interlocutores sociales y sus organizaciones representativas.

La designación de una autoridad central de inspección del trabajo garantiza que las actividades de las autoridades que están bajo su control se coordinen con miras a alcanzar un objetivo claramente definido.

Además, garantiza un grado de cohesión entre los mecanismos de cooperación y colaboración con otros órganos e instituciones públicos y privados así como con empleadores y trabajadores y sus organizaciones. Se hace referencia a estos mecanismos en el artículo 5 del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y en los artículos 12 y 13 del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

Por último, al transmitir parte de la información que recibe de sus departamentos subordinados a los órganos consultivos encargados de los temas laborales y sociales, a todos los ministerios involucrados y a los interlocutores sociales, la autoridad central de inspección del trabajo puede contribuir a fortalecer el sistema de administración del trabajo en su conjunto.

Se necesita un enfoque sistémico global de la inspección del trabajo. Este es el enfoque que ha predominado en las últimas décadas en los países industrializados, donde se reconoce ampliamente que un alto nivel alto de protección en el trabajo contribuye a la cohesión social. En

un gran número de países en transición se están desarrollando rápidamente diversos mecanismos e instituciones de cooperación cuyo propósito es fortalecer el sistema de inspección del trabajo.

► 2. Cooperación con los interlocutores sociales

2.1 Marco estratégico del tripartismo

El tripartismo es el marco en el que debe desenvolverse la inspección del trabajo para que sea satisfactoria. En el contexto de la OIT, esto significa la interacción entre el gobierno (el sistema de administración del trabajo) y los empleadores y los trabajadores, sus organizaciones y sus representantes. Es un instrumento diseñado para abordar las preocupaciones comunes a través de distintos medios de interacción dentro de un marco de diálogo social: intercambio de información, consultas, negociaciones y toma de decisiones. En el contexto de la inspección del trabajo, el tripartismo puede darse a nivel empresarial, sectorial, provincial, nacional o internacional.

La interacción tripartita tiene varios objetivos. Permite a las partes participar activamente en temas de interés mutuo, con lo cual promueve una mejor comprensión de sus intereses comunes y contrapuestos. Además, permite lograr el equilibrio entre las preocupaciones económicas, políticas y sociales, así como entre los intereses individuales de cada una de las tres partes y los intereses sectoriales o nacionales generales. La cooperación tripartita significa que, al abordar las cuestiones económicas y sociales, se podrán tomar en cuenta los conocimientos específicos y los intereses de cada una de las tres partes. De esta manera, se podrán formular leyes y soluciones que sean aceptables para cada una de las partes y que consideren sus necesidades específicas. La cooperación tripartita puede dar lugar a un mayor consenso en la toma de decisiones, mejorando así la legitimidad del proceso, la aceptabilidad de sus resultados y la estrecha cooperación en la implementación, facilitando en última instancia la tarea de los inspectores de controlar el cumplimiento de las leyes sobre el terreno.

Para un tripartismo eficaz se requiere que cada uno de los interlocutores sociales esté representado. En lo que concierne a las organizaciones de trabajadores y empleadores, esto implica que hablen en nombre de la mayoría de los trabajadores y empleadores del país o al menos de un número suficiente que les permita gozar de credibilidad y reconocimiento; que mantengan una comunicación efectiva con los miembros que representan para garantizar que sus intereses e ideas se tomen en cuenta; y que estén en capacidad de nombrar a quienes deseen como sus representantes en el foro consultivo tripartito.

Un tripartismo eficaz también exige que las organizaciones de trabajadores y empleadores sean independientes: cada interlocutor social debe actuar de acuerdo con sus propios objetivos y procedimientos sin la interferencia de las autoridades gubernamentales. Un tripartismo y un diálogo social eficaces pueden conducir a la reducción de conflictos, la paz y armonía laborales, mayor motivación, mayor productividad, mejor calidad, mejor protección laboral y, en consecuencia, una menor necesidad de intervenciones por parte de la inspección del trabajo.

2.2 Principios de la cooperación tripartita en la inspección del trabajo

Un servicio de inspección del trabajo bien organizado que cuenta con recursos e instrumentos legales adecuados constituye un componente importante del desarrollo económico y social. Se reconoce que la cooperación da mejores resultados que la confrontación, al menos en lo que respecta a la paz social, y cuanto más pueda hacer la inspección del trabajo para fomentar la cooperación entre los empleadores, los trabajadores y el gobierno, mayor será su contribución al bienestar económico y social del país.

La necesidad de una estrecha cooperación entre las inspecciones del trabajo y los trabajadores es uno de los principios fundamentales de la inspección del trabajo. El artículo 5 del Convenio núm. 81 señala lo siguiente: «La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar la colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones». Además, el párrafo 6 de la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) señala que debería facilitarse la colaboración de los funcionarios de la inspección del trabajo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores mediante la organización de conferencias, comisiones mixtas u otros organismos similares en los que se establezca un diálogo entre las diferentes partes.

En términos más generales, el artículo 5 del Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) dispone lo siguiente:

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá establecer procedimientos apropiados a las condiciones nacionales para garantizar, dentro del sistema de administración del trabajo, la consulta, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, o —cuando fuere apropiado— los representantes de los empleadores y de los trabajadores.
2. En la medida en que sea compatible con la legislación y la práctica nacionales, estos procedimientos deberán aplicarse a nivel nacional, regional y local, así como a nivel de los diferentes sectores de actividad económica.

2.3 Cooperación con los interlocutores sociales a nivel macropolítico

El objetivo de la política nacional sobre protección laboral es crear un marco general para mejorar las condiciones de trabajo y el entorno de trabajo. La formulación de políticas tiene dos aspectos principales: el proceso de diseño y el contenido. El diseño de políticas debe fundamentarse en un marco de consultas tripartitas para obtener los mejores resultados. Muchos países han creado órganos tripartitos con el mandato específico de participar en el diálogo social en este contexto. En otros países, los órganos tripartitos establecen, guían, vigilan y controlan el proceso de formulación y aplicación de políticas.

Estos comités se pueden formar de manera espontánea o de acuerdo con algún procedimiento previsto por la legislación o pueden ser órganos consultivos creados a diferentes niveles, como

por ejemplo órganos consultivos laborales, juntas de supervisión de contratos colectivos y consejos consultivos nacionales de seguridad y salud.¹

Cuando el gobierno asuma la secretaría de estos órganos, el objetivo debe ser organizar reuniones regulares con agendas importantes y asegurar que las decisiones adoptadas se apliquen.

Los deberes, características, responsabilidades y derechos básicos de los miembros y los servicios de los órganos de colaboración tripartita o bipartita y sus organizaciones se deben establecer en una política nacional de protección laboral.

Surgen mecanismos más progresistas cuando los gobiernos pueden crear un entorno propicio en el que los comités tripartitos se encarguen de recomendar nueva legislación y modificar la existente; formular políticas; asumir responsabilidad por la dirección y supervisión de los servicios y actividades de inspección del trabajo; y elaborar repertorios de recomendaciones prácticas y guías.

Con frecuencia, los miembros de la inspección del trabajo participan en la labor de los órganos consultivos (además de cumplir la función de secretaría). Pueden ser designados, por nombre, como representantes del ministro a quien reporta el órgano en cuestión; en este caso, su designación se basa en el carácter público de sus funciones, su rango en el escalafón de la administración pública o su capacidad personal para representar al departamento. En otras ocasiones, se puede solicitar al servicio de inspección del trabajo y a otras unidades técnicas que envíen representantes a las reuniones para proporcionar información que el servicio ha obtenido en el curso de su trabajo cotidiano. Esta información puede ser esencial para guiar el debate o decidir el curso de acción a tomar.

Algunas veces, es necesario emplear los conocimientos de la inspección del trabajo sobre las relaciones laborales en un determinado ámbito o sector industrial, o examinar las dificultades que podrían presentarse durante la aplicación práctica de un texto jurídico en fase de preparación. En estos casos, el representante de la inspección del trabajo asiste simplemente como observador o experto, no participa activamente en la toma de decisiones y se limita a brindar asesoramiento. La situación es muy distinta cuando la asistencia de los inspectores forma parte de sus obligaciones habituales y cuando es el propio servicio de inspección del trabajo el que está representado debido a su responsabilidad técnica (como es el caso, por ejemplo, de Francia o de otros países que han adoptado el sistema francés). Por lo general, esto implica la participación en una decisión colectiva. En ocasiones, se solicita a la inspección del trabajo que dé su aprobación antes de tomar una decisión definitiva sobre un tema en particular.

La función de un servicio de inspección del trabajo en un comité de planificación sectorial es llamar la atención sobre los problemas laborales que deben tenerse en cuenta antes de decidir

¹ El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y su respectiva Recomendación (núm. 164), así como la Directiva marco sobre seguridad y salud en el trabajo de la Unión Europea (89/391/CEE), ofrecen orientación para la creación de este tipo de mecanismos.

adoptar una medida en particular, así como sobre los problemas que podría ocasionar la introducción de dicha medida.

Con mucha frecuencia, estos órganos tripartitos desempeñan diversas funciones. Es posible que, además de formular políticas, deban ejercer una supervisión efectiva sobre la inspección del trabajo, vigilar la aplicación de las políticas, evaluar los resultados, asignar recursos o asumir responsabilidad general por el funcionamiento adecuado del servicio de inspección. Podrían depender políticamente de un ministro de gobierno o directamente del parlamento.



► El órgano tripartito del Reino Unido en materia de seguridad y salud en el trabajo

En el Reino Unido, los interlocutores sociales trabajan de manera conjunta a nivel nacional en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

La Dirección de Salud y Seguridad [Health and Safety Executive (HSE)] es responsable de consultar a los grupos de interés sobre temas de seguridad y salud en el trabajo y de brindar al gobierno asesoramiento en política y planes de seguridad y salud en el trabajo a corto, mediano y largo plazo. De este modo, la HSE mantiene consultas con los interlocutores sociales, establecimientos educativos y de formación, organizaciones normativas, compañías de seguros, entre otros, con miras a desarrollar mejores prácticas y una cultura preventiva de salud y seguridad en Gran Bretaña.

La Junta Directiva de la HSE está integrada por representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como otros grupos de interés clave. Cuenta con una estructura de comités consultivos tripartitos del sector industrial que abordan sectores y/o temas específicos y alienta a dichos comités y a otros representantes de la industria a elaborar guías detalladas sobre asuntos pertinentes.

La HSE también está integrada por las inspecciones del trabajo responsables de brindar asesoramiento e información a nivel empresarial y de promover el cumplimiento de la legislación de seguridad y salud aplicable.

Acuerdos de cooperación

Además de los órganos nacionales tripartitos, bipartitos o tripartitos-plus formales, la cooperación interinstitucional con los interlocutores sociales puede adoptar otras formas, tales como los acuerdos de colaboración.

Por ejemplo, la cooperación en el campo de la seguridad y salud en el trabajo se garantiza a través de acuerdos tripartitos en Bulgaria y Chipre. En los Países Bajos, la cooperación entre empleadores y trabajadores tiene por finalidad reducir el número de personas que solicitan beneficios por enfermedad y discapacidad mediante la mejora de las condiciones de trabajo.



► Acuerdo tripartito en Portugal

El Gobierno de Portugal ha anunciado que la inspección del trabajo y los interlocutores sociales han celebrado un acuerdo sobre condiciones de trabajo, salud y seguridad en el trabajo, y lucha contra los riesgos de trabajo. El objetivo es elaborar un plan nacional de prevención y un plan de acción dirigido a los sectores más expuestos a estos riesgos. El Gobierno espera que la aplicación de este acuerdo represente una oportunidad para reactivar el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, crear un observatorio de prevención y mejorar la colaboración entre el centro de riesgos del trabajo y otros órganos involucrados. Este acuerdo también debe facilitar la adopción o la modificación de disposiciones legales aplicables a los sectores más afectados por los accidentes de trabajo, así como los esfuerzos por reestructurar el sistema estadístico de registro y seguimiento de accidentes de trabajo y casos de enfermedades ocupacionales.²

¿Cómo se puede alentar la participación activa de los interlocutores sociales en el sistema de inspección del trabajo? No existen recomendaciones estándar válidas para todos los países; cada país debe encontrar su propia forma de promover asociaciones y alianzas.

La OIT, como seguimiento a las auditorías realizadas en varios países, formuló recomendaciones diseñadas para llenar los vacíos identificados en los sistemas involucrados. A modo de ejemplo, en el siguiente recuadro se presentan las recomendaciones de una evaluación realizada por la OIT en Grecia.³

² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/meetingdocument/wcms_108572.pdf, párr. 168, 55.

³ (OIT, Organización Internacional del Trabajo), *Greece - Labour administration needs assessment report*, (2017).



► Recomendaciones de la auditoría realizada por la OIT en Grecia

Recomendaciones relativas a los mecanismos de diálogo social:

- Fortalecer el funcionamiento del Comité Nacional de Empleo, el Consejo Gubernamental de Empleo y/o el Consejo Supremo del Trabajo (ASE) de modo que contribuyan a crear políticas armonizadas.
- Convocar periódicamente a reuniones para discutir sobre la situación del mercado de trabajo con los interlocutores sociales, a fin de tener una «imagen común» o por lo menos intercambiar información y analizar la situación o realizar una evaluación común de la situación del trabajo decente en el país, como una base para debatir políticas de trabajo y de empleo.
- Organizar periódicamente (por ejemplo cada 6 meses) reuniones tripartitas en las que los funcionarios del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Solidaridad Social (MLSSSS) participen e informen a los interlocutores sociales sobre los planes del MLSSSS y los resultados esperados. Esto puede ayudar a fortalecer la cultura de vigilancia, tanto en el Ministerio como entre los grupos de interés, así como la cultura de diálogo social. Además, ayudará a los grupos de interés a comprender mejor las dificultades que enfrenta el MLSSSS cuando intenta encontrar soluciones más rápidas a los diversos problemas sociales y relacionados con el trabajo.
- Crear oportunidades para el debate público (por lo menos una reunión, una mesa redonda o un seminario cada semestre) sobre los problemas y la política del mercado de trabajo, donde los interlocutores sociales puedan compartir sus conocimientos y hacer sugerencias.

2.4 Cooperación con los interlocutores sociales a nivel supranacional

La cooperación con los interlocutores sociales también puede darse en el plano supranacional, en particular en el marco de los bloques económicos, comerciales y sociales integrados, tanto regionales como subregionales. La experiencia más avanzada, desde esta perspectiva, es la Unión Europea, en particular en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo (SST).



► Unión Europea: Enfoque tripartito de la SST

En asuntos relacionados con la SST, la Comisión Europea siempre tiene la obligación de consultar con el Consejo Consultivo Tripartito de Salud y Seguridad y de tomar en cuenta sus debates y asesoramiento a la hora de formular nuevas propuestas legislativas. Los miembros de este Comité son elegidos por los Estados Miembros y por las organizaciones de trabajadores y empleadores de Europa. En muchos casos, se elige a los representantes del gobierno entre los miembros del personal de las inspecciones del trabajo.

La clasificación, etiquetado y normalización técnica de sustancias químicas de acuerdo con las directivas europeas —que establecen los requisitos esenciales de seguridad y salud para el diseño y marcado de productos, maquinaria y equipo de protección— son un ejercicio tripartito.⁴

2.5 Cooperación con los interlocutores sociales a nivel local y sectorial

Además de los órganos tripartitos nacionales, muchos gobiernos han creado órganos tripartitos legales responsables de la protección laboral a escala regional y sectorial. Estos órganos abordan una gran variedad de temas, que pueden incluir legislación sobre protección de los trabajadores, política de remuneraciones, seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales e incluso formación profesional. En la mayoría de los casos, la normativa fija los requisitos para integrar estos órganos y usualmente solo son elegibles los representantes de los trabajadores o empleadores o los miembros de organizaciones profesionales que tengan un interés especial en los asuntos en discusión. El departamento correspondiente de la administración del trabajo usualmente ofrece apoyo administrativo y la eficacia del departamento está directamente relacionada con la calidad del apoyo.

⁴ Ref.: 98/37/CE (máquinas) y 89/686/CEE (equipo de protección personal).



► Sector minero, Bélgica

Los delegados de los trabajadores participan en la inspección del trabajo en el sector minero. Se les nombra por un periodo de cuatro años que se puede renovar con la aprobación de las organizaciones sindicales a las que pertenecen.

Gracias a su experiencia en el trabajo minero, los delegados de los trabajadores están en capacidad de contribuir eficazmente a las actividades de los ingenieros de minas con quienes trabajan. Una de las principales características de esta institución radica en la potestad que tienen los delegados de los trabajadores —en casos de peligro inminente y luego de discutirlo con la dirección o sus representantes— para ordenar medidas con efecto inmediato, incluida la evacuación de la zona de peligro. El ingeniero del servicio de minas, a quien se deberá advertir sobre la medida lo más pronto posible, tiene 24 horas para dar su opinión sobre la decisión tomada.

Los órganos sectoriales pueden ser particularmente eficaces para interpretar la legislación aplicable a los procesos o actividades de la industria o sector en cuestión, acordando y publicando orientación detallada. Esto da a los empleadores la tranquilidad de saber que sus competidores también deben cumplir los mismos requisitos, y además ayuda a los inspectores en su control del cumplimiento de normas acordadas.

2.6 Cooperación con los interlocutores sociales a nivel empresarial

Un número creciente de países ha promulgado legislación que exige la creación de comités mixtos en las empresas industriales, comerciales e incluso no comerciales que superan cierto tamaño, aunque esto no ha sucedido en la misma medida en el sector agrícola. Estos comités complementan algunas de las funciones de la inspección del trabajo, realizan la supervisión interna de las condiciones de trabajo, en particular la seguridad y la salud, y en términos generales ayudan a prevenir los riesgos laborales y los cada vez más frecuentes riesgos sociales y económicos. Paralelamente, se ha introducido la figura de los delegados de seguridad elegidos por los trabajadores, usualmente en empresas que tienen más de diez trabajadores (pero, algunas veces, más de cinco). En ocasiones, estos delegados son nombrados por los sindicatos. Reconociendo el valor de los comités mixtos de seguridad y salud y de los delegados de seguridad, los gobiernos tienden a otorgarles facultades cada vez más amplias; así, por ejemplo, les dan tiempo libre (autorizado por ley) para acompañar a los inspectores en sus visitas. Este aspecto es importante, ya que los delegados pueden señalar peligros que podrían pasar desapercibidos para los inspectores y, en general, agregan un valor considerable a la presencia de los inspectores en el lugar de trabajo.

La cooperación entre los servicios de inspección y los representantes de los trabajadores no se limita a las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo. Varios países cuentan con legislación que estipula que los delegados sindicales y otros representantes del personal en la empresa deben asumir una responsabilidad especial por las condiciones de trabajo y empleo. Estos delegados/representantes están encargados específicamente de remitir a la inspección del

trabajo las quejas y observaciones relativas a la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias.



► **Los trabajadores y los empleadores asumen un mayor papel en el fomento del cumplimiento de la legislación a través del diálogo social en Filipinas⁵**

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

2.7 Cooperación con los empleadores

Los servicios de inspección del trabajo aumentarán su eficacia considerablemente si cuentan con la acción concertada no solo de los trabajadores, sino también, principalmente, de los empleadores y sus representantes. Existe una tendencia global a involucrar cada vez más tanto a los trabajadores como a los empleadores en la labor de la inspección del trabajo. Los sistemas de inspección de la seguridad y salud de muchos países, especialmente de la Unión Europea pero también de Australia, Canadá, Japón y Nueva Zelandia, se centran en el empleador como la persona absolutamente responsable de la protección de los trabajadores al interior de la empresa. Las nuevas políticas de estos países buscan estimular (Países Bajos) o influir/persuadir (Reino Unido) a los empleadores para que hagan todo lo que sea razonablemente posible para mejorar y salvaguardar las condiciones y el entorno de trabajo y que, al hacerlo, vayan más allá de los niveles mínimos legales de protección. Si se desea que estas políticas sean eficaces y tengan efectos sostenibles en el lugar de trabajo, los empleadores deben percibir que la inspección también les ofrece servicios. En general, estos servicios comprenden asesoramiento e información, pero en un número cada vez mayor de países, los inspectores también ofrecen formación para los representantes o personal de los empleadores, por ejemplo, ingenieros de seguridad o enfermeros ocupacionales. En el sector de la pequeña empresa, es cada vez más

⁵ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_792446.pdf, página 57.

frecuente que las inspecciones del trabajo ofrezcan programas de formación que combinan elementos de la administración de empresas con temas de protección básica de los trabajadores.

En muchos casos, la creación de comités mixtos y otros órganos es prevista por ley y complementada con contratos colectivos supervisados por la inspección del trabajo.

La estructura y el campo de acción de las organizaciones de empleadores constituyen un factor importante para determinar cómo y hasta qué punto la inspección del trabajo puede participar en el diálogo social y ofrecer servicios eficaces. Las federaciones centralizadas facilitan la cooperación. En muchos países en vías de industrialización, los empleadores que son miembros de una federación nacional, aunque suelen ser la minoría, tienden a ofrecer condiciones considerablemente mejores que las ofrecidas por los empleadores no organizados. Están más dispuestos a compartir información y experiencias y, en general, son más receptivos a los servicios que ofrece la inspección del trabajo.

Los empleadores individuales, grandes y pequeños, pueden hacer mucho para fomentar un mayor grado de consulta y discusión con los trabajadores acerca de las condiciones y el entorno de trabajo. Las inspecciones del trabajo pueden asesorar y alentar a los empleadores a formar órganos consultivos mixtos, y a los grupos de trabajo informales a hacerse cargo de algunos de los asuntos relacionados con la inspección del trabajo, como las condiciones de trabajo, seguridad y salud, y aplicación de la legislación laboral en el lugar de trabajo.

Asimismo, se puede animar a las organizaciones de empleadores a asesorar a los empleadores individuales en materia de buenas prácticas de trabajo y a apoyarlos para llevar a cabo un mayor grado de autoinspección. Después de todo, ¡las buenas prácticas de trabajo se traducen en buenos negocios!



► El esquema del buen vecino en Irlanda

En Irlanda, el «Esquema del buen vecino» ha sido una iniciativa interesante que implica el trabajo conjunto de las empresas grandes con las más pequeñas para promover una mayor conciencia sobre las cuestiones relativas a la salud y la seguridad en el trabajo. Este esquema tiene por objeto establecer entre ambas una relación estrecha en la que las empresas más grandes ofrezcan ayuda a las más pequeñas. El tipo y nivel de apoyo queda enteramente a juicio de las empresas. En Japón, existe un esquema similar, con una participación más activa de parte de la inspección del trabajo. En ese país, si las empresas pequeñas rechazan la ayuda de los profesionales experimentados de las empresas grandes, podrían ser objeto de una inspección exhaustiva a cargo de los funcionarios de la Oficina de Normas Laborales. Algunas provincias de Canadá también están experimentando con esquemas tipo «padrino» o colaboración entre empresas grandes y pequeñas, que son totalmente voluntarias.⁶

⁶ OIT (Organización Internacional del Trabajo), Documento núm. 56, *New Prevention Strategies for Labour Inspection*, Servicio de Administración del Trabajo.

A modo de ejemplo, en el siguiente recuadro se presentan las recomendaciones de una evaluación realizada por la OIT en un país en desarrollo (se han eliminado deliberadamente las referencias al país, con el fin de concentrarnos en los problemas y no en el contexto específico).



► Medidas para garantizar la participación activa de las organizaciones de empleadores

Con el fin de reforzar aún más el papel y la eficacia de la organización de empleadores XY en lograr un mejor entendimiento entre empleadores y trabajadores, por un lado, y los funcionarios de inspección, por otro lado, en ámbitos de la inspección del trabajo y de las fábricas, se proporcionan las siguientes recomendaciones específicas.

Revisión tripartita concertada de la legislación laboral y las prácticas de control de cumplimiento vigentes, realizada por el Gobierno con el fin de abarcar a todos los empleadores, trabajadores y lugares de trabajo en cuestiones de relaciones laborales e industriales como la libertad de asociación, negociación colectiva, protección de los trabajadores e indemnización por accidentes de trabajo, inspección del trabajo/fábricas, y solución de conflictos.

Campaña continua de afiliación realizada por XY y especialmente por los grupos industriales que la integran, para reclutar y lograr la participación del mayor número de organizaciones de empleadores y de empleados, en particular entre las empresas indígenas y las paraestatales comerciales.

Esfuerzo concertado de XY y los grupos industriales que la integran para convencer a los empleadores de que consideren la seguridad y salud en el trabajo como partes integrales de los factores de producción normales y cotidianos, en pie de igualdad con los salarios, prestaciones no salariales, finanzas, tecnología y ventas, y de que asignen la más alta prioridad posible a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales.

Asistencia continua brindada a los empleadores por XY y los grupos industriales que la integran mediante programas prácticos de información, educación, formación e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo así como condiciones de trabajo.

Que XY y los grupos industriales que la integran alienten y ayuden a los empleadores a establecer políticas y programas que sean específicos para la empresa, prácticos y orientados a la acción, en temas de seguridad y salud en el trabajo y condiciones de trabajo a nivel de taller, incluida la creación de comités de seguridad, comités consultores de trabajadores/dirección, análisis de seguridad en el trabajo, inspecciones de seguridad en planta y procedimientos para la investigación de accidentes.

Inclusión por los empleadores de asuntos de seguridad y salud en el trabajo y mejora de las condiciones de trabajo como temas importantes en las negociaciones y contratos de negociación colectiva.

Por otra parte, los empleadores pueden emprender voluntariamente iniciativas que vayan más allá del nivel mínimo establecido por la legislación nacional y tomar medidas para aplicar los principios y derechos internacionales del trabajo en los lugares de trabajo, incluso en ausencia de ratificación nacional, tal como se ilustra con más detalle en el capítulo 5 del presente módulo.

Los llamados programas de cumplimiento voluntario, como los que se llevan a cabo en Estados Unidos, se pueden considerar como un nuevo tipo de servicio que la inspección del trabajo presta a los empleadores.

2.8 Cooperación con los trabajadores

La inspección del trabajo se estableció para garantizar la eficacia de la legislación laboral. Por lo tanto, es inevitable e indispensable que los inspectores del trabajo mantengan relaciones cercanas con los trabajadores. Estas se pueden establecer de diversas formas: tanto fuera de las empresas, con los miembros de las organizaciones sindicales, como dentro de ellas, con los representantes de los trabajadores que integran comités de empresa y comités de protección laboral, delegados del personal y representantes de seguridad.

Los sindicatos, a nivel de la industria y de las empresas, pueden hacer mucho para llamar la atención de empleadores individuales y de organizaciones de empleadores sobre los incumplimientos de la legislación y regulaciones laborales, mejorando de esta forma la protección de los trabajadores. Sin embargo, menos de uno de cada tres lugares de trabajo que emplean a 10 o más trabajadores en la Unión Europea (29 %) tiene alguna forma de representación de los empleados. Los requisitos legislativos son un factor clave para la introducción de este tipo de representación.⁷

Los sindicatos también pueden alentar y participar en las negociaciones colectivas sobre condiciones de trabajo, incluidos los temas de seguridad y salud en el lugar de trabajo.

Los Convenios y las Recomendaciones de la OIT en materia de SST (en particular, el Convenio núm. 155 y la Recomendación núm. 164) disponen que los representantes de los trabajadores y otras estructuras participativas deben recibir información suficiente; tener la posibilidad de discutirla con sus organizaciones; poder solicitar el asesoramiento técnico externo acordado; tener la oportunidad de analizar los factores de riesgo y proponer medidas preventivas; ser consultados antes de que se adopten medidas de SST importantes y antes de que se adopten cambios en las operaciones o la organización del trabajo que tengan repercusiones en la SST, en particular en la contaminación atmosférica y acústica.

Muchos países alrededor del mundo suelen aplicar estas normas solo superficialmente, a pesar de que han sido ampliamente ratificadas. Sin embargo, en algunos países, los órganos de

⁷ Eurofound *Industrial Relations: Developments 2015–2019* | (europa.eu).

supervisión de los sindicatos tienen, entre otras cosas, el derecho de supervisar la manera en que las empresas cumplen con sus obligaciones relativas a seguridad y salud en el trabajo, y el derecho de realizar inspecciones regulares de los lugares de trabajo y sus instalaciones. En algunos casos, estos órganos también están facultados para verificar si las empresas investigan los accidentes de trabajo y pueden participar en la investigación de las causas de dichos accidentes y de las enfermedades ocupacionales, realizando sus propias investigaciones cuando corresponda. Con el fin de llevar a cabo su tarea con eficacia, estos órganos podrán instar a las empresas, por medio de instrucciones de carácter obligatorio, a corregir las deficiencias existentes en la operación de maquinarias y equipos, y en caso de peligro inminente, ordenar la suspensión del trabajo.

En muchos países, los inspectores del trabajo desempeñan un papel importante en la vigilancia del respeto de los derechos sindicales, la protección de los representantes legítimos de los trabajadores y el funcionamiento efectivo de los órganos reglamentarios concebidos para participar en el diálogo social. Este también es un ámbito importante en el que los inspectores pueden prestar servicios de asesoramiento tanto a los trabajadores como a los empleadores.

El continuo descenso en la afiliación sindical en muchos países industrializados ha menoscabado el estatus de los sindicatos como representantes de sus afiliados. En este contexto, los servicios prestados por la inspección del trabajo adquieren una mayor importancia. La tarea de velar por el cumplimiento de las normas diseñadas para garantizar que los representantes de los trabajadores puedan ejercer sus funciones y que los órganos representativos puedan funcionar de manera constructiva en tales condiciones adquiere una nueva dimensión.

En muchos países, los inspectores del trabajo también están encargados de ofrecer formación a los representantes de los trabajadores en todo lo relacionado con la protección de los trabajadores.

Si la propia inspección del trabajo no organiza esta formación, los inspectores participarán de modo regular en actividades de formación organizadas por terceros. Los inspectores también brindan servicios directos a los trabajadores individuales en la medida en que reaccionan ante las quejas o dan consejos. Si bien la decisión sobre qué medida tomar recae en los inspectores, la inspección del trabajo será juzgada en función de si ofrece o no un servicio y si este servicio se realiza a satisfacción de sus clientes principales: los trabajadores. En algunos países, si los sindicatos o los trabajadores individuales no están satisfechos con el modo en que se ha manejado una queja, podrán referirla a su representante legislativo o a un defensor del pueblo, lo que podría dar lugar a que se haga pública, dando una imagen negativa de la inspección del trabajo.

En el siguiente recuadro se presentan las recomendaciones de una evaluación realizada por la OIT en el mismo país en desarrollo del recuadro anterior.



► Medidas para garantizar la participación activa de las organizaciones de trabajadores

Estas recomendaciones están dirigidas a las confederaciones de trabajadores y a los sindicatos industriales y asociaciones de empleados que las integran.

- Las confederaciones y cada uno de sus afiliados deben elaborar una política integral orientada a la acción para mejorar la protección de los trabajadores en el país.
- Las cuestiones relativas a la protección de los trabajadores deben formar parte integrante de todas las negociaciones colectivas.
- Los dirigentes laborales deben desarrollar mucha más conciencia y sensibilidad y adquirir los conocimientos necesarios por medio de un amplio programa de educación, capacitación e información dirigido a los trabajadores. La OIT debe brindar más asistencia en este campo.
- Las confederaciones y sus afiliados deben prestar especial atención y ofrecer formación a los comités de seguridad y salud recién creados y a los delegados de seguridad.
- Una de las prioridades de los dirigentes laborales debe ser representar los intereses de los trabajadores en materia de seguridad, salud y bienestar en los órganos tripartitos, a nivel federal y estatal. Esto debe incluir la presentación de documentos de posición, etc.
- Se deben adoptar disposiciones específicas relativas al trabajo infantil, que incluyan fuertes multas por incumplimiento.
- Es necesario ofrecer pautas para que los empleadores calculen correctamente los beneficios compensatorios para los trabajadores lesionados y para los dependientes de los trabajadores fallecidos.

Trabajadores-inspectores

En algunos países de Europa Central y Oriental, los denominados «trabajadores-inspectores» cumplen un papel especial. En realidad, los orígenes de la institución se remontan mucho tiempo atrás. Surgió en los países industrializados de Europa Occidental a fines del siglo XIX, habiendo sido por mucho tiempo una demanda básica de los sindicatos de Francia y Alemania.

Los sindicatos habían logrado que se reconociera el derecho de los representantes sindicales a actuar como inspectores, bajo una variedad de denominaciones, en industrias como la minería. En algunos casos, estos trabajadores-inspectores ocupaban cargos auxiliares en la autoridad general de la inspección del trabajo. La evidencia muestra que esta institución contribuyó de modo significativo a la prevención de accidentes, siempre que hubiese una clara demarcación de funciones entre la representación colectiva de los trabajadores y el control del cumplimiento de la legislación.

En la mayoría de países del antiguo bloque soviético, el sistema de inspección del trabajo había forjado vínculos estrechos con los sindicatos y se basaba en parte en la actividad de estos trabajadores inspectores. Esta relación no estaba claramente definida, ya que la tendencia de los sindicatos era funcionar como una extensión del Partido y de las autoridades estatales. Con frecuencia, los trabajadores-inspectores trataban de minimizar la responsabilidad de la administración de la empresa por los accidentes y se la atribuían a errores cometidos por los trabajadores individuales.

El renacimiento de los sindicatos independientes debería haber dado un nuevo impulso a esta institución. Sin embargo, el sistema de inspección por los trabajadores sufrió un fuerte deterioro durante la transición hacia la economía de libre mercado y en algunos países ha desaparecido por completo. En Polonia, el sistema ha luchado por sobrevivir en empresas con representación sindical, mientras que en la República Checa se ha mantenido sumamente activa en la industria minera.

En Luxemburgo, una auditoría del servicio de inspección del trabajo realizada por la OIT en 2002 criticó el nombramiento de inspectores del trabajo propuestos por sindicatos representativos. Las misiones de la OIT en los países de Europa Central y Oriental han recomendado el desmantelamiento de los sistemas de inspección de los sindicatos.

No obstante, lejos de ser una peculiaridad de los países del antiguo bloque soviético, el sistema de inspección por los trabajadores podría reforzar en muchos aspectos las estrategias de prevención en los países de Europa Occidental. Aunque carecen de facultades tan amplias, los delegados distritales de seguridad de los trabajadores en Suecia llevan a cabo algunas tareas que se asemejan a la inspección del trabajo como lo son las campañas de control de cumplimiento de la legislación que realizan en algunas zonas.

► 3. Cooperación entre las inspecciones del trabajo

3.1 Cooperación y alianzas nacionales

Con frecuencia, las responsabilidades de inspección del trabajo se dividen entre distintos ministerios o departamentos del gobierno, de acuerdo con criterios específicos como ubicación geográfica, sector económico u objeto de la inspección. En todos los casos, es importante que estas diferentes inspecciones cooperen bastante entre sí, tanto a nivel nacional como local, para mejorar la eficiencia y la eficacia. La racionalización y la explotación común de algunos recursos materiales y logísticos podrían mitigar la insuficiencia crónica de recursos que aqueja a las inspecciones del trabajo en muchos países. Por este motivo, actualmente algunos países han adoptado los denominados Sistemas Integrados de Inspección del Trabajo, evolucionando hacia el principio «Una empresa: un inspector».

La importancia de la cooperación entre las inspecciones del trabajo y otras autoridades e instituciones gubernamentales es ampliamente reconocida, aunque los métodos y el alcance de esta cooperación varían de un país a otro. Antes que nada, se debe establecer la cooperación entre los distintos servicios que se ocupan de diferentes tipos de inspección o diferentes sectores de empleo. Sin embargo, la experiencia muestra que con frecuencia no existe tal cooperación, en algunos casos debido a la ausencia de alguna autoridad central de coordinación. Por ejemplo, en los países donde las responsabilidades de los distintos servicios de inspección corresponden a sectores económicos, los inspectores del trabajo responsables de la industria y el comercio podrían tener un contacto casi inexistente con sus colegas responsables de la agricultura, quienes probablemente dependerán del Ministerio de Agricultura. El aislamiento de las distintas ramas del sistema de inspección no se justifica cuando todas forman parte de la misma administración del trabajo. En tales circunstancias, parecería que no hay una razón obvia que explique la falta de coordinación central. Aún si el aislamiento evita rivalidades en los ámbitos de influencia o competencia, sería perjudicial para la imagen de la inspección del trabajo en general, en particular frente a sus clientes. Además, impide el intercambio de ideas y prácticas, ya que muchas veces la experiencia en un sector puede dar lugar a la innovación en otro.

La cooperación entre los diferentes servicios de inspección debe organizarse al más alto nivel, especialmente cuando se trata de examinar de manera conjunta problemas que, en el plano nacional, sin duda interesarán a cada uno de estos servicios, independientemente de cuáles sean sus responsabilidades. A niveles más bajos, los contactos entre los servicios de inspección se pueden organizar de modo más informal, aunque es preferible que la cooperación entre ellos se institucionalice. En algunos países donde se han establecido inspecciones del trabajo especializadas para hacerse cargo de la seguridad y salud en las minas, sus inspectores tienen la obligación legal de informar los resultados de sus visitas a las inspecciones generales del trabajo. Estas últimas también pueden solicitar participar en las visitas de inspección a las minas. En un país, la legislación dispone que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Seguros deben colaborar en el desempeño de sus actividades.

En algunos países, los acuerdos entre las inspecciones del trabajo adoptan la forma de un Memorando de Entendimiento oficial. Algunas veces, estos acuerdos se suscriben entre los Departamentos de Seguridad Marítima y las inspecciones del trabajo en relación con la seguridad de los trabajadores de muelle que cargan y descargan los barcos: si hay algún equipo defectuoso a bordo de los barcos, los inspectores del trabajo deben informar a sus colegas de los Departamentos de Seguridad Marítima.

Inspección de SST y vigilancia del mercado

Los sistemas de inspección de SST son fundamentales para que los gobiernos puedan garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de SST y exigir su cumplimiento. La inspección de SST se centra principalmente en la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, al tiempo que fomenta la productividad en el lugar de trabajo.

La vigilancia del mercado consiste en controlar directamente los productos o servicios, ya sea en la fase de venta al por menor o, en algunos casos, en la fase de importación o venta al por mayor. Requiere un esfuerzo conjunto de parte de los diferentes entes reguladores y sistemas de inspección para lograr una vigilancia total de los productos que ya se encuentran en circulación. La coordinación entre el sistema de inspección de SST y otras entidades de inspección es esencial para garantizar que los productos peligrosos se detecten sistemáticamente, a fin de prevenir daños, incluidos los daños a la seguridad y la salud de los trabajadores. Esto se debe a que la calidad y la seguridad integrada de todos los productos son muy importantes para prevenir accidentes de trabajo y enfermedades relacionadas con el trabajo.



► El caso de China

En China, la inspección de la seguridad en el trabajo depende del Ministerio de Gestión de Emergencias (MEM), de acuerdo con la Ley de Seguridad en el Trabajo, mientras que la inspección de salud en el trabajo es una función de la Comisión Nacional de Salud (NHC). La vigilancia del mercado es competencia de la Administración Estatal de Regulación del Mercado (SAMR), que también es responsable de la normalización, certificación y acreditación, así como de la seguridad alimentaria y la inspección de equipos especiales. Estas tres partes cooperan estrechamente para garantizar la calidad y la seguridad integrada de todos los productos relacionados con la SST.

En cuanto a la normalización, la SAMR establece la política nacional, el marco legal y las directrices, y aprueba la adopción de normas nacionales (Reino Unido), incluidas las normas nacionales de seguridad en el trabajo. Mientras tanto, el MEM ha establecido el Comité Técnico Nacional de Normalización de la Seguridad en el Trabajo para formular y poner en marcha planes de desarrollo y planes anuales para la normalización de la seguridad en el trabajo, junto con los departamentos pertinentes. En China, las normas nacionales sobre seguridad en el trabajo pueden ser obligatorias o simplemente recomendadas. Otros departamentos responsables de la supervisión y gestión de la seguridad en el trabajo redactan y mejoran las normas de seguridad en el trabajo de sus sectores, siguiendo los requisitos de las normas nacionales.

En cuanto a los equipos especiales, como calderas, recipientes a presión, ascensores y cables, la SAMR ha creado una Oficina de Inspección de Seguridad de Equipos Especiales, que elabora catálogos de equipos especiales y especificaciones técnicas de seguridad, y supervisa e inspecciona la producción, operación, uso, pruebas, importación y exportación de equipos especiales, así como la aplicación de las normas de ahorro de energía para equipos especiales de alto consumo energético y las normas de protección medioambiental relacionadas con las calderas. La Oficina de Inspección organiza investigaciones, se ocupa de los accidentes relacionados con equipos especiales y realiza análisis estadísticos de acuerdo con las leyes pertinentes.

3.2 Cooperación y alianzas internacionales

Actualmente, existen varias organizaciones internacionales que apoyan los servicios nacionales de inspección del trabajo y promueven un mayor profesionalismo entre los propios inspectores del trabajo. Estas organizaciones facilitan enormemente la cooperación entre las inspecciones nacionales del trabajo con respecto a temas comunes, lo que redundará en una mayor eficacia y eficiencia. Es posible intercambiar detalles de innovaciones, información e ideas tanto a través del trabajo en red como en reuniones formales, conferencias, etc. El uso de Internet ha facilitado bastante el trabajo eficaz a nivel internacional, a pesar de que algunas inspecciones del trabajo aún no cuentan con los recursos adecuados para este fin.

Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo

La Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (AIIT) se fundó en 1972 como un grupo de inspecciones del trabajo basadas en países europeos, para promover el intercambio de información. Actualmente, cuenta con 110 miembros de todo el mundo y lleva a cabo reuniones internacionales regulares, así como otro tipo de actividades para asegurar el buen flujo de información pertinente y actualizada.

Sus objetivos declarados son los siguientes:

- ▶ promover el profesionalismo de sus integrantes en todos los aspectos de la inspección del trabajo, con el propósito de aumentar su impacto y eficacia;
- ▶ celebrar conferencias internacionales y regionales y eventos similares en el que los integrantes puedan intercambiar ideas y experiencias sobre la mejor forma de promover el cumplimiento de la legislación y buenas prácticas en materia laboral;
- ▶ proporcionar a sus integrantes información sobre temas profesionales a través de la página web, boletines, informes y otras publicaciones de la Asociación, y
- ▶ promover una colaboración más estrecha entre sus integrantes a través de redes y actividades regionales.

La AIIT siempre ha trabajado en estrecha coordinación con la Organización Internacional del Trabajo y otras organizaciones anfitrionas, y cada vez trabaja más a nivel regional.⁸

Asociaciones y redes regionales de inspecciones del trabajo

También existen varias asociaciones regionales de inspecciones del trabajo que se crearon con fines similares.

Por ejemplo, el Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo (CARIT) de la Unión Europea⁹ ofrece un foro de discusión y cooperación con respecto a asuntos comunes a los inspectores de trabajo de toda la Unión Europea y promueve la creación de redes.

De modo similar, la Alianza Regional de las Inspecciones del Trabajo (RALI) agrupa a los países del Sureste europeo así como a Azerbaiyán y Ucrania. Fomenta la cooperación regional regular en el ámbito de la inspección del trabajo y el intercambio de mejores prácticas.

En Sudamérica, se creó la Confederación Iberoamericana de Inspectores de Trabajo (CIIT) en 1992 con propósitos similares. La CIIT apoya a las inspecciones del trabajo que la integran en sus esfuerzos por promover el cumplimiento de la legislación laboral.

En abril de 2009, durante el taller internacional que se llevó a cabo en Santiago de Chile con ocasión del 90 aniversario de la OIT y el 80 aniversario de la Dirección General de Trabajo de Chile, también se creó una red de inspecciones del trabajo que agrupa a algunos países de América Latina, así como España y Portugal. Los objetivos principales de esta red –Red Iberoamericana de

⁸ Se puede encontrar más información sobre la AIIT en su página web: www.iali-aiit.org.

⁹ [Salud y seguridad en el trabajo - Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión - Comisión Europea \(europa.eu\)](http://salud-y-seguridad-en-el-trabajo-empleo-asuntos-sociales-e-inclusion-comision-europea.eu).

Inspección de Trabajo– consisten en promover y apoyar a las inspecciones nacionales del trabajo, intercambiar información y compartir conocimientos. La membresía está abierta a más países, como por ejemplo a los países de Centroamérica desde noviembre de 2009.

El 24 de mayo de 2010, se estableció una red de diez inspecciones nacionales del trabajo en la 21.^a Reunión de Ministros de Trabajo (ALMM) de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) en Ha Noi, Vietnam, como resultado de una Conferencia sobre Inspección del Trabajo de la ASEAN.¹⁰ El objetivo de esta red es compartir experiencias y buenas prácticas en la organización y operación de los sistemas nacionales de inspección del trabajo y formular recomendaciones para mejorar la capacidad y cooperación de la inspección del trabajo entre los socios y los Estados miembros de la ASEAN.

Redes de desarrollo de capacidades para la inspección del trabajo

La Red Internacional de Instituciones de Formación en Materia de Trabajo¹¹ (RIIFT) es una red internacional de centros de formación en el ámbito del trabajo. Sirve como plataforma para el intercambio de información y experiencias en formación y educación y alienta a sus miembros a reflexionar sobre las estrategias nacionales de formación. Actualmente, esta red opera únicamente en francés.

Desde 2010, el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT) organiza cada 2 años una Academia sobre Cumplimiento de las Normas en el Lugar de Trabajo mediante la Inspección del Trabajo. La Academia ofrece a los participantes una oportunidad única para adquirir nuevos conocimientos, compartir experiencias y reflexionar sobre cuestiones clave, tendencias y desafíos relacionados con la administración del trabajo, la inspección del trabajo y el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo. Se ha convertido en una plataforma de trabajo en red para los inspectores del trabajo de todo el mundo.

¹⁰ <https://asean.org/storage/2012/05/Recommendations-of-the-1st-6th-ASEAN-Labour-Inspection-Conference.pdf>

¹¹ <https://riift.itcilo.org/>

► 4. Cooperación con otros grupos de interés

Es necesario que exista una amplia cooperación entre las diferentes inspecciones del trabajo y otros grupos de interés, tales como organizaciones que también tienen interés en promover condiciones de trabajo decentes y respaldar la justicia social en el lugar de trabajo.

Por ejemplo, las organizaciones de investigación y formación suelen disponer de una gran cantidad de datos y demás información que resulta de utilidad para las inspecciones del trabajo y la cooperación regular entre esas organizaciones provee un beneficio mutuo. Los métodos de comunicación varían de un país a otro, pero en los últimos años el desarrollo de buenos sistemas de tecnología de la información y bases de datos, así como la publicación de informes anuales, han aportado mejoras significativas en el intercambio de datos. Esto no es tan cierto en el caso de países en desarrollo, donde la falta de infraestructura hace mucho más difícil compilar información pertinente y coherente. Sin embargo, en los últimos años ha habido avances significativos en algunos ámbitos, principalmente en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, lo que constituye un buen augurio para el futuro.

Cada uno de los diferentes servicios encargados del empleo, la igualdad en el trabajo, la formación profesional, la colocación en empleos, las migraciones, la juventud, la educación básica u obligatoria, las personas con discapacidad y la recopilación de información estadística puede ayudar significativamente a la inspección del trabajo a definir sus prioridades. Por ejemplo, los datos estadísticos desglosados por sexo y los datos exactos sobre ausentismo escolar, migrantes o colocación de trabajadores con discapacidad en determinadas actividades son útiles para planificar inspecciones en los establecimientos en general, incluidos aquellos donde existen categorías de trabajadores vulnerables.



► Ejemplo de Australia

En Australia, el Defensor del Trabajo Justo (FWO) colabora estrechamente con los servicios de empleo público a fin de asegurar que el nivel de salarios y condiciones de servicio ofrecido a los aspirantes a un empleo se ajuste a los requisitos legales. Otro fruto de esta relación constructiva es la provisión de información y asesoramiento sobre los derechos y obligaciones en el lugar de trabajo.

El FWO también proporciona algunas herramientas prácticas en línea, tales como su «Constructor de Contratos de Trabajo» (*Employment Contract Builder*) y otros servicios de asesoramiento, e información sobre normas mínimas básicas de empleo y salarios para los directivos de pequeñas y medianas empresas (PYME) en el contexto de los programas de generación de empleo que suelen organizar los servicios de empleo público del sistema de administración del trabajo.

4.1 Instituciones de seguridad social y de seguro social

Los respectivos objetivos de la seguridad social y de la inspección del trabajo son complementarios y, en varios países, los beneficios de reunirlos bajo la jurisdicción de una única autoridad gubernamental son cada vez más evidentes.

Aunque el empleador, el trabajador o el médico tratante puedan tener la obligación legal de notificar los accidentes de trabajo o los casos de enfermedad ocupacional a la inspección del trabajo, en la práctica, los organismos de seguridad social suelen ser los primeros en recibir –y, algunas veces, los únicos que reciben– dichas notificaciones. Por lo tanto, es conveniente que se adopten disposiciones para asegurar que se comunique de la manera más sistemática posible a la inspección del trabajo cualquier información pertinente acerca de los casos y las condiciones definidas por la legislación. De ese modo, la inspección del trabajo podría identificar qué establecimientos y actividades presentan un alto grado de riesgo y definir qué medidas se adoptarán para eliminar los factores de riesgo. Igualmente, las inspecciones del trabajo deberían estar obligadas a informar a los organismos de seguridad social y de seguro social las situaciones que pongan en riesgo la seguridad y la salud de los trabajadores así como las infracciones de las leyes de SST que detecten durante las visitas de inspección.

La información sobre el desempeño en SST transmitida por las inspecciones del trabajo podría ayudar a los organismos de seguridad social a evaluar las primas de seguro en función de las tasas de lesiones laborales. Los empleadores que fueron particularmente negligentes o que persistieron en la infracción de las leyes podrían verse obligados a pagar primas más altas, mientras que las medidas cautelares podrían reforzar la función de la inspección del trabajo en materia de seguridad y salud. Los beneficios de esta cooperación para todas las partes involucradas han quedado más que demostrados en aquellos países donde se han aplicado medidas y buenas prácticas pertinentes.

En varios países, el sector de la seguridad social responsable de los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, y de la indemnización por accidentes de trabajo, se ha convertido en un nuevo socio importante de la inspección del trabajo. En Francia, por ejemplo, la cooperación entre la inspección del trabajo y los fondos de seguro de salud regionales es tradicional y eficaz. Existen mecanismos similares en Austria y Luxemburgo.



► Ejemplo de China

En enero de 2021, el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social (MOHRSS), que es el organismo responsable de los seguros de lesiones laborales, el Ministerio de Gestión de Emergencias (MEM), que se encarga de la inspección y administración de la seguridad en el trabajo, la Comisión Nacional de Salud (NHM), que es responsable de la inspección de la salud en el trabajo, y otros cinco departamentos promulgaron de manera conjunta un Plan Nacional de Acción de Cinco Años para la Prevención de Lesiones Laborales 2021-2025.

4.2 La policía

El apoyo de la policía puede resultar útil y, algunas veces, esencial para llevar a cabo las misiones de inspección, especialmente cuando se trata de determinados tipos de aplicación de la ley. Por ejemplo, si es probable que los inspectores se enfrenten a obstrucciones graves, puede ser aconsejable que vayan acompañados de agentes policiales cuando visiten los lugares de trabajo en cuestión. En algunos países, los accidentes y los incidentes peligrosos se deben notificar en primer lugar a la policía, quienes luego los comunican a la inspección del trabajo.

La posibilidad de que los inspectores del trabajo puedan solicitar el apoyo de la policía en caso de obstrucción al ejercicio de sus misiones puede tener un efecto disuasorio, sobre todo si se cuenta con medidas efectivas para garantizar su aplicación rápida. De igual forma, cuando los inspectores consideren que es probable que su integridad física se vea amenazada (por ejemplo, debido a un empleador violento), la presencia de un oficial de la policía puede garantizar que una inspección planificada se lleve a cabo sin mayores contratiempos.

Los inspectores pueden tener facultades legales para requerir el apoyo de agentes de policía cuando las circunstancias lo ameriten; sin embargo, en muchos países en desarrollo esto no es posible debido a la separación que existe entre ambas instituciones y la ausencia de mecanismos apropiados a diferentes niveles jerárquicos. No obstante, la cooperación entre las inspecciones del trabajo y la policía es vital tanto a nivel nacional como local.

4.3 Órganos judiciales

El impacto que pueden tener los inspectores del trabajo depende, en gran medida, de la verdadera amenaza de sanciones que puedan imponer, a través de las cortes o de otra manera.

Desafortunadamente, en muchos países el poder judicial no otorga una alta prioridad a los casos laborales, y las multas y otras sanciones que impone pueden ser muy benignas como para tener un efecto disuasorio o de castigo. Por lo tanto, las inspecciones del trabajo deben colaborar con

el poder judicial para generar comprensión y confianza mutua, y se debe alentar a los jueces a que traten las supuestas infracciones de la legislación laboral con seriedad y a que impongan multas u otras penalidades que sean realistas cuando los casos hayan quedado probados. Un creciente número de países está realizando esfuerzos positivos en este campo.

Una razón por la cual los jueces y otros profesionales del derecho no le dan a los casos de infracción de la legislación laboral la importancia que merecen es la calidad frecuentemente deficiente de los informes de los inspectores que se presentan ante las cortes. Por esta razón, los inspectores deben recibir una buena formación en cuanto a cómo recopilar evidencia fehaciente y cómo redactar informes legales coherentes y bien argumentados.

Los jueces y otros profesionales del derecho también deben ser bien informados y entrenados sobre los derechos laborales y la legislación laboral. Una cooperación más estrecha entre el poder judicial y las inspecciones del trabajo también puede ayudar a crear conciencia sobre el valor socioeconómico de la inspección del trabajo, y animar a los profesionales del derecho en su conjunto a prestar más atención a las metas y esfuerzos de las inspecciones del trabajo.

4.4 Autoridades fiscales y ministerios responsables de los sectores cubiertos por la inspección del trabajo

Se deben instituir mecanismos que garanticen la transmisión a la inspección del trabajo de información con la que cuentan otras autoridades públicas (por ejemplo, las autoridades fiscales o los departamentos encargados de expedir licencias de funcionamiento) para otros propósitos a fin de poder identificar los establecimientos que necesitan inspección.

En Croacia, la autoridad central de inspección del trabajo ha propuesto con firmeza que se recurra a la cooperación de las autoridades fiscales en cualquier proceso que se inicie para recuperar salarios impagos.

4.5 Mecanismos nacionales de derechos humanos

En respuesta a una recomendación de la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993),¹² muchos países han creado un mecanismo nacional de derechos humanos, a través del cual los individuos pueden presentar quejas por violación de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales. En estos países, la cooperación efectiva entre el sistema de inspección de trabajo y el mecanismo nacional de derechos humanos ha demostrado ser útil y se fomenta, ya que el artículo 5 de la Declaración de Viena establece que «todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en todo el mundo de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y con el mismo énfasis...» Los derechos laborales fundamentales y SST forman

¹² OACDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) | Declaración y Programa de Acción de Viena.

parte de los derechos humanos, los cuales constituyen el enfoque principal de la inspección del trabajo.

4.6 Autoridades de inmigración

Ante el creciente número de trabajadores extranjeros y de migrantes en muchos países, se solicita con frecuencia la cooperación de la inspección del trabajo con las autoridades de inmigración para encontrar a trabajadores migrantes ilegales.

En este contexto, se debe destacar la función preventiva de los inspectores, a quienes no se les debe requerir que actúen como agentes para exigir el cumplimiento de la legislación en materia de migración. Por ejemplo, si se les solicita que identifiquen a migrantes ilegales en nombre de las autoridades de migración, esto podría afectar su imparcialidad e independencia. La confianza se vería erosionada y los trabajadores migrantes probablemente no cooperarían con los inspectores o, por esa razón, no presentarían quejas sobre sus condiciones de trabajo. Las inspecciones del trabajo pueden necesitar sensibilizar a otras autoridades sobre estos asuntos.



► Una opinión de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones¹³

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) recuerda que, en virtud de los artículos 3(1) y (2) del Convenio núm. 81 y de los artículos 6(1) y (3) del Convenio núm. 129, las funciones del sistema de inspección del trabajo consistirán en velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, y que ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales. En este sentido, la CEACR señaló en su [Estudio general](#) relativo a la inspección del trabajo, 2006, párrafo 78, que cualquier función de control de la legalidad del empleo debe tener por corolario el restablecimiento de los derechos que la legislación garantiza a todos los trabajadores para ser compatible con el objetivo de la inspección del trabajo de proteger los derechos e intereses de todos los trabajadores y de mejorar sus condiciones de trabajo.

4.7 Instituciones de investigación social y universidades

El artículo 9 del Convenio núm. 81 y el artículo 11 del Convenio núm. 129 disponen la interacción entre los servicios de inspección y «peritos y técnicos debidamente calificados». Esta relación mutuamente beneficiosa es indispensable para el adecuado funcionamiento de la inspección del

¹³ http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:4013733.

trabajo y se extiende a la cooperación con instituciones públicas y privadas, universidades, centros de investigación y consultores, entre otros.

La cooperación con estas organizaciones garantiza que se mantenga a las inspecciones del trabajo mejor informadas sobre asuntos de carácter laboral en diferentes campos, en particular en áreas emergentes. Las instituciones pueden además llevar a cabo investigaciones sobre seguridad y salud en el trabajo, lo que da lugar al desarrollo de métodos innovadores de prevención, y pueden estar en capacidad de ayudar a los inspectores con la investigación de accidentes y enfermedades.

Las universidades también desempeñan un papel importante en la formación profesional de los inspectores del trabajo, brindándoles calificaciones formales en temas relevantes. En Etiopía, por ejemplo, se ha creado un nuevo curso de grado para entrenar a los inspectores en seguridad y salud en el trabajo.



► Centro para el Mejoramiento de las Condiciones de Trabajo y el Ambiente Laboral, Paquistán

El Centro para el Mejoramiento de las Condiciones de Trabajo y el Ambiente Laboral, con sede en Lahore, Paquistán, es un centro de conocimientos especializados sobre seguridad y salud en el trabajo y condiciones de trabajo. Provee formación y conocimientos especializados a empleadores, trabajadores y organismos del gobierno, incluidos los inspectores del trabajo. Ha realizado trabajo pionero al implementar innovaciones de bajo costo para mejorar las condiciones de trabajo en lugares donde laboran jóvenes, mujeres y otros trabajadores vulnerables.

Una investigación realizada en colaboración conjunta recientemente dio lugar al desarrollo de un telar de alfombras de bajo costo y con un mejor diseño ergonómico, con lo que se redujo la necesidad de que los trabajadores permanecieran de pie todo el día y se incrementó la productividad. Los inspectores fueron informados sobre los desarrollos y pudieron hacer sus recomendaciones a los empleadores. Esta innovación ganó el *Tech Award for Innovation* de los Estados Unidos.¹⁴

Los avances tecnológicos hacen cada vez más compleja la labor de inspección del trabajo y representan uno de los mayores desafíos que los inspectores deben enfrentar en la actualidad. Aunque formen parte de un servicio de alto nivel de desempeño, no pueden mantenerse al corriente de todos los avances, por lo que la cooperación con instituciones de investigación adquiere cada vez mayor importancia.

¹⁴ <http://www.wiserearth.org/organization/view/aa09b8de12439b5f1ba5f47b85edb5e9>.

4.8 Instituciones profesionales y organizaciones no gubernamentales

Existen instituciones profesionales en muy diversas disciplinas y la cooperación regular con ellas puede ser de gran beneficio para todas las partes. Por ejemplo, las instituciones para funcionarios de seguridad y salud en la industria promueven la creación de redes entre sus miembros y fomentan las mejores prácticas. El apoyo de los inspectores a estas organizaciones puede ser muy alentador para sus miembros, mientras que la cooperación regular brinda a los inspectores la oportunidad de hacer llegar información importante a audiencias más amplias.

Las inspecciones del trabajo necesitan trabajar con las organizaciones de normalización nacionales e internacionales, ya que la normalización está avanzando en todos los ámbitos. En la actualidad, existen cerca de 35,000 normas publicadas, incluidas algunas normas en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo. Las normas afectan el diseño y el uso tanto de las instalaciones como de los productos.

La cooperación con las ONG es especialmente importante cuando se trata de temas tales como el trabajo infantil o el VIH/SIDA.¹⁵ Las ONG pueden, por ejemplo, participar en la lucha contra el trabajo infantil peligroso o ayudar a crear conciencia sobre el VIH/SIDA; de esta forma, pueden ser socios muy útiles para las inspecciones del trabajo en las comunidades locales. La finalidad de la cooperación entre las inspecciones del trabajo y las ONG debe ser combinar el papel tradicional de la inspección con un marco colaborador para prevenir riesgos de explotación y crear oportunidades de autodesarrollo.

4.9 Medios de comunicación

Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la defensa del respeto público por los derechos en el trabajo y el deber de los inspectores de promoverlos. La buena cooperación entre las inspecciones del trabajo y los medios de comunicación pueden ayudar a crear una imagen positiva de la inspección de trabajo como una importante herramienta para el desarrollo social y ayudar a las inspecciones del trabajo a cumplir con sus propósitos más amplios.

En efecto, por muchos años los inspectores han hecho buen uso de los medios masivos de comunicación, usando canales como radio, televisión, columnas periodísticas, afiches de campañas, etc. Todos estos elementos han sido utilizados con muy buenos resultados y han tenido un gran impacto en los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones en general, además de dar a conocer el trabajo de los inspectores. Este tipo de cooperación ha permitido a las inspecciones del trabajo obtener importantes mensajes a través de lugares de trabajo que normalmente no son sujetos de inspección, tales como aquellos que son parte de la economía informal. El uso de los medios de comunicación se ha convertido así en una parte indispensable de la estrategia operativa ampliada de una inspección del trabajo.

¹⁵ Véase OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Combating child labour: A handbook for labour inspectors*, (2002); OIT (Organización Internacional del Trabajo), *A handbook on HIV/AIDS for labour and factory inspectors*, (2005).

Sin embargo, los inspectores deben ser cuidadosos en su trato con los medios a fin de no brindar información engañosa o perjudicar las investigaciones. Por ejemplo, después de un accidente grave, la prensa podría querer una historia inmediata y tratar de preguntar al inspector a cargo de la investigación sobre las posibles causas y consecuencias del accidente. En un esfuerzo por colaborar, un inspector podría brindar comentarios prematuros acerca del resultado probable de la investigación, para vergüenza de la inspección del trabajo y la empresa afectada.

Por ello, algunas inspecciones del trabajo han designado personal dedicado para que mantenga contacto regular con los medios, mientras que otras han entrenado a inspectores individuales en cómo lidiar con ellos. Los inspectores deben establecer contacto con dichos grupos o especialistas al interior de sus organizaciones cuando sea necesario, por ejemplo después de un accidente de interés público, para asegurar que su trato con los medios se desenvuelva siempre de manera profesional.



► Voceros de prensa, Inspección Nacional del Trabajo, Polonia

La Inspección Nacional del Trabajo de Polonia ha conformado un equipo especial de voceros encargados de los contactos con los medios de comunicación. Estos voceros, establecidos en cada una de las 16 inspecciones de distrito, representan a la Inspección Nacional del Trabajo en sus contactos con la prensa, la radio y la televisión y mantienen buenas relaciones de trabajo con ellos. Son responsables, en particular, de difundir información apropiada, crear una imagen pública positiva de la inspección del trabajo y mantener a los medios informados sobre sus actividades en curso.

Los voceros necesitan tener cierto conocimiento sobre el trabajo que los inspectores de campo realizan y muchos de ellos ya fueron inspectores del trabajo. También necesitan poseer buenas habilidades de comunicación y capacidad para trabajar bajo presión, especialmente cuando se trata de apariciones en público. Participan en sesiones regulares de formación (anualmente) para ampliar sus conocimientos y perfeccionar sus habilidades para relacionarse con los medios de comunicación. Los temas sobre los que se brinda formación incluyen legislación de prensa, elaboración de comunicados de prensa, talleres para mejorar las habilidades de conversación en la comunicación con periodistas (entrevistas, conferencias de prensa, etc.), así como hablar frente a la cámara (ejercicios prácticos).

La estrecha colaboración con los medios debe ser vista como una inversión a largo plazo. Ayuda a que el público en general tome mayor conciencia de la importancia de la labor de las inspecciones del trabajo y de la necesidad de promover condiciones de trabajo decentes. Esto, a su vez, debe permitir una mayor protección de los trabajadores y mejores normas de cumplimiento.

De hecho, muchas inspecciones del trabajo actualmente trabajan con los medios de comunicación con regularidad, por ejemplo dando a conocer campañas locales para lograr una mayor

sensibilización e impacto. En otros lugares, las inspecciones del trabajo han colaborado con los medios de comunicación en relación con programas nacionales, tales como campañas para promover la seguridad y salud en el trabajo o para combatir el trabajo infantil. Estos esfuerzos resultaron ser muy valiosos, pues permitieron alcanzar a un sector más amplio de la población activa, tales como pequeñas empresas y aquellas de la economía informal, que rara vez reciben una visita de inspección.

Se necesita prestar atención especial al uso de los medios sociales, especialmente las páginas web y las aplicaciones que permiten a las personas compartir contenido de manera rápida y eficiente y en tiempo real. Los medios sociales se están utilizando internamente entre los inspectores del trabajo y externamente con el público en general para mejorar la eficiencia y la eficacia de la inspección del trabajo así como la comunicación con una amplia audiencia.

► 5. Cumplimiento voluntario y más allá

La idea central de la relación de las empresas con la sociedad es su obligación de cumplir con la ley.

La mayoría de países cuenta con legislación que refleja los valores y principios reconocidos internacionalmente y que ofrecen un marco de referencia adecuado para la responsabilidad empresarial. Además, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) deja en claro que «todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso, que se deriva de su mera pertenencia a la Organización, de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos Convenios, es decir: (a) la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación». Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar el estado de derecho y la aplicación de las leyes de un país en toda la sociedad, y la inspección del trabajo es un instrumento clave para exigir su cumplimiento en el lugar de trabajo.

Sin embargo, algunos problemas limitan la capacidad del gobierno para exigir el cumplimiento de las leyes. En las últimas décadas, las medidas de ajuste estructural han ocasionado en muchos países la reducción (en tamaño, recursos y mandatos) de las administraciones del trabajo (incluidas las inspecciones del trabajo).

Al mismo tiempo, en un mundo globalizado, con sistemas de producción que trascienden las fronteras nacionales, las formas de regulación propias de un país (ley nacional del trabajo y sistemas nacionales de relaciones laborales) no son por sí solas suficientes para garantizar el respeto pleno de los derechos laborales.

Es en este contexto que la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (WCSDG) de la OIT examinó los nuevos desafíos que la globalización representa para los Estados y que exigen esfuerzos adicionales para proteger a los trabajadores frente a la creciente movilidad del capital.¹⁶ «Los mercados globales han crecido rápidamente y sin un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesarias para que estos funcionen de forma fluida y equitativa», señala el informe.¹⁷ Insta a realizar un esfuerzo concertado para proteger los derechos de los trabajadores y desarrollar un movimiento laboral que represente «el poder compensatorio necesario para promover el aumento salarial de los trabajadores, combatir y rectificar cualquier deterioro de las normas laborales y apoyar un ciclo basado en la mejora del nivel de vida y el crecimiento equitativo».¹⁸

¹⁶ OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (2004).

¹⁷ OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (2004), xi.

¹⁸ OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (2004), 66.

Este es el contexto en que se creció rápidamente el concepto de Responsabilidad Social de la Empresa.

5.1 Responsabilidad social de la empresa

Definiciones

Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es el nombre que más se utiliza en la actualidad para referirse a la multitud de iniciativas sociales y ambientales innovadoras que las empresas emprenden tanto en el mercado como en la comunidad en general.

Existen varias definiciones de RSE.

La Comisión Europea la define de la siguiente manera:

Un concepto que designa a la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores. Ser socialmente responsable no significa solamente cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento invirtiendo 'más' en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores.¹⁹

La Organización Internacional de Trabajo (OIT) también ha definido recientemente la RSE como:

... la manera en que las empresas toman en consideración las repercusiones que tienen sus actividades sobre la sociedad, y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores. La RSE es una iniciativa de carácter voluntario y que solo depende de la empresa, y se refiere a actividades que se considera rebasan el mero cumplimiento de la legislación.²⁰

En resumen, la RSE consiste en que las mismas empresas definan políticas sociales y ambientales de modo unilateral y voluntario mediante la adopción de instrumentos alternativos que no sean ni contratos colectivos ni legislación y celebren asociaciones con múltiples actores para alcanzar estos objetivos.

Contexto histórico

El concepto de responsabilidad social de la empresa es antiguo y se puede encontrar en varias culturas, tradiciones e incluso religiones.

Durante la década de los cincuenta, el concepto de RSE fue objeto de debate y de un buen número de estudios en los Estados Unidos y Europa.

Con el aumento de la importancia de las empresas multinacionales durante las décadas de los sesenta y setenta, se planteó la cuestión de la RSE en los debates de algunas organizaciones

¹⁹ Véase: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0366:FIN:EN:PDF>.

²⁰ *Iniciativa InFocus sobre responsabilidad social de la empresa*: Orientaciones estratégicas (GB.295/MNE/2/1). Véase: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb295/pdf/mne-2-1.pdf>.

internacionales como la OIT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En consecuencia, la OIT adoptó la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN)²¹ y la OCDE publicó las Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales (Directrices de la OCDE).

El actual concepto de RSE surgió durante la segunda mitad de la década de los noventa, luego de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de 1992, donde las Naciones Unidas invitó a las empresas multinacionales a asumir un compromiso con la sociedad y el medioambiente mediante la inclusión en sus acuerdos comerciales de disposiciones para proteger los derechos humanos básicos, los derechos de los trabajadores y el medioambiente.

En 1999, en su discurso ante el Foro Económico Mundial, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, desafió a los dirigentes empresariales a sumarse a una iniciativa internacional que reuniría a las empresas con organismos de las Naciones Unidas, organizaciones laborales y la sociedad civil para trabajar juntos en apoyo de principios sociales y ambientales universalmente reconocidos, y lanzó la idea de un Pacto Mundial.

La reacción internacional a su discurso fue sumamente positiva, por lo que la Secretaría General decidió convocar a los tres organismos de las Naciones Unidas más alineados con los principios y valores promovidos por la iniciativa –la Organización Internacional del Trabajo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente– para discutir sobre la creación de la iniciativa referida al Pacto Mundial de las Naciones Unidas a fin de involucrar a las empresas en la promoción de los principios y valores universales. La fase operativa del Pacto Mundial se inició el 26 de julio de 2000, en la sede de las Naciones Unidas.

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es una iniciativa basada en la decisión voluntaria de las empresas de comprometerse a llevar a cabo sus operaciones comerciales de manera responsable. Se sustenta en 10 principios universales que, gracias a su universalidad, han sido aceptados por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, inclusive en aquellos países donde aún no se ha avanzado mucho en la legislación sobre derechos humanos y laborales, la protección del medioambiente y la lucha contra la corrupción.

²¹ <https://www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/lang--en/index.htm>.



► Los diez principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas solicita a las empresas lo siguiente:

Derechos humanos

1. Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados en el ámbito internacional.
2. Asegurarse de no ser cómplices en abusos a los derechos humanos.

Derechos laborales

3. Respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
4. Eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
5. Abolir de forma efectiva el trabajo infantil.
6. Eliminar la discriminación con respecto al empleo y la ocupación.

Medioambiente

7. Apoyar los métodos preventivos con respecto a problemas ambientales.
8. Adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental.
9. Fomentar el desarrollo y la difusión de las tecnologías inofensivas para el medio ambiente.

Lucha contra la corrupción

10. Trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el soborno.

El Pacto Mundial ha dado origen a una red para compartir buenas prácticas, en la que participan empresas, gobiernos (a nivel nacional y local), organizaciones de empleadores y trabajadores, ONG e instituciones académicas

Los gobiernos garantizan la legitimidad y universalidad de los principios del Pacto Mundial y formulan el marco jurídico para ponerlos en práctica. Al ejercer su competencia legislativa, los gobiernos pueden ofrecer un entorno legal en el que las iniciativas voluntarias como el Pacto Mundial puedan cumplir un papel complementario.

Enfoque de las asociaciones público-privadas

La mayor liberalización del comercio internacional, la expansión de la inversión directa extranjera y la aparición de flujos financieros transfronterizos masivos en las últimas dos décadas han generado cambios significativos en la manera en que se organiza y rige la economía mundial. En este contexto de globalización, el sector privado ha empezado a desempeñar un papel cada vez

más importante en ámbitos de trabajo antes reservados para los actores del sector público y la sociedad civil, como por ejemplo la política social y el medioambiente, y de este modo ha contribuido a difundir las prácticas de autorregulación y las asociaciones público-privadas.

Las asociaciones público-privadas pueden resultar sumamente útiles para promover los derechos de los trabajadores si el marco para dicha colaboración está bien definido y es transparente. Las empresas no son una alternativa al gobierno. La RSE no es una alternativa a la legislación y participación públicas, por lo que las empresas deben tener mucho cuidado para que su actuación no pase por alto los debates o las prioridades de la política nacional.

Este es un punto crucial, ya que algunas veces el crecimiento de la autorregulación voluntaria en el ámbito del trabajo se considera como una alternativa a la regulación por el Estado. El argumento de este planteamiento es que las rígidas normas establecidas centralmente por los gobiernos, respaldadas por sanciones inflexibles, son ineficaces, costosas y contraproducentes, mientras que la autorregulación empresarial se ve como una respuesta a los problemas de gobernabilidad en el siglo XXI.

Por el contrario, un papel más dinámico de la administración del trabajo, combinado con la responsabilidad social de las empresas y con relaciones laborales sólidas, podría ser una estrategia ventajosa para crear un entorno conducente al desarrollo sostenible.



► Un proyecto de asociación público-privada que involucra a los inspectores del trabajo

La empresa multinacional Volkswagen AG, la Agencia Alemana para el Desarrollo (GTZ, hoy GIZ) y la OIT participaron en un proyecto de asociación público-privada entre 2002 y 2008 para promover la salud y la seguridad en la cadenas de suministro de Volkswagen. El proyecto se llevó a cabo en 3 países –México, Sudáfrica y Brasil– e involucró a los Departamentos de Trabajo de cada uno de esos países y a sus inspectores del trabajo. Los expertos de Volkswagen y los inspectores locales del trabajo realizaron auditorías conjuntas de los proveedores interesados, todos ellos pequeñas y medianas empresas, y brindaron recomendaciones sobre prevención y otros temas de salud y seguridad. Los inspectores también participaron en cursos de formación dirigidos a representantes de esos proveedores.

La evaluación del proyecto mostró que cumplió la mayoría de sus objetivos con gran éxito, excepto en Brasil, donde no se alcanzó un acuerdo en cuanto al papel de los inspectores como vigilantes de la ley durante los procesos de auditoría. Sin embargo, el proyecto produjo grandes beneficios en México y Sudáfrica, tanto para los inspectores del trabajo como para las empresas involucradas, cuya confianza en el trabajo de las inspecciones del trabajo creció significativamente.

Iniciativas privadas de cumplimiento

La función de la inspección pública del trabajo es promover el cumplimiento de la legislación laboral y asegurar su aplicación de acuerdo con las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos de la OIT. En las últimas décadas se han desarrollado una serie de iniciativas privadas de cumplimiento (IPC) con distintos objetivos, incluida la evaluación y, en algunos casos, la certificación de la conformidad con las leyes laborales nacionales y/o las normas internacionales del trabajo.

Con la aprobación del Consejo de Administración de la OIT, se llevó a cabo una Reunión de Expertos tripartita sobre «Inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento» en Ginebra, del 10 al 12 de diciembre de 2013.²² El presidente de la reunión resumió sus conclusiones de la siguiente manera:

- ▶ La inspección del trabajo sigue siendo una función pública. A nivel nacional, debería procurarse fortalecer su papel, tanto en lo que respecta a sus funciones de cumplimiento como a las de control del cumplimiento de la legislación, de conformidad con los principios establecidos en el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) de la OIT.
- ▶ Es imprescindible fortalecer la función de los trabajadores y de los empleadores, así como la de sus respectivas organizaciones, respecto del cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo. La mejora de las relaciones laborales puede propiciar un mejor cumplimiento.
- ▶ También debe prestarse atención a la incidencia de esas IPC en el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo, en la economía informal, en las pequeñas y medianas empresas y en las cadenas de suministro.
- ▶ Las IPC no sustituyen a la inspección del trabajo ni pueden ser la solución a la falta de recursos para las inspecciones del trabajo. Sin embargo, es necesario encontrar sinergias que propicien la convergencia de los objetivos de las IPC y de la inspección del trabajo, en particular en lo que respecta a la mejora de las condiciones de trabajo. Es importante aclarar y definir el papel de los diferentes actores que intervienen en el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo, en cuanto a la normalización, la certificación y la supervisión. La función de la inspección del trabajo de controlar el cumplimiento de la legislación no puede subcontratarse ni delegarse a órganos privados. Las IPC no deben eximir a nadie del cumplimiento de la legislación laboral ni de las inspecciones del lugar de trabajo por parte de las autoridades públicas.
- ▶ Las IPC solo pueden desempeñar una función complementaria asistiendo a las empresas a cumplir con sus obligaciones jurídicas. Según lo estipulado en el Convenio núm. 81 y en el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), dicha

²² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/meetingdocument/wcms_230798.pdf.

colaboración y cooperación deben basarse en intercambios de información y en el debate de programas y planes con los servicios de administración del trabajo e inspección del trabajo. Las prácticas vigentes (actividades conjuntas de formación, herramientas, manuales y elaboración de informes públicos) demuestran que la cooperación es posible y puede funcionar con éxito sin menoscabar la función de la inspección del trabajo.

- ▶ El equilibrio entre ejercer la facultad de exigir el cumplimiento de las leyes mediante sanciones legales y promover las IPC es un desafío permanente que, siendo realistas, solo pueden afrontar inspectores experimentados y bien formados, en función de cada caso. La estrecha cooperación con las organizaciones de empleadores y los sindicatos puede ayudar significativamente a los inspectores a hacer frente a estos desafíos.
- ▶ Claramente, diferentes interlocutores, sean trabajadores, empleadores, ONG u otros organismos) pueden ser los artífices de las IPC. La actuación y la participación de los interlocutores sociales es crucial y la intervención de la OIT, cuando proceda, podría ofrecer una mayor garantía de equidad y sostenibilidad a estas iniciativas. En efecto, existen casos que sugieren que las IPC basadas en un planteamiento bipartito o tripartito tienen más éxito que otras.

La inclusión de disposiciones de la legislación nacional en los códigos de las empresas y otras iniciativas de RSE, así como en los contratos de negociación colectiva, puede ser una estrategia eficaz para controlar el cumplimiento de la ley. Al mismo tiempo, proporciona un buen punto de partida para intentar ir más allá de los requisitos legales.

El concepto de IPC puede ampliarse para promover el cumplimiento no solo de la legislación nacional sino también de las normas internacionales del trabajo.

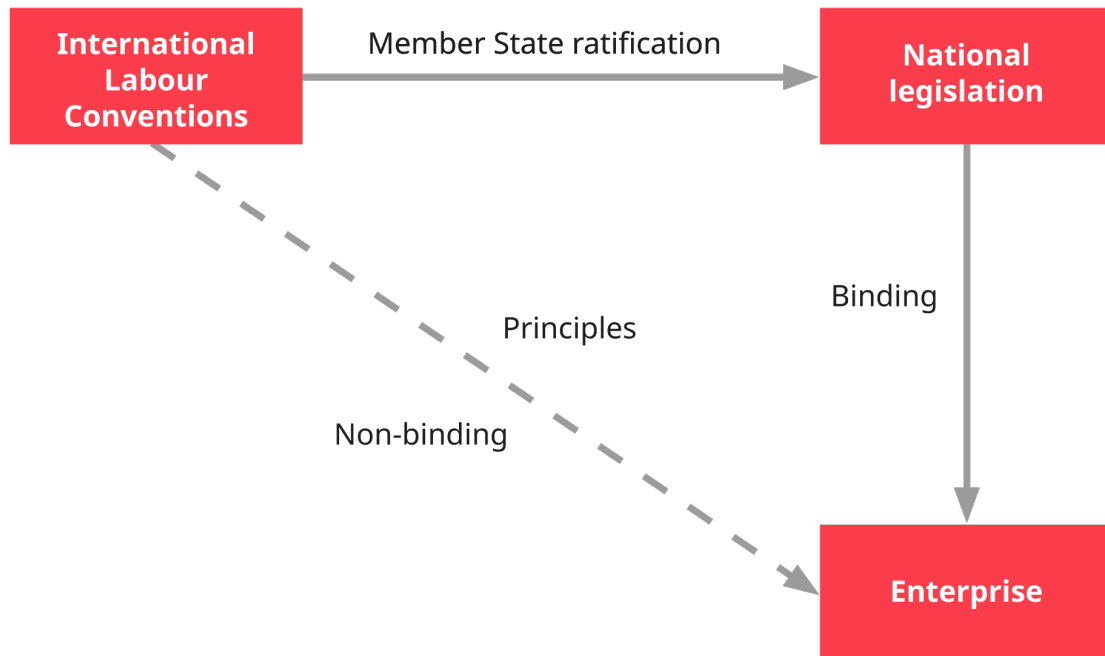
Los Convenios de la OIT se aplican a las empresas no solamente a través de la legislación nacional (en caso de haber sido adoptados y ratificados por los gobiernos); las empresas también pueden usar los principios de los Convenios de la OIT como inspiración, incluso si no han sido ratificados, y como referencia para guiar la conducta empresarial.

Las empresas que adoptan los principios derivados de los Convenios de la OIT pueden desempeñar un papel sumamente importante en mejorar el control del cumplimiento de las leyes en países donde no existe o no se controla el cumplimiento de la legislación.

Empresas multinacionales

Dos instrumentos principales pueden guiar la conducta social de las empresas multinacionales: la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT y las Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales.

► Los Convenios internacionales del trabajo y las empresas



Muchas iniciativas de RSE se refieren a la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, el punto de referencia para el trabajo de la OIT en materia de RSE es la Declaración EMN (5.ª edición, 2017).²³

El objetivo de la Declaración EMN es alentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden hacer al progreso económico y social, así como minimizar y resolver las dificultades que sus diversas operaciones podrían representar para ello. Ofrece pautas para que las empresas apliquen los principios derivados de las normas internacionales del trabajo en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida, y relaciones laborales.

Las Directrices de la OCDE, adoptadas en 1976 y revisadas en el 2000, son recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales. Establecen principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable congruente con las leyes aplicables. Las Directrices de la OCDE tienen los siguientes objetivos:

- garantizar que las actividades de las empresas multinacionales se desarrollen en armonía con las políticas públicas;
- fortalecer la base de la confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad;

²³ <https://www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/lang--en/index.htm>.

- ▶ contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera, y
- ▶ potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible.

Las Directrices de la OCDE forman parte de un instrumento más amplio –la Declaración de la OCDE sobre inversión internacional y empresas multinacionales– que promueve un enfoque integral, interrelacionado y equilibrado de la forma en que los gobiernos tratan la inversión extranjera directa y de las actividades de las empresas en los países adherentes.

5.2 Auditorías sociales, seguimiento y certificación

En la última década, los sistemas de auditoría, seguimiento y certificación de las normas del trabajo se han desarrollado paralelamente a los programas nacionales de inspección existentes.²⁴ Estas iniciativas de auditoría y certificación reciben distintos nombres, tales como auditoría social, verificación externa y seguimiento independiente. Sin embargo, su esencia consiste en la inspección y evaluación de las normas sociales en las empresas.

Estos sistemas de auditoría incluyen programas de seguimiento por la propia empresa, servicios de auditoría empresarial global, iniciativas basadas en el sector industrial, programas de algunas ONG, y sistemas de acreditación y certificación. Algunas evaluaciones las realizan los propios compradores (por ejemplo, el Código de Conducta de Proveedores, Gap Inc.).²⁵ Alternativamente, las evaluaciones se pueden subcontratar a diferentes tipos de organizaciones, algunas comerciales (como Cal Safety Compliance Corporation (CSCC)), algunas sin fines de lucro (por ejemplo, Verité), o a instituciones académicas o sindicatos. Estas auditorías se llevan a cabo principalmente en las industrias de la confección, el calzado, la textil y la agrícola, aunque también existen algunas iniciativas similares en el sector forestal y recientemente en las industrias del turismo y la pesca.

Entre las organizaciones más conocidas están Social Accountability International (SAI), la Iniciativa de Cumplimiento Social para las Empresas (BSCI), la Asociación Trabajo Justo (FLA) y Worldwide Responsible Accredited Production (WRAP), pero estas organizaciones son apenas la punta del iceberg. En los últimos años, empresas como C&A, Reebok, Timberland, Nike, H&M y Adidas-Solomon han llevado a cabo programas de cumplimiento social, mientras que algunas ONG como Campaña Ropa Limpia (Clean Clothes Campaign) se dedican a velar por mejores condiciones de trabajo en establecimientos alrededor del mundo.

A pesar de que auditoría social y seguimiento son términos que se usan indistintamente, en muchos contextos hay al menos una diferencia entre ambos. El seguimiento usualmente implica una «vigilancia continua y regular de un local por una o más personas. La característica más importante del seguimiento es el requisito de participación y presencia continuas en el local. A

²⁴ Es difícil obtener información sobre el tamaño del mercado, pero existen indicios de que es considerable. Por ejemplo, en 2005 Walmart realizó 13,600 auditorías sociales en 7,200 fábricas y CSCC afirma que realiza 11,000 auditorías sociales al año.

²⁵ <https://www.gapinc.com/en-us/investors/corporate-compliance/code-of-vendor-conduct>.

diferencia de la auditoría, los sistemas de seguimiento tienen mayor capacidad para ofrecer una visión profunda y de largo plazo del lugar de trabajo. El seguimiento exige la presencia y participación continuas de los monitores».²⁶

Los procesos de certificación suelen tener lugar en la etapa final de un proceso de seguimiento o auditoría social, cuando las empresas informan sobre su desempeño en cuanto al cumplimiento de las aspiraciones de su código de conducta o el de su comprador. En el caso de un comprador, esto podría implicar un proceso de verificación externa por parte de una organización como FLA. En el caso de un proveedor, esta etapa final podría implicar la certificación de que se ajusta a un código específico, por ejemplo SA8000.²⁷

Ventajas y desventajas, un debate abierto

Las empresas, las asociaciones industriales, las ONG y las iniciativas de grupos de interés múltiples han desarrollado estos sistemas de «auditoría social y certificación» por una variedad de razones, entre ellas:

- ▶ Presión de activistas y consumidores preocupados por las condiciones de trabajo y el cumplimiento de las normas del trabajo en las cadenas globales de suministro, que exigen productos del llamado «comercio justo» elaborados bajo condiciones adecuadas;
- ▶ Reducción del pasivo de marca, como parte de las estrategias de gestión de riesgo empresarial;
- ▶ Demanda por parte de las fábricas proveedoras que desean obtener una ventaja competitiva sobre sus pares, y
- ▶ Debilidad de los sistemas de inspección estatal existentes.

Los sistemas de auditoría y certificación se han desarrollado, al menos en parte, como respuesta a las debilidades de los sistemas normativos nacionales. El desarrollo de estos programas de auditoría, seguimiento y certificación plantea una serie de preguntas importantes en cuanto a cómo se realiza el seguimiento en los lugares de trabajo y a quién le corresponde realizarlo. Estas preguntas naturalmente se dirigen a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, ya que los tres participan en las iniciativas de inspección del trabajo en distinta medida.

Ventajas

Estos sistemas pueden contribuir significativamente al trabajo decente porque involucran a múltiples actores en la cadena de suministro, ofrecen incentivos y acceso al mercado y facilitan la transferencia de tecnología y conocimientos, que en última instancia contribuyen a la mejora

²⁶ Véase Hunter y Urminsky, *Social Auditing, freedom of association and the right to collective bargaining*, MULTI, OIT.

²⁷ Véase la presentación de Susan Hayter en el foro InFocus «Private systems of social auditing, monitoring and certification: a review of the issues», noviembre de 2006.

social y económica. La participación de los trabajadores en el seguimiento cotidiano de las condiciones de trabajo puede dar como resultado mejoras sostenibles en las normas del trabajo.

Existen algunos buenos ejemplos de iniciativas que implican la colaboración concreta con las autoridades públicas, como el programa Better Work de la OIT.²⁸ Las organizaciones de grupos de interés múltiples como FLA y SAI también fomentan la cooperación mediante la inclusión de inspectores del trabajo en sus programas de formación.

La cuestión clave, desde la perspectiva de la OIT, es que las formas voluntarias de autorregulación pueden ser un complemento importante de la regulación pública, pero no una alternativa.

Los principios reflejados en la Declaración EMN de la OIT constituyen también una guía sobre las buenas prácticas, lo que comprende la consulta con los gobiernos nacionales, el diálogo social y el desarrollo de relaciones laborales específicas al contexto nacional que contemplen mecanismos para el seguimiento y la atención de quejas.

Desventajas

Se critica a los sistemas privados de evaluación del trabajo por no incluir una verificación independiente. No existen normas que regulen a los proveedores de servicios, ni tampoco hay un marco de competencia profesional. Dado que los nombres de los proveedores y los informes de auditoría suelen ser confidenciales, el público tampoco tiene la forma de verificar de modo independiente las conclusiones de los informes sobre RSE.

Otro problema es la relación entre la normativa nacional y la inspección pública. La mayoría de los códigos modelo requieren que las empresas cumplan con la legislación nacional. Los protocolos de auditoría y las directrices que respaldan estos códigos tienden a evaluar la conformidad con los requisitos de la normativa nacional. Algunas veces se encuentran divergencias entre lo que el código modelo y la legislación nacional exigen, especialmente en lo concerniente a las horas extraordinarias y los salarios.

En lo que respecta a la relación entre los sistemas privados de evaluación del trabajo y la inspección pública, el artículo 5(a) del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) exhorta a la autoridad competente a fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con instituciones privadas que ejerzan actividades similares. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas iniciativas privadas funcionan de modo independiente o se considera que están llenando un vacío en la normativa y, en el peor de los casos, se considera que están privatizando la inspección pública del trabajo.

Asimismo, se ha cuestionado a estos sistemas privados por su limitado alcance para llegar a los subcontratistas y a los trabajadores más vulnerables como son los ocasionales y los que trabajan desde sus casas. Otro problema es el alto costo de los servicios privados de vigilancia del cumplimiento y el hecho de que estos sistemas parecen estar expuestos a las mismas debilidades que los servicios públicos.

²⁸ https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/WCMS_084616/lang--de/index.htm.

Desde la perspectiva general de las políticas, existe el riesgo de que la esfera del derecho privado se esté extendiendo en detrimento del derecho público, no solo en cuanto a la elección de instrumentos, sino también en cuanto a su control, debilitando así la facultad reguladora de las autoridades públicas. Las consecuencias concretas podrían ser: debilitamiento de la facultad de legislar y de los derechos contractuales si son reemplazados por instrumentos no vinculantes sin ningún valor jurídico; debilitamiento del papel regulador y arbitral de las autoridades públicas nacionales e internacionales si son reemplazados por reglamentos voluntarios y unilaterales impuestos por las empresas; limitación de las autoridades públicas nacionales e internacionales en su papel de supervisores de la aplicación de los sistemas normativos, si son reemplazados por entidades privadas; y, finalmente, ampliación de la esfera del derecho privado en detrimento del derecho público mediante instrumentos privados (códigos de conducta, etiquetas, chárteres) controlados por entidades privadas de acuerdo con sus propios reglamentos y no por la administración pública e inspecciones del trabajo.

De cara al futuro

Estos riesgos se podrían evitar si se adopta un sistema de inspección del trabajo transparente, moderno, sólido y eficaz, que incluya la cooperación efectiva entre las iniciativas privadas de evaluación del trabajo y los servicios públicos de inspección para lograr una mejor gobernabilidad. El desafío consiste en garantizar que se elaboren normas para los «auditores sociales» y las auditorías privadas de los establecimientos. Estas normas deben ser compatibles con las buenas prácticas de la inspección del trabajo, fomentar una cultura de cumplimiento de la ley y promover las buenas relaciones laborales de manera consistente.

► 6. Resumen

El enfoque de sistemas del Convenio sobre la Administración del Trabajo, 1978 (núm. 150)²⁹ llama a la cooperación entre los órganos de administración del trabajo y una diversidad de otros grupos de interés, a nivel nacional y local, en todas sus principales funciones, empezando por la inspección del trabajo. Claramente, esto incluye a los interlocutores sociales, es decir, a las organizaciones de trabajadores y empleadores, pero también es necesario involucrar a otros grupos de interés si se pretende que las inspecciones del trabajo tengan un impacto mucho mayor en los lugares de trabajo. Cuando las responsabilidades de inspección están divididas entre diferentes servicios de inspección, es indispensable que cooperen entre sí y trabajen en conjunto. La cooperación con otras autoridades de control del cumplimiento, como la policía, es también muy importante en muchos contextos.

Esta cooperación debe darse a diferentes niveles: a nivel nacional, para definir el marco legal y de políticas para la inspección de trabajo; a nivel sectorial, para brindar orientación a la inspección del trabajo en industrias de sectores particulares; a nivel local, para promover el cumplimiento de la legislación en las empresas, y finalmente a nivel internacional, para promover el intercambio de información y las buenas prácticas en consonancia con las normas internacionales en materia de inspección del trabajo.

En la última década, muchas funciones que tradicionalmente estaban a cargo de las inspecciones del trabajo han sido cubiertas por distintas formas de iniciativas privadas, tales como la autorregulación voluntaria y los sistemas de auditoría, que han asumido la tarea de dar seguimiento a las normas del trabajo y certificarlas.

Las asociaciones público-privadas pueden ayudar a promover los derechos de los trabajadores si el marco para dicha colaboración está bien definido y es transparente. La RSE debe ser un complemento y no una alternativa a los mecanismos institucionales para el control del cumplimiento de la legislación laboral, principalmente la inspección del trabajo.

²⁹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C150.

► Bibliografía y lecturas adicionales

Hayter, S.; Hunter, P. 2008. *Codes of Conduct and private systems of assessment: a review of issues*, 2008.

Hopkins, M. 2004. *Corporate Social Responsibility: an issue paper*, Departamento de Integración de Políticas de la OIT, Documento de trabajo núm. 27.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2005a. *Promoting fair globalization in textiles and clothing in a post-MFA environment* (Programa de Actividades Sectoriales de la OIT, Ginebra).

—, 2006. *Estudio general de los informes relativos a los convenios sobre la inspección del trabajo, 1947* (Ginebra).

—, 2007. *Promoción de empresas sostenibles: Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*.

Conferencia Internacional del Trabajo. 2008. *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*.

Organización Internacional de Empleadores (OIE). 2004. *The Global Compact: the Employers' Guide*.

Murray, J. 2004. *Corporate social responsibility: an overview of principles and practice*, Departamento de Integración de Políticas de la OIT, Documento de trabajo núm. 34.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2011. *Líneas directrices para empresas multinacionales*.

Naciones Unidas. 2021. *Estrategia del Pacto Mundial de las Naciones Unidas 2021-2023*

Rogovsky, N.; Sims, E. 2002. *Corporate success through people - making international labour standards work for you* (OIT, Ginebra).

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. 2003. *Towards a sustainable Corporate Social Responsibility*.

Pacto Mundial de las Naciones Unidas, ACNUDH, Iniciativa de Líderes Empresariales sobre Derechos Humanos (BLIHR). *A Guide for integrating human rights into business management*, primera edición, 2006.

ONUDI. 2007. *Corporate Social Responsibility and Public Policy: The role of Governments in facilitating the uptake of CSR among SMEs in developing countries*.

IINUDS. 2003. *Promoting Socially Responsible Business in Developing Countries* (Ginebra).

CMDSG. 2004. *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (OIT, Ginebra).

Zerk, J.A. 2006. *Multinationals and Corporate Social Responsibility: Limitations and Opportunities in International Law* (Cambridge University Press).

