



Organización
Internacional
del Trabajo

► Adaptación para Colombia de la guía de actuación de la Inspección del Trabajo en la economía informal

Un método participativo

Un ejercicio corresponsable de formalización laboral
a partir del acompañamiento a grupos focales



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Adaptación para Colombia de la guía de actuación de la Inspección del Trabajo en la economía informal

Colombia: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020. 36 p.

ISBN: 9789220344866 (Print)

ISBN: 9789220344859 (Web PDF)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Colombia

► Agradecimientos

Esta publicación fue posible gracias a la cooperación de la Unión Europea, a través del proyecto de fortalecimiento de la capacidad instalada de la inspección del trabajo para promover el cumplimiento de las normas laborales en el sector rural en Colombia. El documento es una guía práctica que da indicios sobre intervenciones de inspección del trabajo en economías informales bajo un enfoque participativo. Desde la OIT, damos un especial agradecimiento a Stella Salazar, Coordinadora Grupo Protección De Los Derechos Laborales de los Trabajadores Rurales y Álvaro González, Profesional Especializado de la Dirección de Inspección Vigilancia, Control y Gestión Territorial.

Agradecemos también a: Italo Cardona, Especialista en Legislación Laboral y Administración del Trabajo, Alejandra Cortés, Asistente Técnica del Proyecto, Henry Morales, Abogado, Consultor Especializado en Inspección del Trabajo y a Sergio Alzate por la edición.

Los contenidos de la presente guía son responsabilidad de la Organización Internacional del Trabajo y no reflejan necesariamente la visión de la Unión Europea.

Foto de cubierta Laly Malagón – OIT

Diseño: Autorun D+C, Bogotá, Colombia

► Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

► Tabla de contenido

Introducción

Una metodología con enfoque preventivo	6
--	---

Intervención de la Inspección del Trabajo y Seguridad Social en la economía informal	8
--	---

► Intervención en cinco fases, ¡Es Fácil!

Fase 1. Identificación de los sectores y unidades económicas que se visitarán:	12
--	----

Fase 2. Alistamiento y diagnóstico para la intervención.	15
--	----

Fase 3. Realización de las visitas y suscripción del acuerdo de formalización laboral	25
---	----

Fase 4. Seguimiento y evaluación	32
----------------------------------	----

Fase 5. Divulgación de los resultados	35
---------------------------------------	----

► Introducción

Este documento es una adaptación de la guía de actuación de la Inspección del Trabajo en la economía informal, desarrollada tras la realización de talleres de diálogo entre los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, los representantes de la economía informal y demás interlocutores institucionales en Burkina Faso, Costa de Marfil, Madagascar, Senegal, Togo y Túnez.

Si bien las condiciones culturales, políticas, sociales y económicas de estos países africanos distan un poco de lo que acontece en Colombia, no cabe duda de que la tasa de informalidad laboral es alarmante en ambas realidades. Es coincidente, entonces, la preocupación respecto a la necesidad de mejorar la situación del trabajo, de tal suerte que todas las personas lo hagan en condiciones dignas.

Esta guía propone un enfoque diferencial en la intervención de la administración y de la Inspección del Trabajo en la economía informal. Para ello, el documento plantea que es necesario extender su ámbito de aplicación a todos los lugares de trabajo, en aplicación de la recomendación N° 204, adoptada por la Conferencia de la OIT en su 104.ª reunión el 12 de junio de 2015 en Ginebra, sobre la transición de la economía informal a la economía formal.

En esta recomendación se señala la importancia de adoptar las medidas necesarias para extender el trabajo digno, los principios y los derechos fundamentales del trabajo de acuerdo con la declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y la prevención de riesgos laborales a todos los trabajadores, ya que la alta incidencia de la economía informal, en todos sus aspectos, representa un importante obstáculo para la materialización de garantías mínimas.

► Una metodología con enfoque preventivo:

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 se introdujo el concepto de “economía informal”, el cual se ratificó en 2015. Este concepto ha sido la evolución de lo que en el informe de la OIT sobre Kenia (1972) se acuñó como “sector informal”, haciendo referencia a oficios, actividades y tareas que se realizaban a pequeña escala, y que, sin ser actividades delictivas, a menudo se encontraban al margen de las normativas vigentes. El “sector informal”, por lo tanto, incluía un amplio rango de actividades: desde aquellas vinculadas a la sobrevivencia hasta actividades no reconocidas, no registradas, no protegidas y no reguladas, las cuales, sin embargo, resultaban funcionales al resto de la economía.

El concepto de economía informal de esta guía hace referencia a “(...) todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica– están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. De este modo, “(...) el concepto de economía informal amplía el de sector informal, agregando a la unidad productiva las relaciones laborales que no están reguladas o protegidas de forma legal. Con esto, la nueva definición incluye a los ocupados en el sector informal, sin considerar dónde trabajen, cuya relación de empleo no esté sujeta a los estándares establecidos por la legislación laboral”.

Ahora bien, en Colombia el artículo 25 de la Constitución Política es el principal referente normativo en señalar que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Por consiguiente, el trabajo debe recibir en todas sus modalidades una especial protección por parte del Estado.

1 En 1972 una misión de la OIT sobre el empleo en Kenya analizó por primera vez las actividades económicas fuera de la economía formal utilizando el término “sector informal”, acuñado por el economista Keith Hart en su estudio anterior sobre las actividades económicas en Ghana. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229449.pdf

2 Recomendación 204 de OIT, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

3 Tomado de: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_729999/lang--es/index.htm

Así mismo, señala el artículo 53 de la Carta Política que el Congreso expedirá el estatuto del trabajo, el cual deberá tener en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y a la calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

Por otra parte, la ley 1610 de 2013, en su artículo 2º, habilitó las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social para que desempeñaran sus funciones y competencias apelando a los principios contenidos en la Constitución Política de Colombia que, como se mencionó, aboga por la garantía del trabajo digno y decente y por la generación de prosperidad general.

Sin embargo, la informalidad laboral en Colombia es preocupante, en tanto que un número importante de trabajadores desempeñan actividades en condiciones de informalidad. Por esto, es necesario emprender “estrategias y planes integrados para facilitar la transición a la formalidad en toda la economía”.

Con ese panorama, la Inspección del Trabajo y Seguridad Social se vuelve más proactiva, en tanto que demanda un nuevo enfoque para la intervención en la economía informal y requiere de profesionales con habilidades para la interacción social. Estos profesionales, además de preocuparse por hacer cumplir los imperativos normativos laborales y de Seguridad y Salud en el Trabajo, acompañan a los diferentes actores en su transición hacia la formalización. Para ello, se propone emplear un enfoque práctico que permita prestar asistencia preventiva a unidades económicas previamente sensibilizadas y que hayan reconocido la existencia de relaciones laborales para el desarrollo de su actividad agrícola, industrial, comercial o de servicios.

Esta guía propone, principalmente, acercar a trabajadores y empleadores de la economía informal a través de espacios de participación en los que puedan narrar diferentes problemas y avizorar posibles soluciones en el ámbito laboral. Es importante que tanto trabajadores como empleadores coincidan para, de este modo, hacerlos responsables de forma directa o indirecta de

las transformaciones o cambios requeridos para que la formalización laboral sea una realidad.

Esta metodología, en la que se propone un diálogo constante entre trabajadores y empleadores, se vuelve relevante para los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, toda vez que hace especial énfasis en la necesidad de hacer seguimiento a los compromisos que durante la intervención suscriban los interesados a través de los acuerdos de formalización. La gran apuesta del Ministerio del Trabajo está orientada a que el acuerdo se suscriba y los compromisos se cumplan.

Intervención de la Inspección del Trabajo y Seguridad Social en la economía informal

La metodología plasmada en la Guía de Inspección del Trabajo en economías informales es un ejercicio participativo que se complementa con la función preventiva de la Inspección del Trabajo y Seguridad Social en Colombia.

Si bien el enfoque preventivo no es novedoso para la Inspección del Trabajo y Seguridad Social en Colombia, sí es transversal y marca la pauta en la estrategia para la transición hacia la economía formal. Sin duda, este enfoque define la probabilidad de sostener con éxito un ejercicio de autoanálisis permanente de empleadores y trabajadores, en procura de reconocer oportunidades de mejora a nivel laboral y de emprender acciones definitivas que aporten progresos concretos en materia de condiciones laborales.

► El enfoque preventivo no es ajeno a la inspección del trabajo en Colombia:

En el Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social se establece que es función de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social “desarrollar programas de asistencia preventiva a las empresas y establecimientos, con el fin de que se dé cumplimiento a las disposiciones legales en materia de trabajo, empleo y seguridad social en pensiones y riesgos laborales y así mitigar la ocurrencia de conflictos y riesgos laborales” (pág.275).

Así mismo, en los artículos 17 y 22 del Convenio 81 y en el artículo 17 del Convenio 129 de la OIT se establece la potestad de los Estados miembros de determinar el empleo de disposiciones preventivas, como la realización de advertencias o de recomendaciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales.

También, el artículo 1° de la ley 1610 de 2013 señala que una de las funciones del sistema de inspección del trabajo es la preventiva.

Así las cosas, la aplicación de cada una de las fases propuestas en esta guía dependerá de la voluntariedad tanto de trabajadores como de empleadores, a la hora de querer hacer parte de la intervención con enfoque preventivo adelantada por los inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Para que el ejercicio sea voluntario, se requiere un reconocimiento expreso, verbal o escrito por parte de los actores involucrados, en el cual se muestra la existencia de una relación laboral en la que claramente se pueda vislumbrar subordinación y prestación personal de servicios a cambio de una remuneración.

En cada una de las fases se privilegian las acciones concertadas en las que participan activamente los trabajadores y empleadores interesados en promover mejores condiciones laborales sin que, en principio, se aborden por parte de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social métodos de fiscalización conducentes a la imposición de sanciones por el incumplimiento a los deberes normativos.

El enfoque preventivo implica la realización de ejercicios de persuasión previamente avisados y concertados, tanto con empleadores como con trabajadores, y demanda que los inspectores de Trabajo y Seguridad Social propicien espacios abiertos para el diálogo, alejados de las tensiones que pueda generar un proceso de inspección propiamente dicho.

El inspector de Trabajo y Seguridad Social será, durante todas las fases, un facilitador de los procesos y un generador de confianza entre las partes. Su apuesta de valor está orientada a lograr mantener, durante el tiempo de la intervención, a trabajadores y empleadores concentrados en el cumplimiento de los compromisos que de manera consciente y voluntaria ellos mismos asumen, bajo el entendido de que serán los primeros beneficiados de lograrse el paso de la informalidad a la formalidad.

Bajo este panorama, el perfil del inspector de Trabajo y Seguridad Social que intervendrá en la economía informal, tendrá que acercarse al de un profesional con sentido social, preocupado porque se mejoren las condiciones laborales de cierto grupo poblacional y con una sensibilidad especial para abordar problemáticas que afectan el trabajo digno y la Seguridad y Salud en el Trabajo de sectores asentados, en su mayoría, en zonas rurales de difícil acceso.

5 Artículo 3.1 de la Ley 1610 de 2013.

La persistencia y el seguimiento del inspector de Trabajo y Seguridad Social que quiere acompañar el tránsito de la informalidad a la formalidad, son claves fundamentales para que el trabajo sea exitoso y enriquecedor, por cuanto es probable que deba enfrentarse a las siguientes dificultades y retos:

- Acceder a las unidades económicas informales de difícil penetración por su ubicación geográfica, por estar dentro de domicilios privados, por la insalubridad de las instalaciones, por condiciones climáticas adversas o extremas, por la inseguridad o por situaciones topográficas que dificultan la llegada del equipo técnico, entre otras situaciones posibles.
- Adaptar las visitas al tamaño de las unidades económicas.
- Explicar la misión del inspector y buscar un cambio en la percepción que normalmente se tiene de este, dejando de asociarlo a un funcionario que únicamente aplica métodos coercitivos generalmente usados en el marco de una averiguación preliminar o de un proceso administrativo sancionatorio.
- Evaluar la relación de trabajo que generalmente es verbal y no se puede determinar a primera vista como una relación laboral (aprendices, mano de obra familiar, relaciones laborales eventuales o esporádicas, trabajo autónomo, entre otras).
- Adaptar las herramientas clásicas de control a las características especiales que revisten las visitas en el sector informal.
- Dar a conocer a los trabajadores y empleadores informales la legislación laboral, los principios y derechos fundamentales del trabajo y las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo de una manera sencilla, de tal manera que no se confundan con conceptos técnicos que para ellos pueden ser inteligibles.
- Hacer frente a la posible complicidad o tolerancia hacia la economía informal, así como a otras dificultades que puedan afectar la comunicación.

Para enfrentar estas dificultades es indispensable la identificación de otros actores que puedan convertirse en aliados. Ya sea porque cumplen un rol ascendente y protagónico del lado de los trabajadores o de los empleadores, o porque son líderes sociales que conocen el entorno y pueden contribuir a

que se construyan sinergias que sirvan para afianzar las relaciones entre el equipo del Ministerio del Trabajo y los actores relevantes.

Por lo anterior, a través de las fases que propone la metodología se priorizan acciones concertadas con la participación activa de trabajadores y empleadores interesados en promover mejores condiciones laborales.

Concretar las participaciones colaborativas ayudará a legitimar al equipo que intervendrá en nombre del Ministerio del Trabajo y, sobre todo, al método enmarcado dentro de un enfoque principalmente preventivo, de promoción de los derechos del trabajo.

También es fundamental contactar a otras autoridades del orden nacional que hagan inspección, vigilancia y control en sectores específicos y que tengan la experticia técnica para contribuir con la formalización de esos actores, de tal manera que se unan esfuerzos en la realización de acciones conjuntas que apunten a un mismo objetivo.



Contactar a otras autoridades del orden nacional que hagan inspección, vigilancia y control en sectores específicos.

Intervención en cinco fases, ¡Es Fácil!

Fase 1. Identificación de los sectores y unidades económicas que se visitarán.

La identificación de los sectores y unidades económicas que se visitarán, se realizará a partir de la georreferenciación, el diagnóstico y las apuestas del Ministerio del Trabajo esbozadas a través de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial. Si la aplicación de la guía se pretendiera realizar en zonas rurales, sería importante atar el ejercicio de priorización de municipios a visitar al empleado para el desarrollo del proyecto de Inspección Móvil. Hacer coincidir ambos procesos en el mismo territorio permitirá que se concreten acciones de la Inspección del Trabajo de más largo alcance, además de obtener mayores resultados, garantizados de cierta forma por las sinergias generadas tras el proceso de formación probado y validado por la Inspección Móvil.

Como se ha indicado, el propósito tanto de la Inspección Móvil como el de esta guía coinciden en la necesidad de intervenir la situación laboral de la informalidad colombiana en las urbes y en los municipios alejados de los grandes cascos urbanos, a través de un método participativo, de capacitación de actores y de asistencia preventiva para la superación de obstáculos que impiden la materialización del trabajo decente.

La priorización de municipios a intervenir se realizará el último trimestre de cada año, de tal manera que esos municipios sean previamente avisados a la Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo.

Una vez seleccionados los municipios, la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial priorizará con las Direcciones Territoriales, mediante la metodología que se defina, los sectores económicos y unidades económicas a visitar, para lo cual se tendrán en cuenta, además de la disponibilidad de recursos (humanos, financieros y logísticos), los siguientes criterios que seguirán el mismo orden para el análisis:

1. La facilidad y la factibilidad: en primera medida, se preferirá la intervención en sectores y unidades económicas donde sea fácil acceder y estén relativamente organizadas (pertenencia a algún gremio o cooperativa; vinculación a algún programa del gobierno local, departamental o nacional; otros. Por ejemplo: Unidades productivas agremiadas o en la ruralidad, unidades productivas censadas por la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, (UMATA). Es importante que se considere el grado de conocimiento que las Direcciones Territoriales tengan sobre el sector que se va escoger a partir del uso de la herramienta “Lista de chequeo para levantar el diagnóstico situacional del territorio”, de tal manera que la incidencia sobre el mismo tenga mayor probabilidad de éxito. Del mismo modo, es aconsejable hacer un análisis sobre las condiciones de seguridad y orden público de las zonas donde se encuentran localizadas las unidades económicas a las que se planea acceder, y sondear la posibilidad de movilizar un número mayor de actores que acompañen en terreno la labor de inspección.

2. El impacto esperado: es posible que, analizado el primer criterio, se hayan identificado varios sectores y unidades económicas. Sin embargo, puede suceder que las restricciones presupuestales, de personal o de otro orden, impliquen hacer una depuración mayor de los municipios o sectores seleccionados. Para ello, debe buscarse que la intervención se haga de forma prioritaria en aquellos sectores o unidades con posibilidad de mayor impacto. Por ejemplo, medido en un número mayor de unidades y/o trabajadores formalizados, redundará un menor tiempo de intervención para lograr los resultados esperados o la solución de problemáticas sociales asociadas. En todo caso, el análisis de impacto siempre será importante, toda vez que servirá para justificar con resultados tangibles la eficacia de las acciones emprendidas.

3. Esfuerzos colaborativos: un criterio para determinar los sectores y unidades a visitar está relacionado con la posibilidad de identificar, en menor o mayor medida, terceros interesados en la formalización de esos sectores y unidades (organizaciones sindicales, gremios o asociaciones), que además tienen injerencia importante entre los actores y pueden haber adelantado algún trabajo que sirva de base para lo que plantea realizar el Ministerio del Trabajo a través de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social.



Fase 2. Alistamiento y diagnóstico para la intervención.

Una vez elegidos los sectores, durante el primer trimestre del año se elaborará la hoja de ruta, la cual implica lo siguiente:

1. Identificación de los propósitos de incidencia y medios a utilizar: describir los aspectos de mayor importancia que deben atenderse durante la actuación (celebración de contratos de trabajo, condiciones de trabajo desde la mirada de la Seguridad y Salud en el Trabajo, afiliación a la seguridad social, derechos fundamentales del trabajo, entre otros que el Ministerio de Trabajo considere relevantes) y definir los medios que utilizará el Ministerio para abordar las problemáticas laborales en el sector informal (número de inspectores que movilizará en cada fase, proyección de comisiones y viáticos atendiendo la disponibilidad presupuestal, interacciones entre los inspectores del nivel central y las Direcciones Territoriales para atender las visitas y/o contacto con otras entidades especializadas que hagan inspección, vigilancia y control en algún sector específico para aprovechar otros recursos).



2. Contacto con actores relevantes y conformación de grupos

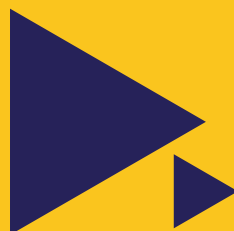
focales: contactar a los diferentes actores que se consideren importantes en el proceso de transición de la economía informal a la formal, tales como: trabajadores, empleadores, líderes sindicales, representantes de gremios y/o asociaciones, autoridades locales, líderes comunitarios que participarán de manera proactiva en la consecución de los objetivos propuestos en la guía y representantes de otras entidades especializadas que adelanten funciones de inspección, vigilancia y control en determinados sectores coincidentes con los de la intervención del Ministerio del Trabajo. Una vez identificados los actores estrictamente necesarios, deberán conformarse pequeños grupos en los que se garantice comunicación eficaz, participación proactiva y permanente durante y después de la fase de visitas y promoción del cumplimiento de los compromisos que se suscriban en el acuerdo de formalización laboral.



Ejemplo de sinergias para la asistencia preventiva

Actividad realizada en 2017 por el Ministerio del Trabajo.

La Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, a través de la Unidad de Investigaciones Especiales, realizó un ejercicio de asistencia preventiva en minas de carbón de los municipios de Amagá y Angelópolis en Antioquia. Para lograrlo, se aunaron esfuerzos con inspectores de la Dirección Territorial de ese departamento y con dos (2) líderes comunitarios vinculados a la Fundación Ciudad Don Bosco, quienes conocían el entorno, tenían caracterizadas las unidades mineras y ya habían realizado un trabajo previo tanto con trabajadores como con empleadores, lo cual facilitó la labor del Ministerio. Este ejercicio permitió la materialización de sinergias con distintos actores (empleadores, trabajadores y líderes sociales) que facilitó la georreferenciación de un agudo problema de informalidad laboral que ameritaba la intervención de otras autoridades (Dirección de Formalización Minera y otras entidades del orden departamental como la Secretaría de Minas del departamento de Antioquia). Con el ejercicio, quedó probado que la informalidad laboral reúne problemas estructurales en la relación obrero-patronal que requieren de la intervención del Ministerio del Trabajo, pero también de otros actores institucionales.



3. Elaboración del diagnóstico: determinar el número de talleres que el inspector de Trabajo y Seguridad Social estime conveniente. La cantidad de talleres dependerá del número de sectores y unidades económicas que participan del ejercicio y de los resultados esperados según la problemática que se aborda. Se recomienda que los talleres no se extiendan a más de tres, de tal manera que el tránsito entre una etapa a otra sea más fluido y se mantenga el interés de los participantes.

Es importante tener en cuenta que, de todas las etapas de esta fase, esta resulta ser la más importante, ya que de la sensibilización de los actores en este ejercicio espontáneo depende el grado de compromiso que adquieran para el cumplimiento de las metas. Para ello, es fundamental convocar a los representantes de los trabajadores y de los empleadores de la unidad económica que se vaya a intervenir, de tal manera que tengan el primer acercamiento con la estrategia y ayuden a construir el diagnóstico laboral de dicha unidad.

Durante esta etapa, el inspector de Trabajo y Seguridad Social dará a conocer los objetivos de la intervención haciendo énfasis en que se trata principalmente de una metodología de inspección con enfoque preventivo, la cual busca acompañar a los trabajadores y empleadores para que ajusten las prácticas al cumplimiento de las normas laborales y de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuyos resultados dependen del interés de los participantes por migrar de la informalidad a la formalidad.

Lo que se espera de la aplicación de esta guía es la firma voluntaria de un acuerdo de formalización laboral que deberá cumplirse en el tiempo definido por los empleadores, los trabajadores y cada Dirección Territorial, según sea la jurisdicción de la unidad económica intervenida. Este acuerdo se volverá obligatorio respecto a lo que allí establezcan o asienten los empleadores, de conformidad con lo expresado en el artículo 13 de la ley 1610 de 2013. Frente a los compromisos llevados al acuerdo de formalización laboral, y teniendo en cuenta que no hay investigación en curso, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social tendrán el carácter de autoridad de policía administrativa para lo relacionado con la vigilancia y control a que hace referencia el numeral 1° del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, de forma que tengan la posibilidad de abrir investigación ante el eventual incumplimiento del acuerdo.

Con el fin de que sean efectivas las visitas que se harán a las unidades productivas posterior a los grupos focales que se realizarán con trabajadores, empleadores y otros actores importantes en la estrategia, es fundamental que el inspector de trabajo aproveche el tiempo durante el desarrollo de estos, proveyéndose de información útil sobre el sector, las unidades productivas y sus interlocutores, las problemáticas que identifican abiertamente los participantes como las de mayor impacto y las expectativas que tienen de la intervención del Ministerio.

4. Realización y socialización del diagnóstico sobre generalidades del sector y de la unidad productiva a intervenir: hacer un listado de las generalidades sobre el sector y las unidades productivas a visitar teniendo en cuenta, además de los datos que sobre los municipios suministre la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, la información suministrada por los participantes de los grupos focales. La siguiente información será útil para mayor conocimiento del territorio: condiciones de trabajo y de empleo del sector; buenas prácticas identificadas durante las visitas previas; número de trabajadores involucrados; modalidades de contratación de personal; tasas de accidentalidad; el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; la Seguridad y Salud en el Trabajo y la cobertura de la seguridad social; entre otras. Para proveerse de información, el inspector de trabajo podrá consultar, entre otras, las siguientes fuentes: Aseguradoras de Riesgos Laborales, ARL; fondos de pensiones; Entidades promotoras de Salud, EPS, o Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES; Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social, UGPP; y Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA.

5. Elaboración del plan de visitas: el inspector de Trabajo y Seguridad Social, en compañía de su coordinador y con la aprobación del director territorial, o del director de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial si el funcionario es del nivel central, elaborará el plan de visitas para las unidades económicas, en el que se preverá lo siguiente:

5.1 La identificación plena de las problemáticas a intervenir de acuerdo con el diagnóstico.

5.2 El marco legal vigente, obligaciones normativas que se vienen incumpliendo y procesos pendientes de implementar para mejorar las condiciones laborales y de Seguridad y Salud en el Trabajo.

5.3 Los objetivos y resultados esperados (específicos, alcanzables, cuantificables y limitados en el tiempo).

5.4 Las acciones que pueden llevarse a cabo para contrarrestar las problemáticas, teniendo en cuenta actividades de seguimiento a los compromisos, evaluación de los resultados y divulgación de los mismos (otras visitas, asesoría o asistencia técnica en algún tema en particular, reuniones de sensibilización, contacto con otras entidades de las que dependan otros trámites para la formalización, entre otras acciones).

5.5 Posibles responsables de dichas acciones.

5.6 El acompañamiento de líderes sociales o comunitarios que conozcan la situación de contexto y puedan contribuir con el acercamiento entre los inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los trabajadores, empleadores, organizaciones sindicales o agremiaciones.

5.7 La intervención de otras entidades del Estado que cumplen funciones de inspección, vigilancia y control, y que incluyen en sus presupuestos recursos para realizar visitas o prestar asistencia técnica preventiva.

5.8 El equipo de inspectores de Trabajo y Seguridad Social que realizará las visitas deberá estar integrado por funcionarios del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control y del Grupo de Riesgos Laborales, de tal manera que se pueda hacer acompañamiento, tanto en materia de normas de derecho laboral individual y colectivo como de Seguridad y Salud en el Trabajo.

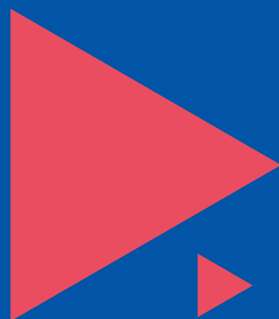


Las visitas que se realicen a las unidades económicas tienen el propósito de constatar la información diagnosticada con la participación de trabajadores y empleadores, prever caminos que permitan transformar las situaciones problemáticas identificadas y, sobre todo, involucrar al empleador y a todos los trabajadores de la unidad económica que no participaron en el grupo focal, en la formulación de las actividades y la consecución de los resultados propuestos en el acuerdo de formalización laboral. Dicho acuerdo, como se explicará más adelante, será formulado directamente por los actores (empleadores y trabajadores) y lo firmará el empleador y la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo que haya implementado la guía en su jurisdicción, observando los sectores priorizados por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Territorial. Así mismo, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social podrán acompañar y brindar asistencia técnica durante el proceso, para posteriormente hacer seguimiento de su cumplimiento.

Ejemplo de sinergias para la asistencia preventiva

Actividad realizada en 2017 y 2018 por la Inspección Móvil del Ministerio del Trabajo.

Se hizo contacto con otras entidades del sector para que participaran de las ferias de servicio, realizadas en los municipios intervenidos. La participación de las cajas de compensación familiar con su oferta de servicios, y especialmente con el ofrecimiento de la cuota monetaria mensual para beneficiarios del afiliado que devengue menos dos (2) salarios mínimos, resultó ser una motivación importante en el proceso de formalización y como forma de atraer a los actores a participar de los talleres.

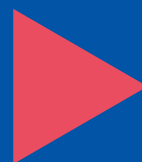


Para que tenga en cuenta:

1. No iniciar de cero: apóyese en el Sistema Informático de Inspección, Vigilancia y Control - SISINFO, el cual es una herramienta importante para diagnosticar la situación laboral de los departamentos u otros esquemas ya definidos por la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.

2. Aborde a los interlocutores con interés y respeto: hágale sentir al trabajador, empleador, líder sindical o gremial u otro actor involucrado que es importante y que sus aportes serán determinantes para mejorar las condiciones en el lugar de trabajo. No propicie escenarios inquisidores que tensionen las interlocuciones.

3. Valore a los líderes sociales y comunitarios: aproveche el reconocimiento y la legitimación que tienen algunas personas de la comunidad para abordar con mayor facilidad a los actores.





Fase 3. Realización de las visitas y suscripción del acuerdo de formalización laboral.

Etapa de sensibilización:

Las visitas deben tener un enfoque predominantemente informativo, preventivo y de constatación de las condiciones de trabajo y de Seguridad y Salud en el Trabajo. Es importante tener en cuenta que como en estas visitas estarán presentes trabajadores que probablemente no participaron de los grupos focales, todos deben ser sensibilizados y encaminados hacia el ejercicio, llevándoles el mensaje sobre el rol del inspector de Trabajo y Seguridad Social como agente de apoyo para mejorar las condiciones laborales.

El inspector de Trabajo y Seguridad Social guiará el ejercicio, desarrollando el protocolo de la visita que se concretó durante la fase anterior.

Es aconsejable que la primera sesión o visita (si se prevé la realización de varias) sea de sensibilización, llamando la atención sobre la necesidad de cumplir las normas laborales para procurar la contratación de los trabajadores, la prevención de los riesgos de seguridad y salud del trabajador, la afiliación al sistema de seguridad social integral y el acceso a los servicios sociales de las cajas de compensación familiar, la bancarización y el crédito, principalmente.

De la misma manera, el mensaje de prevención debe estar dirigido hacia los empleadores a quienes se les explicará acerca de los beneficios de la formalización y la mitigación de riesgos al afiliarse a la seguridad social a todos sus trabajadores y al cumplir con las normas laborales.

Así mismo, y aunque el mensaje sea propositivo, deberá darse a conocer el marco regulatorio que estarían incumpliendo de no formalizarse y las eventuales sanciones a las que estarían expuestos de no cumplir con lo reglado.





Etapas de verificación de procesos y actividades en el entorno de trabajo:

Luego de la etapa de sensibilización, el inspector de Trabajo y Seguridad Social inspeccionará con una postura constructiva los procesos y actividades identificadas en el diagnóstico para conocer las problemáticas que se evidenciaron en la etapa de alistamiento. Esta etapa busca, además de constatar las problemáticas, vislumbrar las posibles acciones de mejora que podrían proponerse en la fase de suscripción del acuerdo de formalización laboral. Las visitas en campo le darán al inspector de Trabajo y Seguridad Social una visión informada de las condiciones para que oriente de manera más acertada la determinación de los compromisos, de tal suerte que sean reales, medibles y posibles en el tiempo.

De la visita al sitio de trabajo el inspector irá alimentando una bitácora que servirá de ayuda memoria para el momento en que se planteen las conclusiones y se inicie el levantamiento del acuerdo de formalización.

Etapas de conclusiones de la visita:

Una vez verificadas en campo las condiciones laborales de la unidad o unidades económicas visitadas, se realizará una reunión de cierre en la que se socializarán tanto a trabajadores como a su empleador las conclusiones de lo evidenciado, haciendo notar el incumplimiento de las normas laborales y las buenas prácticas observadas.

Esta reunión de cierre debe ser provocadora y alentadora, en tanto que el inspector de Trabajo y Seguridad Social deberá propiciar en los actores el deseo de mejorar las situaciones en el lugar de trabajo a través de acciones sencillas pero contundentes.

Este, por tanto, deberá ser un espacio de discusión con los trabajadores y el empleador, para generar los mayores beneficios posibles para todos los actores del proceso, en el que el inspector juega un papel de promotor y de facilitador. El propósito de esta etapa es impulsar la generación de una cultura de cumplimiento de las obligaciones laborales, estableciendo condiciones más propicias para lograrlo.

Al finalizar las visitas en las que participaron los trabajadores y el empleador, se sintetizarán los resultados, compromisos o decisiones que establezcan las partes de manera voluntaria. De esto, se dejará constancia en un acta de cierre, con la observación del deseo o no de las partes de suscribir un acuerdo de formalización laboral.

Etapas de acuerdo de formalización laboral:

El acuerdo de formalización laboral, según el artículo 13 de la Ley 1610 de 2013, reglamentado por la resolución 321 de 2013, es aquel suscrito entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno del Despacho del viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, en el cual se consignan compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia.

6. USAID – CANADÁ, 2009. Sistema de Inspección del Trabajo SIT, proyecto de mejora y fortalecimiento.

La suscripción de este acuerdo permite lograr la formalización de las relaciones laborales mediante compromisos eficaces de los empleadores para mejorar las formas de vinculación del personal, buscando la celebración de contratos de trabajo con vocación de permanencia, en los términos de la ley. De igual manera, contribuye al logro de una relación constructiva y de suma de esfuerzos con los empleadores, además de fortalecer la vigilancia y el acompañamiento por parte del Ministerio del Trabajo.

Es muy importante tener en cuenta que cuando los empleadores suscriban un acuerdo de formalización producto de esta intervención con enfoques preventivo y participativo, lo harán bajo el convencimiento de querer llevar a cabo las acciones acordadas. El incumplimiento del acuerdo de formalización laboral por parte del empleador conlleva a la aplicación del proceso administrativo sancionatorio, previsto en la ley 1437 de 2011 y demás normas que regulan la materia.

Así las cosas, un acuerdo de formalización laboral en aplicación de esta guía debe observar, por tanto, las siguientes características:

- 1.** Debe ser construido e impulsado de manera voluntaria por empleadores y trabajadores de una unidad productiva o de varias del mismo sector económico.
- 2.** Debe ser firmado por el empleador o los empleadores y por la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo que haya implementado esta guía en una unidad productiva de su jurisdicción.
- 3.** Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social intervienen solo para facilitar y orientar la discusión que se genere en torno a la definición de los acuerdos. Sin embargo, durante la ejecución del acuerdo de formalización, el Ministerio del Trabajo puede participar facilitando algunas acciones que estén dentro de su competencia, relacionadas específicamente con capacitación, asesoría y acercamiento con otras entidades que sean necesarias para que se cumplan los propósitos del acuerdo.
- 4.** El acuerdo puede suscribirse por un año, sin que ello signifique que todas las acciones se concretarán el último día del plazo. Algunas acciones pueden ser cumplidas de manera inmediata o en menor tiempo, permitiendo la transición escalonada hacia la formalización laboral.
- 5.** La firma de un acuerdo de formalización conlleva el inicio de un proceso administrativo sancionatorio en los términos de la ley 1437 de 2011.

6. Los compromisos que se adquieran en el acuerdo de formalización se vuelven de obligatorio cumplimiento, por tanto, le corresponde al inspector de Trabajo y Seguridad Social hacerle seguimiento constante, procurando con su acompañamiento la consecución de los resultados.

7. Es fundamental que las tareas que se concreten sean medibles y alcanzables, de tal manera que los esfuerzos por formalizarse sean evidentes.

8. La Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo dispondrá de un formato estandarizado para el levantamiento y seguimiento del acuerdo de formalización laboral. Este formato será un anexo de esta guía y contendrá, por lo menos, las siguientes variables: temas y compromisos (referente normativo o procedimental que estarían incumpliendo, resultados a lograr, tiempo ejecución, número de trabajadores formalizados y responsable).

9. Los indicadores del acuerdo de formalización deben ser, en lo posible, de resultado, aunque se admite que pueden existir algunas tareas intermedias que deben ser planteadas como indicadores de gestión.

10. La copia del acuerdo de formalización laboral reposará en las instalaciones de la Dirección Territorial o grupo del nivel central que haya realizado la intervención.



Ejemplo de sinergias para la asistencia preventiva

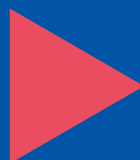
Actividad realizada en 2018 por la Dirección Territorial de Antioquia.

Se visitaron 23 unidades mineras en el municipio de Remedios. En estas visitas, los inspectores propusieron que sus objetivos estaban orientados a diseñar e implementar estrategias de fomento y discusión de una cultura orientada al cumplimiento de las obligaciones legales en materia de Trabajo y Seguridad Social integral de los trabajadores, y gestionar con otras entidades y dependencias del Ministerio el desarrollo de programas y actividades de prevención, inspección, vigilancia y control del trabajo con el fin de dar cumplimiento a las normas legales, reglamentarias y convencionales. En este ejercicio, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social desarrollaron un plan de sensibilización de los actores que denominaron “Las minas hablan, el Ministerio escucha; las minas preguntan el Ministerio responde”, y finalizó con la definición de compromisos que quedaron plasmados en el informe para seguimiento posterior de la Dirección territorial de Antioquia.



Para que tenga en cuenta:

- 1. Visitas cortas y fluidas:** no deben ser exhaustivas. El inspector de Trabajo y Seguridad Social debe concentrar sus esfuerzos en hacer visibles las problemáticas más determinantes y urgentes de intervenir.
- 2. El ejercicio de sensibilización debe ser dinámico:** facilite un espacio de interacción y validación constante de lo que le van contando. Sea motivador y propositivo a la hora de hacer sus planteamientos.
- 3. Haga consciente a los actores de que son responsables del cambio:** insístales a los actores que cumplen un rol protagónico tanto en la visita como en el cumplimiento de los compromisos que adquieran. Adicionalmente, socialice las ventajas de formalizarse tanto a trabajadores como a empleadores.
- 4. No retirarse del lugar sin haber insistido en el compromiso de los actores:** realice las visitas convencido de que va lograr la firma de un acuerdo de mejora. No se desmotive ni se desespere cuando en el primer intento no lo logra: persista.



Fase 4. Seguimiento y evaluación

Una vez iniciada la ejecución del acuerdo de formalización, el inspector de Trabajo y Seguridad Social hará seguimiento a los compromisos de conformidad con los plazos establecidos para su cumplimiento.

Para el seguimiento, podrá programar visitas a las unidades productivas o solicitar la información pertinente que le permita corroborar el avance de la estrategia.

La comunicación constante, amigable y proactiva del inspector con los actores que suscribieron el acuerdo de formalización es primordial, en tanto que los mantendrá vinculados en su empeño de superar aquellas situaciones que los han mantenido en la informalidad.

Aunque el acuerdo de formalización sea de obligatorio cumplimiento y controlado por el Ministerio del Trabajo, la metodología de la guía permite que se tomen decisiones flexibles pero excepcionales con respecto a las actividades que se tienen programadas, y que a criterio del inspector de Trabajo y Seguridad Social y por solicitud de los interesados merecen ser replanteadas dadas algunas condiciones adversas que impiden su cumplimiento en los términos inicialmente establecidos.

En lo que respecta a la evaluación, se trata de un ejercicio interno del Ministerio del Trabajo que le permite reflexionar sobre los resultados de la aplicación de la guía en el caso concreto, de tal suerte que se puedan tomar acciones correctivas para mejorar la intervención o potenciar el instrumento en los ejercicios siguientes.

Deben realizarse dos (2) reuniones de seguimiento: una intermedia, que ocurre justo cuando se suscribe el acuerdo de formalización laboral, y otra cuando finaliza el plazo de ejecución de dicho acuerdo. Este se considera un proceso pertinente en la medida en que los suscriptores tienen una expectativa frente a la asistencia técnica que brindará el Ministerio del Trabajo, para llevar a cabo el cumplimiento de los compromisos adquiridos.



Ambas reuniones de seguimiento deben realizarse con la participación del coordinador del Grupo, del director Territorial o de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial cuando la estrategia haya sido implementada desde el nivel central.

En la reunión intermedia se observarán los siguientes aspectos:

1. Adherencia del inspector de Trabajo y Seguridad Social a la guía y cumplimiento de todas las fases.
2. Receptividad y empatía con los grupos focales y con todos los actores durante las visitas.
3. Dificultades presentadas durante la implementación de cada una de las etapas.
4. Pertinencia de la participación de otros actores distintos a los trabajadores y empleados de los sectores informales intervenidos, además de otras entidades que adelantan funciones de inspección, vigilancia, control y gestión territorial.
5. Posibilidades reales de lograr la formalización, teniendo en cuenta la apertura de los actores para cumplir las metas propuestas y la cooperación de otras entidades estatales para coadyuvar en ese proceso.

En la evaluación final, se medirán los efectos e impactos de la intervención y de los resultados logrados con el acuerdo de formalización. En ella se revisará lo siguiente:

1. Número de metas cumplidas.
2. Razones por las cuales no se hayan cumplido algunas metas.
3. Voluntad de suscribir un nuevo plan para continuar ejecutando acciones pendientes.
4. Viabilidad de la formalización de acuerdo con los logros obtenidos.
5. Necesidad de mayor acompañamiento por parte del Ministerio del Trabajo u otras entidades del Estado.

Durante la ejecución del acuerdo de formalización, los actores (trabajadores y empleadores) en cualquier momento pueden solicitar el ajuste del mismo, previa justificación de la necesidad. Esta solicitud será evaluada por el inspector de Trabajo y Seguridad Social, quien deberá responder de manera ágil, dejando registro de la modificación si se llegara a hacer.

Fase 5. Divulgación de los resultados

Esta fase de cierre supone el cumplimiento de los compromisos llevados durante el acuerdo de formalización. Lo que se busca es hacer uso de la información que resultó de la intervención y que puede motivar el interés de otras unidades productivas por formalizarse.

En esta etapa conclusiva se mostrarán las experiencias exitosas que den ejemplo de acción conjunta a otros actores interesados en mejorar sus condiciones laborales y de Seguridad y Salud en el Trabajo. Además, esta etapa servirá para reconocer a los empleadores y trabajadores de las unidades productivas que participaron de la estrategia y que lograron hacer el tránsito de la informalidad a la formalidad.



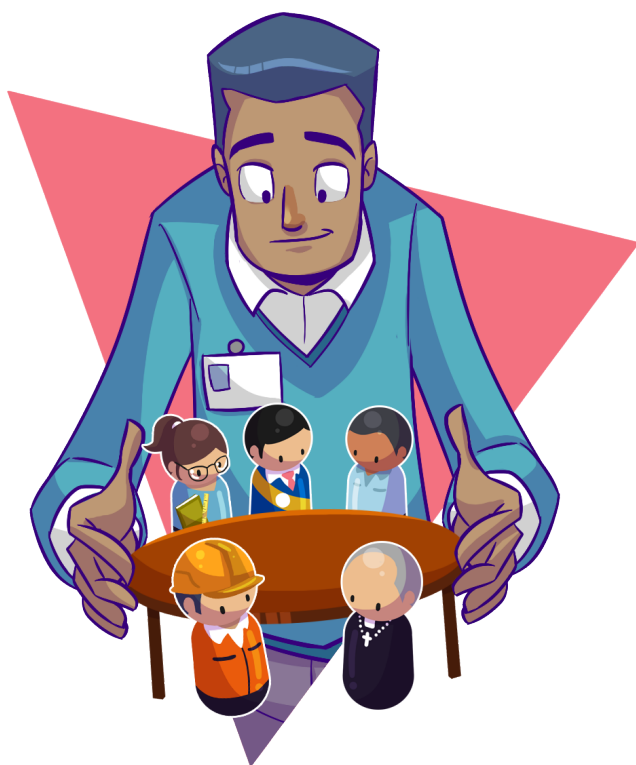
Para ello, el Ministerio del Trabajo empleará la página web de la entidad, el boletín trimestral de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial y algunos medios locales o nacionales de los que se disponga según el plan de comunicaciones de la entidad. Del mismo modo, podrán comunicarse los resultados en las ferias de servicio que se realicen en los distintos departamentos del país y en las audiencias de rendición de cuentas del Ministerio del Trabajo y del sector en general.

Recuerde.

¿Qué es lo esencial del método participativo?

La intervención y colaboración con:

1. Líderes sociales.
2. Autoridades locales.
3. Otras organizaciones sindicales y entidades estatales.





Organización
Internacional
del Trabajo

Con la financiación de:



Unión Europea



El empleo
es de todos

Mintrabajo



Organización Internacional del Trabajo

Calle 84a #12-18

Oficina 504, Bogotá - Colombia

Teléfono

6237341 - 6237834

Web

www.ilo.org/lima

Correo

oit@ilo.org

[@OITAndina](https://twitter.com/OITAndina)