

El entorno normativo y la economía informal



Niño vendiendo cigarrillos, Kosovo.

Administración del trabajo

4.c2 LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO: INNOVACIONES SOBRE LA COBERTURA

■ Las inspecciones del trabajo desempeñan una función clave al facilitar la protección efectiva por la legislación laboral de las personas que están en la economía informal, en los casos en que existen leyes. Las inspecciones del trabajo se enfrentan con desafíos importantes para acceder a la economía informal. Las múltiples microempresas y pequeñas empresas; los complejos estratos de subcontratación que caracterizan a muchas cadenas de valor mundiales; una diversidad creciente de contratos y relaciones de trabajo; la vasta escala geográfica del trabajo rural; la naturaleza clandestina del trabajo forzoso y del trabajo infantil; y las formas “invisibles” del trabajo en sectores donde predominan las mujeres, como el trabajo doméstico y el trabajo a domicilio que se llevan a cabo en domicilios privados, son apenas algunas de las dificultades con que se enfrentan las inspecciones del trabajo. También pueden estar afectados por problemas internos, en particular el número limitado de inspectores, personal mal remunerado, la falta de capacitación y formación, la falta de recursos y la vulnerabilidad a la corrupción. A pesar de estos desafíos, los países han examinado formas en que las inspecciones del trabajo pueden abarcar la economía informal. La educación y los servicios de asesoramiento, los enfoques participativos y las alianzas han resultado ser especialmente eficaces.



- **La inspección del trabajo y el trabajo informal**
- **Desafíos básicos**
- **Aclaración de la legislación**
- **Respuesta a las dificultades concretas**

Un factor importante que contribuye al déficit de derechos en la economía informal es el de las limitaciones de la inspección del trabajo. En muchos países las inspecciones del trabajo no cuentan con personal suficiente, o este no está capacitado ni preparado para imponer normas en la economía informal. Además, la naturaleza dispersa, oculta y diversa del trabajo en la economía informal plantea enormes desafíos para las inspecciones del trabajo.

La labor de los inspectores del trabajo y sus responsabilidades se han vuelto aun más complejas debido a los cambios en el entorno laboral que entrañan la coexistencia de diferentes tipos de empresas, complejos sistemas de producción, la subcontratación y una creciente diversidad de contratos y relaciones de trabajo. Naturalmente, estos factores han producido un aumento de la informalidad.

● **La naturaleza dispersa, oculta y diversa del trabajo en la economía informal plantea serios desafíos para las inspecciones del trabajo.**

La inspección del trabajo: ¿En qué consiste?

Se necesita una inspección del trabajo que funcione bien para garantizar el efectivo cumplimiento de la ley y que, en consecuencia, sea una parte esencial de la regulación laboral. Indudablemente la inspección del trabajo es una actividad compleja, habida cuenta de que las normas del trabajo son amplias, a menudo se incorporan en numerosos instrumentos jurídicos, y su aplicación abarca todo el territorio del Estado y afecta a numerosas cuestiones. También es intensiva en mano de obra y, pese a no ser costosa, requiere recursos pues necesita inspectores calificados para funcionar en forma óptima. La inspección no solo conlleva la aplicación de la ley sino también su interpretación.

Sin lugar a dudas, la inspección del trabajo contribuye a la efectiva aplicación de la ley y, como tal, es una parte fundamental y esencial de la regulación laboral. Como señaló el antiguo Director General de la OIT Francis Blanchard, "la legislación laboral sin inspección es una cuestión de ética, no una disciplina social vinculante"¹. Los estudios empíricos han comprobado esta afirmación y llegado a la conclusión de que las inspecciones tienen una influencia positiva en el cumplimiento². Para muchos, la inspección del trabajo es el pilar de la reforma social.

La inspección del trabajo siempre ha tenido los tres objetivos básicos siguientes:

- Impartir educación e información sobre los requisitos de la legislación;
- Prevenir violaciones de normas del trabajo suministrando asesoramiento, información técnica, formación y advertencias; y
- Castigar las infracciones.

El equilibrio entre estos objetivos varía según el país, pero ahora se asigna mayor importancia al estímulo del cumplimiento que a la sanción del incumplimiento³. No obstante, la inspección del trabajo por sí sola no puede tener éxito para abordar las causas fundamentales del incumplimiento de la legislación, si bien desempeña, o tiene el potencial de desempeñar, un papel importante.

1 Se reproduce en von Richthofen, 2002, pág. 8.

2 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Chacaltana, 2003, págs. 40-43.

3 Casale y Sivananthiran, 2010, pág. 45.

● La inspección del trabajo reviste gran importancia para la economía informal cuando los derechos que deberían aplicarse a determinada situación no se aplican, por ejemplo, cuando una relación de trabajo se encubre o un trabajador de una empresa formal no está registrado, o está subregistrado.

■ **La inspección del trabajo y el trabajo informal.** El carácter singular de la inspección del trabajo es que está limitado por ley y no se aplica a todas las personas que trabajan sino solo a los trabajadores y empresas comprendidas dentro de la ley; debe haber una obligación jurídica para que intervengan los inspectores⁴. Por consiguiente, la inspección reviste enorme importancia para la economía informal cuando los derechos que deberían aplicarse a una situación determinada no se aplican, por ejemplo, cuando una relación de trabajo se encubre o un trabajador de una empresa formal no está registrado, o está subregistrado. A veces el incumplimiento de la ley puede explicarse por el desconocimiento de la ley y/o de su contenido, o por la falta de voluntad de su observancia debido a los costos que, según se percibe, conlleva dicho cumplimiento. Dado que los inspectores del trabajo divulgan el contenido de la ley y suministran orientación a los empleadores sobre las diferentes formas de cumplirla, pueden llegar a los trabajadores informales. La ignorancia de estos acerca de sus derechos, o la ignorancia de los empleadores acerca de sus obligaciones jurídicas, puede ser generalizada, y los inspectores del trabajo cumplen una función decisiva en cuanto a actividades de sensibilización sobre cómo obtener permisos de trabajo en sectores como el servicio doméstico, cómo evitar los abusos en el proceso de contratación, cómo presentar quejas, cómo tratar justamente a los trabajadores migrantes, o cómo evitar el trabajo forzoso en la cadena de suministro⁵.

La inspección del trabajo y la legislación

La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, reconoce la necesidad del “establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo”.

Lo cierto es que la inspección del trabajo ha sido una preocupación de la OIT y sus mandantes desde sus comienzos. En el Tratado de Versalles de 1919 ya se mencionó la inspección del trabajo y en la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se adoptó una recomendación sobre el tema, seguida de otra en 1923. En 1947 se adoptó el *Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)* y sus dos recomendaciones⁶, y en la mayoría de las siguientes normas del trabajo sobre las condiciones laborales y la protección de los trabajadores se menciona la necesidad de la inspección del trabajo como un medio de asegurar el cumplimiento. El *Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)* complementa el Convenio núm. 81, y el Consejo de Administración de la OIT y la Conferencia Internacional del Trabajo consideran ambos convenios prioritarios (véase la Declaración de 2008 sobre la justicia social). Ninguno de los dos convenios excluye a los trabajadores de su alcance en razón del empleo irregular y, como afirma concretamente el Convenio núm. 129, el sistema de inspección del trabajo en la agricultura se aplica a las empresas agrícolas que ocupen “trabajadores asalariados o aprendices, cualesquiera que sean la forma de su remuneración y la índole, forma o duración de su contrato de trabajo” (artículo 4). En cambio, en el Convenio núm. 81 se señala que se podrá exceptuar a las empresas mineras y de transporte.

En la economía informal la inspección es especialmente difícil pues los trabajadores con frecuencia son invisibles o no están organizados. Además, los trabajadores informales a menudo carecen de protección jurídica y en consecuencia quedan excluidos del mandato de los inspectores pues estos suelen visitar únicamente las empresas registradas. Por otra parte, no basta con promulgar mejores leyes y más inclusivas a menos que se asignen más fondos para la inspección; el resultado es la desregulación *de facto*.

4 La Comisión de Expertos ha observado que “por ejemplo, en la India, en virtud del art. 2 de la Ley de 1948 sobre Fábricas, solo las empresas que dan empleo a un mínimo de diez asalariados están comprendidas en el campo de aplicación de la legislación del trabajo; en Zimbabue, de acuerdo con el art. 3 de la Ley de 1996 sobre Fábricas y Empresas, el umbral es de cinco trabajadores; en Nigeria, es de diez trabajadores, en virtud del art. 87 de la Ley de 1987 sobre Fábricas” (OIT, 2006a, párr. 23).

5 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Andrees, 2008, pág. 39.

6 Estas son la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82).

■ **Desafíos básicos.** La inspección del trabajo se enfrenta con importantes desafíos básicos. Estos no se limitan al trabajo informal, pero indudablemente obstaculizan su capacidad de funcionamiento en la economía informal. En muchos países, el sistema de inspección del trabajo no cuenta con la financiación ni el personal suficiente, lo cual determina que la tarea sea imposible para los inspectores. Algunos países en desarrollo asignan menos del 1% de su presupuesto a la administración del trabajo, una fracción de lo cual se asigna a la inspección del trabajo⁷. Si bien no hay una definición universal de cuál es el número suficiente de inspectores (esto depende, entre otras cosas, del número total de la fuerza de trabajo), la OIT ha tomado como puntos de referencia razonables que el número de inspectores del trabajo, en comparación con el de trabajadores, debería ser de aproximadamente un inspector por cada 10.000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado; un inspector por cada 15.000 trabajadores en los países con economías en fase de industrialización; un inspector por cada 20.000 trabajadores en los países con economías en transición, y un inspector por cada 40.000 trabajadores en los países menos desarrollados⁸; la mayoría de los países no alcanzan estos números. Además, los inspectores del trabajo con frecuencia están insuficientemente remunerados, lo cual hace peligrar su independencia, e indebidamente calificados. Los inspectores del trabajo deben recibir capacitación sobre los diferentes tipos de empresas y trabajadores, y estar en condiciones de determinar quiénes son los empleadores.

● Algunos países en desarrollo asignan menos del 1% de su presupuesto a la administración del trabajo, una fracción de lo cual se asigna a la inspección del trabajo.

Estos no son los únicos obstáculos para la eficiencia de la inspección del trabajo. La inspección del trabajo también debe ocuparse del problema de los altos niveles de corrupción y de las actividades deliberadas de los empleadores para evitar o socavar la autoridad de los inspectores del trabajo⁹, lo cual podría exacerbarse si la informalidad es el resultado de la voluntad del empleador.

El alcance de la inspección del trabajo

El mandato de los inspectores del trabajo se define en términos generales en el Convenio núm. 81 y abarca las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores. A nivel nacional, el alcance del mandato de los inspectores del trabajo suele establecerse en distintos textos legislativos. En muchos países, las facultades de los inspectores del trabajo se aplican a todas las esferas que abarca la legislación laboral, en otros se limitan a determinados ámbitos de la legislación o a algunos sectores. Por ejemplo, algunos países excluyen total o parcialmente a los trabajadores agrícolas¹⁰. Otros limitan el alcance de la legislación laboral a empresas cuyo tamaño o volumen de negocios es superior a un umbral determinado¹¹.

Las principales preocupaciones de los inspectores son la higiene, el bienestar y la salud, y la seguridad en el trabajo, pero también la no discriminación en el lugar de trabajo, la libertad sindical o la seguridad social. Una preocupación creciente son cuestiones como la migración y el trabajo infantil. No obstante, con frecuencia se otorga a los inspectores autoridad en una gran diversidad de ámbitos, por ejemplo, dirimir conflictos individuales y colectivos, y asesorar sobre medidas de salud y seguridad, registro de empleadores y organizaciones de trabajadores, formación, cálculo de indemnizaciones por despido, emisión de permisos de trabajo o control de la legalidad del empleo, con frecuencia en colaboración con otros órganos administrativos. La Comisión de Expertos ha observado que las obligaciones que no guarden relación directa con las condiciones de trabajo no deberían interferir con las negociaciones mencionadas. En particular, la Comisión de Expertos ha destacado que no deberían imponerse obligaciones relacionadas con la lucha contra la inmigración ilegal a los inspectores del trabajo, ya que estas obligaciones podrían ser incompatibles con la obligación de controlar las condiciones de trabajo¹².

7 Von Richthofen, 2002, pág.146.

8 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2006b, *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, párr. 13.

9 Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau, 2007, pág. 39.

10 OIT, 2006a, págs.18 y 21.

11 OIT. 2006a. pág. 10.

12 OIT. 2008. Informe III (1A), *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra: OIT, Convenio núm. 81, Comentario presentado por Francia. Sobre este tema, véase el capítulo sobre el trabajo no declarado en la UE y OIT, 2010, *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo, documento de trabajo núm. 7 (Ginebra).

● Un desafío fundamental es el de la aclaración de la legislación, cuando esta es incompleta, incoherente, excesivamente vaga, obsoleta, o carece de definiciones.

● El trabajo en las casas particulares, en la agricultura y en MYPE, y los casos de trabajo infantil y trabajo forzoso plantean dificultades concretas para las inspecciones del trabajo.

■ **Aclaración de la legislación.** Un desafío fundamental de los gobiernos es el de la aclaración de la legislación. Los inspectores del trabajo deben estar en condiciones de comprender la legislación para explicarla y asegurar su cumplimiento, lo cual podría ser difícil, si no imposible, cuando la legislación es incompleta, incoherente, excesivamente vaga, obsoleta, o carece de definiciones¹³. El gobierno y los interlocutores sociales también debe impartir instrucciones claras a los inspectores y establecer los criterios respecto de dónde dirigir las inspecciones y qué medidas adoptar en caso de detectar infracciones, por cuanto debe establecerse un equilibrio entre la disuasión y evitar que los trabajadores corran mayores riesgos¹⁴. Aunque es un hecho aceptado que los inspectores deben promover el diálogo y el intercambio de información y no imponer sanciones¹⁵, es esencial que estas sean efectivas y disuasivas para dar credibilidad al sistema de inspección del trabajo. En la mayoría de las legislaciones nacionales se prevén sanciones, tanto en forma de multas como de penas privativas de la libertad, por violación de las disposiciones legales sometidas al control de los inspectores, que deberían bastar como medida de disuasión. No obstante, en muchos países no se controla la efectiva aplicación de estas sanciones¹⁶.

■ **Respuesta a las dificultades concretas.** Con frecuencia se afirma que el incumplimiento de la reglamentación laboral, y la consiguiente presencia del trabajo informal, es especialmente grave en relación con el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, el trabajo rural y las microempresas y pequeñas empresas (MYPE)¹⁷. Al mismo tiempo, estas son esferas afectadas por el hecho de que la inspección del trabajo en relación con ellas resulta problemática. La inspección del trabajo es especialmente difícil cuando el lugar de trabajo es privado, como sucede en el caso del trabajo doméstico o el trabajo a domicilio, porque es incompatible con el derecho a la vida privada. En el caso del trabajo agrícola, la inspección puede resultar muy costosa y llevar mucho tiempo si los trabajadores están dispersos, y también pueden plantearse dificultades cuando los trabajadores son estacionales o temporales. Algunos países consideran que la ratificación del Convenio núm. 129 no es apropiada porque la actividad agrícola tiene lugar principalmente en la economía informal¹⁸. La inspección del trabajo también es difícil en las MYPE, ya que estas empresas con frecuencia no están registradas y no son fáciles de detectar (véanse los documentos informativos sobre microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral, y sobre empresas informales). También es difícil en lo que respecta al trabajo forzoso¹⁹ y el trabajo infantil, en particular en sus peores formas, que tienen lugar clandestinamente. La trata de personas, la prostitución y la pornografía, cuya inspección debe realizarse en lugares como calles, aeropuertos y fronteras, son ámbitos difíciles y peligrosos de controlar únicamente por inspectores del trabajo.

Lucha contra el trabajo infantil mediante la inspección del trabajo

La legislación internacional del trabajo otorga a los inspectores del trabajo un mandato claro para que inspeccionen y apliquen la legislación laboral respecto de los niños. Por ejemplo, el artículo 3 (a) del Convenio núm. 81 incluye entre las principales funciones del sistema de inspección del trabajo “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, tales como las disposiciones sobre [...] empleo de menores”. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) ha publicado material relativo a la inspección y el trabajo infantil, incluido un manual para los inspectores del trabajo sobre la lucha contra el trabajo infantil (2002), una guía de formación para inspectores del trabajo (2005), y un conjunto de fichas técnicas (2005). Además, en vista de las dificultades con que se enfrentan los inspectores en la economía informal, el IPEC ha elaborado “sistemas de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil” que “se constituyen en los ojos y los oídos” de los inspectores por medio de equipos locales especializados en detectar el trabajo infantil (véase OIT, 2005).

13 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT. 2002, *El trabajo decente y la economía informal*.

14 Daza. 2005, pág. 21.

15 Casale, Sivananthiran, Daza y Mar (eds.), 2006, pág. 11.

16 OIT, 2006a, párrs. 292-306.

17 Véase, por ejemplo, Casale, Sivananthiran, Daza y Mar, 2006, pág. 3.

18 Véase OIT. 2006a, párr. 357 (se cita el caso de Indonesia).

19 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo* (Andrees, 2008).

La cooperación entre los ministerios de trabajo y la sociedad civil, los empleadores y los sindicatos es necesaria, especialmente cuando la inspección por los órganos gubernamentales no basta. Además, la colaboración en los niveles regional e internacional también es conveniente para ofrecer una respuesta coherente y colectiva a una fuerza de trabajo transnacional cada vez más vulnerable que con frecuencia se encuentra en relaciones de empleo que los sistemas jurídicos no abarcan²⁰.

Indudablemente, un buen sistema de inspección del trabajo depende de la voluntad política para financiarlo y mejorarlo, y las medidas básicas que han de adoptarse que figuran en el Convenio num. 81 siguen siendo aplicables en gran medida (véase el recuadro siguiente).

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

Criterios de referencia para la inspección del trabajo eficaz

- La inspección del trabajo debería organizarse como un sistema (artículo 1) y aplicarse a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores (artículo 2).
- Debería abarcar un conjunto básico de funciones, como disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines (artículo 3.1).
- Los inspectores deberían facilitar información y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera de cumplir las disposiciones legales, y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes (artículo 3.1).
- La inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central (artículo 4.1).
- Debe fomentarse la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones privadas (organizaciones no gubernamentales) que se ocupan de la protección laboral, y con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones (artículo 5).
- El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida (artículo 6).
- Los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato y deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones (artículo 7).
- El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de sus funciones y se determinará teniendo debidamente en cuenta, entre otras cosas, el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección; el número de trabajadores empleados en tales establecimientos; y el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse (artículo 10).
- Deberá proporcionarse a los inspectores del trabajo oficinas locales debidamente equipadas y los medios de transporte necesarios (artículo 11).
- Los inspectores del trabajo estarán debidamente acreditados y facultados para tomar medidas (artículos 12 y 13).
- Los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes (artículo 16).
- La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones (artículo 18).

Fuente: OIT, 2002, pág. 12.

20 OIT, 2006b, párr. 11.



Trabajadores de la construcción, El Cairo, Egipto.

- **Aumento del alcance de las inspecciones**
- **Establecimiento de alianzas**
- **Nuevos mecanismos de divulgación**
- **Equipos tripartitos**
- **Diversidad de criterios sobre multas**
- **Aprovechamiento de tecnologías**
- **Campañas selectivas**
- **Creación de capacidad y educación**

Incorporar al gran número de trabajadores y unidades económicas de la economía informal en el ámbito y la protección de la inspección del trabajo presenta enormes desafíos, y los países han respondido a ellos de diferentes formas.

■ **Aumento del alcance de las inspecciones.** Algunos países han podido responder mediante el aumento del alcance de sus inspecciones. Varios países de América Latina, entre ellos Guatemala y El Salvador han duplicado, y en el caso de la República Dominicana y Honduras, triplicado, el alcance de sus inspecciones a lo largo de una década y media²¹.

Por ejemplo en Europa, Francia anunció un aumento del número de los funcionarios de inspección y un fortalecimiento de sus calificaciones, y tenía previsto contratar otros 240 inspectores, 420 contralores y 40 ingenieros y médicos entre 2006 y 2010²².

Recientemente en Sudáfrica se puso en marcha una importante iniciativa que consistió en la contratación de más de 100 nuevos inspectores para reducir las inspecciones múltiples, cada una de ellas de alcance limitado, mediante un enfoque más consolidado y que exige menos tiempo. Esta estrategia elimina la necesidad de que varios funcionarios visiten la misma empresa, uno tras otro, a menudo sin tener conocimiento de las actividades de los demás, a veces hasta impartiendo asesoramiento contradictorio. Su aplicación requiere una estrecha colaboración con los empleadores y los sindicatos²³.

■ **Establecimiento de alianzas.** En otros casos, muchos países han examinado enfoques innovadores para llegar a la economía informal. El establecimiento de alianzas con una amplia diversidad de interlocutores es una estrategia fundamental para ampliar el alcance. Estas incluyen alianzas con ministerios de salud, agricultura y otros con relaciones comunitarias firmes; la movilización de comunidades como entidades de seguimiento; el trabajo por medio de códigos de conducta voluntarios y el establecimiento de alianzas tripartitas para la fiscalización.

● Establecer alianzas con una gran diversidad de interlocutores es una estrategia fundamental para ampliar el alcance de las inspecciones.

21 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Schrank y Piore, 2007, pág. 21.

22 Para más detalles, véase OIT, 2008, Informe III (1A), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra: OIT, Convenio núm. 81, Comentario presentado por Francia. En 2007 hubo 72 inspectores más y en 2008, 204 contralores y 84 funcionarios administrativos (Ministerio de Trabajo, de Relaciones Sociales, de la Familia, de la Solidaridad y de Asuntos Urbanos. Dirección General de Trabajo, 2009, *L'inspection du travail en France en 2008*, http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf).

23 Sivananthiram, A., *Challenges Facing Labour Inspection In Asia and Middle East*.

● Tal vez se necesiten mecanismos de divulgación especiales en relación con el trabajo infantil.

■ **Nuevos mecanismos de divulgación.** Abordar el trabajo infantil mediante nuevas iniciativas de divulgación ha tenido éxito en varios países. En Turquía, por ejemplo, se instituyó un nuevo sistema de inspección con el apoyo del IPEC, destinado a mejorar la cooperación entre los inspectores por un lado y los niños que trabajan, los administradores y los empleadores, por el otro. A fin de garantizar lugares de trabajo más seguros, se impartió formación a 108 inspectores que trabajan a tiempo completo en cuestiones relacionadas con el trabajo infantil, lo cual benefició a unos 10.000 niños. Los datos recopilados por las inspecciones del trabajo se utilizaron para obtener una imagen precisa de los riesgos y peligros a los cuales se enfrentaban los niños que trabajan²⁴. En la República Unida de Tanzania, en coordinación con el IPEC los inspectores del trabajo recibieron formación sobre cómo persuadir a los empleadores en la agricultura comercial de que no recurrieran a trabajadores infantiles en las plantaciones, y les proporcionasen servicios de educación. Los inspectores del trabajo colaboraron con representantes de los empleadores y representantes de los sindicatos y se obtuvieron resultados positivos²⁵.

El Brasil ha establecido una unidad de inspección móvil especial para investigar el trabajo forzoso en los establecimientos agrícolas.

El trabajo forzoso es otro ámbito en que, a pesar de su naturaleza clandestina, los países están haciendo avances. Por ejemplo, en 1995 en el Brasil, se instituyó una unidad de inspección móvil especial que consiste en la vigilancia aérea por inspectores del trabajo y agentes de la policía federal que investigan denuncias de trabajo forzoso en establecimientos agrícolas. A pesar de que se enfrenta con problemas de financiación, esta iniciativa ha tenido éxito, liberando a más de 32.000 trabajadores esclavos²⁶. En varios países, incluido México, las inspecciones del trabajo han realizado actividades de concienciación mediante el suministro de materiales destinados a las comunidades vulnerables al trabajo forzoso que contienen información sobre sus derechos, leyes y los lugares a los que deben dirigirse para solicitar ayuda.

En Italia el personal de la Brigada de *Carabinieri* para la Protección del Trabajo, que depende del Ministerio de Trabajo, vela por el cumplimiento de la legislación del trabajo y en materia de seguridad social. Su tarea principal es luchar contra el empleo ilegal y encubierto, la explotación de los trabajadores en “talleres clandestinos”, la trata de personas y la erradicación de condiciones inhumanas de trabajo. Esta unidad especializada se centra asimismo en la detección del fraude la deducción ilegal de contribuciones sociales. Cuenta con personal calificado, a saber, inspectores del trabajo y agentes de policía. En 2005, la Brigada llevó a cabo más de 24.500 inspecciones (que abarcaron a 128.000 trabajadores), y denunció a la autoridad judicial a más de 10.000 personas, de las cuales se arrestó a 188²⁷.

● Se han utilizado equipos tripartitos para llegar a lugares de trabajo remotos.

■ **Equipos tripartitos.** En algunos casos las inspecciones del trabajo han coordinado su labor con sindicatos y empleadores para formar equipos tripartitos a fin de llegar a lugares de trabajo remotos. En Filipinas, por ejemplo, el Departamento de Trabajo ha establecido un sistema de inspección de tres niveles en que las empresas de gran envergadura ejercen su propio control y las empresas medianas y pequeñas reciben la visita de inspectores del trabajo, mientras que las microempresas son asesoradas por equipos tripartitos²⁸.

En Polonia, la inspección del trabajo ha coordinado su labor con la de la Policía de Fronteras en casos de trabajo no declarado efectuado por extranjeros. Además, el inspector del trabajo a nivel de distrito informa al jefe provincial de la admi-

24 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2006a, pág. 19.

25 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2002, *Informe VI El trabajo decente y la economía informal*.

26 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Andrees, 2008, *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo*, pág. 23; Costa, 2009, págs. 79-83.

27 *Ibid.*, pág. 36.

28 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*, Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal.

nistración local acerca de los casos de trabajo no declarado o subdeclarado²⁹. Además, se han celebrado acuerdos de colaboración entre la inspección del trabajo y otras autoridades. Como resultado de ello, en 2008 se llevaron a cabo 662 inspecciones basadas en solicitudes de las oficinas de empleo de condado (180), la policía (99), las oficinas de empleo provinciales (87) y las autoridades impositivas (76), entre otras³⁰.

■ **Diversidad de criterios sobre multas.** Algunos países han establecido distintos criterios respecto de las sanciones. En Chile, por ejemplo, el Código del Trabajo establece diferentes multas según el tamaño de la empresa; cuanto mayor es el número de trabajadores afectados, tanto mayor es la multa³¹.

■ **Aprovechamiento de la tecnología.** Una iniciativa adoptada en el estado indio de Maharashtra, que está por iniciar su etapa piloto en el distrito de Thane, tiene por objeto ampliar el alcance de la protección laboral al sector no organizado, que comprende prácticamente el 93% de la fuerza de trabajo de ese estado. La principal innovación consiste en un sistema informático de gestión del trabajo, que creará una interfaz entre las empresas, los empleados, los bancos y el Departamento de Trabajo. Este sistema beneficia a los empleadores pues les permite acceder en línea a todos los formularios necesarios para obtener y renovar licencias, eliminando así varios obstáculos burocráticos, fomentando al mismo tiempo el respeto por la ley. El sistema permite la inclusión financiera de los trabajadores al emitirles tarjetas bancarias y cuentas para el cobro de sus salarios. Además, el Departamento de Trabajo puede hacer el seguimiento y control de los salarios pagados y ganados. Este sistema suministrará información a los inspectores del trabajo mediante la generación de alertas automáticas sobre empresas potencialmente infractoras a las que podrán dirigirse advertencias, realizarse inspecciones e iniciarse acciones judiciales. Cabe esperar que este sistema se amplíe a los trabajadores que no están comprendidos en la Ley sobre fábricas.

■ **Campañas selectivas.** Las campañas selectivas son muy eficaces. En la Argentina en 2003 se puso en marcha el Plan Nacional de Regularización del Trabajo que combinó los datos recogidos por los inspectores con los datos disponibles de las contribuciones sociales. Si los trabajadores que están en una situación irregular se regularizan, la multa impuesta a la empresa se reduce. Esto permitió la regularización de un 24% de los trabajadores visitados³². Las empresas que reciben inspecciones se seleccionan según su capacidad para pagar las contribuciones sociales a fin de no sancionar a empresas formales que atraviesan dificultades financieras³³. No obstante ello, este es un paso en la dirección apropiada.

■ **Creación de capacidad y educación.** Con frecuencia se cree que la función de los inspectores del trabajo guarda relación únicamente con las sanciones. Si bien estas son importantes pues constituyen un claro mensaje de que determinadas conductas no se toleran, la función de los inspectores del trabajo incluye también facilitar información y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales, como se indica en el Convenio núm. 81 de 1947. Es necesario aplicar un enfoque gradual y, por consiguiente es esencial contar con inspectores del trabajo adecuadamente capacitados, así como con un marco jurídico claro. Los inspectores del trabajo deben estar en condiciones de determinar, en cada caso, la mejor forma de velar por el cumplimiento de los objetivos de la legislación.

Chile ha establecido diversos criterios respecto de las sanciones.

● El papel de los inspectores del trabajo incluye el suministro de información y asesoramiento a los empleadores y los trabajadores sobre la forma de cumplir la legislación.

Varios países están aplicando enfoques de inspección del trabajo que son educacionales, persuasivos, transparentes y participativos.

29 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2010, *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo, pág. 27.

30 *Ibid.*, pág. 17.

31 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Código del Trabajo, 2002, http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-59096_recurso_2.pdf. Véase también, Reinecke y White, 2004, pág.138.

32 Para más detalles, véase, Vega Ruiz, 2009, pág. 28.

33 Para más detalles, véase <http://www.trabajo.gov.ar/>.

Con frecuencia los enfoques que son educacionales, persuasivos, transparentes y participativos tienen éxito para acceder a la economía informal. En Finlandia, Francia y los Países Bajos, por ejemplo, las campañas de inspección del trabajo incluyen actividades de formación y de sensibilización de los empresarios agrícolas, sus trabajadores y miembros de sus familias respecto a los riesgos profesionales más graves³⁴. En 2001 Chile abrió la posibilidad de que las empresas que tuvieran contratados nueve o menos trabajadores sustituyeran las multas por capacitación gratuita. El empleador, que no puede ejercer esta opción más que una vez por año, podrá solicitar la sustitución de la multa aplicada y corregir la situación que dio lugar a esta. Si el empleador no cumple con la obligación de asistir a la capacitación, se procederá a la aplicación de la multa originalmente impuesta, aumentada en un 100%³⁵. En el Perú, en el artículo 5 del Decreto Legislativo 910 por el que se promulga la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, de 16 de marzo de 2001, se dispone que los inspectores deben proporcionar información técnica preventiva a los empleadores y a los trabajadores del sector informal³⁶.



Fabricación de fósforos, India.

34 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2006a, párr. 260.

35 Para más detalles, véase <http://www.dt.gob.cl/1601/article-60629.html>.

36 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2006a, párr. 87.

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Permite el acceso a más datos sobre los ejemplos de buenas prácticas mencionadas en el texto. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312226:NO
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312274:NO
- Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312419:NO
- Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312420:NO
- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/generic-document/wcms_099768.pdf

Publicaciones pertinentes

- Andrees, B. 2008. *El trabajo forzado y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo* (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_107704.pdf
- Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds.). 2006, *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy* (Ginebra, OIT/ Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT)).
- Chacaltana, J. 2003. *Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru*, documento de trabajo núm. 56 del Programa de Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEED) (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm
- Costa, P.T.M. 2009. *Fighting forced labour: the example of Brazil*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzado (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_111297.pdf
- Daza, J.L. 2005. "La inspección del trabajo y la economía informal", *Educación Obrera*, vol. 3-4, núm. 140-141, págs.16-22.
- Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, documento de trabajo núm. 81 de SEED (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm

Hirose, K.; B.C. Vitasa. 2007. *Implementation of the Labour Standards Enforcement Framework in the Philippines*, documento de trabajo núm. 14, Oficina Subregional para Asia Sudoriental y el Pacífico de la OIT (Manila, Filipinas, OIT).

Ministerio de Trabajo, de Relaciones Sociales, de la Familia, de la Solidaridad y de Asuntos Urbanos, Dirección General de Trabajo. 2009. *L'inspection du travail en France en 2008*. http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf

OIT 2006a. Informe III (Parte I B), *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)*, Conferencia Internacional del Trabajo 95.ª reunión (Ginebra). <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

OIT 2006b. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración, 297.ª reunión, GB.297/ESP/3 (Ginebra). <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>

OIT 2010. *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (Lab/Admin), documento de trabajo núm. 7 (Ginebra: OIT). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_144915.pdf

Reinecke, G.; S. White. 2004. *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, (Ginebra).

Schrank, A.; M. Piore. 2007. *Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America*, Estudios y Perspectivas, Naciones Unidas y CEPAL (México: Naciones Unidas). http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie_77.pdf

Vega Ruiz, M. L. 2009. *Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina: el papel central de la inspección del trabajo*, LAB/ADMIN, documento de trabajo núm. 1 (Ginebra, OIT).

Herramientas

Andrees, B. 2008. *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo* (Ginebra, OIT). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_107704.pdf

Oficina Internacional del Trabajo. 2002. *Combating child labour: A handbook for labour inspectors* (Ginebra). <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=2619>

--. 2005. *Directrices para el desarrollo de procesos de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil (VSTI)* (Ginebra). <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=1922>

von Richthofen, W. 2003. *La inspección de trabajo. Guía de la profesión*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid: 2003). Hipervínculo a la versión en inglés: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf

Para más información véase el sitio web del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo <http://www.ilo.org/labadmin/lang--es/index.htm>

Referencias

- Andrees, B. 2008. *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo* (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_107704.pdf
- Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds.). 2006. *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy* (Ginebra, OIT/ AIRT).
- Chacaltana, J. 2003. *Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru*, documento de trabajo núm. 56 de SEED (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm
- Daza, J.L. 2005. "La inspección del trabajo y la economía informal", *Educación Obrera*, vol. 3-4, núm. 140-141, págs. 16-22.
- Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, documento de trabajo núm. 81 de SEED (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm
- Oficina Internacional del Trabajo. 2002. *Combating child labour: A handbook for labour inspectors* (Ginebra).
<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=2619>
- OIT 2002. Informe VI *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra).
- OIT 2006a. Informe III (Parte I B), *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)*, Conferencia Internacional del Trabajo 95.ª reunión, 2006 (Ginebra).
- OIT 2006b. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración, 297.a reunión, GB.297/ESP/3 (Ginebra).
- OIT 2007. *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*, Coloquio inter-regional tripartito sobre la economía informal.
- OIT. 2008. Informe III (1A), *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra.
- Reinecke, G.; S. White. 2004. *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs* (Ginebra).
- Schrank, A.; M. Piore. 2007. *Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America*, Estudios y Perspectivas, Naciones Unidas y CEPAL (México: Naciones Unidas).
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie_77.pdf
- Sivananthiram, A., *Challenges Facing Labour Inspection in Asia and Middle East*.
- Vega Ruiz, M. L. 2009. *Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina: el papel central de la inspección del trabajo*, LAB/ADMIN, documento de trabajo núm. 1 (Ginebra: OIT).
- Von Richthofen, W. 2002. *La inspección de trabajo. Guía de la profesión*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid: 2003). Hipervínculo a la versión en inglés:
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf.



Confeción de pelotas de fútbol, Sialkot, Pakistán.

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal

- 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales

2. Medición de la economía informal

- 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad

- 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal

4. El entorno normativo y la economía informal

(A) Normas internacionales del trabajo

- 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
- 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
- 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad

(B) Grupos específicos

- 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
- 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
- 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
- 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
- 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado

(C) Administración del trabajo

- 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
- 4.c2 **La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura**

5. Organización, representación y diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
- 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
- 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
- 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad

6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación

- 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
- 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
- 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo

7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación

- 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
- 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
- 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad

8. Ampliación de la protección social

- 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
- 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
- 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
- 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos

9. Estrategias para el desarrollo local

- 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad