
Mejorar la legislación, la administración y la inspección del trabajo

S.T. Nyambari (Dr.), Director Ejecutivo
del ARLAC

1. Introducción

El presente documento utiliza estudios de caso de Kenya principalmente, en la región de Africa Oriental, y también de Zimbabwe, Sudáfrica y Swazilandia, en la región de Africa Meridional. Otros ejemplos provienen de países del Africa de habla inglesa donde el autor ha adquirido una gran experiencia en lo que se refiere al funcionamiento de las inspecciones del trabajo y de la economía informal.

El documento identifica enfoques específicos que procuran lograr un equilibrio entre el empleo decente y la promoción de iniciativas básicas en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST). Demuestra asimismo como los inspectores del trabajo y los especialistas en SST, mediante un trabajo en colaboración con los interlocutores sociales y los departamentos gubernamentales pertinentes, han logrado afianzar una cultura de la prevención y del cumplimiento de las normas en el marco de las relaciones laborales a fin de promover prácticas de trabajo decente y mejorar la productividad.

Hace hincapié en que la legislación, la administración y la inspección del trabajo se refuerzan y complementan mutuamente y deben abordarse de manera conjunta para promover con eficacia el trabajo decente. Es aquí donde la coherencia y la coordinación de las políticas del mercado de trabajo se integran con procesos, prácticas e instituciones del mercado laboral sólidos y eficientes para que los inspectores del trabajo y las entidades dedicadas a la SST amplíen su alcance y puedan llegar a las empresas de la economía informal.

El primer estudio de caso, que proviene de un distrito rural de Kenya, se centra en un enfoque según el cual todas las partes se benefician. Los inspectores del trabajo colaboran con otras entidades mediante alianzas y aplican el método del «palo y la zanahoria». Ello crea un entorno favorable para que la economía informal pueda crear y mantener trabajos decentes, y también consolidar ciertas normas mínimas en materia de trabajo y SST.

El segundo caso, que también proviene de Kenya, está centrado en un enfoque de las políticas, la legislación y las «medidas coercitivas» aplicadas a nivel nacional. Los inspectores del trabajo actúan a través de departamentos gubernamentales autorizados por ley para ocuparse del problema de la economía informal urbana, conocida localmente como «Jua Kali» en Kiswahili (lo que significa «trabajar bajo el sol ardiente»), así como a través de la influencia en las cadenas de abastecimiento, para promover y afianzar las buenas prácticas en materia laboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Por último, se resumen otros diversos enfoques, en los que se ha tratado la economía informal a través de servicios especialmente escogidos en materia de trabajo y SST, que se citan con respecto a Zimbabwe («calderas improvisadas»), Sudáfrica y Swazilandia (inspecciones itinerantes y sorpresivas) en la región de Africa Meridional. Otros enfoques y ejemplo concretos corresponden en su mayoría a países africanos de habla inglesa, así como también de otras partes. El presente documento hace hincapié en los retos que deben enfrentarse y las enseñanzas que han de aportar los estudios de caso. También sugiere el camino que ha de seguirse para promover los servicios de la inspección del trabajo en la economía informal.

2. Inspección del Trabajo y SST en las PYME y la economía informal del sector forestal

En un distrito rural de Kenya denominado Nyeri, los departamentos locales encargados del trabajo y la SST que funcionan con un sistema doble de inspección del trabajo, a pesar de que en la práctica trabajan juntos y se complementan mutuamente se han alarmado por el elevado número de lesiones y de denuncias registradas, así como por las reclamaciones de indemnización en relación con accidentes y fallecimientos en los aserraderos informales que están desperdigados en las laderas de las cadenas de Aberdare y el Monte Kenya.

Se han desplegado esfuerzos para investigar las razones del elevado número de accidentes y del aumento repentino de las reclamaciones de indemnización, con el apoyo tácito de los funcionarios provinciales encargados de las cuestiones laborales y de SST. Los registros indicaban que la mayoría de los accidentes e incidentes, incluidos los que estuvieron a punto de producirse, nunca se notificaron, y que el aserradero nunca aseguró a sus trabajadores como lo dispone la ley de indemnización laboral. Debido a la naturaleza de sus actividades, los aserraderos se encontraban aislados (situados dentro y alrededor de los bosques) ya que los caminos de acceso a sus instalaciones eran normalmente intransitables. Por esa razón, las inspecciones del trabajo que se efectuaron como resultado de una denuncia resultaron infructuosas, puesto que tanto los trabajadores como los empleadores desaparecían en cuanto el vehículo (Land Rover) de los inspectores del trabajo aparecía en el horizonte.

Por tratarse de pequeños aserraderos, con entre uno y cinco empleados ocasionales en una buena jornada, no era posible realizar inspecciones normales y fue necesario adoptar una estrategia diferente. Las dos inspecciones decidieron contactar al técnico forestal del distrito encargado del subsector considerado. Se seleccionaron 15 aserraderos situados alrededor del bosque del que extraían la madera. Como el técnico forestal del distrito disponía de un registro de los diversos aserraderos, ya que él mismo se encargaba de entregar las autorizaciones para la tala de árboles, los inspectores disponían finalmente de un punto de acceso. Se celebró una reunión preparatoria entre los empleadores informales (1-5 empleados) de los aserraderos — posteriormente otra con los empleadores de los aserraderos más grandes (5-10 empleados) que puntualmente subcontrataban a los aserraderos informales —, el técnico forestal del distrito y la inspección del trabajo.

La primera reunión fue una iniciativa innovadora en la cual la inspección adoptó como estrategia sensibilizar a los empleadores acerca de la necesidad de proporcionar no sólo un entorno laboral seguro y saludable, sino también buenas condiciones de trabajo, incluidas las relaciones laborales. Si bien inicialmente resultó fácil persuadir a los empleadores más grandes, los empleadores de la economía informal no estaban realmente convencidos; para ellos lo que hacía la inspección del trabajo era aumentarles los costos de explotación. De hecho, también estaban preocupados por el hecho de que los sindicatos pudiesen organizar a sus trabajadores ocasionales.

Después de la segunda reunión (esta vez se invitó al sindicato pertinente a asistir en calidad de observador), y tras consultar con los aserraderos de la economía informal y los empleadores más grandes, la inspección estuvo en condiciones de avanzar en su tarea. No obstante, a pesar de que los aserraderos informales seguían sosteniendo que a los trabajadores se les pagaba a destajo y se les contrataba informalmente según el trabajo disponible (en varias oportunidades amenazaron con despedirlos), las discusiones y las consultas arrojaron resultados positivos.

Por último, se llevaron a cabo inspecciones del trabajo y de la SST en los cinco aserraderos donde las quejas y las reclamaciones de indemnización eran las más importantes y se comprobaron diversas omisiones e infracciones. Entre éstas figuraban:

condiciones de trabajo peligrosas, higiene deficiente, orden y aseo deficientes y utilización de máquinas defectuosas y sin dispositivos de protección. A lo anterior debe añadirse la falta de equipo de protección del personal, la mala postura para el trabajo y para levantar cargas (especialmente para levantar troncos), los riesgos relacionados con el entorno de trabajo deficiente, como por ejemplo, ruido, tiempo (calor, frío, humedad), suelos resbalosos, horarios de trabajo, pago incompleto de salarios, no declaración de accidentes e incidentes relacionados con las instalaciones y los equipos, y también con la tala de árboles. Entre otras cosas, también se identificaron problemas vinculados a las relaciones laborales y a cuestiones de empleo.

Las inspecciones del trabajo y de la SST lograron trabajar satisfactoriamente en circunstancias difíciles con el Departamento Forestal, en cooperación con los empleadores (y posteriormente con las organizaciones de trabajadores y los transportistas de material de tala) para incorporar e integrar las buenas prácticas en materia SST entre los propietarios de los aserraderos, los transportistas de madera desde el bosque al aserradero, los taladores en el bosque y otros. El principal objetivo era promover y consolidar el trabajo decente (empleo) en el marco de la incorporación de las normas básicas laborales y de la SST a nivel nacional (legislación del trabajo) en el sector forestal.

Los empleadores de la economía informal estuvieron de acuerdo en cumplir con diversos requisitos en materia de trabajo y SST de manera progresiva. Ello los ayudó a comprender cuáles eran los beneficios que podían aportarles las buenas leyes y prácticas relativas a la SST, las que contribuían a aumentar la productividad y el valor añadido. También se autorizó a los sindicatos pertinentes a organizarse de manera progresiva. Algunos de los empleadores más importantes (en particular, aquellos que respetaban plenamente las reglas, y el técnico forestal del distrito (en consulta con los funcionarios provinciales encargados de las cuestiones laborales y de seguridad y salud en el trabajo), autorizaron a los empleadores de los aserraderos informales (cadenas de abastecimiento) a talar y trabajar a cambio de que respetasen las buenas prácticas laborales y de SST, mediante la estrategia de influir en la cadena de abastecimiento. Algunas de las más grandes empresas fueron también beneficiarias de otros vínculos ya que algunas de ellas tampoco cumplían plenamente la reglamentación. Las demás empresas informales también comenzaron a respetar la reglamentación después de haber comprendido que ello les aportaba ventajas considerables. En efecto, la asociación constituyó un buen ejemplo de cómo, con responsabilidad, las partes podían trabajar en colaboración para mejorar la seguridad, la salud y las condiciones laborales mediante servicios de extensión a la población y a través de la innovación. No obstante, la utilización del mismo criterio, en el mismo distrito, con los mineros y los prospectores de la industria de la extracción de la economía informal resultó un fracaso total.

3. Criterio de aplicación voluntaria de las políticas, la legislación y el cumplimiento en el marco de asociaciones

Según este criterio los inspectores del trabajo operan con departamentos gubernamentales que han sido comisionados para ocuparse de las PYME urbanas y la economía informal, denominada «Jua Kali» en Kiswahili, lo que puede traducirse por «trabajar bajo el sol ardiente». Resulta instructivo observar que la OIT estudió por primera vez la economía informal en Kenya en 1972. En esa época, ya se utilizaba la expresión Jua Kali para referirse a la economía informal, y actualmente se sigue utilizando. El sector de Jua Kali pasó deliberadamente a ser regulado por el Departamento de pequeñas, medianas y microempresas (PMME), dentro del Ministerio de Trabajo y Desarrollo de Recursos Humanos.

El sector está regulado por medio de asociaciones industriales que han establecido alianzas con el Gobierno a fin de construir instalaciones industriales o lugares de trabajo en zonas urbanas en que desarrollan sus actividades. En los contratos públicos se da prioridad a aquellos que cumplen con las prácticas básicas en materia de trabajo y de SST. Como también sucede en Zimbabwe, los inspectores de la SST, y otros funcionarios pertinentes, participan en el diseño y la aprobación de esas instalaciones (lugares de trabajo) que cumplen con los requisitos relativos a la seguridad, la salud y el medio ambiente en el lugar donde desarrollan sus actividades.

Como sucede en la mayoría de los países africanos, en Kenya la legislación laboral no establece una distinción con respecto a la economía informal. No obstante, esta economía normalmente es ignorada (en la práctica) por los inspectores encargados del trabajo y de la SST. Sin embargo, se han realizado esfuerzos en materia de políticas, legislación y cumplimiento de las normas para aplicar de manera voluntaria las disposiciones relativas al trabajo y a la SST, a la vez que se han puesto en práctica, entre otros, diferentes enfoques a través de la educación, la formación, la sensibilización y la influencia de los homólogos.

En Zimbabwe, algunos pequeños agricultores recientemente instalados han construido «calderas improvisadas» utilizando bidones reforzados con otros materiales para curar su tabaco. En mayo de 2007, un bidón de 200 litros convertido en caldera para procesar tabaco explotó al no soportar las elevadas temperaturas producidas por el agua hirviendo y mató a una trabajadora e hirió a otros cuatro trabajadores. Si bien al agricultor se le condenó a pagar una multa de \$240.000 (20 dólares EE.UU.) o a cumplir una pena de cinco días de cárcel, después de que los inspectores de la SST promovieran su enjuiciamiento por haber expuesto negligentemente a la trabajadora fallecida y a otros trabajadores a un peligro relacionado con el trabajo, que era previsible y podía haberse evitado si se hubiese utilizado una caldera adecuada dotada de dispositivos de ventilación y de control de la temperatura. Es posible imaginarse las consecuencias en cuanto a la indemnización de los trabajadores.

Tras haberse producido una serie de accidentes, algunos de ellos mortales, la Autoridad Nacional de la Seguridad Social, responsable de la SST, decidió colaborar con los medios de comunicación para hacer conocer los accidentes e incidentes a fin de ayudar a abordar este problema en el sector agropecuario. Mediante acciones de sensibilización y educación, y el establecimiento de asociaciones con pequeños agricultores, los inspectores de la SST están introduciendo las buenas prácticas para hacer frente al problema de los accidentes. Como consecuencia de ello, el Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (ZCTU) ha puesto en marcha un proyecto que trata el problema de la economía informal urbana en Harare. En la etapa de elaboración de este proyecto no se tuvo en cuenta efectivamente la SST. No obstante, el proyecto se desarrolla actualmente en estrecha colaboración con los inspectores de la SST a fin de incorporar en su funcionamiento, junto con las asociaciones de la economía informal urbana, las cuestiones relativas a la seguridad, la salud y el medio ambiente.

Promulgación y cumplimiento de la ley e intervención sectorial voluntaria

En Sudáfrica, el Ministerio de Trabajo promulgó resueltamente una legislación sobre el trabajo y la SST que se refiere a las PYME y a las actividades informales en la agricultura (que hasta el momento habían sido excluidas). La economía informal ha sido también objeto de inspecciones «itinerantes y sorpresivas», en que se trata a todas las empresas de la misma manera durante las inspecciones, y luego, una vez efectuados los registros, se trata cada caso individualmente. En la inspección puntual intervienen equipos de inspectores que se dirigen a la economía informal «calle por calle» y «sector por sector». En el caso de Sudáfrica las intervenciones son más eficaces ya que el sistema de la

inspección del trabajo es integrado (el inspector directo se ocupa de cuestiones generales y puede efectivamente ocuparse de las cuestiones básicas de seguridad y salud en el trabajo y de empleo, así como de las condiciones generales de trabajo). Si bien este sistema se ha reproducido en Swazilandia, especialmente la estrategia «calle por calle», otros países han comprendido que es mejor enviar un equipo combinado integrado por especialistas en cuestiones laborales y especialistas en SST, puesto que cuando el sistema es doble se complementan mutuamente.

En el caso de Swazilandia, las inspecciones sorpresivas se llevan a cabo con un criterio por zonas, de manera que las PYME y la economía informal se inspeccionan «sector por sector», por calle o por zona, y puerta por puerta de manera de hacer cumplir las normas mínimas en materia de trabajo y de SST. Se brinda a los que cometen infracciones servicios de asesoramiento, educación y formación, mientras que se efectúa una compilación de las infracciones que servirá de base para diseñar los servicios de extensión relativos al trabajo y la SST. Ello se aplica principalmente a los centros urbanos de Mbabane, Matsapa, Manzini y a otras ciudades importantes.

En diversos países como Uganda, Etiopía, Nigeria, Lesotho, Malawi, Zambia, la República Unida de Tanzania y demás, se han aplicado otros criterios que combinan respeto de la ley, asesoramiento y defensa, educación, formación, sensibilización, asociaciones y promoción (trabajar con otros), alianzas, medidas de facilitación y acciones orientadas.

Influencia ejercida mediante comisiones conjuntas y protocolos

En Namibia, donde se llevo a cabo una encuesta sobre la economía informal en 2001, la inspección seleccionó a este sector por medio de asociaciones como punto de entrada. Al igual que en el caso de Africa Oriental, donde existe una federación de asociaciones de Jua Kali (que reúne las asociaciones nacionales de Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania), existen también comisiones conjuntas para la economía informal en la Comunidad de Africa Meridional para el Desarrollo (SADC), que se han utilizado como importantes puntos de entrada para favorecer la aplicación de las buenas prácticas en materia de SST en la economía informal. En efecto, la región de la SADC se ha dotado de un protocolo relativo a la SST que se puede utilizar para consolidar las buenas prácticas al respecto. En Botswana, la cobertura de la legislación laboral (inspección del trabajo) ha sido ampliada a los sectores agrícola y del servicio doméstico, que previamente no estaban cubiertos. Por consiguiente, los inspectores pueden hacer cumplir la legislación, incluida la relativa al salario mínimo, en beneficio de los trabajadores de dichos sectores.

Enseñanzas de la experiencia y el camino que ha de seguirse

Las diversas enseñanzas en materia de inspección del trabajo de la SST en la economía informal, que es única y exige enfoques particulares, son las siguientes:

- A. La influencia de los proveedores de bienes y servicios (por medio del enfoque que consiste en influir en la cadena de abastecimiento) es fundamental para la conformidad con la incorporación de las normas laborales y la SST.
- B. Es fundamental que exista un interfaz holístico y multidisciplinario, formado por interlocutores múltiples, y con enfoques y estrategias múltiples.

-
- C. Es fundamental tener paciencia ya que actuar apresuradamente puede hacer que los empleadores «pasen a la clandestinidad».
 - D. Reproducir las buenas prácticas no siempre da buenos resultados en otros sectores.
 - E. Las alianzas (sector privado-sector público) con un enfoque hacia los sistemas son elementos valorizadores
 - F. Es esencial aplicar el método del «palo y la zanahoria» cuando la conformidad con las reglas trae aparejadas más oportunidades comerciales.
 - G. Es fundamental identificar las instituciones cuyas ideas son afines y colaborar con ellas, ya que pueden valorizar la inspección del trabajo y de la SST en la economía informal.
 - H. La utilización de las estructuras existentes es sumamente rentable.
 - I. Es necesario que los inspectores tengan iniciativa y una visión amplia.