

# **Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo**

**Educación Obrera 2005/3-4  
Número 140-141**



# Indice

<b>Editorial</b>	V
<b>Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo</b>	
<i>Globalización, trabajo y salud</i> , por Gerd Albracht	1
<i>Intereses compartidos: los sindicatos y la inspección del trabajo</i> , entrevista a Bjørn Erikson	10
<i>La inspección del trabajo y la economía informal</i> , por José Luis Daza	16
<i>Austeridad en la inspección del trabajo</i> , por Isabelle Hoferlin	23
<b>La inspección del trabajo en el mundo</b>	
<i>La inspección del trabajo en Africa: hacia la promoción de los derechos laborales</i> , por Sammy T. Nyambari	29
<i>Inspección del trabajo: la experiencia brasileña</i> , por Maria de Lourdes Moure	36
<i>Lugares de trabajo sin riesgo: la experiencia de Singapur</i> , por Magdalene Chan y Ho Siong Hin	42
<i>Políticas, prácticas y experiencias de la inspección del trabajo en Australia</i> , por Michele Patterson	49
<i>La inspección del trabajo en Europa occidental: políticas, prácticas y experiencias</i> , por Adrian F. Ellis	57
<i>La inspección del trabajo en la Federación de Rusia y en los países de la CEE</i> , por Wiking Husberg	64
<b>Sistema integrado de inspección del trabajo</b>	
<i>Sistemas integrados de inspección del trabajo: la estrategia de la OIT</i> , por Gerd Albracht	73
<i>Diez pasos para reforzar la inspección del trabajo</i> , por Bernd Treichel	80
<i>La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo</i> , por Jan Weismüller y Joshua A. Seidman-Zager	86



## Editorial

«La inspección del trabajo dispone de la competencia necesaria para desempeñar un papel mucho mayor que el que ha tenido hasta ahora, protegiendo a los trabajadores en todos los sectores y en todos los niveles y garantizando el respeto del derecho laboral a escala nacional para, en definitiva, afirmar y reforzar el sistema internacional de control.» Tal es la conclusión de un estudio global sobre la inspección del trabajo que se presentará ante la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2006. No cabe duda alguna de que la inspección del trabajo es un eslabón esencial de la promoción del trabajo decente para todos. En la era de la globalización – caracterizada por el aumento de la competencia, una rápida evolución tecnológica y la aparición de nuevos métodos de producción – es vital proteger a los trabajadores. Es una tarea difícil y, lamentablemente, peligrosa.

Haciendo uso de la palabra ante los participantes de una reunión internacional sobre la inspección del trabajo que se llevó a cabo el año pasado en el Gran Ducado de Luxemburgo, un representante de los trabajadores del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo resumía de esta manera las condiciones necesarias para proteger a los trabajadores y para que haya trabajo decente: una buena legislación laboral, respetuosa de las normas internacionales, sindicatos fuertes, independientes y representativos que gocen de los derechos fundamentales de sindicación y negociación, y una inspección del trabajo eficaz, dotada de los medios adecuados y llevada a cabo por inspectores con formación para la tarea, adecuadamente calificados e independientes de cualquier influencia exterior indebida.

Lamentablemente – como se señala en el estudio –, no puede dejar de señalarse que en la actualidad muchos gobiernos descuidan la inspección del trabajo y que muchos empleadores poco escrupulosos la eluden, cuando no se la sacrifica, directamente, en aras de los objetivos de privatización. Incluso, a veces, las personas a quienes la inspección del trabajo debería proteger dudan de su eficacia. De esta manera, se olvidan los inestimables progresos que posibilitó la inspección del trabajo desde que se dictara una primera ley al respecto en el Reino Unido, en 1902. Equivale también a olvidar que existen propuestas para mejorar la inspección del trabajo. Dichas propuestas proceden principalmente de los mismos inspectores, de sindicalistas y de expertos de la Oficina Internacional del Trabajo. En este número de *Educación Obrera* les concedemos la palabra. Esos inspectores tienen todos un mismo objetivo: defender y proteger los derechos de los trabajadores a un trabajo decente.

En el centro del dispositivo se sitúa el Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), que en opinión de todos es el mejor instrumento para alcanzar ese objetivo.

Un inspector del trabajo francés decía recientemente: «Estamos protegidos por el Convenio núm. 81 de la OIT, que garantiza nuestra independencia. Tenemos la responsabilidad de alertar a los gobiernos sobre lo que le sucede a los asalariados y, durante los controles, aplicamos sanciones a los empleadores según la gravedad de las infracciones cometidas.» Merece la pena subrayarse que hombres del terreno, en un país industrializado, se refieran de manera tan explícita a una norma internacional, considerada un baluarte contra la injusticia. Porque la inspección del trabajo es precisamente eso.

El Convenio núm. 81, al que se considera prioritario junto a su par correspondiente al sector agrícola – el Convenio núm. 129, adoptado en 1969 –, es uno de los que cuenta con mayor cantidad de ratificaciones (135 países), aun cuando la Comisión de Expertos, que preparó el estudio global para la Conferencia de 2006 hace con justa razón hincapié en la necesidad de promover la ratificación de ambos convenios, dando prioridad al Convenio núm. 129, que abarca un sector especialmente peligroso y que hasta ahora ha sido ratificado nada más que por 43 países.

Está claro que la tarea de los inspectores del trabajo es enorme. Anualmente, más de 2 millones de trabajadores (casi 6.000 por día) mueren en accidentes o debido a enfermedades relacionadas con el trabajo. Es un número mayor de víctimas que las que se cobran las guerras. De esas víctimas, 22.000 son menores que no deberían estar trabajando sino concurrendo a la escuela.

El Convenio núm. 81 asigna al inspector del trabajo tres tareas básicas: velar por la aplicación de la legislación laboral, asesorar a los empleadores y trabajadores sobre los medios más eficaces para lograrlo y notificar a las autoridades los abusos o las deficiencias que no están comprendidas en la ley. «Las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el desempeño de sus tareas» constituyen, según los términos del Convenio, los ámbitos de competencia de la inspección del trabajo. Esto significa que, si bien la seguridad y la salud o la lucha contra el trabajo forzoso o el trabajo infantil constituyen cuestiones de importancia crucial para los inspectores, también les incumben otros aspectos (duración del trabajo, salario, protección de la maternidad, descanso semanal, vacaciones, igualdad y diversidad en el lugar de trabajo). Y, por supuesto, la inspección tiene competencia para reconocer cuestiones como la libertad sindical, el derecho de negociación colectiva y, de manera general, los derechos sindicales, incluida la protección de los sindicalistas contra los abusos y la discriminación. Se puede observar fácilmente que esto también es una tarea enorme cuando se ve en el informe anual de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) que en 2004 fueron asesinadas en el mundo 145 personas por sus actividades sindicales y que, en numerosos países se sigue encarcelando, despidiendo o discriminando a los sindicalistas, al tiempo que se utiliza todo un arsenal jurídico para despojar a millones de trabajadores de sus derechos de libertad sindical y negociación colectiva.

Hacer respetar la legislación en tales condiciones no es cosa fácil. Por ello Isabelle Hoferlin, de la Confederación Mundial del Trabajo, señala en su artículo que los inspectores del trabajo a menudo tropiezan con numerosos obstáculos en el ejercicio de sus funciones. Penetrar en las zonas francas de exportación, conocidas por sus malas condiciones de trabajo, «está lejos de ser tarea fácil». En enero de 2004 tres inspectores y un chofer

del Ministerio de Trabajo fueron asesinados en el Brasil por orden de un terrateniente cuando efectuaban un control en una explotación agrícola. Algunos meses después, en septiembre de ese mismo año, dos inspectores del trabajo fueron muertos a sangre fría por un agricultor en Francia. El clima de violencia y de inseguridad que rodea la inspección del trabajo en cada vez más países hizo que en Europa se creara, por ejemplo, un grupo de reflexión «sobre los incidentes en los controles y la violencia contra los inspectores del trabajo en ese continente». Se está estudiando reforzar los principios comunes sobre la inspección en todo el continente. Esta propuesta está inspirada también en el Convenio núm. 81, que ya preveía medidas, puesto que en su artículo 18 se estipula que «la legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos [...] en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones».

Los gobiernos dispondrán de las inspectorías del trabajo que establezcan y no se puede esperar razonablemente que donde no hay buena gobernanza o donde se la viola, la inspectoría de trabajo brinde todas las garantías de independencia e integridad necesarias. Una inspectoría del trabajo a la que los gobiernos relegan a segundo plano, con personal insuficiente o sin la debida capacitación y con deplorables condiciones de trabajo no estará en condiciones de ejercer sus funciones y constituirá presa fácil para los corruptores. Además, como subraya Bjørn Erikson – principal asesor de seguridad y salud en el trabajo de la Confederación de Sindicatos de Noruega –, los trabajadores y los sindicatos tenderán a desconfiar de ella: «Cuando hay inspectorías del trabajo bien establecidas, competentes y que disponen de medios y cuando lo mismo sucede con los interlocutores sociales, en general, se tiene confianza en la inspección del trabajo en la medida en que no se la considera a sueldo de los empleadores.». La Comisión de Expertos de la OIT hace hincapié en este mismo tema cuando recomienda a los gobiernos y a las instituciones internacionales «que reconozcan la destacada contribución al desarrollo y a la cohesión social que significa contar con una inspectoría del trabajo eficaz» y cuando les pide encarecidamente que esa importancia se refleje en los recursos que le asignan.

Otra de las formas en que se debilita la inspección del trabajo es asignándole tareas que no responden al mandato especificado para ella en los instrumentos de la OIT. Por ejemplo, en algunos países, el gobierno ordena a las inspectorías del trabajo que supervisen el accionar de los sindicatos en lugar de proteger a los trabajadores. En otros países, se encomienda a la inspectoría que detecten la presencia de trabajadores migrantes en situación irregular. La Comisión de Expertos subrayó al respecto que «la principal función de los inspectores del trabajo es velar por la protección de los trabajadores (sea cual fuere su condición legal) y no velar por el cumplimiento de las leyes de inmigración».

Sindicalistas, inspectores del trabajo y expertos también advierten del peligro de la tendencia a optar por la autorreglamentación de las condiciones de trabajo de las empresas o de considerar que la noción de responsabilidad social de las empresas pueda sustituir el accionar del Estado y del servicio público de inspección del trabajo. Ahora se habla de «desregulación» y «privatización». ¿Se puede permitir que la empresa se ocupe de dictar las reglas que piensa respetar y, además, permitirle que supervise su propio cumplimiento de las mismas? Se puede deducir fácilmente

adónde nos llevaría todo esto. Es necesario, entonces, permanecer vigilantes con respecto a quienes, ante los errores de funcionamiento que puedan cometerse en uno u otro lugar – que se deben remediar –, preconizan rechazar todo indiscriminadamente, sin darse cuenta de que al hacerlo también están deshaciéndose de lo esencial.

La gran riqueza de la inspección del trabajo está dada por esos miles de funcionarios juramentados, esos inspectores que diariamente demuestran su compromiso con el trabajo decente y su determinación para conseguir que se respeten las normas laborales, afrontando numerosos retos y superando otros tantos obstáculos, poniendo cada vez en mayor peligro su propia seguridad. Esos inspectores, verdaderos «cascos azules» de la justicia social en la empresa, constituyen para el movimiento sindical importantes e imprescindibles aliados.

En este número de *Educación Obrera*, inspectores del trabajo y expertos de la OIT indican senderos que se deben explorar para mejorar los frutos de la inspección del trabajo. ¿Cómo se puede hacer frente a los cambios que se están produciendo en el mundo laboral? ¿Cuál es la mejor forma de adaptarse a los nuevos desafíos? ¿Cómo se pueden canalizar mejor las energías para conseguir el máximo de repercusión?

Evitar el aislamiento de los diferentes servicios de inspección o la dispersión de los recursos, hacer que la información circule mejor y más rápidamente, mejorar la coordinación entre los ministerios competentes en materia de inspección del trabajo, utilizar mejor el diálogo social para mejorar las leyes y su aplicación... Todas éstas son sugerencias que convergen hacia el concepto de «sistema integrado de inspección del trabajo» que describe Gerd Albracht, experto de la OIT.

La inspección del trabajo no es exclusivamente una mera herramienta técnica. Representa un vector de reforma y un poderoso instrumento político, capaz de impulsar los cambios. Al exigir que la inspección del trabajo esté dotada de los medios adecuados y que se adapte a un mundo en constante evolución, los sindicatos reforzarán su propia capacidad de defender a los trabajadores, pero hay una condición: será necesario que la inspección del trabajo permanezca fiel a su mandato inicial: velar por el respeto de las normas laborales, proteger a los trabajadores y mejorar incesantemente el derecho laboral.

*Jim Baker*  
*Director*

*Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT*

---



## Globalización, trabajo y salud

*Se ha de vincular el enfoque preventivo para mejorar la salud y reducir los accidentes y enfermedades profesionales con los servicios de inspección del trabajo. La globalización ha influido mucho en la promoción de los derechos humanos, la seguridad y la salud en todo el mundo, tanto de manera positiva como negativa. A medida que se desarrolle el fenómeno, el refuerzo de la inspección del trabajo y de la seguridad y salud profesionales es fundamental para conseguir un alto nivel en la protección de la mano de obra y la promoción de la salud, contribuyendo así a la promoción del trabajo decente para todos y a la estabilidad económica general.*

---

**Gerd Albracht \***

Coordinador de desarrollo  
de sistemas de inspección del trabajo,  
Programa InFocus de Seguridad y Salud en  
el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork)  
OIT, Ginebra

---

**D**urante el último decenio, el comercio mundial ha venido creciendo rápidamente, a un ritmo de alrededor de 8,6 por ciento anual (Woodward y otros, 2001). Esto ha beneficiado a muchas personas pero también ha perjudicado a muchas otras, especialmente en lo relativo a la seguridad y salud en el trabajo. Mientras que los países industrializados han tenido un crecimiento masivo, en los países menos adelantados la situación ha empeorado todavía más ya que la diferencia entre el producto interno bruto (PIB) per cápita de los 20 países más ricos y los 20 más pobres aumentó entre 18 y 37 veces desde 1960 hasta 1995.

La globalización ha influido mucho en la promoción de los derechos humanos, la

seguridad y la salud en todo el mundo, tanto de manera positiva como negativa. Uno de los efectos es que gran parte del sector manufacturero se ha trasladado a países menos desarrollados que, a menudo, utilizan en sus procesos de producción tecnología considerada peligrosa u obsoleta. A pesar de que la globalización ha hecho que en los países no industrializados aumentaran los empleos mal remunerados y poco calificados, casi la tercera parte de la mano de obra en condiciones de trabajar sigue actualmente desempleada o subempleada. A medida que las corporaciones comenzaron a trascender las fronteras nacionales, empezaron a deteriorarse los mecanismos históricos como la negociación colectiva y las comisiones estatales de reglamentación, que tradicionalmente habían mantenido condiciones de trabajo seguras y humanas.

En los últimos años la industria se ha trasladado a países en desarrollo, los que a menudo tienen normas comparativa-

\* Reconocimiento: Jan Weismüller, Asesor internacional, y Joshua A. Seidman-Zager, Universidad de Cornell, Estados Unidos. Gerd Albracht hizo una presentación más amplia del tema durante la Sexta Conferencia Mundial sobre Promoción de la Salud, Bangkok, Tailandia, 8-11 de agosto de 2005.

mente inferiores sobre seguridad y salud y sobre promoción de la salud en el trabajo. La globalización ha contribuido a que aumentara de forma alarmante el índice de víctimas. Todos los años se declaran unos 2,2 millones de casos de víctimas fatales y el costo de los accidentes de trabajo se eleva al 4 por ciento del PIB total. En vista de lo que precede, es fundamental que se incorporen a las legislaciones nacionales las normas mundiales sobre salud y seguridad lo más rápidamente posible.

Este artículo está basado en el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, donde se examina el proceso de globalización desde el punto de vista del ciudadano común, a partir de amplias consultas con toda una serie de actores de distintos puntos del mundo y de los comentarios sobre las numerosas y complejas cuestiones implicadas emitidos por los mejores expertos (OIT, 2004a).

### Efectos de la globalización en el trabajo

La globalización afecta a todas las facetas del mundo laboral, da origen a nuevas formas de trabajo y amplía otros modelos de trabajo ya existentes. Este fenómeno es, en parte, responsable de las amenazas que se ciernen sobre la salud de los trabajadores. Por ejemplo, en los Estados Unidos el promedio anual de horas trabajadas recientemente ha aumentado y los asalariados americanos cumplen las jornadas laborales más largas del mundo (1.945,3 horas por trabajador en 1994). Una serie de estudios realizados entre 1977 y 1996 muestran un notorio aumento de la carga de trabajo que tiene que hacer el personal en lapsos cada vez más cortos (Landsbergis, 2003). La mayor presión y la consecuente exposición al estrés hacen que surjan y se propaguen dolencias vinculadas al trabajo. Este fenómeno está lejos de ser nuevo, pero ha ido cambiando desde las enfermedades fundamentalmente físicas a problemas de orden psicológico. Esto plantea un problema claro y serio porque se ha demos-

trado que estas afecciones son más graves de lo habitual. Según el Instituto Nacional de Salud y Seguridad Profesionales, éste ha pasado a ser un enorme problema en todo el mundo. Uno de los ejemplos es el de los Estados Unidos, donde «los trabajadores afectados pierden muchos más días de trabajo que los que sufren accidentes o enfermedades no fatales: 25 contra 6 días de ausentismo en 2001». Además, se ha visto que las reducciones de personal repercuten en la seguridad y salud de los trabajadores. En este estudio se observó que, en los sectores de construcción y manufactura, los accidentes fatales aumentaron luego de que las empresas efectuaran reducciones de personal. La salud mental es importante tanto para las personas como para la sociedad. En lo que concierne a las personas, la salud mental les permite concretar su potencial intelectual y emocional, y encontrar y cumplir sus respectivos papeles en la vida social, estudiantil y laboral. En cuanto a la sociedad, la buena salud mental es un recurso para alcanzar cohesión social, mayor bienestar social y económico y facilitar la transición de la Unión Europea (UE) a una sociedad de conocimiento. La mala salud mental es un fenómeno corriente. Una considerable proporción de los ciudadanos – los estudios sugieren que hasta un 27 por ciento – tiene algún problema mental. Los problemas de salud mental – una de las causas de discapacidad – pueden reducir drásticamente la calidad de vida de las personas afectadas y de sus familiares. Los problemas más comunes de salud mental que se encuentran en la UE son ansiedad y depresión. En Europa todos los años un 4,5 por ciento de la población general sufre depresión. Se prevé que para el año 2020 la depresión será la segunda causa de discapacidad en el mundo desarrollado.

Los problemas de salud mental constituyen un desafío, no solamente para el sector de salud sino también para el conjunto de la sociedad. Más allá de las implicaciones que tienen para los ciudadanos afectados y sus familiares, los problemas de salud mental ocasionan considerables gastos a la sociedad y a sus sistemas económi-

cos, educativos, sociales, penales y judiciales. Los problemas mentales son una de las tres principales causas de ausentismo del trabajo y la principal causa de los retiros anticipados. Se ha estimado que los costos económicos de los problemas de salud mental hacen que se pierda entre el 3 y el 4 por ciento del PIB de la UE, principalmente debido a la disminución de la productividad. Es importante recordar que la salud de los trabajadores sigue revistiendo actualmente la misma importancia vital de siempre dentro del exigente y competitivo entorno comercial actual. Se deben vigilar de cerca las crecientes exigencias que se imponen a los empleados con el fin de no originar problemas de salud profesional.

La globalización ha hecho que se transfirieran los puestos de trabajo de manufactura y procesado que requieren bajas calificaciones a países menos desarrollados. Este es uno de los principales factores que originó la creación de numerosas zonas francas de exportación (ZFE), fenómeno que aumentó mucho con la globalización. En las zonas francas, las limitaciones a la libertad sindical, las restricciones del derecho de huelga y la ausencia de negociaciones colectivas siguen casi siempre siendo más la regla que la excepción. «El examen de la situación en las zonas francas de exportación desde 1998 [...] hace notar que las conclusiones con respecto a las prioridades y las directrices destinadas a mejorar las condiciones sociales y el trabajo en las zonas [...] no perdieron nada de actualidad», señala un informe de la OIT publicado en 2003. A pesar de que los empleadores sostienen que muchos de los problemas que se mencionan con respecto a las zonas francas de exportación se plantean también en otros lugares y que, a menudo, las condiciones que reinan en las empresas instaladas en las zonas francas son mejores que las de fuera de ellas, las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad de los trabajadores siguen siendo «una fuente de gran preocupación en las zonas de ciertos países», como señala el informe.

Las ZFE constituyen un caso especial de los efectos de la globalización en los lugares de trabajo y en la salud. Se lo ha vin-

culado a la frecuente incidencia de niveles de mucho estrés entre los trabajadores y a la exposición de los mismos a condiciones de trabajo riesgosas. Los trabajadores de esas zonas a menudo tienen problemas de salud, como problemas cardiovasculares, reproductivos y psicológicos, originados por las atroces condiciones de trabajo. Además, los trabajadores de las ZFE, a menudo, están alojados en condiciones insalubres increíbles, donde proliferan muchas enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA. La OIT hizo recientemente un manual para que los inspectores del trabajo incorporen a su labor la cuestión del VIH/SIDA. El VIH/SIDA tiene una profunda repercusión en los lugares de trabajo y puede obstaculizar la producción, hacer aumentar los costos y crear muchos otros problemas. Sobre esto último, la OIT ha publicado otro manual que aspira a establecer una verdadera comunicación entre los trabajadores y los empleadores, esperando prevenir la propagación de la enfermedad y ocupándose de las consecuencias de la presencia de la misma. El repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT *El VIH/SIDA y el mundo del trabajo* proporciona un marco de acción que se apoya en tres pilares: prevención, atención médica y derechos.

Otra de las facetas de la globalización es el rápido aumento de la cantidad de trabajadores migrantes. Por ejemplo, últimamente hay más inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos. En 1970, el 3 por ciento del total de la fuerza laboral mexicana residía en los Estados Unidos y para el año 2000 el porcentaje ascendía ya 16 por ciento. Los países menos adelantados tienen desde hace bastante tiempo muchos trabajadores migrantes y la globalización no ha hecho sino acentuar esa tendencia. Hay trabajadores migrantes en distintas industrias, principalmente en la construcción, la agricultura y la manufactura. Están expuestos a malas condiciones de trabajo y pueden tener otras desventajas debido a su escaso conocimiento de los idiomas locales o de las leyes de los países de destino. En el informe de la OIT sobre los trabajadores migrantes se describen

como muy preocupantes las cuestiones inherentes a su seguridad y salud ya que pueden estar realizando tareas que implican riesgos. Las barreras lingüísticas, la utilización de nueva tecnología, la separación de los integrantes de las familias, el limitado acceso a atención médica, el estrés y la violencia son los problemas específicos que enfrentan los trabajadores migrantes y que los hacen más vulnerables a los riesgos de salud y seguridad profesionales (OIT, 2004b). Por ejemplo, en África austral se informó de muchísimos casos de problemas respiratorios graves entre los mineros, afecciones que muy probablemente se hayan originado en el trabajo.

A medida que avanza la globalización, las políticas económicas y comerciales que se tiende a desarrollar fomentan ciertas tendencias. A medida que se expande la producción en todo el mundo van cayendo las barreras comerciales y se crean centros manufactureros en muchos países menos adelantados, lo que con frecuencia hace que descienda el nivel de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Esto se debe sobre todo a que, en razón del excedente de mano de obra que generalmente hay en los países menos adelantados, aumenta el mercado laboral no protegido. Muchos trabajadores que no pueden encontrar empleo en los sectores tradicionales se ven obligados a optar por la poco envidiable alternativa de aceptar trabajos que conllevan muchos riesgos debido a que no se aplican las leyes laborales (Portes, 1994).

### **Seguridad y salud como derechos humanos básicos: marco legal**

Uno de los principios fundamentales de la nueva realidad económica es el objetivo de reducir los costos de producción tanto como sea posible. El costo del capital generalmente es menor en lugares donde la salud de los trabajadores reviste una importancia secundaria y donde, a menudo, se pasan por alto las reglas relativas a la seguridad y salud en el trabajo. Hay quienes opinan que el aumento de la globalización y la propagación del capital en

países no industrializados originará una «carrera hacia el fondo» en las normas laborales (Singh y Zammit, 2004).

En la comunidad internacional se brinda gran respaldo a la formación de versiones mundiales de los organismos nacionales de reglamentación que establezcan normas mínimas de seguridad y salud profesionales e inspectorías nacionales encargadas de su monitoreo y aplicación. Este respaldo gira en torno a las normas fundamentales del trabajo de la OIT, uno de los acuerdos internacionales de mayor alcance en pro de condiciones decentes de trabajo como derecho humano básico. Entre esas normas fundamentales se encuentran la libertad sindical y la negociación colectiva, la erradicación del trabajo forzoso y de la discriminación, y la abolición del trabajo infantil. La declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social exige que se respeten las mismas normas en todas las sucursales de dichas empresas. El repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre condiciones de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de la transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo exige que los Estados exportadores de tecnología comuniquen a los Estados importadores los riesgos implícitos en los productos químicos o las tecnologías.

Existen varios convenios internacionales sobre migración y sobre trabajadores migrantes. Por ejemplo, en 2004 la Conferencia Internacional del Trabajo propuso la elaboración de un marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Dicho marco fomenta la utilización de inspecciones del trabajo para hacer que se apliquen las normas nacionales a los trabajadores migrantes y hace referencia al Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y al Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (núm. 143), 1975. Los gobiernos tienen el deber de aprobar convenios como estos, pero las inspectorías de trabajo desempeñan un papel esencial al fomentar su acatamiento estipulando normas para los trabajadores migrantes. Los inspectores se encargan del monitoreo de

las condiciones de trabajo y constituyen un foro al que pueden recurrir los trabajadores para solicitar ayuda. Los inspectores también colman una grave laguna existente en el terreno, ya que muchas veces los gobiernos nacionales no tienen una buena reglamentación con respecto a los migrantes.

### **Enfoques holísticos sobre la seguridad y salud en el trabajo**

La globalización exige que se adopten enfoques cada vez más integradores y holísticos, que tomen en cuenta los cambios que van teniendo lugar en el mundo del trabajo y la aparición de nuevos riesgos y oportunidades, fusionando los ámbitos técnico y médico tradicionales con las áreas sociales, psicológicas, económicas y legales. Para proteger y reforzar la salud de las personas en los lugares de trabajo de la economía mundial se deben elaborar estrategias prácticas destinadas a hacer del trabajo decente una realidad. Uno de los puntales del esfuerzo conjunto se basa en el entendimiento de que se debe desarrollar una cultura preventiva en los lugares de trabajo a fin de promover una disminución sostenible de los accidentes y enfermedades profesionales.

El proceso tripartito de toma de decisiones dentro de las organizaciones nacionales e internacionales tiene tres componentes: gobierno, empleadores y representantes de los trabajadores, y está destinado a proporcionar asesoramiento con respecto a la política global. Las inspectorías del trabajo desempeñan un importante papel dentro de esas organizaciones, actuando como ejecutantes de las directrices que ellos estipulan. Gran parte de la responsabilidad de promover la salud en los lugares de trabajo incumbe a las empresas mismas. Dentro de la misma empresa se ha de promover la existencia de un entorno laboral salubre y seguro.

### **Redes e instituciones**

A fin de hacer realidad los programas de salud para los trabajadores y la seguridad y salud en el trabajo (SST), debemos promover la aplicación en gran escala de las normas fundamentales del trabajo. En la estrategia de tres pilares, el primero es la utilización de redes e instituciones nacionales e internacionales. Las organizaciones nacionales e internacionales tienen el poder necesario para elaborar y promover políticas en todo el mundo, convirtiendo los lugares de trabajo en entornos salubres y seguros frente a la globalización. La OIT, como organismo de decisiones tripartitas es un perfecto ejemplo de esta idea. La OIT tiene un excelente historial en lo concerniente a elaborar y promover políticas internacionales sobre normas de trabajo. Por ejemplo, 134 países han ratificado el Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, donde se reclama a los inspectores del trabajo que realicen una labor preventiva en los lugares de trabajo en lo referente a la seguridad y la salud. También se reclama a los trabajadores y empleadores que cooperen para mejorar las condiciones de seguridad y salud en sus entornos laborales. Este Convenio se puso en práctica con notable éxito en Luxemburgo en 2002. La OIT llevó a cabo una auditoría tripartita y el gobierno de Luxemburgo utilizó las recomendaciones que se le hicieron para reestructurar su inspectoría del trabajo. Este ejemplo ilustra la profunda repercusión de la OIT y de otras organizaciones que formulan políticas en el ámbito de la seguridad y la salud de los lugares de trabajo. Subraya asimismo la necesidad de una aplicación generalizada de los sistemas integrados de inspección del trabajo a escala nacional e internacional. Como enfoque holístico, proporciona coordinación y orientación para que las distintas partes mejoren las condiciones de los lugares de trabajo.

Otro ejemplo significativo es la Carta de Ottawa, redactada por la OMS en 1986. Establece que la salud es una preocupa-

ción fundamental y que se la debe tener presente al contemplar iniciativas de desarrollo en este ámbito. La carta propone aplicar cambios y programas teniendo en cuenta las diferencias culturales y económicas, como así también promover un respaldo total para las iniciativas relativas a atención de salud en el nivel local, nacional e internacional. Apoya asimismo la idea de que la salud debería ser uno de los componentes integrales de cualquier cambio importante, incluso en los lugares de trabajo. La carta dice: «Los cambios en los sistemas de vida, trabajo y esparcimiento tienen una gran repercusión en la salud. La manera en que la sociedad organiza el trabajo debería contribuir a crear una sociedad saludable». Esto significa claramente que la seguridad y la salud de los trabajadores no deberían ocupar un lugar secundario con respecto a la búsqueda de mayores ganancias en la rápidamente creciente economía globalizada. Si bien este programa contribuyó mucho a que se desarrollara la Promoción Europea de la Salud, en un estudio que publicaron Ziglio, Hagard y Griffiths (2000) se estimaba que incluso se debía profundizar más ese programa. El principal inconveniente del sistema actual es que no tiene suficiente fuerza para hacer frente a los problemas importantes. Esos autores reclaman que se apliquen programas arraigados tanto en el sector administrativo como comercial de las naciones, en lugar de que sean programas aislados o de los que se hace caso omiso. Todo esto concuerda con la idea de que se debe mantener la salud en el punto de mira de quienes toman las decisiones políticas, las corporaciones y la comunidad internacional, dadas las constantes evoluciones que se están produciendo.

### Acuerdos marco internacionales

Las corporaciones, como entorno físico de trabajo, tienen una extraordinaria influencia en la seguridad y la salud de los trabajadores. La responsabilidad social de las empresas (RSE) ha adquirido mucha

mayor importancia en los últimos años, y el mundo académico le dedica mucha atención (Zimmer y Rühl, 2005). Las corporaciones han comenzado a emprender operativos simultáneos en lo referente a crecimiento económico, protección del medio ambiente y equidad social dentro de su planificación y toma de decisiones, con el fin de responder a las necesidades de todos los interesados.

En los años setenta, organizaciones como la OIT y las Naciones Unidas procuraron promulgar códigos internacionales de conducta, pero, en última instancia, sus esfuerzos no tuvieron éxito. Afortunadamente, durante los años noventa resurgió el interés en tales medidas. En la actualidad, el interés en la responsabilidad social de las empresas es fundamentalmente el resultado del accionar de grupos de consumidores y de otras organizaciones no gubernamentales, como así también de las federaciones sindicales internacionales (FSI), que representan a trabajadores de los diferentes sectores de la industria y de los servicios. En los acuerdos marco firmados entre empresas multinacionales y federaciones sindicales internacionales se hace referencia con mucha más frecuencia a las normas internacionales del trabajo que en cualquier otra iniciativa referente a la responsabilidad social de las empresas. Eso indica una nota informativa sobre la responsabilidad social de las empresas que fue discutida en el Consejo de Administración de la OIT en 2003.

A pesar de que los acuerdos marco no corresponden *stricto sensu* al concepto de responsabilidad social de las empresas, a menudo, se los cita dentro de ese contexto. La nota subraya que los acuerdos marco son también pertinentes debido a los procedimientos de seguimiento que los mismos instauran en materia de control, de diálogo y, de ser necesario, de queja.

Entre 1999 y 2006 se han firmado unos 40 acuerdos marco. Además de las ocho normas fundamentales de la OIT, los acuerdos marco a menudo hacen referencia al Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), y a las facilidades que se les deben acordar. Ade-

más, la compañía que firma un acuerdo marco debe comprometerse también a ofrecer sueldos y condiciones de trabajo dignas y a proporcionar un medio de trabajo seguro y sano. Por otro lado, hay que persuadir a los proveedores para que cumplan tal acuerdo, en cuya aplicación intervienen los sindicatos.

Por su parte, los códigos de conducta adoptados por empresas multinacionales raramente hacen referencia a las normas internacionales fundamentales del trabajo y, según la nota de la OIT, algunos «contienen inclusive disposiciones que podrían considerarse contrarias a las normas internacionales del trabajo».

Los principios rectores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre las empresas multinacionales y la Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social son mecanismos importantes dentro del contexto de la responsabilidad social de las empresas.

### Asociaciones público-privadas

La efectiva promoción de las normas mundiales de salud y seguridad frente a la globalización exige que la información se transmita en el ámbito internacional. Esto se debe conseguir en un nivel intermedio entre el gobierno y los intereses empresariales. Para ello, tenemos que examinar las asociaciones público-privadas (APP), las cuales en el pasado han llevado a cabo con éxito muchas campañas para superar los riesgos de los lugares de trabajo. En el trabajo existen muchos riesgos que se pueden reducir o eliminar promoviendo una cultura de prevención a través de la formación.

La OIT y la OMS participan en una serie de APP. Esas coaliciones trascienden las fronteras nacionales y están integradas por lo menos por dos partes, una corporación (o asociación industrial) y una organización intergubernamental. En los últimos años han proliferado mucho las APP y están rápidamente reconfigurando el panorama mundial de la seguridad y la

salud. Diversos son los factores que han dado lugar a esta tendencia. Se trata de factores genéricos, como el fracaso del mercado en realizar investigaciones especializadas sobre el desarrollo de productos y la falta de normas de alta seguridad. Esas asociaciones demuestran la existencia de nuevas y apasionantes posibilidades para enfrentar problemas que anteriormente parecían insolubles, incluyendo la investigación y desarrollo de drogas y vacunas para enfermedades que afectan fundamentalmente a los pobres. Las APP han podido promover prácticas sostenibles al demostrar que se pueden alcanzar esas metas al tiempo que se obtienen beneficios financieros. Se están generando incentivos industriales para que se desarrollen productos más seguros y saludables y, al mejorar su imagen, el sector comercial podría atraer nuevos inversores y abrir nuevos mercados.

La OIT inició una exitosa APP en 2004, en colaboración con la Volkswagen AG y la Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica). El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania patrocinó el proyecto dentro del marco de su programa de lucha contra la pobreza. Un comité director tripartito discutió y decidió todos los pasos pertinentes. Dicho comité hizo una declaración sobre derechos sociales y relaciones laborales donde se afirmaba que se garantizarían los principios de las normas fundamentales del trabajo dentro de la empresa y en toda su cadena de suministros. El objetivo global del proyecto es establecer y aplicar un programa nacional de acción sobre trabajo sin riesgo en tres países, basado en las normas de la OIT y concentrado en la seguridad y salud en el trabajo, como así también en la aplicación piloto de una cultura de prevención a escala empresarial en cada uno de los países asociados.

Al establecer una cultura de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo se podrían disminuir considerablemente las pérdidas económicas originadas por accidentes, incidentes, retiro

anticipado o prestaciones por enfermedad. Esos fondos presupuestarios no utilizados podrían entonces invertirse para aumentar el rendimiento de la empresa y crear nuevos puestos de trabajo, permitiendo que a la larga los pobres puedan escapar del círculo vicioso de pobreza. Numerosos estudios han mostrado que, a la larga, la promoción de la salud representa un ahorro de dinero en concepto de gastos médicos (Kreis y Bödeker, 2004). Quienes toman las decisiones políticas, los inspectores de trabajo y los expertos en salud y seguridad profesionales desempeñan todos un importante papel en el proceso de prevención y en la iniciación de un proceso de cambio que parta de las ganancias a corto plazo y apunte a las inversiones a largo plazo en seguridad y salud.

La estipulación y aplicación de una cultura basada en la prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo a escala nacional exige la participación activa de las inspectorías del trabajo. Los inspectores del trabajo son los únicos agentes estatales que tienen acceso a todas las empresas, condición necesaria para transmitir de manera efectiva los mensajes sobre seguridad y salud. Por lo tanto, es fundamental aumentar la capacidad de las inspectorías del trabajo en lo referente a estructura organizativa, frecuencia y calidad de las inspecciones, conocimiento de su papel de asesoramiento, competencia, etcétera, en un enfoque sostenible. Esto se debe conseguir a través de una serie de actividades como análisis y reforma de las políticas, elaboración de módulos de formación, capacitación de formadores de inspectores nacionales del trabajo, creación de una red de personal competente, y elaboración de directrices internacionales sobre la gestión de la cadena de suministros.

## Conclusión

Se deben estipular reglas justas para el comercio, las inversiones, las finanzas y los movimientos internacionales de personas y obtener consenso para ellas, reglas que

tomen en cuenta las distintas necesidades y capacidades. Esto exige un proceso de diálogo más intenso en todos los niveles, reuniendo a los actores clave a fin de que elaboren métodos para la gestión de las principales cuestiones globales y para su puesta en práctica. Una globalización justa exige no sólo una mejor gobernanza en el ámbito nacional, un programa económico y social integrado, sino también una coherencia política entre las instituciones mundiales. Después de todo, la globalización es una cuestión importante para todos y cada uno de los trabajadores. Conforme a esto, quienes deciden las políticas nacionales deberían utilizar los recursos disponibles de las corporaciones, redes e instituciones nacionales e internacionales y una combinación de ambas en forma de APP para reforzar las capacidades de cada empresa, institución y, más importante aún, el bienestar de todos los trabajadores. Se ha visto que esas medidas son instrumentos útiles para promover y garantizar la salud de los empleados, la ausencia de riesgos en los lugares de trabajo y las inversiones en una cultura preventiva. Se ha de vincular el enfoque preventivo para mejorar la salud y reducir los accidentes y enfermedades profesionales con los servicios de inspectoría del trabajo. Esos servicios desempeñan un papel fundamental de asesoramiento, suministro de información y promoción del acatamiento de las normas fundamentales del trabajo en los lugares de trabajo. El inspector del trabajo es la autoridad que controla la seguridad y salud profesionales y muchas actividades vinculadas al trabajo. Los efectos de la globalización han cambiado el papel de los inspectores del trabajo, que ahora cumplen funciones de moderadores, asesores y forjadores de redes. El refuerzo de la inspección del trabajo y de la seguridad y salud profesionales es fundamental para conseguir un alto nivel en la protección de la mano de obra y la promoción de la salud, contribuyendo así a la estabilidad económica general.



## Bibliografía

- Kreis, J., y Bödeker, W. (2004) Health – Related and Economic Benefits of Workplace Health Promotion and Prevention. Initiative Gesundheit & Arbeit, BKK, Bundesverband, Dresden. Report 3e., 28.
- Landsbergis, Paul A. (2003) «The Changing Organization of Work and Safety and Health of Working People: A Commentary». *Journal of occupational and environmental medicine*, Nueva York, 45 (1), 63.
- OIT (2004a) *Por una globalización justa: creando oportunidades para todos*; Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2004b) *Por un trato justo para los trabajadores migrantes en la economía global*, Conferencia Internacional del Trabajo, Informe IV, Ginebra.
- Portes, A. (1994) «By-Passing the Rules: The Dialectics of Labour Standards and Informalization in Less Developed Countries», en W. Sengenberger y D. Campbell (directores): *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 163-168.
- Singh, A., y Zammit, A. (2004) *Labour Standards and the «Race to the Bottom»: Rethinking Globalisation and Workers Rights from Developmental and Solidaristic Perspectives*. ESRC Centre for Business Research, Universidad de Cambridge, documento de trabajo núm. 279.
- Woodward, D., Drager, N., Beaglehole, R., y Lipson, D. (2001) *Globalization and Health: A Framework for Analysis and Action*. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 876. Disponible en: <http://www.who.int/docstore/bulletin/pdf/2001/issue9/bu1329.pdf>.
- Ziglio, E., Hagard, S., y Griffiths, J. (2000) *Health Promotion Development in Europe: Achievements and Challenges*. Health Promotion International, Oxford University Press. Disponible en: <http://heapro.oxfordjournals.org/cgi/reprint/15/2/143>.
- Zimmer, S., y Rühl R. (2005) Autorisierte Branchenregelungen: Nutzung freiwilliger Selbstregulierungen für den Arbeitsschutz; documento presentado ante el Congreso Mundial sobre Salud y Seguridad en el Trabajo, Orlando (Estados Unidos).
-

## Intereses compartidos: los sindicatos y la inspección del trabajo

*¿Qué actitud deberían tomar los trabajadores y sus sindicatos con respecto a la inspección del trabajo? Le hicimos esta pregunta a alguien que ha contemplado esta cuestión desde diversos puntos de vista. Bjørn Erikson, de la Confederación de Sindicatos de Noruega (LO), es sindicalista y especialista en higiene industrial desde hace casi 25 años. Pero también trabajó como inspector del trabajo, docente, investigador químico, marino, pescador y director de medio ambiente de los ferrocarriles noruegos. Bjørn Erikson nos brinda asimismo una perspectiva internacional de la cuestión. Durante algunos años presidió el Grupo de Trabajo sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente de la agrupación Global Unions<sup>1</sup>.*

---

**Bjørn Erikson**

Asesor de seguridad y salud en el trabajo,  
Confederación de Sindicatos de Noruega (LO)  
Entrevista realizada por Ian Graham

---

*Educación Obrera: La OIT aboga por un sistema integrado de inspección del trabajo (SIIT). ¿Qué quiere decir para usted esa expresión y cuáles son las ventajas de un SIIT para los trabajadores y sus sindicatos?*

Bjørn Erikson: El problema con la denominación SIIT es que actualmente es interpretada de distintas maneras. Puede significar que la «integración» se hace entre distintos ámbitos geográficos del sistema de inspección del trabajo (central y regional) o entre distintas secciones especializadas de la inspectoría, de manera que las cuestiones relativas a organización, asuntos psicosociales e higiene industrial se tomen en cuenta de conjunto durante las inspecciones y en todo el proceso. Pero también puede significar integración entre distintos componentes del gobierno: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Asuntos Sociales, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, etcétera.

Personalmente, considero la expresión en este último sentido. Sobre esa base, pienso que la ventaja de los SIIT es que permiten que se vea la conexión entre los

distintos aspectos del mundo laboral. También facilitan que las autoridades tomen medidas, ya que establecen una cooperación oficial entre los distintos ministerios implicados.

Por lo tanto, desde una óptica sindical, hay menos burocracia cuando se necesita encontrar solución a un problema, por ejemplo, cómo incluir la seguridad y salud en el trabajo en los programas de formación profesional o cómo mejorar el sistema de atención médica a fin de detectar y tratar mejor las enfermedades profesionales.

La principal desventaja es que se puede diluir la responsabilidad y el centro de atención. Entre otras cosas, esto podría llevar a que se haga del lugar de trabajo el escenario de todas y cada una de las «buenas causas», como más ejercicio físico, alimentación más sana y demás, con lo que ya no se centraría la atención en la seguridad y salud profesionales.

Lamentablemente, el concepto de SIIT parece haberse creado en un proceso que va desde los niveles más altos de autoridad hacia abajo.

*¿Cómo puede el tripartismo ayudar a reforzar los SIIT?*

El tripartismo reviste, por cierto, importancia vital para promover los SIIT. A través del mecanismo tripartito se pueden conseguir tres cosas. En primer lugar, el tripartismo crea entre los participantes un sentimiento de apropiación del proceso, lo que constituye un requisito previo para el seguimiento y la conversión de ideas en actividades y medidas concretas. En segundo lugar, brinda a las tres partes una oportunidad de contribuir al proceso, a fin de obtener los mejores resultados posibles. Por último, aunque no menos importante, permite comprender por qué se dejan fuera ciertas cuestiones o aspectos, ya que no hay consenso sobre ellos, habiendo, sin embargo, un entendimiento sobre la meta principal y la manera de alcanzarla.

*¿En sus contactos internacionales ha observado diferencias de actitud entre los sindicatos hacia la inspección del trabajo de distintos lugares del mundo? De ser así, ¿cuáles son las principales diferencias?*

Es difícil evaluar las diferencias de actitud de los sindicatos y de los inspectores del trabajo de los distintos puntos del mundo. En general, creo que las expectativas y las actitudes difieren sobre todo en función de si se cuenta o no con un sistema de inspección del trabajo competente y eficiente. Si las inspectorías del trabajo cuentan con personal insuficiente y no tienen fuerza, los sindicatos tenderán a fiarse menos de ellas. En tales casos, el sindicalismo, a veces, procura establecer una inspección sindical o sistema de supervisión alternativos. Esto puede originar problemas a las autoridades, pero también a las empresas y los sindicatos. Cuando las inspectorías del trabajo son fuertes, competentes y cuentan con recursos adecuados y cuando también están en esa situación los interlocutores sociales, en general, se confía en la inspección del trabajo en el sentido de que no se piensa que están a sueldo de las patronales. Por otra parte, cuando el sistema de inspección del trabajo es fuerte, los sindi-

catos muchas veces piensan que la frecuencia de las inspecciones no es suficiente. En tal caso, procuran que aumente la cantidad de inspecciones. Se espera que las inspectorías del trabajo fuertes se muestren más activas mejorando la legislación y las normas que rigen los lugares de trabajo.

*¿Qué relación debería haber entre los sindicatos y los inspectores del trabajo? ¿Cercana? ¿Guardando las distancias?*

Se debería establecer una cooperación para mejorar la legislación, elaborar estrategias y demás, pero, por supuesto, puede haber diferencias de opinión y distintas prioridades. Por otra parte, es importante que se respeten los distintos papeles y tareas de los sindicatos y de los inspectores de trabajo. Nosotros, como sindicatos, tenemos el deber de defender los intereses de los trabajadores, mejorar las normas de los lugares de trabajo, la legislación y las indemnizaciones por accidentes o enfermedades profesionales, como así también de defender nuestros logros de los ataques de los empleadores. Por lo tanto, en lugar de mantener distancia con las inspectorías del trabajo, ¿deberíamos tratar de tenerlas en la palma de la mano!

*¿Debería la inspección del trabajo desempeñar algún papel en la promoción de legislación adecuada? De ser así, ¿cómo se debería estructurar dicho papel?*

Por supuesto que la inspección del trabajo debe promover la legislación adecuada. Su papel debería consistir en analizar la situación, señalar las consecuencias de la actual legislación y prácticas y sus puntos débiles y sugerir las mejoras que se necesitan.

*¿Se puede mejorar la inspección del trabajo de los países industrializados? De ser así, ¿cómo?*

Casi todo se puede mejorar y las inspectorías del trabajo de los países industrializados no son una excepción. La mejor manera de hacerlo es planteando la cuestión a los interlocutores sociales y discutiendo de manera pormenorizada los hechos y opiniones

## ¿Inspecciones del trabajo público-privadas?

Ian Graham

«El papel del gobierno consiste en garantizar que se apliquen normas básicas pero no necesariamente en hacerlas aplicar él mismo». Esta noción «ahora se acepta habitualmente en el mundo desarrollado pero no necesariamente en los países en desarrollo».

Tal era el texto del anuncio de una conferencia que se llevó a cabo en junio de 2005 para «explorar» las alternativas de llevar a cabo inspecciones públicas. Las personas encargadas de esa tarea, reunidas en Washington por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial, no partieron de cero. Incluso en la publicidad que se había hecho anteriormente se adoptó una postura dura: «Algunas inspecciones no son necesarias e imponen una carga regulatoria innecesaria a las empresas, por lo que se las debería abolir. Otras revisten importancia vital y, de llevarlas a cabo adecuadamente, las inspecciones a cargo del gobierno sobre el acatamiento por parte de las empresas de las normas relativas a incendios, seguridad de los trabajadores, medio ambiente y otras, promueven la responsabilidad y la transparencia. Pero, muchas veces, especialmente en el mundo en desarrollo, dichas inspecciones imponen un gran peso a las empresas.»

El Servicio de Inversiones Exteriores de la CFI se considera calificado para opinar sobre este tema ya que ha «asesorado con éxito a muchos gobiernos sobre reforma de la inspección del trabajo, concentrándose en eliminar las inspecciones innecesarias y en incorporar los sistemas de inspección a la corriente principal de trabajo». Si bien, en algunos casos, los gobiernos desean llevar a cabo sus propias inspecciones («por ejemplo, cuando se trata de cuestiones de seguridad nacional u otras relativas al bien público»), en muchos otros «la colaboración público-privada representa oportunidades para mejorar y ampliar el ámbito de aplicación». Tal colaboración es una «solución aparentemente más efectiva que las inspecciones privatizadas porque a) la transparencia de esas colaboraciones público-privadas origina mayor credibilidad y una indicación para el mercado, y b) las estructuras de gestión compartida originan mayor credibilidad y mayor aceptación gubernamental».

Resumiendo, la cuestión radica en determinar dónde termina la inspección pública y dónde comienza la responsabilidad social de las empresas (RSE). La opinión al respecto dependerá de lo que se piense sobre la RSE. Hasta la fecha, la experiencia sindical sobre este concepto tan de moda ha sido controvertida<sup>1</sup>. Y, por supuesto, aun cuando el Banco Mundial admite que la privatización directa de las inspecciones no es buena idea, esto no implica necesariamente que las inspecciones público-privadas sí lo sean.

La CFI reunió una gama lo suficientemente amplia de opiniones como para que se hiciera un verdadero debate. Entre los participantes había sindicatos y estaban la OIT, empresas y ONG. Algunos de los aportes se pueden leer en una página web especial<sup>2</sup>. Entre ellos está el informe principal de referencia de la conferencia, cuya preparación encargó la CFI a la empresa de asesoría Jacobs & Associates, quizás no totalmente neutral («La reforma regulatoria es nuestro principal cometido»). El entusiasmo de este documento por los «enfoques alternativos de la inspección» suscitó cierto escepticismo antes y después de la conferencia. Pero en la versión en línea, fruto de sucesivos borradores, el Banco Mundial deslinda responsabilidades: «La responsabilidad de los análisis y conclusiones es exclusiva de la empresa Jacobs & Associates Inc.»

de las tres partes, a fin de establecer una colaboración y producir sinergias.

*Las sinergias se forman sobre la base de intereses compartidos. Los trabajadores y sus sindicatos tienen un interés obvio en contar con una inspectoría del trabajo efectiva. ¿Ocurre lo mismo con los empleadores? ¿Cómo se los convence de la necesidad de contar con una inspectoría del trabajo más fuerte?*

Es verdad que cuando se tienen los mismos intereses hay una base excelente para llegar a un acuerdo. Entre los empleadores también hay algunos filántropos, pero no suficientes como para formar una base de acción. No creo que se pueda cambiar la naturaleza humana como para que todos nos convirtamos en filántropos, pero sí pienso que se pueden crear las condiciones para que resulte conveniente hacer lo

Uno de los temas de la conferencia fue el de seguridad (monitoreo de la aplicación). Entre los ejemplos que se pusieron de relieve bajo ese título estaba la iniciativa de colaboración de la OIT con la industria del vestido de Camboya.

Pero otro tema candente fue la «autoevaluación» de los empleadores. Durante la discusión del mismo, oradores gubernamentales de Filipinas y Estados Unidos autoevaluaron sus propios sistemas. En el rincón de los Estados Unidos estaba Cathy Oliver, Directora de la Oficina de Asociaciones y Reconocimiento de la Administración de Salud y Seguridad Profesionales (OSHA). Cathy Oliver examinó los programas de aplicación voluntaria. Entre ellos están los programas de protección voluntaria (VPP), con respecto a los cuales en su exposición con diapositivas se sostiene con satisfacción que se abarcaron 1.302 lugares de trabajo (al 20 de junio de 2005); en 2002 estaban comprendidos más de medio millón de empleados, los índices de lesiones eran 54 por ciento inferiores a los promedios de las industrias participantes y se evitó perder 5.876 jornadas laborales; hubo menores costos y mayor rentabilidad.

Parece sorprendente, pero en un informe que hizo en 2004 la oficina oficial de auditoría de los Estados Unidos (GAO) se mostró muy cautelosa. Señaló que los programas de aplicación voluntaria de la OSHA habían reducido los casos de lesiones y enfermedades y originado otros beneficios «según los participantes, funcionarios de la OSHA y especialistas en salud y seguridad profesionales», pero «gran parte de la información sobre el éxito de los programas era de carácter anecdótico y hasta la fecha han sido limitadas las actividades y la repercusión del propio programa de actividades de la OSHA. La OSHA actualmente no recopila datos completos y comparables que permitan una plena evaluación de la eficacia de sus programas de aplicación voluntaria»<sup>3</sup>.

Nada de esto impidió que los programas de protección voluntaria (VPP) se convirtieran en un artículo de exportación. Dentro del marco de la «Actividad Internacional en Materia de VPP», Oliver mencionó al Canadá, China, Irlanda e Irlanda del Norte, México e incluso a los Países Bajos. Que los misioneros de los VPP hayan ido a los Países Bajos no sorprende tanto como lo hubieran hecho hace algunos años. En octubre de 2005 el Ministro de Empleo de los Países Bajos anunció que restringiría la legislación nacional sobre los lugares de trabajo al mínimo requerido por la Unión Europea donde fuera posible hacerlo<sup>4</sup>. También quería que «se redistribuyeran las responsabilidades entre las autoridades, los empleadores y los empleados». Y sabe qué le corresponde a cada uno. «Los empleados no deben tratar las cuestiones de seguridad con ligereza y tienen gran parte de la responsabilidad y los empleadores deben prestar atención a este hecho. Pienso estructurar las disposiciones legales correspondientes de manera tal de dejar más en claro las responsabilidades de los empleadores, como impartir instrucciones y supervisar que se cumplan, y las de los empleados, como acatar las instrucciones de los empleadores.»

¿La seguridad de los lugares de trabajo es, entonces, una cuestión que compete a los trabajadores y los accidentes de trabajo están bajo su responsabilidad? Se corre el riesgo de que se vuelva muy rápidamente a esa etapa si se recortan las reglamentaciones y se privatizan total o parcialmente las inspecciones del trabajo. Los sindicatos y la OIT se oponen firmemente a que se tome ese rumbo.

<sup>1</sup> Para leer un detallado estudio de esta cuestión, véase *Educación Obrera* 2003/1, núm. 130 – *Responsabilidad social de las empresas: ¿Mito o realidad?* <sup>2</sup> [www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/Content/CSR-ConferencePublicSectorInspections](http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/Content/CSR-ConferencePublicSectorInspections) <sup>3</sup> [www.gao.gov/new.items/d04378.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d04378.pdf) <sup>4</sup> Carta de H.A.L. van Hoof, Secretario de Estado de Asuntos Sociales y Empleo, al Presidente de la Segunda Cámara de los Estados-Generales (Parlamento de los Países Bajos), 4 de octubre de 2005. [http://docs.szw.nl/pdf/34/2005/34\\_2005\\_3\\_8063.pdf](http://docs.szw.nl/pdf/34/2005/34_2005_3_8063.pdf).

correcto. Para cuando sea necesario, debe tenerse un buen castigo a mano.

Las actividades comerciales o empresariales – con buenas razones – están relacionadas con la competencia desleal. Si la competencia desleal se origina en empresas irresponsables que no toman en serio la seguridad y salud en el trabajo y no hacen las inversiones necesarias en ese ámbito, perjudica a los empleadores que se ocupan con

seriedad de estas cuestiones. Esto debería entonces constituir una buena base para la cooperación. Para ello se requiere contar con una inspectoría del trabajo fuerte y eficiente, que dé un seguimiento a las reglamentaciones sobre seguridad y salud en el trabajo y que se encargue de que se las aplique. El castigo es la intervención rápida y enérgica de la inspectoría del trabajo cada vez que se cometan infracciones contra las normas.

Quisiera poner énfasis en que, a la larga, las inversiones destinadas a crear un buen entorno laboral y aplicar la reglamentación sobre seguridad y salud en el trabajo son fundamentales para cualquier empresa que desee tener futuro en los países industrializados. En primer lugar, porque se ha demostrado que un buen entorno laboral, a la larga, resulta más rentable para muchas empresas y porque el mismo también contribuye a crear fiabilidad y confianza entre los clientes y los inversores, además de incrementar la productividad. En segundo lugar, tal entorno puede ser necesario con el fin de atraer personal calificado. Por lo tanto, si una empresa no se preocupa por crear un buen entorno laboral y no acata las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, tendrá el tiempo contado.

*Los países que tienen las peores condiciones en los lugares de trabajo a menudo son los que disponen de menos recursos para destinar a la inspección del trabajo. También tienen problemas específicos como trabajo infantil y sector informal. ¿Cómo puede la comunidad internacional ayudar a mejorar la inspección del trabajo en esos países y qué papel deberían desempeñar los sindicatos?*

En efecto, los recursos son limitados, inclusive a escala mundial. Por lo tanto, es importante que dichos recursos se utilicen donde sus efectos sean más notorios. Para conseguirlo, es necesario que el gobierno se comprometa y esté dispuesto a dar prioridad a crear o reforzar el sistema y su infraestructura. Tendría, entonces, que hacerse un proceso donde intervengan también los interlocutores sociales, a fin de que también se refuerce su capacidad y competencia. El papel de los sindicatos debería consistir en formar parte del proceso pero también en participar activamente en los procesos políticos y en ejercer presión sobre los políticos a fin de que éstos sigan el proceso. Hay también otras formas de ayudar a esos países: los sindicatos de los países industrializados podrían, por ejemplo, brindar respaldo y asistencia a los sindicatos de los países en desarrollo propor-

cionándoles información sobre cómo resolvieron ellos los problemas en sus propios países. No obstante, en general no se dispone de recursos para llevar esto a cabo.

*¿De dónde provendrían entonces los recursos suplementarios? ¿De los sindicatos de los países industrializados? ¿De la ayuda oficial al desarrollo?*

El dinero debería proceder, sobre todo, de la ayuda oficial al desarrollo y se debería distribuir principalmente a través de organismos democráticos internacionales como la OIT. Lamentablemente, hay una creciente tendencia a hacer más acuerdos bilaterales para financiar tales proyectos. Eso dificulta todavía más la capacidad de proporcionar ayuda donde más se necesita e impide hacer planes a largo plazo para dar soluciones más holísticas. También se corre el riesgo de que se condicione el dinero al destino que se le dé o de que no se utilice de manera justa, sin la participación de ambas partes: los interlocutores sociales y las inspectorías del trabajo o los gobiernos. Finalmente, hay muchos ejemplos de países industrializados ricos que han utilizado tales contribuciones para ejercer mayor influencia política en otros países. El imperialismo moderno utiliza dinero, no armas.

La responsabilidad de los sindicatos de los países industrializados debería consistir en ejercer presión sobre los gobiernos y sobre los organismos internacionales pertinentes a fin de que éstos asignen los fondos necesarios. También deberían aportar a tales proyectos tiempo y mano de obra, especialmente prestando asistencia y compartiendo experiencias con los sindicatos de los países receptores.

*Las tareas asignadas a los inspectores del trabajo y la importancia relativa que se da a esas tareas varían de un país a otro. ¿Tiene alguna opinión sobre el orden correcto de las prioridades de la inspección del trabajo? Por ejemplo, ¿deberían ser la seguridad y salud en el trabajo la principal preocupación?*

Considero que la seguridad y salud profesionales deberían ser la principal priori-

dad de los inspectores del trabajo en todos los países. Eso significa que deberían garantizar la existencia y aplicación de una adecuada legislación sobre seguridad y salud en el trabajo, además de brindar información y orientación a los interlocutores sociales sobre esas cuestiones.

*Actualmente, una de las principales preocupaciones sindicales es combatir la «carrera hacia abajo» que está teniendo lugar en el mundo en lo referente a remuneración y condiciones de trabajo. ¿Tiene la inspección del trabajo algún papel que desempeñar en este ámbito?*

La «carrera hacia abajo» que tiene lugar en el mundo constituye una grave amenaza para la seguridad y salud de los trabajadores de los países industrializados y de los países en desarrollo. También obstaculiza e incluso puede impedir que en los países en desarrollo tenga lugar el tan necesario mejoramiento de las normas relativas a seguridad y salud profesionales. La meta sindical es que la globalización no arruine las normas sobre seguridad y salud en el trabajo ni evite otras mejoras en los países industrializados, sino que contribuya a elevar las normas en los países en desarrollo a fin de que éstos lleguen al mismo nivel de los países industrializados. Los inspectores del trabajo deben continuar basando su labor en las normas elevadas predominantes antes de «la carrera hacia abajo», pero también señalar claramente cualquier efecto negativo sobre la seguridad y salud en el trabajo que pueda surgir debido a esa carrera.

*En algunos países los inspectores del trabajo son objeto de violencia cada vez con mayor frecuencia, violencia que va hasta el asesinato. ¿Qué puede hacerse para contrarrestar esa tendencia?*

Terminar con esa deplorable violencia contra los inspectores del trabajo es, primero y principal, responsabilidad de los gobiernos. Como sindicatos, tenemos que protestar por tal violencia y ejercer presión sobre nuestros gobiernos y políticos a fin de velar por la seguridad y la salud de los inspec-

tores del trabajo. Además, debemos contribuir a que en todos los ámbitos, especialmente en las empresas, se comprenda mejor la necesidad de respetar a los trabajadores y el papel de los inspectores del trabajo.

*¿Son adecuadas las normas de la OIT sobre la inspección del trabajo? ¿Qué podría hacerse, desde un punto de vista sindical, para reforzar su contenido y aplicación?*

Es obvio que las normas de la OIT también podrían mejorarse, pero el principal problema que hay en todo el mundo no es la insuficiencia de normas de la OIT, sino la falta de recursos disponibles en los niveles nacionales para los inspectores del trabajo.

*Se ha sugerido que la inspección del trabajo podría privatizarse o subcontratarse. ¿Qué piensa al respecto?*

Excluyo en forma absoluta esta posibilidad. Privatizar o subcontratar la inspección del trabajo sería un error imperdonable, en realidad, un desastre. Los trabajadores y los sindicatos necesitan que haya sistemas de inspección del trabajo fuertes, independientes y competentes cuyo personal esté compuesto por empleados públicos, con una ética de servicio público, personal de quien se pueda tener la seguridad de que no refleja intereses privados en los resultados de las inspecciones. No se pueden llevar a cabo inspecciones del trabajo efectivas dentro de un sistema que dependa de las rentas de las inspecciones. La labor de los inspectores debe basarse exclusivamente en los términos y prioridades acordados públicamente, tomando en cuenta dónde se necesita más su atención a fin de proteger la seguridad y salud de los trabajadores.

## Nota

<sup>1</sup> La agrupación Global Unions está compuesta por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Comisión Sindical Consultiva (CSC) ante la OCDE y las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), que representan a sus respectivos sectores en el ámbito sindical internacional.

# La inspección del trabajo y la economía informal

*La intención de este artículo es describir desde el punto de vista de la práctica la actuación de la inspección del trabajo en el ámbito de la economía informal. A tal efecto, se tomará como punto de partida el concepto de inspección del trabajo y el conjunto de normas cuya vigilancia le está encomendada. En segundo lugar, se explicará la noción de economía informal, las diferentes situaciones en que se encuentran las empresas y los trabajadores de la economía informal y su relación con las normas laborales. A continuación se analizará el ejercicio de las funciones de la inspección del trabajo ante diferentes situaciones de informalidad laboral. Finalmente, a modo de conclusión, se describirán los problemas que presenta la economía informal para la inspección del trabajo y las tendencias observadas.*

---

**José Luis Daza**

Especialista en administración del trabajo  
Departamento de Diálogo Social,  
Legislación y Administración del Trabajo  
OIT

---

La inspección del trabajo es una institución que tiene por misión vigilar el cumplimiento de las normas laborales. Las funciones de inspección del trabajo se insertan en la administración del trabajo, se identifican habitualmente con servicios específicos de los ministerios de trabajo y se personifican en los inspectores del trabajo. La actividad de la inspección del trabajo se ejerce sobre las empresas, entendiéndose como tales a las unidades económicas en que se dan relaciones de trabajo, esto es, donde una persona física o jurídica emplea a otras.

## La inspección del trabajo y las normas laborales

La normativa laboral es amplia y compleja, pues suele estar comprendida en distintos textos jurídicos de diverso contenido, y las funciones de vigilancia de esas normas pueden estar asignadas a un único órgano administrativo o repartidas en distintos órganos del ministerio de trabajo,

pero en algunos casos están repartidas en varios ministerios y agencias especializadas de la administración pública. Estas circunstancias nos conducen a considerar la normativa laboral como un conjunto de normas muy amplias y a examinar la inspección del trabajo como una función y un sistema administrativo y no como un simple órgano de la administración.

La diversidad y dispersión de las normas laborales hace difícil conocerlas en toda su amplitud, ya que consideradas desde un punto de vista amplio comprenden la relación de trabajo, salarios, condiciones de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, seguridad social, empleo y formación profesional. Teniendo en cuenta que cada país organiza a su manera la administración pública, tampoco es fácil a veces hacerse una idea precisa de qué es la inspección del trabajo, qué organismos la componen, cuáles son sus funciones precisas, cuál es su ámbito de actuación, hasta dónde se extienden sus competencias y cuáles son sus poderes.



## Las empresas y los trabajadores de la economía informal

El término «economía informal» es de uso extendido en todos los países, pero en algunos su introducción ha sido muy reciente y no en todos coinciden sus acepciones. Por otro lado, su uso en distintas lenguas puede tener también connotaciones o matices distintos. Ante la pregunta de qué es el sector informal y quiénes son los trabajadores informales, se suelen encontrar respuestas descriptivas de situaciones particulares, amalgamas confusas de situaciones que no siempre tienen características comunes y pocas definiciones.

La Conferencia Internacional del Trabajo señaló en 2002 que «no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente sobre el término 'economía informal', pero se puede decir que éste hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por los sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir, que si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple» (Resolución de la CIT de 2002. Conclusiones, párrafo 3).

Este concepto de economía informal recoge dos situaciones absolutamente distintas:

- En el primer caso, la informalidad viene dada por falta de un referente formal: no hay norma laboral aplicable, luego no hay ni obligaciones que cumplir ni derechos a satisfacer o reclamar.
- En el segundo caso, la informalidad viene dada por no conformarse a un referente legal: hay normas laborales aplicables, pero se incumplen total o parcialmente. No se cumple con las obligaciones o no se reconocen derechos.

Aunque las consecuencias para los trabajadores que se encuentran en ambas situaciones pueden ser equivalentes, su origen también es distinto. En el primer caso, cuando no hay norma aplicable a una situación, la causa está en la falta de previsión legal para esa situación o por exclusión legal expresa. En esta situación se podría hablar realmente de informalidad. La causa que conduce a la segunda situación, el incumplimiento, puede ser la ignorancia, porque no se conozca la mera existencia o el contenido de las normas. Pero puede ser la voluntad de las personas, una conducta deliberada de no cumplir con las normas para eludir costos, sin descartar como reconocía la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 que a veces «la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos». En esta situación se habla en muchos países de ilegalidad.

También hay situaciones que están insuficientemente contempladas por sistemas formales, por ejemplo, donde hay regulación sobre condiciones de trabajo, pero no de seguridad social. Esta situación suele estar causada por el escaso desarrollo de las instituciones de seguridad social y asociada habitualmente a la presunción o evidencia de falta de capacidad contributiva de los sujetos obligados, o de los sujetos objeto de protección. También aquí se podría hablar propiamente de informalidad, al igual que la inversa, donde un colectivo de empresas o trabajadores puede estar incluido en un sistema de seguridad social obligatorio y excluido de la reglamentación sobre condiciones de trabajo.

No todas las formalidades que se ven obligadas a seguir las empresas son de orden laboral y no todos los derechos que reclaman los trabajadores de la economía informal se refieren a derechos laborales o a elementos de protección social. Si las obligaciones se imponen por las leyes y el cumplir con las obligaciones es la esencia de la formalidad, la informalidad sólo puede aparecer de modo negativo, esto es, como no ser o no hacer. Para llegar a un concepto operativo de «informalidad laboral», en el sentido de que sirva como

referencia para la actuación de la administración nacional del trabajo, hay que tener en cuenta el conjunto de las normas laborales de cada país e identificar perfectamente qué tipo de empresas y trabajadores están incluidos o excluidos de su ámbito de aplicación. Aun cuando ilegalidad es opuesta a legalidad y formalidad puede ser sinónimo de legalidad, no siempre ilegalidad puede considerarse equivalente a informalidad.

La diferencia entre informalidad e ilegalidad tiene muchos matices nacionales. El lenguaje es importante y a veces denota la distinta percepción de un fenómeno similar por dos sociedades diferentes. Así, por ejemplo, en los países en desarrollo suele decirse que en el sector informal «no se aplica» la legislación laboral, mientras que en los países desarrollados es más frecuente decir que «no se cumple». En aquellos contextos donde la mayoría de la población vive en marcos tradicionales, en los que las reglas sociales no corresponden con las reglas legales, que son simplemente ignoradas, no suele darse el calificativo de ilegales a las actividades o unidades productivas informales. Al mismo tiempo, en países más desarrollados, actividades que en términos jurídicos son consideradas ilegales por no cumplir determinados requisitos legales o por contravenir alguna norma pueden ser llamadas vulgarmente informales. Los términos que se manejan sobre la economía informal no son siempre los mismos, pero en Europa, cuando se trata del trabajo o del empleo, encontramos frecuentemente las denominaciones de economía no declarada, trabajo sumergido, trabajo clandestino y trabajo no declarado. El término más utilizado para efectos laborales, al menos oficialmente en los documentos de la Unión Europea, es el de trabajo no declarado.

Una de las características principales de las actividades informales en los países desarrollados es su ocultación o clandestinidad. Ocultación cuyo efecto más destacado es la falta de inscripción y pago de las cotizaciones a la seguridad social. A veces las situaciones pasan desapercibidas, siendo invisibles los sujetos afecta-

dos, como en el caso de las empresas que tienen a la mayoría de los trabajadores en situación regular, pero tienen también algunos trabajadores sin declarar o camuflados bajo la apariencia de ser independientes o de pertenecer a otra empresa.

## La inspección del trabajo y la informalidad laboral

### *Actividades en las que en la práctica no se aplican o no se cumplen las leyes*

Sin volver a entrar en el concepto de trabajo no declarado, y teniendo en cuenta el distinto grado de cumplimiento de las normas en cada país, las situaciones en las que se incumplen con mucha frecuencia las normas laborales y de seguridad social se producen en el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, el trabajo rural y en las micro y pequeñas empresas.

**Trabajo doméstico (empleados de hogar).** En este caso, reconocido en todo el mundo como problemático, en el que la presencia femenina es sin lugar a dudas mayoritaria, nos encontramos con unos pocos países donde no existe un marco regulatorio y otros muchos donde existe una regulación laboral especial y un régimen de seguridad social aplicable a los empleados de hogar. La regulación laboral especial implica numerosas excepciones a la legislación general, en materia de salario (posibilidad de computar la alimentación y habitación como parte del salario), de jornada y descansos (horarios de presencia obligatoria, tiempo a disposición, salidas limitadas, cómputo de trabajo nocturno, etc.) y de terminación de la relación laboral (causas amplias e indemnizaciones menores). Los regímenes de seguridad social aplicables suelen tener unas bases de cotización reducidas y menor cobertura de contingencias. La inspección del trabajo ejerce un control limitado, no se hacen declaraciones de establecimiento, por no tener el empleo al servicio de una familia la consideración de actividad empresarial y la fiscalización es difícil, pues los servicios de inspección no suelen tener el poder

legal de entrar en los domicilios privados para efectuar comprobaciones.

**Trabajo a domicilio.** En la mayoría de los países tiene una regulación equivalente a la de cualquier otra relación laboral, salvo en lo que se refiere al tiempo de trabajo y los descansos, ya que no son controlables por el empleador. Por lo que se refiere a la remuneración, es muy frecuente el salario por pieza y se pueden dar casos de pagos por debajo de salario mínimo vigente. También suelen ser aplicables los regímenes generales de seguridad social.

Para la inspección del trabajo es difícil controlar el trabajo a domicilio, ya que en muchos casos se trata de actividades ocultas no declaradas por los empleadores, a veces en connivencia con los trabajadores para eludir cotizaciones e impuestos o encubiertas como contratas o subcontratas. En muchos casos se registra a un solo empleado y trabaja toda la familia, incluso los niños. Los inspectores pueden carecer de autoridad para entrar en el taller situado en un domicilio particular y tienen muy difícil la labor de supervisión, salvo cuando acceden a los listados o contabilidad de las empresas que contratan trabajo a domicilio.

**Trabajo rural.** La normativa general o especial es de difícil aplicación en el trabajo rural. Por un lado, en muchos países en el medio rural puede haber un desconocimiento generalizado de la existencia de normas aplicables o del contenido de dichas normas. A ello contribuye que en muchas zonas del planeta los mayores índices de analfabetismo se dan entre la población rural o se utilizan lenguas distintas de la lengua oficial, en la que están escritas las normas jurídicas. Además, las costumbres ancestrales tienen más fuerza que la legislación. Por otro lado, en el trabajo agrícola hay mucha estacionalidad y temporalidad, lo que lleva a no cumplir con trámites de registro y documentación dominados por procedimientos complejos, largos y hasta costosos que, no hay que olvidar, conducen a la obligación de deducir impuestos y cotizaciones. La seguridad social no siempre tiene desarrollado el sistema de salud con capacidad para prestar asistencia en deter-

minadas regiones, así que los trabajadores no sienten un interés especial por contribuir a un sistema que no ofrece servicios inmediatos o accesibles. Por último, el Estado tampoco suele tener un despliegue administrativo laboral capaz de informar, asistir e inspeccionar en las explotaciones agrícolas, por lo que no se hacen respetar las normas laborales, la reglamentación de seguridad y salud en el trabajo es ignorada y no se detecta la falta de registro de los trabajadores. Es más, se estima que en el sector agrícola es frecuente la utilización de mano de obra infantil.

**Las micro y pequeñas empresas.** En las micro y pequeñas empresas es donde mayor índice de incumplimiento laboral se encuentra en todos los países, a tenor de los informes de las autoridades responsables de la inspección del trabajo. Los incumplimientos empiezan por la falta de declaración o de permisos del establecimiento de la empresa, la falta de documentación obligatoria sobre las relaciones de trabajo y la falta de declaración de los trabajadores a la seguridad social. De incumplimientos formales se pasa a incumplimientos sustanciales, pues no se reconocen derechos de los trabajadores, como el salario mínimo, no se cumplen los reglamentos de seguridad y no se hacen cotizaciones sociales. Los inspectores del trabajo encuentran como primer problema el detectar, localizar e identificar a los titulares de las empresas, seguido de la dificultad para establecer y probar la naturaleza de los contratos o relaciones de los trabajadores. Después viene la comprobación de las condiciones de trabajo y el cumplimiento de las obligaciones del empleador, como el pago efectivo de los salarios mínimos. Cuando un solo servicio de inspección está a cargo de la supervisión de la normativa laboral en su conjunto y dispone de medios, la tarea se simplifica, pero es larga y depende bastante de la colaboración de las autoridades locales y de las denuncias de las irregularidades. Cuando los servicios de inspección son varios, la tarea se hace más difícil y compleja, pues hay que coordinar y movilizar a distintos agentes, aplicando normas y procedimientos distintos

y a través de planes de trabajo cuyas prioridades no siempre coinciden.

### ***Actividades de personas o empresas que no están reguladas por las leyes laborales***

Hay una serie de situaciones que suelen estar fuera del ámbito de aplicación de las leyes laborales en casi todos los países, como son el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar. No obstante, en la mayoría de los países el trabajo por cuenta propia está sujeto a algún tipo de declaración y en los países desarrollados, además, está obligatoriamente incluido en el sistema de seguridad social. Las obligaciones de declaración y cotización recaen sobre el propio trabajador independiente, quién también puede estar obligado a cumplir los reglamentos de seguridad respecto de su propio trabajo. Los trabajadores familiares se suelen equiparar a los trabajadores por cuenta propia, por lo que si unos no tienen regulación, los otros, vinculados a los primeros, tampoco.

En algunos países en desarrollo también están fuera de la regulación el trabajo ocasional y las micro o pequeñas empresas de un número de trabajadores que oscila entre 5 y 10, llegando en pocos casos hasta 20. El tema de los trabajadores ocasionales es más complejo, pues puede suponer un espacio de informalidad en medio de relaciones formales. En algunos casos esta ocasionalidad se admite de forma tan amplia que su duración sería equivalente a la de trabajadores temporales, en unos casos, o a la de trabajadores de temporada, en otros. En ambos casos, los trabajadores ocasionales pueden coexistir en la misma empresa con trabajadores fijos y formales, éstos con derechos plenos y aquellos sin más derecho que el salario y, en el mejor de los casos, con alguna cobertura respecto del riesgo de accidente de trabajo.

En el caso de las micro o pequeñas empresas de un número determinado máximo de trabajadores nos encontramos con relaciones laborales para las que la ley laboral exime de obligaciones al empleador, situa-

ción que se da sobre todo en países de Asia y África oriental. Podemos encontrar tres variantes comunes: la primera, micro y pequeñas empresas sin ninguna regulación laboral aplicable; la segunda, con aplicación de normas sobre condiciones laborales, a veces limitadas al salario y jornada, sin aplicación de normas de seguridad en el trabajo y sin obligaciones en materia de seguridad social, y la tercera, exclusión sólo de las normas de seguridad social.

Donde no hay obligaciones que exigir a un sujeto responsable, la inspección del trabajo apenas tiene campo de actuación. Así, por ejemplo, un inspector del trabajo no podrá inspeccionar las micro y pequeñas empresas excluidas del ámbito de aplicación de las normas laborales y no podrá exigir que se pongan determinadas medidas de seguridad en un proceso productivo o que se entregue a los trabajadores un recibo de salarios. Tampoco podrá obligar a la empresa a inscribir a los trabajadores en un régimen de seguridad social. Las posibles reclamaciones de los trabajadores de las empresas o relaciones excluidas sólo podrán ejercerse según lo establecido por la legislación civil o penal.

En los espacios de informalidad pura, la administración laboral suele abstenerse de cualquier iniciativa o puede ejercer, en el mejor de los casos, una labor informativa encaminada a la prevención de riesgos o una labor promotora de sistemas de previsión voluntaria.

### **Problemas que presenta la economía informal para la inspección del trabajo y tendencias observadas**

El primer problema que se plantea es el conocimiento de las normas y su aplicación a distintos tipos de empresas y de trabajadores. Los inspectores deben conocer exhaustivamente la normativa laboral cuya vigilancia les ha sido encomendada y sobre qué empresas y relaciones de trabajo se aplica. En la actualidad los inspectores del trabajo actúan sobre empresas de muy distinta naturaleza, en sistemas productivos complejos, donde la subcontratación y

la intermediación laboral están muy extendidas, donde existe una gran diversidad de tipos de contratos. La solución radica, por un lado, en la buena selección y en la formación de los inspectores y, por otro, en los medios de la administración dedicados al manejo de información sobre las empresas, para lo cual es necesario disponer de registros y operar bases de datos propias o compartidas con otros entes de la administración pública.

El segundo problema gira en torno a la decisión de intervenir en los casos de incumplimiento de las normas, en los lugares, sectores y empresas en los que existen suficientes indicios de incumplimiento o se producen denuncias. En algunos países no se han tomado las decisiones adecuadas y la permisividad administrativa ha contribuido al crecimiento de la informalidad. La solución depende de decisiones gubernamentales al más alto nivel, apoyadas por los interlocutores sociales y debe definirse por la dirección del sistema de inspección a través de instrucciones claras para los inspectores. Las instrucciones deben establecer los criterios sobre dónde dirigir las inspecciones en función de los recursos disponibles, estableciendo prioridades que integren la atención de las denuncias que se refieren a la falta de registro de las empresas y de declaración de los trabajadores. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las irregularidades se producen en las micro y pequeñas empresas, en muchos países las actuaciones de la inspección se dirigen preferentemente a estas empresas en los sectores de alta movilidad y temporalidad como construcción, hostelería y confección textil, así como al transporte y comercio de todo tipo. En muchos casos se trata simplemente de combinar las visitas programadas con las reactivas para cubrir el mayor espacio posible.

El tercer problema se centra en las propias dificultades de las visitas de inspección, entre las que se encuentran, por ejemplo, la localización de empresas que operan de modo oculto, la identificación de sus titulares, la identificación de los trabajadores no declarados, los medios de comprobación del tiempo que llevan trabajado,

el cálculo de los ingresos devengados y de las cotizaciones de seguridad social debidas, la prueba de los posibles fraudes a las prestaciones sociales que concurren en algunos casos e incluso la connivencia entre empleadores y trabajadores. En muchos casos las empresas tienen a unos trabajadores en situación regular y a otros no declarados. A veces los trabajadores no declarados están en empresas contratistas y subcontratistas, por lo que hay que establecer una cadena de responsabilidades. También pueden encontrarse con trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo o con niños cuya edad hay que verificar. Cuando los inspectores disponen de listados de trabajadores por empresa, a través de las bases de datos de la seguridad social, la difícil tarea de comprobar las irregularidades se hace más sencilla.

Un cuarto problema, bastante polémico, lo constituyen los métodos a utilizar para regularizar las situaciones de incumplimiento constatadas y resarcir los perjuicios, produciendo al mismo tiempo un efecto disuasorio, pero sin poner en peligro el empleo de los trabajadores y la subsistencia de las empresas. El trabajo no declarado puede causar daños a otras empresas, por competencia desleal, al eludir costos, y es evidente que puede causar daños a los trabajadores, perjudicándoles económicamente de manera directa y en sus futuras prestaciones de seguridad social por falta de cotización. Ante el dilema del uso de la advertencia o la sanción, en bastantes países se ha optado por someter a las empresas infractoras a procedimientos de reclamación inmediata de salarios y cotizaciones debidas, acompañados de medidas sancionadoras. Las sanciones se aplican en muchos casos en función del número de trabajadores afectados y del tamaño de la empresa.

En algunos países, la conciencia de la importancia o del aumento del trabajo ilegal en la economía informal ha dado lugar a la creación de estructuras administrativas, sistemas de coordinación interadministrativa, programas o iniciativas dirigidas a combatir la ilegalidad en el trabajo en sus distintas formas. Así, por ejemplo,

en Francia se constituyó en 1997 un dispositivo interministerial para la lucha contra el trabajo ilegal que agrupa en un comité a varios organismos, tiene una comisión nacional, comisiones departamentales y comités operativos. En Italia, con la misma orientación, se creó en el Ministerio de Trabajo un Plan para hacer emerger el trabajo irregular. En la Argentina, donde se han sucedido distintos programas de regularización del trabajo no registrado, en las más de 90.000 empresas inspeccionadas en el año 2005 se detectó un 29 por ciento de trabajadores no registrados. En los Estados Unidos de América, durante muchos años la administración del trabajo federal o de los distintos Estados ha llevado adelante programas y campañas contra las empresas explotadoras, con la intención de garantizar el respeto de las normas sobre las condiciones de trabajo, tales como salarios mínimos y empleo de menores. Algunos sectores, como la industria textil de confección, fueron objeto de campañas de vigilancia debido a la constatación de una abundante mano de obra de inmigrantes clandestinos y de la falta de respeto a las condiciones de trabajo. Como los talleres se integraban en complejas cadenas de subcontratación, se buscó la manera de resolver el problema responsabilizando a los contratistas principales y distribuidores del producto. En varios países europeos en los que una parte importante del trabajo no declarado por las empresas se llevaba a cabo por trabajadores emigran-

tes clandestinos se han organizado campañas de regularización en las que durante un período determinado se estimulaba la declaración de la relación laboral sin sancionar a los empleadores, como en España, donde en 2005 se llegó a registrar en el sistema de seguridad social a más de medio millón de trabajadores extranjeros por este procedimiento.

Un problema de orden distinto es el de las medidas a tomar para promover condiciones de trabajo decentes para los trabajadores de las empresas que no están obligadas a cumplir determinadas normas de trabajo por estar excluidas de su ámbito de aplicación, para los trabajadores cuya relación de trabajo tampoco cuenta con regulación y para los trabajadores independientes. En estos supuestos la inspección del trabajo carece de mandato para actuar, pues su ámbito de influencia está limitado a las empresas sujetas por ley a la normativa laboral. Nos encontramos ante la posibilidad de actividades puramente promocionales en las que no hay ninguna posibilidad de obligar, que pueden ser realizadas por otros servicios de la administración laboral con carácter de recomendación, pero que no tiene que implicar forzosamente a la inspección del trabajo. Los inspectores deberán centrar sus actividades en las empresas en las que tienen competencias y sobre las normas cuya vigilancia les ha sido encomendada, para intentar alcanzar el grado de eficacia y eficiencia que se espera de ellos.

## Austeridad en la inspección del trabajo

*En lo que se refiere a la inspección del trabajo, el desafío no consiste tanto en la ratificación oficial de los convenios de la OIT, aun cuando ésta es por cierto necesaria. Tampoco consiste realmente en la falta de adecuación de las leyes a los convenios relativos a la inspección del trabajo. La brecha existente entre las necesidades de los trabajadores y los medios disponibles muestra que hay que enfrentar esta tarea de titanes sobre todo en el nivel de la aplicación concreta en la práctica. La voluntad política es la que determinará si las opciones y las prioridades definidas por los trabajadores se ponen o no en práctica.*

---

Isabelle Hoferlin

Directora del Departamento de Derechos Humanos y Normas Internacionales del Trabajo de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT)

---

El 10 de mayo de 1944 la Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia, adoptaba una Declaración afirmando que «el trabajo no es una mercancía» y que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos». Tres años después, conforme a esto, se adoptaba el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), al que le siguió, a finales de los años sesenta, el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

Desde que se adoptara el Convenio núm. 81 ha transcurrido casi un siglo. Se ha previsto realizar en 2006 un nuevo estudio general sobre esta cuestión, situación que la CMT acoge con mucho interés dados los enormes desafíos que giran en torno a la inspección del trabajo<sup>1</sup>.

Los gobiernos rara vez presentan a la OIT informes anuales sobre la inspección del trabajo. En consecuencia, el presente artículo no está basado en ellos sino que se inspira esencialmente en las opiniones que la CMT recopiló entre diversas organizaciones de trabajadores afiliadas, ya sea a través de contactos directos, seminarios de formación, encuestas o misiones en el terreno y campañas sobre las normas laborales. Se incluyen asimismo informaciones aparecidas en distintas publicaciones.

### Austeridad en la inspección del trabajo

En su estudio relativo a «la reforma del mercado laboral»<sup>2</sup>, la CMT subrayaba que los ministerios de trabajo con frecuencia son los más pobres de todos los ministerios y carecen de los recursos humanos, materiales y de infraestructura necesarios para su labor. Las restricciones presupuestarias, más acentuadas en los países endeudados debido a las imposiciones vinculadas con el ajuste estructural, repercuten claramente en el funcionamiento de esos ministerios, haciéndose más recortes en los ministerios del ámbito social y, entre ellos, los del empleo.

La lectura del último informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones<sup>3</sup> corrobora esta afirmación. En la mayoría de los comentarios saltan a la vista esos problemas. En efecto, se observa que las políticas de austeridad presupuestaria perjudicaron mucho los servicios de inspección del trabajo, impidiendo que haya servicios de inspección del trabajo modernos y dotados de la infraestructura y los medios necesarios para efectuar una labor de calidad. Algunos de los problemas que se observan en la mayoría de los países son: locales vetustos, equipados con tecnologías obsoletas

o inclusive sin el equipamiento necesario, carencia de vehículos para los desplazamientos, problemas de reembolso de los gastos de las visitas de inspección, mala remuneración, falta de sistematización y de digitalización de los datos relativos a los accidentes de trabajo u otras cuestiones. Tal contexto está lejos de favorecer la prevención de los riesgos.

Diversos gobiernos señalan incluso en sus informes o durante contactos con las organizaciones de trabajadores que el problema financiero llega a tal punto que las inspectorías del trabajo ni siquiera disponen de diez vehículos para todo el territorio. Además, numerosos trabajadores de distintos sectores de actividad entrevistados han afirmado que nunca presenciaron una inspección del trabajo y que, cuando así fue, rara vez fueron consultados<sup>4</sup>.

Por otra parte, debido a la falta de medios, en todo el mundo disminuye de año en año la cantidad y frecuencia de las inspecciones, mientras que siguen aumentando los accidentes de trabajo – inclusive los fatales<sup>5</sup> o los que dan origen a alguna discapacidad permanente – y otros problemas de todo tipo.

En casi todos los países del mundo la cantidad de inspectores es claramente insuficiente y la edad promedio de los mismos se sitúa cerca de los 60 años. Cuando llegan a la edad de jubilarse, no se los reemplaza. Rara vez se concretan las contrataciones que prometen los ministros. Se está produciendo un verdadero vaciamiento de esos servicios.

Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DEL P), concebidos dentro del marco de una política de desarrollo, deberían reconocer el papel fundamental del trabajo decente y, en consecuencia, lo esencial de la inspección del trabajo. ¿Pero en cuántos DEL P se hace referencia a la misma? En los países endeudados, incluidos los países pobres muy endeudados (PPME), hay restricciones económicas que ponen seriamente en peligro la buena aplicación de los principios y derechos garantizados en los Convenios núms. 81 y 129.

## La formación, un desafío para los inspectores

La conferencia de la OIT y la UE sobre la inspección del trabajo (Luxemburgo, del 9 al 11 de marzo de 2005) llegó a la conclusión de que «la globalización exige métodos globales más creadores y presiones para que se efectúen reformas económicas y sociales. Estas solamente podrán tener éxito si hay inspecciones del trabajo fuertes, competentes e independientes».

En efecto, la globalización plantea numerosos desafíos al mundo del trabajo: carreras competitivas, presiones de los mercados, ritmos intensivos de producción que adaptan la oferta a la demanda, utilización de nuevas tecnologías o productos, subcontratación o surgimiento de nuevas formas de relaciones laborales. Todos esos factores plantean nuevas realidades que únicamente pueden captar las personas muy competentes.

En la agricultura, por ejemplo, en los debates de los últimos años se puso mucho el acento en los riesgos para la salud humana implícitos en la utilización de plaguicidas. Durante misiones de investigación realizadas en ese ámbito se observó que el control y la verificación de esos riesgos a menudo son inexistentes. Cuando se los practica, los inspectores del trabajo no disponen del tiempo necesario para efectuar investigaciones minuciosas. Además, las inspectorías no tienen suficiente personal y éste no está suficientemente calificado o formado para mensurar esos riesgos y establecer científicamente el vínculo entre los problemas de salud que señalan los trabajadores y los riesgos derivados de la utilización de esos productos. Finalmente, cuando se ha demostrado el vínculo, las fuertes presiones que se ejercen sobre los inspectores corren el riesgo de acallar sus voces. Muchísimas veces se sigue haciendo caso omiso de las quejas de los trabajadores y se siguen utilizando los productos en las mismas condiciones. Muy a menudo, las consecuencias de ello son enfermedades graves o inclusive muertes.

Además, en lo referente a prevención y lucha contra el VIH/SIDA, ¿cuántos



inspectores del trabajo tienen una verdadera formación para controlar los riesgos de salud y seguridad en los hospitales o en los lugares de trabajo?

Al abordar esas cuestiones se reiteran las mismas situaciones. Estos últimos años las mujeres se incorporaron masivamente al mercado laboral pero las inspectorías del trabajo rara vez están dispuestas a hacer frente a ese fenómeno. Siguen siendo mayoritariamente masculinas y siguen sin prestar la debida atención a los riesgos específicos que corren las mujeres.

Por eso, en esta era en que la formación (principalmente, la educación permanente) está a la orden del día, se debe promover a ámbitos tan importantes como la inspección del trabajo, conservando un sesgo de género.

La tarea de los inspectores se complica cada vez más a medida que las condiciones de trabajo también se van haciendo más complejas. Por eso, únicamente equipos multidisciplinarios de expertos, con formación que los capacite para reconocer esas realidades complejas, pueden hacer frente a ese desafío. Pero, en ese nivel, los anhelos no coinciden con la realidad. La mayoría de los equipos de inspectores disponen de pocos recursos humanos, inclusive en los países industrializados, donde los sindicatos con frecuencia subrayan que no hay suficientes inspectores del trabajo. Resulta entonces más difícil responder a la exigencia de contar con equipos multidisciplinarios sólidos, compuestos por expertos que reciban regularmente una formación que les permita juzgar mejor las nuevas realidades del mundo laboral.

### La ética y la deontología bajo presión

La labor de los inspectores no siempre es fácil, sobre todo dentro del actual contexto, donde muchísimos prefieren los instrumentos o las prácticas flexibles y no obligatorias. Al igual que ocurre con el «derecho indicativo» (por oposición al derecho imperativo), hay quienes quisieran que la inspección no fuera vinculante, es decir, que no hubiera compromisos concretos de

las partes interesadas, que se concentrara en la negociación o en la mera notificación de los problemas, más que en el control o en el castigo de las infracciones.

Esas tendencias son opuestas a la deontología de la inspección del trabajo, de carácter imparcial y autorizada a inspeccionar y sancionar la falta de acatamiento de las normas. Las organizaciones de trabajadores quieren, en realidad, una inspección del trabajo que responda a estos criterios.

En la práctica, las quejas que nos llegan todavía ponen de relieve muchísimas veces que en las opciones que toman los funcionarios no prevalecen criterios de competencia o de imparcialidad.

En el ejercicio de sus funciones, los inspectores también tropiezan con grandes obstáculos. Casi nunca es fácil entrar en las zonas francas. Paradójicamente, los expertos que efectúan seguimientos de los códigos de conducta parecen tener menos dificultades para operar.

Existen asimismo dificultades relacionadas con el estricto respeto de los códigos deontológicos, siendo con mayor frecuencia víctimas de hostigamiento los inspectores que demuestran más celo en ese nivel, hostigamiento que puede ir hasta la destitución arbitraria o las amenazas de despido. Estos comentarios permiten subrayar la importancia de que los inspectores estén afiliados a sindicatos.

Además, el monto de las sanciones que estipula la ley, a menudo, es tan irrisorio que socava la labor que realizan los inspectores. Esas sanciones, casi nunca adaptadas a la inflación, no tienen fuerza disuasiva y permiten que los empleadores poco escrupulosos hagan caso omiso de los derechos de los trabajadores. Donde prevalece la impunidad, esos empleadores también eluden muy fácilmente el pago de las multas, por bajas que sean.

No podemos dejar de señalar que se ejercen muchas presiones sobre los inspectores. En algunos países, a fin de preservar la ética de esos servicios, se aplica el principio de tolerancia cero en los casos de corrupción.

Finalmente, la tarea de los inspectores del trabajo, esenciales en todo Estado de

derecho, exige cierta protección. En el Brasil, por ejemplo, en 1992, a raíz de un reclamo que hiciera la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), se reforzaron las inspectorías del trabajo a instancias de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Forzoso (CONATRAE). Esas iniciativas fueron acogidas con mucho entusiasmo y permitieron hacer progresos en la lucha contra el trabajo forzoso. No obstante, todavía queda bastante camino por recorrer. En el Brasil, en enero de 2004, tres inspectores y un chofer del Ministerio de Trabajo fueron asesinados cuando hacían un control en una explotación agrícola. Esos hechos nos recuerdan la importancia de la lucha contra la impunidad y de la protección de los inspectores en el ejercicio de sus funciones.

### **El eslabón faltante: el trabajo no asalariado**

En todos los países del mundo, el trabajo no asalariado representa un creciente porcentaje de la población activa. El gran desafío de la inspección del trabajo consiste en investigar y sacar a la luz los espacios donde no prevalece el trabajo decente y hacerlo en todos los intersticios de la sociedad donde se encuentren: en las formas de trabajo asalariado, pero también en las relaciones laborales más atípicas.

Es una tarea casi imposible. En efecto, en la economía informal las situaciones laborales suelen ser más complejas y, a menudo, poco acordes con los convenios de la OIT. Por ese motivo, los servicios de inspección y, ante todo, quienes toman las decisiones políticas, tienen que optar hoy por medidas que colmen el vacío de ese eslabón a menudo faltante. Probablemente ocurra lo mismo en las pequeñas y medianas empresas y entre los subcontratistas<sup>6</sup>. Esto es tanto más difícil de hacer puesto que las condiciones de trabajo, incluidos los horarios (trabajo nocturno, en días feriados o durante fines de semana), dificultan el control.

Las relaciones laborales del sector de la subcontratación también se hacen cada vez más difícil de captar porque corresponden al ámbito de la economía infor-

mal. Los empleadores que utilizan subcontratación consiguen así eludir las reglamentaciones y las sanciones.

La inspección del trabajo es fundamental para lograr trabajo decente, tanto en lo concerniente al control de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo como al seguimiento del conjunto de las condiciones de trabajo en el sector formal o en la economía informal, especialmente en las empresas donde no hay ninguna concertación estructurada.

### **Hacia la privatización de la inspección del trabajo**

Los años noventa se caracterizaron por el comienzo de diversas formas privadas de control de la inspección del trabajo. En abril de 2004<sup>7</sup> la CMT subrayaba que esos nuevos procedimientos ponen de relieve cuestiones esenciales.

«¿Desemboca ese control en una mejora de las condiciones de trabajo de una empresa? ¿Ayuda a reforzar la posición de los sindicatos independientes en su seno? ¿Contribuye al diálogo social? ¿A que se negocien convenios colectivos? ¿Se renueva con suficiente frecuencia como para garantizar una vigilancia constante? ¿Entran en contacto los auditores con los inspectores del trabajo del país en cuestión? ¿Se inscriben sus estrategias en un marco de durabilidad? Las respuestas a todos estos interrogantes está en suspenso. Además, ¿quién tiene el legítimo derecho de supervisar, de determinar los procedimientos de control y de otorgar certificados a las empresas?

Actualmente no hay ninguna regla sobre las auditorías de las empresas multinacionales que hayan o no adoptado códigos de conducta en el ámbito social. No se ha establecido ninguna norma al respecto. Cada empresa o instituto hace las cosas según los criterios de referencia que establecieron ellos mismos. El valor de dichos criterios varía enormemente. Únicamente algunas iniciativas que abarcan múltiples partes interesadas permitieron desarrollar un marco de referencia con distintos indicadores.

Están pendientes otras cuestiones sobre distintos aspectos vinculados al contenido de los controles:

- La falta de referencia a las normas de trabajo en los códigos de conducta y en los indicadores básicos que utilizan las empresas de auditoría permite que se abriguen serias dudas en cuanto a los fundamentos de su evaluación. Además, no existe una uniformidad de criterios para que, como principio básico, por lo menos se abarquen todos los convenios fundamentales de la OIT. Tampoco hay siempre transparencia.
- ¿Es fiable la metodología que se aplica? ¿Es transparente? ¿Responde realmente a los intereses de los trabajadores? ¿Se escuchó debidamente la voz de estos últimos y de sus organizaciones sindicales y se tradujo en el enfoque tomado y en los resultados?

Es de público conocimiento que las auditorías que llevan a cabo las grandes empresas se inclinan generalmente a favor de la patronal, dando una imagen falseada de la empresa. En dichas auditorías se pasan por alto problemas graves e importantes sobre salud y seguridad, libertad sindical, negociación colectiva, discriminación. Muchas veces dichas auditorías no ven siquiera – o no quieren ver – que las empresas violan las leyes salariales, que se falsifican las tarjetas horarias, etcétera. Los auditores recopilan información entre el personal ejecutivo de la empresa, rara vez entre los trabajadores. Cuando interrogan a estos últimos, muchas veces lo hacen en condiciones inadecuadas: en presencia de sus superiores jerárquicos y en los lugares de trabajo, lo que influye en las respuestas que les dan. Por temor a perder el empleo, los trabajadores dicen lo que el personal jerárquico desea escuchar o, por temor a las represalias, inclusive se niegan a hablar. A veces inclusive se les pide que no hablen sobre sus condiciones de trabajo.

Los informes que se presentan raramente reflejan entonces la realidad de lo que sucede, lo que se vive en la empresa. Por consiguiente, tienen graves consecuencias para los trabajadores.

## Una inspección local frente a relaciones de trabajo globalizadas

Las organizaciones sindicales y una creciente cantidad de ONG ponen en tela de juicio las prácticas anteriormente mencionadas. En primer lugar, porque paradójicamente esas formas privadas de inspección avanzan al tiempo que se debilitan los servicios públicos. Las formas privadas de inspección del trabajo terminan por sustituir a los servicios públicos. Además, las evaluaciones que se hacen dentro del marco de las auditorías privadas no son convincentes y aumenta progresivamente la cantidad de personas que ahora reclaman cada vez con mayor insistencia que sean organismos independientes de control los que verifiquen la verdadera puesta en práctica de los códigos o, mejor aún, que el control de las condiciones de trabajo esté realmente y de manera prioritaria dentro del ámbito de competencia de los sistemas nacionales de inspección del trabajo.

No obstante, ese anhelo se debe poner dentro de la perspectiva de los elementos que originaron el avance de las prácticas de control de índole privada. Uno de esos elementos tiene que ver con la falta de globalización de los servicios de inspección del trabajo, mientras que los sistemas de producción se han internacionalizado. Actualmente, en particular en Europa, se piensa en servicios integrados a escala regional. Se deben hacer progresos en las demás regiones del mundo y entre todas ellas.

## La inspección al servicio de los convenios de la OIT

El Convenio núm. 81 fue declarado prioritario por su papel esencial en el respeto de los demás convenios de la OIT, principalmente de los convenios fundamentales.

A pesar de que ha sido ratificado ampliamente (134 ratificaciones), en la práctica se ha podido observar que su aplicación sigue siendo problemática. Sin embargo, el vínculo entre este Convenio y la promoción de los demás es algo que cae por su propio peso.

En particular, es evidente su vínculo con los convenios fundamentales, es decir, la lucha contra el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la discriminación, los abusos de los derechos sindicales o los obstáculos a la negociación colectiva. En sus comentarios sobre los convenios fundamentales, los expertos de la OIT se pronunciaron al respecto en reiteradas ocasiones. En ciertos ámbitos y países son elocuentes y alentadores los resultados obtenidos gracias a un refuerzo de la inspección del trabajo.

## Conclusión

Como conclusión, señalaremos que los problemas de orden mundial exigen respuestas mundiales, basadas en las realidades locales de vida y de trabajo. No obstante, eso no basta. ¿O será necesario que se produzcan más catástrofes para actuar?

Se debe reflexionar profundamente sobre la inspección del trabajo y la discusión prevista dentro del marco del estudio general de la Comisión de Aplicación de Normas (junio de 2006) permitirá reforzar esta dinámica. Pero se requiere todavía más.

En la mayoría de los países se relega, margina o minimiza la inspección del trabajo, pilar del trabajo decente. Se deja de lado este elemento esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes de 2015. Reducir la desnutrición antes de ese año implica que haya servicios de salud eficientes que funcionen, con trabajadores que tengan condiciones dignas. Para garantizar la educación de los niños hay que tener docentes que trabajen en esas mismas condiciones. Y ese mismo razonamiento se puede aplicar a todos y cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El debate va más allá de un enfoque centrado en las necesidades esenciales. Los Convenios núms. 81 y 129 son esenciales para garantizar condiciones de vida y de trabajo cada vez más dignas y para permitir que el progreso mejore nuestra vida cotidiana, sea cual fuere el lugar donde vivimos y trabajamos.

La voluntad política es la que determinará si las opciones y las prioridades definidas por los trabajadores se ponen o no en práctica. Es también la consulta de las organizaciones de trabajadores sobre este tema la que permitirá avanzar. Porque los hechos están y los convenios también. En lo que se refiere a la inspección del trabajo, el desafío no consiste tanto en la ratificación oficial, aun cuando ésta es por cierto necesaria. Salvo algunas excepciones, tampoco consiste realmente en la falta de adecuación de las leyes a los convenios relativos a la inspección del trabajo. La brecha existente entre las necesidades de los trabajadores y los medios disponibles muestra que hay que enfrentar esta tarea de titanes sobre todo en el nivel de la aplicación concreta en la práctica.

## Notas

<sup>1</sup> OIT: *Inspección del trabajo*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, junio de 2006.

<sup>2</sup> Confederación Mundial del Trabajo. «Reforma del mercado de empleo». Bruselas. Noviembre de 2003.

<sup>3</sup> Oficina Internacional del Trabajo. «Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones», Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

<sup>4</sup> Los efectivos de la inspección técnica y médica disminuyen todos los años. Además, la cuarta parte de esos poco numerosos efectivos tienen más de 60 años. Confederación de Sindicatos Cristianos (CSC): «Inspección: ¡Bélgica, país en desarrollo!». 2004. *L'info*. núm. 18, 7 de mayo 2004, y núm. 45, 12 de noviembre de 2004.

<sup>5</sup> En el mundo se estima que cada 15 segundos se produce un deceso debido a un accidente de trabajo. La falta de control origina inevitablemente negligencias de parte de los empleadores.

<sup>6</sup> Hilbert, Gilbert: «Reunión de expertos en forestación». *Carrefour Agri*. Boletín de la Federación de la Agricultura CFTC, 2.º trimestre de 2005, núm. 140, páginas 14 y 15.

<sup>7</sup> Confederación Mundial del Trabajo. «La responsabilidad social de las empresas y los códigos de conducta: ¿Nuevas bazas o el mismo antiguo debate?», Bruselas, abril de 2004.

## La inspección del trabajo en Africa: hacia la promoción de los derechos laborales

*Se necesita crear una plataforma para que los responsables de salud y seguridad profesionales, los trabajadores y los interlocutores sociales intercambien experiencias sobre el papel de los servicios de inspección del trabajo. Esto ayudaría a crear un marco para políticas efectivas, pertinentes y provechosas para la mayoría, que impulsen un plan de acción hacia la puesta en práctica de todo el sistema integrado de inspección del trabajo y que haga que se discutan las cuestiones relativas a la inspección del trabajo y el desarrollo.*

---

**Sammy T. Nyambari**

Director ejecutivo  
Centro Regional Africano de  
Administración del Trabajo (ARLAC)  
Harare

---

La globalización de las economías del mundo está cambiando la manera en que trabajan las personas, los riesgos a los que hacen frente los trabajadores y las estrategias de intervención necesarias para protegerlos, además de crear un déficit en la búsqueda de trabajo decente. Si bien se contempla la globalización de distinta manera en función de la cultura, los lugares de trabajo y la categoría de los empleos de cada país, garantizar que sea benéfica para los trabajadores depende de la medida en que los países, organizaciones y personas encargadas de las inspecciones de trabajo y de empleo, salud y seguridad profesionales y, en realidad, de las condiciones generales de trabajo, puedan alcanzar un equilibrio entre intereses a menudo opuestos. Una de las mejores maneras de conquistar derechos sindicales en este ámbito mundial, incluyendo la prevención de los riesgos relativos a salud y seguridad profesionales, es a través de asociaciones entre gobiernos, empresarios y sindicatos.

Todos los años mueren millones de trabajadores a causa de accidentes y enfermedades profesionales. Otros están obligados a trabajar en malas condiciones, que no se ajustan a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ni a las normas fundamentales del trabajo. El sufrimiento en términos de vidas humanas es enorme y el costo económico pesa mucho en la competitividad de las empresas y en la productividad general de la mano de obra de muchas maneras. Se estima que las pérdidas anuales originadas por los días de ausentismo, interrupciones de la producción, formación y capacitación, gastos médicos y demás ascienden a más del 4 por ciento del producto nacional bruto de todos los países del mundo.

La OIT, con sus componentes tripartitos, está elaborando convenios y recomendaciones que aspiran a aplicar una política global. En su programa sobre trabajo decente, la OIT confía a la inspección del trabajo nuevos papeles y responsabilidades.

La idea consiste en brindar adecuadas condiciones de salud y seguridad a los trabajadores mejorando las condiciones de empleo y de trabajo y garantizando relaciones laborales decentes a través de un sistema integrado de inspección del trabajo. Esto comporta la integración de distintos ámbitos de la inspección, integración de las medidas de aplicación y asesoramiento e integración de las actividades de inspección basándose en el principio de «una empresa o lugar de trabajo, un inspector», creando así una relación estable entre el inspector, la empresa o lugar de trabajo y los trabajadores. En otras palabras, un centro que se ocupe de todos los aspectos de la inspección del trabajo con un enfoque holístico.

En muchos de los países en desarrollo, y especialmente en África, algunos empleadores no acatan cabalmente las normas laborales nacionales (según expresadas en la legislación y práctica nacionales) sobre diálogo social, relaciones laborales, empleo y normas de salud y seguridad profesionales, especialmente en los sectores no sindicalizados. Por ejemplo, la falta de acatamiento de los salarios mínimos oficiales, de los aportes a la seguridad social (cuando los hay), del pago de las horas extraordinarias, de la acción afirmativa para grupos vulnerables, de los derechos a tener representación sindical y el acoso sexual, entre otros, son factores que actúan contra la productividad de la mano de obra y de la empresa, repercutiendo negativamente en el crecimiento y el desarrollo económicos. La pandemia de VIH/SIDA y los elevados índices de desempleo y de pobreza exacerban el problema y complican las estrategias de intervención.

### Las dificultades de la inspección del trabajo en África

Las inspectorías del trabajo de África, al igual que en el resto del mundo, hacen frente a diversos desafíos que abarcan los ámbitos político, económico, social, cultural, administrativo y tecnológico. Sin embargo, esto varía de un país a otro y de-

pende mucho de las realidades socioeconómicas existentes. Estas se han visto agravadas más aún por la globalización y la transformación estructural, como así también por la reestructuración del sector público, que no solamente hizo que se redujera la cantidad de inspectores del trabajo sino también el presupuesto destinado a los mismos, con una correspondiente disminución de sus responsabilidades.

En la mayoría de los países africanos, las inspectorías del trabajo tienen un alcance y cobertura limitada (abarcan a menos del 10 por ciento de la fuerza laboral), están fragmentadas, son paralelas y, a menudo, no son gratuitas. También ocurre frecuentemente que están regidas por un marco político y legislativo fragmentado. En la mayoría de los casos, las inspecciones que se llevan a cabo en esas circunstancias son irregulares, carecen de coordinación y tienen un «elemento de vigilancia social» que provoca resultados contrarios a los deseados, como, por ejemplo, asesoramiento contradictorio e innecesaria competencia. En tal caso, las partes interesadas pueden dejar de confiar en el servicio de inspección del trabajo. En Uganda, además de su dualidad<sup>1</sup>, la inspección del trabajo está descentralizada y en manos de las autoridades locales, mientras que la inspección de fábricas<sup>2</sup> está centralizada, con lo que se crea una falta de armonía en lo relativo a una efectiva coordinación. Esto «contraviene», en cierta medida, el Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), pero escapa al alcance de este artículo. Los sistemas duales de inspección, sin la gratuidad de los mismos, no son ventajosos para los clientes (trabajadores y empleadores), sino que promueven la burocracia y originan confusión (documentos de trabajo de ARLAC, 1998, 2002, 2004). No obstante, se observa que en el caso de Etiopía, Kenya, Lesotho, Nigeria, República Unida de Tanzania, Uganda y otros países de la región se están revisando las legislaciones laborales (proceso que está en distintas etapas según el país) y se espera que, entre otras cosas, se corrijan algunas de las cuestiones relativas a la inspección del trabajo.

En el Sudán el Gobierno central ha delegado todos los servicios de inspección a los gobiernos regionales o estatales sin que el Ministerio de Trabajo tenga sobre ellos una responsabilidad central, como ocurre en cierta medida en Etiopía, aunque las circunstancias son diferentes. Cuando el gobierno central delega la autoridad de los servicios de inspección en los estados regionales o federales sin asumir la responsabilidad de la coordinación y armonización, las inspectorías tienden a ser más débiles. Las consecuencias de mantener estructuras paralelas de inspección del trabajo origina una utilización ineficiente de los escasos recursos humanos, utilización inferior a la óptima de las instalaciones (edificios, equipamiento de oficinas, transporte) y adjudicación ineficiente de los limitados y escasos recursos financieros. Por lo tanto, esta deficiencia socava la capacidad de las inspectorías del trabajo de promover la estrategia global de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo y sobre trabajo decente. También origina confusión, no solamente entre los trabajadores sino también entre los empleadores y las empresas, que no comprenden tal sistema fragmentado de inspección del trabajo.

En la mayoría de los países africanos las reformas de los servicios públicos redujeron la cantidad de inspectores del trabajo entre un 20 y un 40 por ciento durante el último decenio, a través de reducciones de personal, congelación de las contrataciones de nuevos inspectores y no cubriendo las vacantes que se producen por desgaste natural (deceso, jubilación, etcétera). Por ejemplo, como resultado de las reformas del sector público, la cantidad de inspectores generales de Kenia se redujo un 30 por ciento – de 175 a 124 –, mientras que los inspectores de seguridad y salud en el trabajo se redujeron en un 15 por ciento.

Por otra parte, debido a la precarización e informalización del mercado laboral (en la economía informal de la mayoría de los países africanos está actualmente más del 70 por ciento de la fuerza laboral), las responsabilidades de los inspectores aumentaron debido al surgimiento

de nuevas demandas de un entorno laboral que está cambiando. El VIH/SIDA, el trabajo infantil, la necesidad de responder a nuevos grupos de trabajadores vulnerables y a nuevos riesgos, especialmente en el caso de las personas que están en la economía informal rural o urbana, en la agricultura, construcción, minería, zonas francas de exportación (ZFE), industria de servicios y de seguridad y cadenas de suministros, por mencionar sólo algunos, son factores que exigen un enfoque holístico. No obstante, los problemas de las inspectorías del trabajo se deben considerar desafíos y éstos, a su vez, se deben considerar oportunidades para estipular metas de mejoramiento de la productividad y el rendimiento. La meta última debe ser llegar a tener inspectorías del trabajo con un valor agregado. Por lo tanto, hay una necesidad urgente de reorganizar la inspección del trabajo en un sistema integrado y bien coordinado bajo una autoridad central<sup>3</sup> que garantice que en cada país se apliquen políticas y procedimientos uniformes de inspección. Es indiscutible la necesidad de diálogo social con las organizaciones de trabajadores y de empleadores y con otros organismos pertinentes, por ejemplo, con las inspectorías del sector minero.

### **Gestión de cambio y mejoramiento del rendimiento de las inspecciones del trabajo**

Algunas personas sostienen que la mayoría de los problemas que enfrentan los servicios de inspección del trabajo de África son sobre todo de orden gerencial y que son menos los problemas vinculados con otros desafíos. Algunas personas consideran que las deficiencias en el nivel gerencial originan entre el 70 y el 80 por ciento de los problemas. Por lo tanto, es imperativo concentrar la atención en los sistemas de gestión de las inspectorías del trabajo a través de un proceso holístico de cambio.

Muchas veces los recursos (monetarios y humanos) que se adjudican a las inspecciones (por pequeños que sean) no parecen

utilizarse efectivamente para la labor principal de la inspección del trabajo. En ciertos casos, algunos de los recursos se gastan en servicios administrativos en lugar de destinarse a tareas operativas. Una de las opciones inmediatas para mejorar la productividad y competitividad de las inspectorías del trabajo radica en una eficaz movilización y utilización de los recursos, como así también en la efectiva organización y gestión de los sistemas de inspección del trabajo a través de calificaciones, conocimientos y actitudes de la dirección, reforzados con formación e inversiones en investigación y desarrollo.

A esto le pueden seguir iniciativas de integración, que pueden ir acompañadas de los demás procesos de cambio. Como consecuencia, la inspectoría del trabajo deberá ocuparse de cuestiones como seguridad técnica, salubridad profesional, organización del trabajo y control del acatamiento, junto con otras legislaciones y relaciones laborales de manera más integrada, lo que exige nuevas calificaciones y competencia. En este caso, se deberían concebir y aplicar nuevas estrategias de inspección que funcionen de manera conjunta. Los sistemas integrados de inspección del trabajo deberían poder promover políticas preventivas a través de un proceso donde se compartan los conocimientos, se brinde asesoramiento de expertos y se dirijan los esfuerzos donde más se necesiten. Para tener éxito, la cultura preventiva exige una total participación de los trabajadores y de sus organizaciones, al igual que de los empleadores y sus organizaciones.

Una serie de países de Africa, especialmente Sudáfrica y Lesotho, han dado pasos en esa dirección. En este caso, en la visita de rutina de los inspectores del trabajo se incluye la siguiente lista de labores de verificación del acatamiento de las normas, labores que puede realizar un único inspector que disponga, por supuesto, de las calificaciones, conocimientos y actitudes necesarias gracias a la formación y capacitación recibidas, como así también de las herramientas previas necesarias: protección de sus ingresos (por ejemplo,

salario mínimo, cuando corresponda), horas de trabajo y horas extraordinarias, vacaciones y períodos de descanso, licencia anual, de enfermedad, por motivos familiares; de maternidad o paternidad; indemnización por lesiones sufridas en el trabajo, con aportes a la seguridad social y registros de cuestiones relativas a seguros y accidentes o enfermedades, permisos de trabajo y prohibición del trabajo infantil, existencia de comités de seguridad o bienestar social y comité de trabajadores, encargado de seguridad, instalaciones de prevención social que incluyan provisiones sanitarias, equipo y ropa de protección personal, preparación para emergencias y servicios de primeros auxilios, botiquín de primeros auxilios, intervenciones en casos de VIH/SIDA y prácticas de los lugares de trabajo, historiales de jornales y salarios, mantenimiento general de los establecimientos, acatamiento de los convenios colectivos (cuando corresponda), relaciones laborales bipartitas que incluyan contratación e iniciativas de acción afirmativa, por ejemplo, para la aplicación de las exigencias en materia de género en un sentido holístico<sup>4</sup>. El acatamiento de los derechos sindicales y de las normas según lo indicado es el cometido principal de la inspección del trabajo, labor que debe llevar a cabo a través de un sistema eficiente y efectivo para la aplicación. Por lo tanto, los sindicatos tienen la responsabilidad de reclamar y ejercer presión para que se elaboren y promuevan sistemas que den respuesta a los problemas y que puedan proteger los derechos de los trabajadores, como así también abarcar una cultura preventiva en materia de salud y seguridad profesionales.

Los puntos que preceden, entre otros, se pueden incluir en una lista holística y centralizada para la inspección del trabajo, con el fin de darle un valor agregado a los recursos disponibles y aprovecharlos al máximo. Cuando un inspector no pueda ocuparse de una cuestión debido a la complejidad de la misma (por ejemplo, cuestiones inherentes a medicina del trabajo o cuestiones muy delicadas sobre las relaciones laborales), las deben remitir a



los especialistas (los que a menudo están en la sede central) para que les proporcionen el asesoramiento necesario y tomen las medidas correspondientes.

La planificación de los servicios de inspección se debe hacer tomando en cuenta las evoluciones actuales y las circunstancias imperantes en un determinado país. En la mayoría de los casos, la progresiva reducción de los recursos, las reformas de los servicios públicos que afectan también a las inspectorías del trabajo y la ausencia de las instituciones necesarias, marco legislativo, político, etc., afectan al rendimiento de las inspectorías. No obstante, cada país debe decidir qué opción es la mejor para promover los derechos en el trabajo.

Por lo tanto, es necesario (y también tiene sentido hacerlo desde el punto de vista económico y social)<sup>5</sup> que se reinventen las inspectorías del trabajo de la región, en realidad, que se las replantee en función de los nuevos desafíos a fin de darles un valor agregado que responda a los nuevos reclamos de un entorno laboral en constante cambio. Las inspectorías deben hacer una gestión efectiva y eficiente de los nuevos desafíos optimizando la obtención de recursos a través de una gestión efectiva del cambio que mejore su rendimiento y su competitividad y que brinde un valor agregado a las necesidades de su clientela.

En la mayoría de los casos todavía no se han instaurado sistemas de gestión vinculados con el rendimiento, por lo que se utilizan estructuras burocráticas y sistemas de gestión verticales y jerárquicos. En estas circunstancias, a los países les conviene sopesar las alternativas disponibles para salir de este atolladero burocrático, pero se debe tratar cada caso por separado. No obstante, los países podrían incorporar las opciones y sugerencias que dan un valor agregado en términos de acatamiento de los derechos sindicales y de las obligaciones generales de los trabajadores y de los empleadores en el nivel bipartito, aunque tomando en cuenta las distintas variables y circunstancias locales.

En primer lugar – y como opción de mediano o corto plazo – se debería pro-

curar integrar los servicios creando una «oficina central», como se hizo en Sudáfrica, Eritrea<sup>6</sup> y en cierta medida en otros países africanos, como Lesotho, que está avanzando en esa dirección. En segundo lugar, para tener éxito y como opción inmediata, las inspectorías del trabajo deberían invertir en estrategias efectivas y eficientes para el mejoramiento de su labor. En tercer lugar, se debería crear un juego de material sobre la gestión continua del cambio que comporte una hoja de ruta holística para evaluación y un marcador donde se indiquen puntuaciones a fin de que se actualice sistemáticamente la información de que dispone el sistema. Como se mencionara anteriormente, esto exige inversiones en investigación y desarrollo. No obstante, esas intervenciones deberían estar vinculadas a un giro hacia enfoques preventivos (cultura preventiva sobre salud y seguridad profesionales, por ejemplo) que origine una autoría y resultados provechosos para todos, holísticos, abiertos y pluralistas. Esto debe comprender, en las bases, estructuras de diálogo social, marcos y procesos, inclusive instituciones tripartitas pero, sobre todo, bipartitas.

### Lecciones de buenas prácticas de Sudáfrica y Kenya

Hay ejemplos de buenas prácticas de los que se puede aprender. En esta sección nos referiremos a dos prácticas de inspección del trabajo sacadas de Sudáfrica (servicios plenamente integrados) y Kenya (no integrados, pero una de las ramas de la inspectoría se reestructuró a través de un proceso de gestión de cambio realizado entre 1992 y 1994).

En Sudáfrica funciona un servicio centralizado y las decisiones ejecutivas se toman en los ámbitos provinciales y locales, donde los inspectores brindan servicios integrados sin que se espere de ellos que sean especialistas pero sí que tengan conocimientos sobre todas las condiciones generales de trabajo y sobre las cuestiones inherentes a salud y seguridad profesionales. Tras la integración de los servicios,

especialmente en los años 2002-2004 y gracias a una exitosa gestión del cambio, los resultados de la inspección del trabajo han aumentado un 100 por ciento utilizando la misma cantidad de recursos (monetarios y humanos). Esto se logró consolidando una cultura de prevención, defensa y cooperación con los interlocutores sociales y las partes interesadas, responsables de supervisar el acatamiento de las normas laborales nacionales e internacionales.

El proyecto de Inspección Tripartita de Trabajo de Kenya (KTLIP), basado en el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), se ocupó de las condiciones generales de trabajo, las relaciones laborales y la resolución de conflictos<sup>7</sup>, servicios de empleo y cuestiones básicas sobre salud, seguridad y bienestar profesionales. Durante el período del proyecto (1991-1993) y después del mismo (1994-2002), el rendimiento de la inspección del trabajo aumentó más del 500 por ciento. No obstante, su enfoque era limitado ya que solamente se ocupó de algunos elementos básicos sobre salud y seguridad profesionales, por ejemplo, condiciones sanitarias, equipamiento de protección personal y servicios de primeros auxilios. Los denominados entonces inspectores de fábricas, dependientes de otra inspección, se ocuparon de importantes cuestiones relativas a salud y seguridad profesionales. Ese departamento, al que actualmente se denomina Dirección de Servicios de Salud y Seguridad Profesionales (DOHSS), debía constituir parte de la segunda parte del proyecto, que no se concretó debido a limitaciones presupuestarias.

Entre las estrategias que se utilizaron en el caso de Kenya estaban las siguientes. Primero, la existencia de una autoridad tripartita a través de la participación e implicación de los interlocutores sociales (gobierno, trabajadores y empleadores) desde el comienzo del proyecto hasta la finalización del mismo, lo que originó cooperación y sinergia. Segundo, la aceptación y la participación de la alta dirección del nivel nacional en el proceso de cambio, lo que creó otro nivel de autoridad y sinergia. Tercero, la participación de jefes de provincias,

regiones y distritos, que creó un efecto de «goteo» que tuvo ramificaciones de gran alcance en el nivel local. Finalmente, el catalizador para la acción estuvo dado por la participación de los mismos inspectores en impulsar este proceso de cambio determinando los desafíos y sugiriendo el camino a seguir en debates, reuniones de consultas, seminarios, conferencias, intercambios de ideas e información y la mayoría de todos los indicadores del desarrollo de la inspección del trabajo.

Por lo tanto, el proceso de cambio se basó en un enfoque que iba «de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba» en todos los niveles de la gestión y demás. Se reforzó la planificación en sí de la puesta en práctica y la coordinación de los servicios de inspección con relación a otras actividades de los inspectores y también se integraron al proceso de planificación el transporte (vehículos, motocicletas), fondos y recursos humanos. Se integraron en el sistema de inspección del trabajo un manual sobre iniciativas de gestión del desarrollo, formación de personal, digitalización de la información (inspección y otras cuestiones), estipulación de metas e indicadores consensuados, seguridad de calidad y cantidad, reuniones de personal, preparación y tutoría, evaluaciones continuas, sistemas para redactar y presentar informes (un formato holístico para los informes y la inspección) y normas para la evaluación.

## Conclusión

Es evidente que las inspecciones de todo el mundo, y más especialmente las de Africa, se enfrentan a una multitud de desafíos, tanto internos como externos. Si bien la integración de los servicios no es la única receta o panacea para hacer frente a los desafíos existentes, la manera en que se lleva a cabo la gestión del proceso de cambio y su autoridad determina en qué medida son efectivas las iniciativas que se toman. La organización y gestión de los servicios de inspección exige efectividad y eficiencia, que solamente pueden darse cuando se lleva

a cabo un análisis de los beneficios de los costos de la gestión del cambio. Se pueden aprovechar los ejemplos de algunos países que han efectuado el cambio con éxito. En este artículo se utilizan los de Sudáfrica y Kenya para ilustrar que las buenas prácticas sobre integración y cambio pueden transformar «servicios moribundos» en sistemas de alto rendimiento si se los reestructura. No obstante, cada país debería elegir las opciones e intervenciones más efectivas en función de los costos y las circunstancias predominantes.

Los cambios en la vida laboral exigen un enfoque integrado que fusione los enfoques técnico y médico tradicionales con el ámbito social, psicológico, económico y jurídico. La globalización exige enfoques más creativos y holísticos, que tomen en cuenta los cambios que se producen en el mercado laboral y los nuevos riesgos. Las relaciones tradicionales entre el gobierno y los interlocutores sociales de la industria y los servicios se deben adaptar a este nuevo entorno. De la misma manera, se debe remodelar el papel y las actividades de la inspección de trabajo. Es importante abordar esta problemática de manera holística, actuando en todos los sectores relativos a las condiciones de trabajo pero también en el ámbito de la salud, la seguridad y el bienestar en el trabajo. Se debería concentrar la atención en la creación de sinergias entre todas las partes implicadas, como así también en el intercambio de información y experiencias sobre buenas prácticas.

Finalmente, se necesita crear una plataforma para que los jefes de salud y seguridad profesionales, los trabajadores y los interlocutores sociales intercambien experiencias sobre el papel de los servicios de inspección. Esto ayudaría a crear un marco para políticas efectivas, pertinentes y provechosas para la mayoría, que impulsen un plan de acción hacia la puesta en práctica de todo el sistema integrado de inspec-

ción del trabajo y que haga que se discutan las cuestiones relativas a la inspección del trabajo y el desarrollo.

Durante esos foros se deben dar a conocer ejemplos de buenas prácticas sobre el desarrollo de un sistema integrado de inspección del trabajo en el nivel nacional y en el nivel empresarial. La finalidad es aumentar la toma de conciencia africana y mundial sobre la dimensión social, que debe estar en un pie de igualdad con la economía, las finanzas y la protección del medio ambiente dentro de un enfoque holístico.

Sin embargo, una cuestión que se debe examinar más de inmediato es ¿cómo podemos efectuar una gestión efectiva y eficiente de los servicios de inspección del trabajo y mejorar al máximo lo que tenemos de la manera más eficiente en función de los costos y dándoles un valor agregado?

Es hora de pensar en términos mundiales y de tomar medidas a escala local.

## Notas

<sup>1</sup> Inspectores separados para las condiciones generales de trabajo y para salud y seguridad profesionales.

<sup>2</sup> En las leyes laborales de algunos países todavía se denomina inspectores de fábricas a los especialistas en salud y seguridad profesionales.

<sup>3</sup> Véase el Convenio de la OIT sobre la inspección de trabajo, 1949 (núm. 81).

<sup>4</sup> Iniciativas abarcadoras de género que cubren a los trabajadores en lo referente a su vulnerabilidad en el mercado laboral.

<sup>5</sup> Un análisis de los costos y beneficios de las inversiones en la inspección del trabajo indica que resulta ventajoso invertir en inspectorías del trabajo efectivas y eficientes.

<sup>6</sup> Eritrea decidió proceder a la integración por su propia cuenta y con sus propios recursos.

<sup>7</sup> Durante este período de mayor cantidad de visitas de inspección, las huelgas disminuyeron alrededor de un 30 por ciento.

## Inspección del trabajo: la experiencia brasileña

*El Brasil se ha propuesto alcanzar una inspección del trabajo integrada, cuya finalidad es crear una cultura de prevención. En este artículo se analiza el papel y las actividades de la inspección del trabajo en ese país y se presenta un breve panorama de su evolución histórica y de su marco jurídico, incluyendo los instrumentos propuestos por la OIT, la seguridad y salud en el trabajo, el trabajo forzoso, el diálogo social, la protección laboral y algunas cuestiones específicas como el trabajo infantil.*

---

**Maria de Lourdes Moure**

Coordinadora general de  
la Secretaría de Inspección del Trabajo  
Ministerio de Trabajo y Empleo  
Brasil

---

En el Brasil la inspección del trabajo se inició a finales del siglo XIX, en las fábricas de Río de Janeiro. A comienzos del siglo XX, en 1919, se creó el Departamento Nacional de Trabajo, como dependencia del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Las inspecciones se hacían únicamente en esa ciudad, que entonces era la capital federal. En 1931 se inició el sistema nacional de inspección del trabajo, al crearse el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio. Al año siguiente comenzaron a funcionar oficinas regionales y en 1934 se iniciaron inspecciones de salud y seguridad profesionales. En 1944 se creó una estructura para la carrera laboral de los inspectores de trabajo (Mannrich, 1991).

En 1947 se ratificó el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo. Actualmente el Brasil ha ratificado unos 90 convenios de la OIT. La reglamentación brasileña sobre inspección del trabajo (RIT) se hizo en 1965. En 1978 el decreto 3214/78 estipuló las normas de seguridad y salud en el trabajo. En 2002 las estructuras de la carrera laboral de los inspectores del trabajo se integraron a las de los servicios estatales y se pasó a denominarlos auditores de inspección del trabajo (AFT).

En 2005 el país tenía alrededor de 3.000 inspectores del trabajo (AFT), contratados por concurso público, con diploma universitario obligatorio. Están supeditados a la reglamentación federal de empleo y tienen una doble jerarquía: desde el punto de vista técnico, informan a la dirección central, pero en lo que respecta a las cuestiones administrativas responden ante el funcionario local del lugar donde están destinados y desarrollan sus tareas. Verifican el acatamiento de las leyes laborales federales (CLT), y de las leyes complementarias sobre contratación, duración de la jornada laboral, periodos de descanso, etcétera. También verifican que se respeten los convenios y acuerdos colectivos, la aplicación de políticas contra el desempleo, la discriminación, el acoso psicológico, el trabajo infantil, etcétera. Al llevar a cabo sus tareas deben ajustarse a ciertos procedimientos: visitar los establecimientos, emitir una notificación (presentación de documentos), hacer una segunda visita, emitir otra notificación para especificar aspectos relativos a la seguridad y salud profesionales, aplicar sanciones de ser necesario (multas), ordenar que cesen las actividades en caso de peligro grave e inminente

para la salud o la vida de los trabajadores y redactar un informe.

### Marco legislativo

Las relaciones laborales están evolucionando en el Brasil dentro de un sistema complejo y las atribuciones de cada una de las muchas instituciones participantes están definidas por ley. La característica principal es que el Estado interviene en la resolución de los conflictos entre la patronal y los trabajadores. En el ámbito de las relaciones individuales, la característica más importante es la existencia de una ley muy detallada y estricta, de carácter paternalista. El Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) es el organismo federal encargado de supervisar los derechos laborales y de garantizar que se los respete.

En lo que se refiere a las relaciones colectivas, los principales pilares son la sindicación y las negociaciones colectivas, consideradas el medio a través del cual se determinan las condiciones generales de trabajo, inclusive los salarios.

De esta manera, en lo que se refiere a la seguridad y salud en el trabajo, la política del MTE se puede ubicar dentro del con-

texto de cuatro momentos de la historia de la legislación laboral:

- promulgación de las leyes laborales federales (CLT) en 1943;
- formulación de las reglas que institucionalizaron las normas de reglamentación de la seguridad y salud profesionales;
- establecimiento, en abril de 1996, de la metodología para hacer o revisar reglamentación del ámbito de la seguridad y salud profesionales, con participación social que implica la creación de un Comité Tripartito Permanente (CTPP) bajo la égida del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), donde están representados el gobierno, los trabajadores y los empleadores y que se basa en el modelo tripartito que defiende la OIT;
- inicio, en 2004, de discusiones sobre el desarrollo interministerial de una política nacional sobre la seguridad y salud en el trabajo, abarcando los distintos ámbitos de los Ministerios de Trabajo, Salud y Seguridad Social (habiéndose estipulado la firma del documento básico para el 5 de mayo de 2005, luego de una consulta popular).

### Cuadro: Actual base jurídica principal

---

Constitución federal – art. 21, XXIV – 05/10/1988

Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) – Inspección del trabajo en la industria y el comercio – Decreto núm. 95.461, 11 de diciembre de 1987

Ley núm. 5.452, 1.º de mayo de 1943 – Consolidación de las leyes del trabajo – CLT

Decreto núm. 3214/78 y actualizaciones – Reglamentación sobre salud y seguridad profesionales – NR (31 actualmente)

Convenio de la OIT sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) – Tripartismo – Decreto núm. 2.518, 13 de marzo de 1998

Ley núm. 10.593, 6 de diciembre de 2002 – Estructura de la carrera de los auditores de inspección del trabajo (AFT)

Decreto núm. 4.552, 27 de diciembre de 2002 – Reglamentación sobre la inspectoría del trabajo

Ley núm. 10.910, 15 de julio de 2004 – reestructuración de la carrera laboral de los auditores de inspección del trabajo (AFT)

Decreto interministerial núm. 800, 3 de mayo de 2005 – Política Nacional sobre Salud y Seguridad Profesionales – Acta

---

La seguridad y salud en el trabajo se consideran un derecho colectivo y están incorporadas a una reglamentación dinámica: las normas (NR), que deben ser actualizadas por el Ministerio de Trabajo conforme a los cambios que van teniendo lugar en el mundo laboral.

La manera en que el Ministerio de Trabajo lanzó en los años ochenta las inspecciones de seguridad y salud en el trabajo reforzó los mecanismos para que se hicieran acuerdos y convenios colectivos y creó, a finales de los noventa, a través del proceso tripartito, el Comité Permanente sobre las Condiciones de Trabajo y Medio Ambiente en la Industria de la Construcción (CPN) y el Comité Tripartito Permanente (CTPP) para consultas, diagnósticos, propuestas técnicas, validación y revisión de normas, apuntado a conseguir mejoras continuas de las condiciones de trabajo.

Como resultado de un escenario inicial de las inspecciones en lugares concretos, de la falta de atención sistemática a los casos individuales y de los aleatorios informes, se resolvían muy pocos problemas, pero desde entonces se fueron incorporando nuevos métodos de acción.

Las transformaciones de los métodos de acción surgieron de iniciativas voluntarias, de compañeros que procuraron hacer intervenir movimientos sociales y sindicales en la resolución de los conflictos sobre trabajo y medio ambiente que afectaban a los trabajadores como grupos o comunidades (Bonciani *et al.*, 1996).

Tales iniciativas tuvieron una importancia fundamental al mostrar a los inspectores del trabajo que existían formas diferentes y más eficientes de trabajar.

## Diálogo con el mundo del trabajo

No obstante, para abarcar a todo el mundo, este proceso de cambio exigió otras transformaciones. Esto implicaba que los métodos de inspección debían apuntar a conseguir no solamente el respeto de la ley, sino también transformaciones sociales. Dichas transformaciones de las relacio-

nes y condiciones de trabajo crearon una necesidad de diálogo con los mismos trabajadores, las personas más directamente afectadas.

Esto se tradujo en una labor conjunta con los sindicatos, no solamente en su papel de verificar o reclamar una inspección, sino, sobre todo, como interlocutores en la elaboración y asignación de prioridades a las políticas que se deben aplicar. En otras palabras, cada inspección que se hace en un grupo no es un fin en sí misma, sino más bien una acción dentro del contexto del sector de producción, incluyendo la cadena de producción de la que forma parte, y de los objetivos generales que pueden ser, por ejemplo, un convenio colectivo o la creación de una nueva alianza con otras instituciones (universidades, ONG, etcétera).

No obstante, el cambio institucional no tiene lugar ni rápida ni universalmente y tampoco cambian de esa manera la mentalidad o la identidad. La inspección en el ámbito de la seguridad y salud profesionales ha sufrido transformaciones, inicialmente concentradas en las personas y más tarde en los grupos laborales. Actualmente, hemos organizado programas caracterizados por una planificación basada en las realidades locales, en la participación activa de todas las personas implicadas y en el diálogo con la sociedad.

La nota rural estándar y técnica más temprana (código de práctica) sobre las medidas de protección relativas a maquinaria, sobre la mejora de las condiciones de trabajo en el sector metalmecánico y el reciente grupo de estudio sobre protección de la maquinaria agrícola representa un hito en el mundo laboral y un ejemplo del potencial de un enfoque democrático de las cuestiones relativas a la seguridad y salud profesionales.

Muestran asimismo la necesidad de que el Estado tome medidas más enérgicas, no solamente para salvaguardar los derechos básicos de los trabajadores, sino también para reforzar su organización, a fin de abrir oportunidades para que se efectúen negociaciones con los empleadores.

El plan brasileño plurianual (PPA) para 2004-2007 tiene cuatro objetivos principales:

- conseguir la consecución de las normas, reglamentos y convenios sobre la protección de los trabajadores;
- erradicar el trabajo forzoso en el país (para referirse al trabajo forzoso, el Gobierno brasileño ha adoptado el término «trabajo esclavo»);
- erradicar el trabajo infantil, y
- promover la seguridad y salud profesionales.

## Resultados

A continuación se muestran algunos resultados del accionar de la inspectoría en estos ámbitos.

**Refuerzo de las relaciones formales de empleo.** En 2004 708.957 trabajadores fueron incorporados a la economía formal como empleados asalariados (24 por ciento en la agricultura y ganadería, y 21 por ciento en la industria).

**Lucha contra el trabajo forzoso.** Los logros del Grupo Móvil Especial de Inspección de 2004 se reflejan en el hecho de que se liberó a 2.776 trabajadores forzosos. Se les pagaron indemnizaciones por un total de 4.600.000 reales (alrededor de 1.700.000 dólares de los Estados Unidos), además de seguros de desempleo y otras contribuciones. El desafío consiste en concebir y aplicar estrategias efectivas de prevención y capacitación. Se ha dado un primer paso promulgando legislación que garantiza el pago de la parte estatal de los aportes al seguro de desempleo para los trabajadores rescatados de situaciones de trabajo forzoso.

El proyecto de la OIT en el Brasil aspira a combatir las prácticas abusivas de contratación que conducen al trabajo forzoso (trabajo esclavo), en particular, en la agricultura y ganadería de zonas remotas, que es donde hay mayor cantidad de casos. Además, presta asistencia a la Comisión Nacional de Lucha contra el

Trabajo Esclavo (CONATRAE) y a otros interlocutores sociales mediante:

- la creación de un banco de datos sobre el trabajo esclavo para el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE);
- el lanzamiento de campañas nacionales y regionales contra el trabajo forzoso;
- la aplicación de un plan nacional para erradicar el trabajo esclavo (medidas para juzgar a los transgresores, y prevención y rehabilitación para las víctimas);
- la creación de alianzas (entre las oficinas de los fiscales federales y laborales, el Ministerio de Trabajo y Empleo, la policía federal, los sindicatos y ONG, entre otros);
- el refuerzo del Grupo Móvil Especial de Inspección, y
- la realización de programas piloto para rehabilitación, a través de actividades generadoras de ingresos, refuerzo de las capacidades y ayuda legal (OIT, 2005).

Se firmó un acuerdo entre las principales empresas metalúrgicas y sus sindicatos de trabajadores, acuerdo por el cual esas empresas se comprometen a no comprar carbón de ninguna empresa que tenga entre sus trabajadores personal en condiciones de esclavitud.

**Lucha contra el trabajo infantil.** En 2004 la inspectoría del trabajo descubrió 4.040 niños o adolescentes menores de 16 años trabajando. Como resultado de las inspecciones se hizo inmediatamente una recomendación al Ministerio de Desarrollo Social para que se incluya a las familias de esos chicos en diversos programas de subsidios sociales, a fin de que se pueda mantenerlos alejados del trabajo y posibilitar que asistan a la escuela. En ese mismo periodo, la inspectoría del trabajo también promovió la contratación de 25.215 aprendices de 14 a 18 años de edad. Según Lima (2001), la inspección del trabajo tiene un papel fundamental en la lucha contra el trabajo infantil y en el fomento de la protección del

trabajo de los adolescentes, al tiempo que procura brindarles iguales oportunidades para educarse y desarrollarse. Tradicionalmente, los inspectores del trabajo han desempeñado un papel clave en la lucha contra el trabajo infantil (OIT, 2005).

**Acción de la inspección de la seguridad y salud en el trabajo.** La inspección del trabajo analizó 1.666 accidentes laborales fatales o graves, normalizó 750.703 situaciones ilegales de 136.881 establecimientos y ordenó el cese de actividades laborales en 1.107 casos.

**Resultados de la inspección de la seguridad y salud en el trabajo en 1999-2004.** Durante el último decenio, los comités tripartitos nacionales y regionales de seguridad y salud en el trabajo específicos para el sector de la construcción han conseguido buenos resultados, mejorando realmente las condiciones de las obras en construcción. Otras de las actividades exitosas de los comités tripartitos nacionales y regionales se han hecho en el ámbito del benceno, ergonomía, minería, actividad marítima, agricultura, etcétera. Recientemente, se formuló una norma (NR 32) para el sector de salud y se aprobó sobre la base del enfoque tripartito de la OIT.

Las medidas en materia de seguridad y salud se toman conforme a las prioridades que definen los distintos actores sociales. Se pretende promover la integración de la acción de inspección y reglamentación. Esto significa quebrar otro paradigma más al abarcar a la sociedad en la planificación y se busca conseguir cambios en las condiciones de trabajo, pero también en la mentalidad.

Dada esta meta, la formulación y aplicación de políticas y acciones se deben regir por enfoques transversales e intersectoriales. Dentro de tal perspectiva, las acciones relativas a la seguridad y salud exigen una acción multiprofesional e interdisciplinaria con el fin de posibilitar la complejidad de las relaciones entre producción, consumo y medio ambiente.

Las estrategias y directrices deben ampliar el radio de acción, armonizar las normas y articular medidas preventivas, protectoras y compensatorias (dando prioridad

a un enfoque preventivo), al tiempo que crean un sistema integrado de información sobre seguridad y salud en el trabajo.

### **Una cultura de trabajo decente provechosa para todos**

De esta manera, se espera que gradualmente podamos contribuir a crear una cultura de generación de empleos donde las condiciones de trabajo sean decentes y todos salgan ganando: los empleadores al integrar las cuestiones de salud y seguridad en la producción, considerarlas una inversión que le da mayor valor agregado a sus productos y mayor competitividad, y los trabajadores, al encontrar más satisfactorios sus trabajos y gozar de mejor salud.

Los actuales desafíos de la inspección del trabajo consisten en redefinir el papel del Estado, cambiar el conflictivo enfoque de la resolución de conflictos en el trabajo, integrar distintos sectores económicos y trabajar con el gobierno y con representantes sindicales. Para hacer frente a esos desafíos, se debe discutir la manera de mejorar las condiciones de trabajo (medidas correctivas y preventivas) y de instaurar mecanismos alternativos de control. Las incoherencias entre planificación y acción, y entre políticas económicas y de desarrollo por una parte y políticas sociales por otra, se pueden solucionar mediante directrices y responsabilidades institucionales, financiación, gestión y seguimiento, como así también a través de controles sociales, con participación directa de la dirección.

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) deberían adoptar un enfoque especial. Según señalara von Richthofen (2002), es importante tomar conciencia de las necesidades de las PYME, revisar la reglamentación y elaborar enfoques complementarios en materia de reglamentación, crear asociaciones estratégicas y concentrar la capacitación en prácticas sectoriales o locales con el fin de tener soluciones factibles y de bajo costo. Según ese mismo autor, existe una tendencia a que proliferen las pequeñas empresas y una necesidad de superar los efectos de la subcontratación,



factores que originan malas condiciones generales de trabajo. Todo esto reclama un sistema integrado de gestión de la seguridad y salud profesionales. La política de gestión de empresas debería considerar que la seguridad y salud en el trabajo le dan un valor agregado y estimulan la generación y el mantenimiento de los puestos de trabajo dentro de la cultura empresarial, al tiempo que promueve la responsabilidad y el control sociales.

Otro de los desafíos que enfrentan las inspectorías del trabajo es definir en términos prácticos su propia identidad: personal especializado o no, generalista o especialista. Es positivo contar tanto con personal generalista como especialista dentro de los equipos multidisciplinares. Esas personas tienen calificaciones complementarias y perspectivas diferentes sobre la situación laboral, permitiendo intervenir en pro del cambio.

Gerd Albracht (2004) sugiere diez pasos para reforzar la inspección del trabajo:

- estructura y organización
- asignación de recursos
- formación
- determinación de las prioridades
- integración de las inspecciones
- difusión de las mejores prácticas
- suministro de herramientas para sistemas de gestión e inspectores del trabajo
- trabajo en asociaciones
- creación de redes
- otros pasos hacia una cultura de prevención.

Resumiendo, la inspectoría del trabajo del Brasil ha venido sufriendo un proceso continuo de transformación basado en planificación, diálogo social y realidades locales, dentro de un proceso democrático en el que participan todos los actores sociales.

## Reconocimiento

Edenilza Mendes, Gerd Albracht, Juarez C. Barros Jr, Jukka Takala, Leonardo Soares, Maria Silveira, Mario Bonciani, Mario Gawryszewski, Nilton Freitas, Purificación Vásquez, Rinaldo C. Lima, Ruth Vilela, Sergio Paixão y Zuher Handar.

## Bibliografía

- Albracht, G.: *Ten steps for strengthening labour inspection*, seminario de inspectores del trabajo. Brasilia, 23 de julio de 2004.
- Bonciani, M. et al.: *Saúde, ambiente e contrato coletivo de trabalho: experiências em negociação coletiva*. LTr, São Paulo, 1996.
- Lima C. G. C.: *Trabalho precoce, saúde e desenvolvimento*, MTE/SEGUR/DRT/SP, SDT Ribeirão Preto, 2001.
- Mannrich, N.: *Inspeção do trabalho*, São Paulo. LTr, 1991.
- OIT: *Prevention: a global strategy promoting safety and health at work*. Informe de la OIT para el Día Mundial de la Salud y Seguridad en el Trabajo. Ginebra, 2005.
- OIT: *Guidelines on occupational safety and health management systems*, OIT-SSP, Ginebra, 2001.
- von Richthofen, W.: *Labour inspection: a guide to the profession*, OIT, Ginebra, 2002.

# Lugares de trabajo sin riesgo: la experiencia de Singapur

*La cultura de tripartismo y alianzas de Singapur ha reforzado mucho la seguridad y salud en el trabajo. Ahora el país está por hacer más mejoras.*

---

**Magdalene Chan**

Directora

Departamento Especializado en SST, División de SST,  
Ministerio de Mano de Obra, Singapur

**Ho Siong Hin**

Director de la División de SST,  
Ministerio de Mano de Obra, Singapur

---

**T**odos los trabajadores merecen tener un lugar de trabajo seguro y tienen derecho de volver del trabajo a sus casas sanos y salvos. «Trabajo decente» debe ser equivalente a «trabajo sin riesgo». El tener normas de seguridad y salud en el trabajo (SST) debe ser considerado parte integrante del desarrollo de un país. En realidad, una adecuada protección de los trabajadores es algo esencial para que las personas lleven vidas dignas y productivas, y para que la sociedad alcance un crecimiento económico sostenible. Los principios de prevención y protección englobados en las normas internacionales del trabajo proporcionan una base sólida para las políticas y programas nacionales. Gracias a los esfuerzos del Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) de la OIT, actualmente se dispone de considerable orientación en el ámbito nacional e internacional para reforzar la inspección del trabajo. Esta importante labor que está llevando a cabo la OIT será de especial utilidad para los países a medida que van haciendo frente a los muchos desafíos que se les plantean en un mundo cada vez más globalizado.

## Haciendo frente a los mismos desafíos

En 2004 la economía de Singapur creció nada menos que un 8,4 por ciento. Esto contribuyó a reducir el índice de desempleo del 4 por ciento en 2003 al 3,4 por ciento en 2004 y al 3,3 por ciento en septiembre de 2005. No obstante, la gran competencia de la globalización creciente conlleva que nuestras empresas, para poder sobrevivir, se ven obligadas a subir en la escala de valores. Esto reviste especial importancia para los trabajadores de baja remuneración, que corren el riesgo de caer en el desempleo estructural. La respuesta de Singapur consiste en mejorar las calificaciones de nuestros trabajadores para ayudarlos a seguir siendo empleables con las nuevas necesidades de nuestras industrias. Esto permitirá también que nuestros trabajadores ganen más debido a un aumento de la productividad y contribuirá a dar un mayor valor agregado a los puestos de trabajo.

Al igual que muchos otros países, Singapur hace frente a los desafíos que supone el envejecimiento de su población. De allí que el Gobierno esté estudiando activamente cómo se puede retrasar la edad efectiva de jubilación. Una de las es-

trategias clave consiste en hacer una nueva concepción de los puestos de trabajo a fin de revalorizarlos. Con esto se busca que los trabajadores con menos calificaciones y los trabajadores de más edad puedan ser más productivos y ganar más. Nuestros sindicatos, organizados en la central National Trades Union Congress, están a la vanguardia de este esfuerzo. Con el fin de mejorar la empleabilidad de los trabajadores de más edad, también se contempla la manera de concebir sistemas adecuados de remuneración vinculados con la producción del puesto de trabajo y no con la antigüedad de los trabajadores.

En el otro extremo, nuestros niños y jóvenes generalmente asisten a escuelas o institutos de formación hasta por lo menos los 16 años y en Singapur no hay trabajo infantil. Al ratificar el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima en 2005, Singapur demostró una vez más su compromiso con los valores y principios que defiende la OIT.

### Lugares de trabajo sin riesgo

Los muchos desafíos que enfrentamos ahora en un mundo laboral en constante cambio reclaman mayor determinación para mejorar las normas de la seguridad y salud en el trabajo. Con el correr de los años Singapur ha realizado buenos progresos; este hecho fue posible debido a dos factores: una fuerte dirección política y una efectiva alianza entre sindicatos y empleadores, dentro de un marco tripartito bien establecido para encarar las cuestiones relativas a la economía y a la mano de obra, incluyendo la seguridad y salud profesionales. La frecuencia de los accidentes disminuyó de 6,5 por millón de horas hombre en 1981 a 2,2 en 2004. De la misma manera, la incidencia de casos de enfermedades profesionales se sitúa en 2,0 cada 10.000 empleados en 2004, mientras que en 1981 ese índice era de 4,7.

En lo concerniente a la seguridad y salud en el trabajo fue útil que Singapur fuera progresivamente pasando a una economía de conocimiento, con industrias re-

lativamente seguras y menos contaminantes. El empleo en la manufactura ha disminuido con respecto a otros sectores – como los servicios financieros y empresariales – y una mayor proporción de nuestra fuerza laboral ahora ocupa puestos gerenciales, profesionales y técnicos.

### Necesidad de permanecer atentos

Al mismo tiempo, estamos viendo que en las actividades manufactureras se utilizan nuevas tecnologías y complejos procesos, además de que los métodos de construcción son cada vez más complejos, tanto en lo que se refiere a túneles como a estructuras de gran altura. Ante entornos laborales de tal complejidad y dinamismo se necesita tener más cuidado. Para la industria de Singapur, tres accidentes graves ocurridos en 2004 constituyeron una señal de alerta y crudos recordatorios del potencial de pérdidas de vidas, alteración de la marcha de los negocios y costos de oportunidad que se producen al tener lugar un gran accidente.

En sectores que están creciendo, como la industria química y farmacéutica, la biotecnología y la logística, los procesos se van haciendo más complejos y los aspectos relativos a la seguridad y salud en el trabajo pueden no comprenderse totalmente, como en el caso de los biorriesgos y de los riesgos implícitos en los nanomateriales. Esto significa que los sistemas, procedimientos y competencias relativos a seguridad se deben mantener actualizados a fin de que se determinen los riesgos vinculados con las evoluciones tecnológicas y se efectúe una gestión proactiva de los mismos. Por lo tanto, reviste importancia crítica que la industria asuma la responsabilidad de la seguridad y salud profesionales. Los empleadores son quienes tienen los conocimientos relativos al ámbito de su industria y a los riesgos inherentes a la misma y son quienes están en mejor posición de determinar las soluciones adecuadas para controlar los riesgos. Proporcionar un lugar de trabajo sin riesgo requerirá cada vez más disponer

de un enfoque de los sistemas que gire en torno a las personas y que concentre la atención más allá de las maquinarias y los procesos.

### **Marco para una autorreglamentación**

Como ocurre con la mayoría de los casos, se necesita legislación que garantice normas mínimas de protección, pero también para asegurar la transparencia y el respeto de las reglas de juego para las empresas. El marco regulatorio de Singapur aspira a promover la autorreglamentación de las industrias. Este sistema de autorreglamentación incluye ciertas características clave, desde sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo hasta auditorías de seguridad. Le corresponde a los empleadores asegurarse de que tienen y mantienen sistemas para encargarse de las cuestiones relativas a salud y seguridad profesionales en sus lugares de trabajo.

### **Estrechas relaciones de trabajo**

La gestión de la seguridad y salud en el trabajo es una importante facultad del Ministerio de Mano de Obra<sup>1</sup>. Este organismo también supervisa las funciones de ámbitos afines, como las indemnizaciones por accidentes de trabajo, relaciones laborales y bienestar social, promoción del empleo y gestión de la fuerza laboral extranjera. Las estrechas relaciones de trabajo creadas con el curso de los años entre el Ministerio y las organizaciones de empleadores, trabajadores y profesionales, como así también otros organismos gubernamentales, han contribuido al éxito de los programas y de las estrategias de salud y seguridad profesionales en el nivel nacional<sup>2</sup>. Tal colaboración va desde investigación, desarrollo y refuerzo de las normas hasta la supervisión y el control de riesgos; y desde la capacitación de personal clave y desarrollo de las industrias hasta los programas de reconocimiento e incentivos.

A fin de fomentar una mayor responsabilización de la industria, el Ministerio

de Mano de Obra ha creado, con el correr de los años, comités consultivos para tres sectores específicos: construcción y reparación de navíos, construcción y metalurgia. Los esfuerzos de autoayuda han originado considerables mejoras en las prácticas de salud y seguridad profesionales de esos sectores. A comienzos de 2005 se creó un cuarto comité consultivo para la industria de salud.

### **Programas de formación y reconocimiento en salud y seguridad profesionales**

Apuntalando el marco de autorreglamentación hay una estrategia central que pone gran énfasis en la formación, promoción y reconocimiento de los esfuerzos que se realizan en materia de salud y seguridad profesionales. Las exigencias para la formación están estipuladas en la ley y abarcan personal clave en todos los niveles: profesionales de SST, dirección, supervisores y trabajadores, incluyendo trabajadores inmigrantes. A través de diversas actividades de promoción, programas de reconocimiento e incentivos impositivos, se alienta a los empleadores a alcanzar normas superiores a las que exige la ley.

### **Argumentos favorables a las empresas**

Cada vez son más las empresas que reconocen las bondades de tener buenos sistemas, prácticas e historiales de seguridad y salud en el trabajo como ventaja competitiva. Proporcionar un lugar de trabajo sin riesgo se ha convertido en algo imperativo para las empresas que desean competir a escala mundial. La industria marítima de Singapur es un ejemplo destacado de eso. El sector marítimo de Singapur, que se creía estaba destinado al ocaso, generó un volumen de negocios de más de 5.000 millones de dólares singapurenses en 2004 (3.000 millones de dólares estadounidenses) y tenía unos 37.000 traba-

jadores. Asimismo cuenta con el centro de reparaciones navieras más grande del mundo y sus astilleros son considerados de los mejores en su tipo. Esta exitosa transformación de la industria es el resultado de intensos esfuerzos de investigación y desarrollo concentrados en la automatización y en mejorar la seguridad y productividad de su fuerza laboral.

## Participar y aprender del mundo

Por el hecho de haber participado en investigaciones, servicios de asesoramiento y formación, Singapur tuvo muchas oportunidades para aprender y compartir lo aprendido, regional e internacionalmente. Esto se acrecentará aún más. Diversos programas de formación llevados a cabo para nuestros pares de inspección del trabajo de otros países de la ASEAN (Asociación de Países del Sudeste Asiático) y del Proyecto ASEAN-OSHNET han ayudado a facilitar el intercambio de información y de experiencias. Al contribuir a las actividades, tanto de los centros nacionales de seguridad vinculados a la OIT como de las redes de centros de colaboración de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Singapur tiene la satisfacción de ser parte del esfuerzo mundial a favor de la seguridad y salud para todos.

También nos ha sido de gran utilidad Internet como vehículo para promover la seguridad y salud en el trabajo e intercambiar información. En el sitio web del Ministerio se proporcionan recursos informativos sobre programas y material sobre capacitación, legislación y políticas. Uno de los elementos que se destaca es el sistema de alerta sobre SST, que es un servicio con suscripción gratuita que ayuda a actualizar a las empresas y profesionales de SST con respecto a los próximos eventos, además de comunicar lo aprendido en estudios de casos. Sumado a esto, el banco de datos del Ministerio con casos de SST – que tiene un vínculo en el portal mundial de la OMS – proporciona modelos de buenas prácticas de control exitoso de los riesgos de los lugares de trabajo.

## Alcanzar el éxito a través de alianzas

Si bien la pequeña dimensión de Singapur plantea desafíos en lo concerniente a limitaciones de recursos, esa misma característica nos brinda la posibilidad de obtener una colaboración eficaz. Con el correr de los años hemos creado una cultura de tripartismo y alianzas que ha dado buenos frutos, tanto en el ámbito de las relaciones laborales como en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Un buen ejemplo es el Programa de Promoción de la Salud en los Lugares de Trabajo (WHP), gran esfuerzo de colaboración que constituye un enfoque integrado de la promoción de la salud laboral y cuenta con una fuerte participación de los sindicatos, empleadores y gobierno. Su objetivo es mejorar el nivel de salud de los trabajadores adultos, fomentando que las organizaciones apliquen programas efectivos de promoción de la salud en los lugares de trabajo, ocupándose de ámbitos que van desde la seguridad y salud en el trabajo hasta prácticas de vida sana y equilibrio entre la vida laboral y la particular.

Las estrategias del programa abarcan un respaldo financiero del Gobierno, reconocimiento de los logros a través de diversos premios nacionales – el Premio Anual al Mejor Rendimiento en Seguridad, el Premio a las Mejores Prácticas de Salud Profesional, el Premio al Empleador Más Favorable a la Familia y el Premio SALUD de Singapur –, además de vincular la salud de los lugares de trabajo a la excelencia en materia de organización. La incorporación del criterio de «salud y satisfacción del empleado» al marco de excelencia empresarial para el prestigioso Premio de Singapur a la Calidad es una manera concreta de refrendar lo antedicho. Algunos de esos premios son entregados nada menos que por el Presidente y el Primer Ministro, indicando con ello a los empleadores y al país entero la importancia de promover la salud en los lugares de trabajo y de hacer que éstos no solamente sean seguros sino también salubres.

El Programa WHP, coordinado por la Junta de Promoción de la Salud del

Ministerio de Salud, hasta ahora ha alcanzado su meta original de que por lo menos el 50 por ciento de la fuerza laboral del sector privado contara con programas efectivos de promoción de la salud para el año 2005. Actualmente, casi todas las organizaciones del sector público han aplicado tales programas. También hubo algunos efectos positivos en la salud de la población de Singapur, observándose mejoras en las tendencias del período de 1998 a 2004 en lo referente a proporción de adultos que hacen ejercicio regularmente, como así también disminución de la cantidad de fumadores, casos de diabetes, colesterol alto y elevada presión arterial<sup>3</sup>.

### Nuevo marco para mejoras sostenibles

La transformación que tuvo lugar en Singapur durante los últimos cuarenta años, desde una economía altamente dependiente del comercio de reexportación a una economía con una importante base manufacturera y ahora fuertes sectores de servicios, fue acompañada de sólidas mejoras en lo relativo a la seguridad y salud en el trabajo. No obstante, con el fin de elevar las normas de SST al siguiente nivel de logros y consolidar otras mejoras sostenibles, se necesitará hacer más cambios fundamentales. Es necesario ir más allá de los controles técnicos meramente prescriptivos y de la aplicación de los sistemas de gestión de seguridad y tratar las cuestiones de manera más sistémica, gestión que debe ser apuntalada con una mayor responsabilidad de la industria y el respeto de una cultura de seguridad.

Por lo tanto, nos hemos embarcado en una revisión fundamental del marco regulatorio de la seguridad y salud en el trabajo. Al fijarnos como meta reducir a la mitad los accidentes mortales en un lapso de diez años – que actualmente son de 4,9 por cada 100.000 trabajadores – estamos procurando convertirnos en uno de los lugares más seguros del mundo para trabajar. Estas nuevas iniciativas de SST son acordes al Marco Promocional de la OIT para la Seguridad y la Salud en el

Trabajo, presentado ante la 93.<sup>a</sup> Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2005<sup>4</sup>. El énfasis fundamental en el nuevo marco de SST de Singapur se pone en:

- Primero, se concentrará la atención en la prevención y gestión de los riesgos, como así también en hacer frente a las cuestiones sistémicas. Las partes interesadas que generen riesgos serán responsables de manejar y reducir esos riesgos. Empleadores, proveedores, manufactureros, diseñadores y las personas que trabajan tendrán la responsabilidad de determinar los riesgos potenciales y de tomar las medidas adecuadas para mitigar los riesgos en su origen.
- Segundo, se hará participar a todas las partes interesadas a fin de aumentar la responsabilidad de las normas y los resultados en materia de seguridad y salud en el trabajo. La índole prescriptiva de la actual ley sobre fábricas crea una mentalidad entre la patronal y los empleados que implica solamente aplicar «la letra de la ley» ignorando los aspectos de la seguridad que escapan a lo prescrito en la legislación. Dado el ritmo de cambio tecnológico y los cambiantes procesos de trabajo en las distintas industrias, es inevitable que la legislación quede rezagada ante los nuevos riesgos de seguridad. Con el fin de promover una mayor responsabilización de la industria, en el nuevo marco se adoptará un enfoque basado en el rendimiento, aumentado por una orientación prescriptiva para los sectores y actividades que impliquen riesgos. Para complementar lo que precede, nuestra postura con respecto a la aplicación se orientará hacia una mayor asociación y asistencia a la industria para el acatamiento.
- Tercero, se estimulará a los responsables de los lugares de trabajo que realicen una mala gestión de seguridad a mejorarla a través de auditorías más rigurosas y sanciones más fuertes. En este momento se castigan severamente los descuidos que originan incidentes, pero las sanciones por transgresiones a las normas cuando no suceden incidentes

tes son comparativamente bajas. Esto alienta a la industria a tolerar prácticas de seguridad inferiores a las óptimas mientras no ocurran accidentes. El Ministerio impondrá mayores medidas disuasivas y sanciones financieras en los lugares de trabajo con sistemas no seguros antes de que haya tenido lugar algún accidente. Esto creará el entorno adecuado para que todas las empresas consideren que en materia de costos es más eficiente mejorar sus sistemas de gestión de la seguridad.

Estos principios se institucionalizarán a través de una nueva legislación, que se promulgará a comienzos de 2006. La nueva ley sobre salud y seguridad en los lugares de trabajo, cuando sea promulgada, formará la columna vertebral legislativa del marco de SST, asignando responsabilidad a las partes interesadas y estipulando medidas para solucionar los problemas (a través de órdenes para que se apliquen tales soluciones y órdenes de cese de actividades) y sanciones para los casos de falta de acatamiento. Para ampliar la cobertura de la ley se promulgará una serie de decretos. En 2006, junto con la ley sobre salud y seguridad en los lugares de trabajo, se promulgarán dos textos de ley complementarios, fundamentales para el nuevo marco y que afectarán a todas las partes interesadas: el decreto sobre salud y seguridad en los lugares de trabajo (gestión de los riesgos) y el decreto sobre seguridad y salud en los lugares de trabajo (comunicación de los incidentes).

Se ha designado un Comité Consultivo sobre Seguridad y Salud en los Lugares de Trabajo (WSHAC) que facilitará y promoverá la autorreglamentación de la industria, permitiéndole desarrollar maneras más seguras de alcanzar sus metas comerciales. Dicho comité, encabezado por líderes industriales, asesorará al Ministerio de Mano de Obra en los ámbitos de:

- Estipular normas y reglamentación sobre la SST.
- Promover la toma de conciencia sobre la SST y comprometer a la industria a elevar el nivel de la SST en Singapur.

- Formar interesados clave para aumentar la competencia y las capacidades en materia de SST.

La labor del Comité tendrá cuatro puntos estratégicos de ataque:

- Promover las ventajas que supone para la industria tener elevados niveles de SST y revisar el actual sistema a fin de que se reconozcan más las mejores prácticas en materia de salud y seguridad profesionales.
- Comprometer a las empresas a participar y adherirse al nuevo marco de SST.
- Elevar el nivel de competencia de la industria en materia de SST desarrollando el respectivo marco y nuevos programas de formación para todos los niveles de la industria.
- Trabajar en asociación con el Ministerio de Mano de Obra para estipular niveles más altos de normas de SST para la industria.

Con el fin de desarrollar medidas específicas para el sector que eleven las normas de SST, el WSHAC ha formado cuatro subcomités industriales sectoriales que impulsarán esos puntos estratégicos de ataque en los sectores industriales clave de atención de salud, de la construcción, de la metalurgia y de los astilleros navales, siendo las tres últimas industrias las que tienen índices más elevados de accidentes laborales.

### **Mejores recursos y capacidades para la inspección del trabajo**

Para poner en práctica el nuevo marco de SST, necesitamos crear y ampliar las capacidades tanto del Ministerio como de la industria. De tal manera, a partir del 1.º de agosto de 2005 se reestructuró la División de SST del Ministerio.

Es esta división reestructurada la que pondrá en práctica las disposiciones de la nueva legislación, las políticas y programas, adoptando un enfoque proactivo y

sistémico en lo referente a la prevención de accidentes y participación de todas las partes interesadas en la prevención y mitigación de los riesgos. También trabajará en estrecha colaboración con la industria para mejorar la prevención de los accidentes y la capacidad de gestión de las cuestiones relativas a la seguridad, además de desarrollar una cultura de seguridad más consistente. La División se concentrará en prevenir los riesgos en su origen, estipular metas de resultados para los empleadores y ayudar a las empresas a mejorar sus sistemas de gestión de la seguridad.

Los seis nuevos departamentos de la División y sus respectivas responsabilidades son:

- **Inspectoría de SST.** Este departamento se concentra en reducir los riesgos de salud y seguridad en los lugares de trabajo mediante inspecciones programadas en lugares específicos, investigación de accidentes, medidas para aplicación de las normas y suministro de asesoramiento y orientación a la industria.
- **Departamento especializado en SST.** Este departamento brinda respaldo y orientación especializada en materia de SST – desde higiene, seguridad y medicina laboral hasta gestión de los riesgos y sistemas de gestión de la seguridad – y trabaja en colaboración con asociados de programas y actividades en los ámbitos de normas, investigación y mejores prácticas en materia de SST.
- **Refuerzo de la capacidad de la industria en materia de SST.** Este departamento aspira a crear una fuerza laboral dinámica y segura promoviendo las mejores prácticas en materia de SST y estipulando normas sobre la competencia del personal encargado de SST.
- **Centro de información sobre SST.** Este departamento suministra información para respaldar la planificación estratégica y las políticas, como así también

para difundirla en la industria, y facilita el intercambio de información y la colaboración internacional sobre SST.

- **Departamento de política y legislación sobre SST.** Este departamento se concentra en elaborar y revisar políticas y legislación sobre cuestiones fundamentales y estratégicas de SST.
- **Departamento de servicios corporativos sobre SST.** Este departamento brinda asistencia a los trabajadores que sufrieron accidentes y a las personas dependientes de trabajadores fallecidos para que reciban una indemnización justa y rápida en caso de lesiones o muertes en el trabajo. También se ocupa de registrar las fábricas y los recipientes a presión y otro equipamiento, como así también de conceder licencias a las personas competentes. Brinda servicios corporativos de respaldo al resto de la división.

Proporcionar un lugar de trabajo sin riesgo es la culminación de un proceso de perseverancia y vigilancia. En Singapur hemos iniciado una nueva etapa de dicho proceso, que aspira a alcanzar un nivel todavía más alto de salud y seguridad profesionales. Es algo que debemos hacer porque consideramos que nuestra gente es nuestro único y más valioso recurso.

## Notas

<sup>1</sup> Véase el sitio web de la División de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio de Mano de Obra en: [www.mom.gov.sg/oshd](http://www.mom.gov.sg/oshd).

<sup>2</sup> Para mayores detalles, véase el *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, vol. 12, núm. 2, julio de 2005, [www.ttl.fi/NR/rdonlyres/DA6FB191-18C2-4ADE-BF25-62C63E593758/0/aasian.pdf](http://www.ttl.fi/NR/rdonlyres/DA6FB191-18C2-4ADE-BF25-62C63E593758/0/aasian.pdf).

<sup>3</sup> Estudio nacional de salud de Singapur, 2004, [www.singstat.gov.sg/ssn/feat/sep2005/pg19-20.pdf](http://www.singstat.gov.sg/ssn/feat/sep2005/pg19-20.pdf).

<sup>4</sup> [www.ilo.org/public/english/protection/safework/promo\\_ppt\\_e.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/promo_ppt_e.pdf).



# Políticas, prácticas y experiencias de la inspección del trabajo en Australia

*Una inspección del trabajo eficaz siempre ha constituido un factor clave de la gestión exitosa de los grandes cambios de sistema y de organización del trabajo. Nuestro mayor desafío consiste ahora en garantizar que el desarrollo de una legislación modernizada de la protección laboral y de las prácticas de inspección siga el ritmo de las nuevas características del trabajo en el mundo del siglo XXI.*

---

**Michele Patterson**

Presidenta

Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo

Directora Ejecutiva de SafeWork SA

Australia Meridional

---

Desde hace ya varios años, los inspectores del trabajo de todo el mundo, a través de su asociación internacional, la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT), vienen analizando los desafíos de su labor concentrándose en el papel de la inspección del trabajo en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Ahora, con el desarrollo de la economía globalizada, los inspectores del trabajo tienen ocasión de estudiar su contribución más amplia a la fuerza laboral mundial actual.

¿Por qué los inspectores del trabajo tienen que ser innovadores? El mundo laboral está cambiando constantemente, y los cambios generan en el mundo del trabajo efectos tanto positivos como negativos. Hoy podemos determinar claramente las características del trabajo y podemos ver que existen las mismas tendencias mundiales en las prácticas y condiciones de trabajo. A fin de que el cometido de la inspección del trabajo siga teniendo validez en este entorno mundial es fundamental replantearlo de dos maneras: primero, pasando del limitado papel de «encargarse de la aplicación» al papel más significativo de «ejercer influencia», abarcando toda la gama de servicios y sectores; y segundo, dejando de considerar la inspección del trabajo únicamente importante para los trabajadores,

cuando, en realidad, refleja los niveles y expectativas de toda la comunidad.

Resumiendo, una inspección del trabajo eficaz reviste importancia fundamental para mejorar los niveles de vida de cualquier país. Ya sea en economías desarrolladas o emergentes, el valor de la inspección del trabajo reside en que evidencia la relación existente entre el trabajo y los niveles de vida, por lo que puede contribuir en gran medida a que se alcancen las metas de cualquier nación. Los inspectores del trabajo deben poder demostrar que su contribución clave consiste en prestar asistencia para mejorar esos niveles de vida: en un entorno laboral salubre, seguro, justo y armonioso no solamente habrá menos accidentes y muertes, sino también menores costos, trabajadores más productivos y el clima necesario para que los negocios prosperen.

## El enfoque australiano

Australia es una federación. Esto significa que dentro del marco de su Constitución algunas leyes están a cargo del gobierno federal (o nacional) y otras, de los gobiernos de los estados o territorios. Australia tiene seis estados y dos territorios. La aplicación de la legislación sobre seguridad y

salud en el trabajo está a cargo de los gobiernos de los estados y territorios, y del gobierno federal en el caso de los empleados del gobierno federal. Esto significa que cada estado y territorio tiene su propia inspección de seguridad y salud en el trabajo, como así también el gobierno federal para sus propios empleados. También en el nivel federal hay un Consejo Australiano de Seguridad e Indemnización (Australian Safety and Compensation Council, ASCC), tripartito, que reemplaza a la anterior Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (NOHSC). El Consejo tiene la responsabilidad de coordinar las iniciativas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo y las cuestiones relativas a la indemnización de los trabajadores. Está compuesto por representantes de los principales grupos de sindicatos y empleadores y por un representante de cada estado, territorio y del gobierno federal.

### **La estrategia nacional australiana en materia de seguridad y salud en el trabajo**

Desde 2002, la labor de las inspecciones del trabajo sobre seguridad y salud en el trabajo de Australia se encuadró dentro de un marco estratégico de diez años denominado Estrategia Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. La Estrategia fue elaborada y aprobada por todos los miembros del anterior NOHSC (ahora ASCC). Además de los principales grupos de sindicatos y empleadores, el ministro en cuyo ámbito de responsabilidades está la respectiva entidad de seguridad y salud en el trabajo de cada estado, territorio y gobierno federal ha refrendado la Estrategia y comprometido a alcanzar los objetivos y metas de la misma en su jurisdicción.

### **Visión y metas nacionales para 2002-2012**

Las muertes, accidentes y enfermedades profesionales no son inevitables y se pueden prevenir. La visión nacional así lo re-

fleja y estipula la meta última de la Estrategia Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>1</sup>. Todas las inspecciones del trabajo de Australia organizan su labor apuntando a hacer realidad esta visión. La Estrategia abarca metas nacionales para reducir las muertes y accidentes en los lugares de trabajo. Las metas son:

- mantener una reducción considerable y continua de los casos de muertes vinculadas al trabajo, con una disminución de por lo menos el 20 por ciento para el 30 de junio de 2012 (y una reducción del 10 por ciento para el 30 de junio de 2007); y
- reducir la cantidad de accidentes de trabajo en por lo menos el 40 por ciento para el 30 de junio de 2012 (con una reducción del 20 por ciento para el 30 de junio de 2007).

En Australia los progresos realizados hacia la consecución de esas metas se miden por la cantidad de demandas de indemnizaciones de los trabajadores que reciben las autoridades encargadas de adjudicar las mismas en cada estado y territorio.

### **Ámbitos que exigen acción nacional**

Para las inspecciones del trabajo lo más importante es que la Estrategia determina los ámbitos que exigen acción nacional. Esos ámbitos son: datos sobre seguridad y salud en el trabajo, investigación, normas nacionales, aplicación estratégica, incentivos, respaldo para el acatamiento, orientación práctica, toma de conciencia y formación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Juntas, estas áreas que exigen una acción nacional proporcionan un marco para un enfoque integrado de la inspección del trabajo. Cada una de las actividades que llevan a cabo las inspecciones del trabajo en este ámbito se basan en una o más de estas áreas de acción. En todo el país, los jefes de las inspecciones del trabajo se reúnen periódicamente para hacer avanzar esas iniciativas nacionales.

## Principios nacionales de prevención

La Estrategia abarca la adopción de enfoques sistemáticos de prevención de parte del gobierno y la industria, y se basa en los siguientes principios:

- Un enfoque abarcador y sistemático de la gestión de riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo como parte de los operativos empresariales cotidianos.
- Responsabilidad de eliminar o controlar los riesgos en su origen, ya sea con el diseñador, fabricante o proveedor, o en el lugar de trabajo.
- La prevención exige la cooperación y el compromiso de todas las partes de los lugares de trabajo, participación en las consultas, aceptación de la responsabilidad de determinar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo y de emprender una acción preventiva.
- La prevención exige asimismo que las partes en los lugares de trabajo conozcan lo suficiente sobre la materia a fin de que puedan participar efectivamente en las consultas y en la determinación y aplicación de las mejoras.
- Los gobiernos, por ser los principales empleadores – además de formular las políticas y la reglamentación y ser compradores –, tienen considerable influencia en el logro de mejores resultados en Australia.
- Una acción nacional efectiva exige que los grandes interesados nacionales, incluyendo a todos los gobiernos, se comprometan a seguir enfoques coordinados, coherentes y cooperativos para mejorar la seguridad y salud en el trabajo.
- Evaluación de las iniciativas de prevención e intercambio de soluciones y de evidencias sobre lo que mejor funciona en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El consenso con respecto a esos principios nacionales de prevención entre todos los

gobiernos de Australia y los principales grupos interesados de sindicatos y empleadores implica que las inspectorías del trabajo sobre seguridad y salud en el trabajo pueden elaborar todas sus acciones estratégicas basándose en esos principios.

## Sectores prioritarios

Reconociendo que sería imposible alcanzar todos esos objetivos en todos los sectores al mismo tiempo, durante los primeros años de la Estrategia la labor se concentra en diversos sectores prioritarios determinados a escala nacional. Para 2002-2005, esos sectores son la construcción, el transporte, la manufactura y los servicios de salud y comunitarios. En 2006 la agricultura pasará a ser otro de los sectores prioritarios.

## Prioridades nacionales

La Estrategia tiene cinco prioridades nacionales. Para las inspectorías del trabajo, esas prioridades forman la base de los objetivos a alcanzar en todas las actividades de prevención. Esas prioridades son las siguientes:

**Prioridad 1: Reducir los riesgos.** Esta prioridad nacional implica una mejor utilización de los datos, investigación y aprendizaje para mejorar los enfoques al tomar como blanco los sectores de alto riesgo. Actualmente las actividades de prevención de la inspección del trabajo sobre seguridad y salud en el trabajo se concentran en los sectores de alto riesgo que se determinaron a escala nacional (es decir, las cuatro industrias prioritarias nacionales mencionadas anteriormente).

Las campañas nacionales por el acatamiento son uno de los principales instrumentos que utilizan los inspectores del trabajo. Una campaña de acatamiento implica todos los elementos de las acciones de educación, asistencia y acatamiento (por ejemplo, entrega de notificaciones de mejoras) y aplicación (por ejemplo, entrega de notificaciones de prohibición o de juicios

contra una empresa o persona). Estos elementos forman una continuidad de actividades denominada «espectro de acatamiento».

Es habitual que cada campaña se inicie realizando reuniones con las asociaciones de sector de los empleadores y con los sindicatos para informarles sobre la campaña propuesta y conseguir que promuevan la campaña entre sus afiliados. Se pueden llevar a cabo seminarios de información y formación para asesorar más ampliamente al sector industrial. Se elabora un instrumento de auditoría específico para esa campaña con el fin de que todos los inspectores se concentren en las mismas cuestiones y tomen medidas coherentes para corregir los problemas en todo el país.

Los inspectores llevan a cabo auditorías en los lugares de trabajo para determinar los problemas existentes y entregar material de formación sobre las exigencias legislativas directamente a las personas interesadas. Los inspectores brindan asistencia para resolver cualquier problema y explicar las exigencias de la ley sobre seguridad y salud en el trabajo. Se pueden entregar notificaciones de mejoras concediendo un plazo para llevarlas a cabo. Varios meses después, los inspectores visitan otra vez los lugares de trabajo, y si no se constatan buenos adelantos, puede iniciarse juicio. Todo a lo largo de este proceso, si se detectan riesgos inmediatos, se puede hacer entrega de una notificación de prohibición exigiendo que cesen las actividades y se solucione el problema inmediatamente.

Todas esas campañas se evalúan detenidamente y se hace un informe público sobre el alcance de la falta de acatamiento y sobre la eficacia de la campaña. Se informa al respecto a los interesados del sector y se determinan las áreas donde se deben hacer mejoras.

Entre las actividades que se llevan a cabo dentro del marco de esta prioridad nacional está la labor en una serie de iniciativas legislativas con las que se aspira a reducir la elevada cantidad de casos y la gravedad de los riesgos, incluyendo una norma nacional y los correspondientes códigos para la industria de la construcción.

**Prioridad 2: Desarrollar la capacidad de las empresas y de los trabajadores de llevar a cabo una buena gestión de la salud y seguridad en el trabajo.** En Australia los inspectores del trabajo tienen ante sí el gran reto de ayudar a las personas de los lugares de trabajo a comprender que la gestión sistemática de la seguridad no es algo demasiado complejo ni costoso, algo especialmente difícil de hacer comprender en el caso de las pequeñas empresas.

La legislación sobre seguridad y salud no implica responder a una lista de complejas exigencias reglamentarias un determinado día. Significa, en cambio, pensar sistemáticamente en el problema, sentarse a dialogar con los empleados, consultarlos sobre los riesgos que enfrentan en el curso de sus tareas cotidianas y ocuparse sistemáticamente de esos riesgos. En Australia, donde se comprende y aplica este enfoque, se obtienen con él magníficos resultados.

Es fundamental que en todos los lugares de trabajo se tengan los conocimientos, calificaciones y actitudes necesarias para contribuir a la seguridad y salud en el trabajo de la organización. Por este motivo, dentro de la Estrategia se ha hecho un Plan Nacional de Acción sobre Calificaciones, que aspira a que se enseñe seguridad y salud en el trabajo en las escuelas y que se incluya ese tema como parte de los demás cursos de formación, como así también en los cursos profesionales de administración, ingeniería, arquitectura y otras carreras. En este ámbito prioritario, los inspectores del trabajo participan en la elaboración de material destinado a formación, publicaciones e información computarizada e instrumentos de evaluación.

**Prioridad 3: Prevenir más eficazmente las enfermedades profesionales.** La reciente prohibición de la utilización del asbesto en Australia es un ejemplo de cómo se puede aplicar la Estrategia Nacional para prevenir una enfermedad profesional en todo el país. Esta prohibición, acordada a escala nacional, entró en vigor el 31 de diciembre de 2003. Se hizo una campaña de información que incluía orientación para sectores industriales específicos

a fin de ayudarlos a acatar la prohibición, que llevó a que se elaborara una estrategia nacional de acatamiento para ayudar a los inspectores del trabajo a hacer acatar la prohibición en todo el país.

**Prioridad 4: Eliminar los riesgos en la etapa de concepción.** Esta prioridad nacional aspira a crear conciencia sobre la responsabilidad de las personas que conciben los establecimientos fabriles y las prácticas laborales para eliminar los riesgos o controlarlos en su origen (es decir, antes de que se los introduzca en los lugares de trabajo).

La única manera de conseguir, tanto a corto como a largo plazo, que las mejoras en seguridad y salud sean sostenibles consiste en corregir cada nuevo riesgo antes de que las personas contraigan enfermedades o sufran accidentes y en controlar adecuadamente los habituales altos riesgos en trabajos como los de la construcción durante el proceso de concepción de las tareas. Dentro de la Estrategia existe un Plan Nacional de Diseño donde interviene la inspectoría en toda una serie de actividades para ayudar a crear conciencia y formar a las personas en lo concerniente a la importancia que reviste la concepción de las tareas en la seguridad y salud en el trabajo.

**Prioridad 5: Reforzar la capacidad del gobierno.** Esta prioridad implica que todos los gobiernos de Australia hagan dos grandes compromisos: primero, mejorar su propio rendimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo y, segundo, hacer que el gobierno – en todos sus papeles de proveedor y comprador de servicios y de gestión de legislación – utilice su fuerza para que haya buenos resultados en materia de seguridad y salud en el trabajo.

### Vidas laborales seguras, justas y productivas

En Australia Meridional nuestro enfoque de la inspección del trabajo se basa en que para que un lugar de trabajo sea salubre y seguro, también debe ser justo y debe haber en él relaciones laborales armoniosas. En algunos ámbitos, la inspección de

las condiciones de seguridad y salud se pueden alinear con la inspección de las condiciones generales de trabajo a fin de que el resultado sea una mejor vida laboral para todas las personas de ese lugar de trabajo.

Hay un margen considerable para mejorar las diversas funciones de la inspección del trabajo creando un enfoque integrado y holístico. Al combinar y coordinar las estrategias de la inspección laboral a fin de que éstas se conviertan en un instrumento útil para la consecución del trabajo decente es necesario que innovemos.

En Australia Meridional los inspectores del trabajo se ocupan de la seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales y seguridad pública. Los inspectores tienen formación en seguridad y salud en el trabajo (incluyendo áreas específicas como higiene laboral, productos químicos, ingeniería mecánica y eléctrica), relaciones laborales y condiciones de trabajo, y ámbitos relativos a la seguridad pública (como actividades de esparcimiento, ascensores, pirotecnia, explosivos y mercancías peligrosas).

Los inspectores están agrupados en equipos industriales y en un equipo rural. Cada equipo cuenta con un grupo de inspectores con toda una serie de calificaciones en esas áreas. Están respaldados por los asesores jefes en relaciones laborales, seguridad y salud y en cada una de las principales áreas de riesgo.

Los inspectores trabajan desde la premisa básica de que «Salubre y Seguro, más Justo y Armonioso es igual a Vida Laboral Productiva». Esta premisa y abarca cinco conceptos.

**Concepto 1: Vidas laborales seguras, justas y productivas.** Dentro del primero de los conceptos, los inspectores se concentran en la vida laboral más que en el lugar de trabajo. Eso significa que reconocemos que a quien tenemos que prestar asistencia es a las personas que están en los lugares de trabajo y si bien a veces esa asistencia se brinda mejorando el entorno físico, la misma sólo puede ser eficaz si esas personas comprenden cómo y por qué se deben mejorar las condiciones.

Cualquier mejora que se haga debe ser continua y formar parte de un enfoque sistematizado. En lo concerniente a la seguridad y salud, significa realizar una gestión sistemática de los riesgos a través de consultas con la fuerza laboral. En lo que respecta a las condiciones de trabajo, significa velar para que se cumplan todas las exigencias básicas, como índices mínimos de remuneración, condiciones adecuadas de empleo y licencias.

**Concepto 2: Inspección del trabajo holística.** El segundo de los conceptos es que la inspección holística abarca seguridad y salud, áreas especializadas, condiciones de trabajo y relaciones laborales. Cuando surge un problema en el lugar de trabajo, el síntoma que revela la existencia del mismo puede ser insatisfacción, ausentismo o algún accidente. No obstante, examinando la situación subyacente quizás se observe que alguno de esos síntomas tiene su origen en problemas de seguridad y salud, malas condiciones de trabajo o en el hecho de que las personas no perciben lo que les corresponde. Por eso, los inspectores tienen que estar capacitados para ocuparse de todos esos aspectos a fin de que puedan encontrar la solución idónea.

**Concepto 3: Inspección del trabajo integrada.** Dentro de este concepto, la inspección integrada implica utilizar todo el espectro de conformidad con las normas: información, asistencia, conformidad y aplicación.

Los inspectores del trabajo deben poder adaptar adecuadamente cada intervención al tipo de problema. En ocasiones, es adecuado brindar información y asistencia, y en otras oportunidades para resolver el problema se requiere utilizar métodos que obliguen a que se acaten las normas.

En otro nivel, todas las intervenciones de nuestra inspección del trabajo se basan en la necesidad de ser proactivos, de procurar que haya sistemas que eviten que surjan problemas. Dentro de este contexto, en toda campaña de intervención siempre se utilizan primero asesoramiento y asistencia, siendo el acatamiento y la aplicación las medidas de seguimiento si no se toman iniciativas para corregir las deficiencias.

**Concepto 4: Estrategias innovadoras para las intervenciones de las inspecciones del trabajo.** El cuarto concepto consiste en que se pueden alcanzar los beneficios utilizando un tipo de inspección del trabajo para sentar las bases de la cooperación de una fuerza laboral con otra. Por ejemplo, los procesos de consulta dentro del marco de la legislación sobre seguridad y salud a menudo son muy eficaces, y buenos procesos de consulta pueden dar origen a condiciones armoniosas en el seno de la fuerza laboral, lo que a su vez proporcionará las bases para que se efectúen negociaciones productivas con respecto a las condiciones de trabajo más generales.

**Concepto 5: El inspector del trabajo ejerce influencia.** El quinto concepto reconoce que para producir un verdadero cambio, los inspectores del trabajo deben ejercer influencia en tres niveles de la vida laboral:

- el lugar de trabajo;
- las partes interesadas, es decir, consultas tripartitas con grupos formados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores y el gobierno; y
- foros estatales, nacionales e internacionales.

## Salud, seguridad y relaciones laborales

¿Cómo funciona la inspección holística del trabajo? Hasta hace poco, la gestión sistemática de la seguridad y salud en el trabajo era una cuestión de la que se ocupaba la inspectoría del trabajo como prioridad que le era propia. Pero vemos que progresivamente se van diluyendo cada vez más las fronteras entre seguridad y salud y las condiciones generales de trabajo o empleo. En muchos casos, se puede considerar que un accidente es el resultado directo de una situación laboral insatisfactoria. Esto se observa en nuestras nuevas prioridades en materia de seguridad y salud en el trabajo. Algunos ejemplos de estas cuestiones que se superponen son:

- las jornadas laborales excesivamente largas, que pueden originar fatiga;
- los sistemas de trabajo (por ejemplo, el trabajo por turnos, los horarios de los descansos), que pueden originar afecciones musculoesqueléticas;
- los conflictos laborales, que pueden originar intimidación, acoso o discriminación; y
- las condiciones injustas de trabajo, que pueden originar estrés.

Además, muchas de las disposiciones de los lugares de trabajo que determinan la manera en que se organiza y lleva a cabo el trabajo pueden repercutir directamente en la seguridad y salud. Por ejemplo:

- los incentivos laborales pueden recomendar el trabajo riesgoso;
- las exigencias en materia de calificaciones laborales pueden no incluir formación en seguridad y salud en el trabajo;
- las estipulaciones contractuales pueden no incluir la seguridad y salud; y
- las cadenas de contratos pueden posibilitar que las partes eludan las responsabilidades inherentes a la seguridad y salud y a las relaciones laborales.

### Desafíos para una inspección del trabajo integrada

En lo que respecta a la inspección del trabajo, los tres principales desafíos que se le plantean a Australia Meridional son los mismos en lo relativo a seguridad y salud y a relaciones laborales:

- conseguir derechos básicos a través de la legislación;
- agregar valor y facilitar las iniciativas industriales y de los lugares de trabajo; y
- dar un carácter más profesional a la inspección moderna y mensurar la calidad y repercusión de las actividades que desarrollan los inspectores.

### Conclusión

Australia, a través de su Estrategia Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, ha proporcionado un marco dentro del cual se puede organizar el trabajo de los inspectores de salud y seguridad a fin de elevar al máximo su repercusión en las metas y objetivos nacionales comunes. En Australia Meridional ese enfoque constituye la base de un sistema integrado y holístico de inspección del trabajo destinado a conseguir vidas laborales seguras, justas y productivas.

En muchos países los inspectores del trabajo han prestado asistencia a la industria para que ésta realizara considerables mejoras destinadas a reducir la cantidad de accidentes y muertes en el trabajo, efectuando una gestión sistemática de su enfoque sobre seguridad y salud en el trabajo. A menudo, esas mejoras estuvieron acompañadas de las correspondientes mejoras en las condiciones de trabajo y empleo. Por lo tanto, mirando el trasfondo de las estrategias que hemos utilizado en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, podemos encontrar la clave para mejorar las condiciones de trabajo de manera más general.

Hay tres estrategias clave en materia de seguridad y salud en el trabajo que, de aplicarse de manera adecuada e innovadora a las cuestiones más amplias inherentes a las condiciones de trabajo y empleo, ayudarán a producir un verdadero cambio. Esas estrategias clave son:

- gestión de las cuestiones a través de estructuras tripartitas;
- consultas con la fuerza laboral como clave para el éxito; y
- gestión sistemática de los riesgos.

Si se aprovecha lo aprendido con las estrategias eficaces de inspección del trabajo, como las que se aplican en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, se podrá contribuir a que la inspección del trabajo moderna responda a los desafíos del siglo XXI. En particular, en un mundo laboral globalizado es de vital importancia

reconocer que es fundamental replantear en todas partes el papel que desempeña la inspección del trabajo. Se debe hacer que se reconozca que los inspectores del trabajo – a través de su utilización de estrategias innovadoras basadas en sus conocimientos de la situación y beneficiosas para la mayoría – influyen en la consecución de normas aceptables de las condiciones de trabajo y no son únicamente encargados de aplicar la ley. Y dado que las condiciones de trabajo constituyen el elemento esencial del nivel de vida de cada país, la tarea que desempeñan los inspectores del trabajo refleja los niveles y expectativas de toda la comunidad.

Resumiendo, a través de estrategias innovadoras de intervención la inspec-

ción del trabajo puede elevar al máximo su repercusión, no solamente en Australia sino en toda la fuerza laboral mundial. Al aunarse una mejora de la seguridad y salud en el trabajo con condiciones de trabajo justas se reducen las muertes, accidentes, enfermedades, conflictos y costos de las empresas, además de mantener la dignidad humana, generar trabajadores más productivos y dar lugar al entorno correcto para que los negocios prosperen.

#### **Nota**

<sup>1</sup> Estrategia Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo para 2002-2012, Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Commonwealth de Australia 2002, pág. 3.

---



# La inspección del trabajo en Europa occidental: políticas, prácticas y experiencias

*Se deben establecer alianzas entre las inspectorías del trabajo y otras organizaciones, las cuales pueden contribuir a un plan nacional para efectuar mejoras. Se espera ahora que las inspectorías del trabajo puedan demostrar los frutos de su labor y que evalúen y califiquen su rendimiento y eficacia en función de parámetros bien definidos, que actualmente incluyen cada vez más metas numéricas, y comparados con otros países.*

---

**Adrian F. Ellis**

Presidente (2002-2005)  
Asociación Internacional  
de la Inspección de Trabajo

---

La historia de la inspección de la seguridad y salud en el trabajo de Europa occidental tiene más de 200 años. Se inició en el Reino Unido en 1802, cuando el Parlamento de ese país aprobó una ley destinada a preservar «la salud y la moral de los aprendices» de las fábricas. Como la supervisión de la aplicación de dicha ley estaba a cargo de comités voluntarios fue muy poco efectiva. No obstante, constituyó un primer paso y casi treinta años después se oficializó el procedimiento y se designaron los primeros inspectores, considerados «personas de alta posición». Otros países de Europa siguieron sus pasos. Por ejemplo, Francia, con su primera ley sobre protección del trabajo en 1841 y su primera inspectoría del trabajo unos treinta años más tarde. Se comenzó a contratar a inspectores especializados y se empezó a tener como meta, en especial, que los lugares de trabajo fueran más seguros.

Se lograron mejoras y durante los últimos años del siglo XX fue impresionante la progresiva disminución anual de los accidentes mortales que se registró. En el Reino Unido, por ejemplo, el índice de accidentes mortales entre los empleados por cada 100.000 trabajadores descendió

de 3,6 (1971) a 0,8 (1994); en el resto de Europa occidental el panorama era similar, debido en gran parte a una importante reducción de la cantidad de empleados de las industrias pesadas (y más peligrosas). Desde entonces, las mejoras que se han hecho en muchos países desarrollados han sido menos alentadoras, y ha aparecido un estancamiento en las estadísticas de accidentes fatales, con un reducido cambio anual neto. En este artículo se describirán algunas de las iniciativas en curso para dar respuesta a este problema y a los drásticos cambios ocurridos en el mundo del trabajo, donde los inspectores hacen aplicar la legislación sobre seguridad y salud.

## El mundo del trabajo en proceso de cambio

Desde los años setenta se cambió por completo la estructura industrial de grandes partes de Europa occidental. La reducción de los puestos de trabajo del sector manufacturero y de la industria pesada fue acompañada de un aumento de los puestos de trabajo del sector de servicios. Al

mismo tiempo, aumentó muchísimo la cantidad de empresas pequeñas, que llegaron incluso a duplicarse en algunos países, al punto que aproximadamente un 90 por ciento de las empresas puede tener menos de 5 empleados. En la Unión Europea, las pequeñas y medianas empresas (PYME) emplean a unos 75 millones de personas y en ellas se registra la cifra récord de 82 por ciento de todos los accidentes laborales y el 90 por ciento de todos los accidentes mortales. En el Reino Unido, más del 70 por ciento de las empresas no tienen empleados. La manera en que los inspectores del trabajo pueden influir al haber tal cantidad de pequeñas empresas ha constituido uno de los retos generales de quienes elaboran las políticas y se encargan de su aplicación. Más adelante se describen algunas de sus respuestas. Uno de los efectos derivados de esos cambios de la estructura industrial ha hecho que aumentara la complejidad de las responsabilidades en la gestión de los riesgos. Mientras que antes los inspectores del trabajo efectuaban visitas a grandes lugares de trabajo donde todas las personas estaban dentro del área de responsabilidad de la gerencia de los mismos, ahora tienen que vérselas con una multiplicidad de contratistas, subcontratistas y autónomos que realizan actividades secundarias, pero también con aportes de técnica y diseño que llegan electrónicamente desde fuentes especializadas que pueden estar situadas en otro país. ¡Un verdadero reto en lo que a reglamentación se refiere!

### Dimensión política

Al mismo tiempo, a medida que han ido teniendo lugar esos cambios industriales estructurales, el público en general ha pasado a estar cada vez menos dispuesto a considerar «inevitables» los accidentes y, paralelamente, se ha comenzado a entablar pleitos reclamando indemnizaciones en tribunales civiles y a esperar que los gobiernos hagan algo más al respecto. Los superiores políticos de las inspectorías del trabajo de una serie de países, frente a recursos presupuestarios limitados, han re-

clamado a los inspectores que justifiquen tanto las bases financieras existentes como que demuestren que los inspectores realmente contribuyen a reducir los accidentes y enfermedades profesionales.

### Globalización

Un elemento importante del cambio en el mundo del trabajo que influye en las inspecciones de Europa occidental y en el resto del mundo es la creciente globalización de la manufactura y del suministro de servicios (OIT, 2002a). Grandes bloques de producción se desplazan de un lugar a otro del mundo en busca de una eficiencia óptima de costos, y empresas aparentemente florecientes un día cierran al día siguiente. Las inspectorías de seguridad y salud en el trabajo han aprendido a comunicarse sus experiencias ante la tecnología que avanza y a «nivelar el terreno de juego» a fin de impedir que las empresas mundiales trasladen sus actividades a otro país, fundamentalmente para ahorrar dinero gracias a inadecuadas disposiciones en materia de seguridad y salud.

La labor de la OIT en pro del trabajo decente en la economía globalizada hace frente a estas cuestiones con considerable éxito. En otros lugares, la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT) – cuyos miembros son casi 100 países de todo el mundo, entre ellos, todos los de Europa occidental – brinda respaldo a las inspectorías del trabajo que se ven confrontadas a nuevos cambios tecnológicos, para que en todo el mundo se puedan alcanzar niveles aceptables de condiciones de trabajo en lo concerniente a seguridad y salud. Dentro de la Unión Europea, el Alto Comité de Inspectores Laborales (SLIC), donde están representadas las inspectorías del trabajo y seguridad y salud de todos los Estados miembros, tiene por cometido mejorar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea y fomentar la aplicación efectiva y coherente de la legislación europea en todos los Estados miembros. Noruega, Islandia y Liechtenstein asisten como observadores.

Una de sus actividades clave ha consistido en definir principios comunes para la inspección del trabajo en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, labor que finalizó en 2004 y donde se tomó plenamente en cuenta el Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Esos principios clave giran en torno a la posición del Consejo y de la Comisión, en virtud de la cual «la efectiva aplicación de la ley comunitaria es una condición previa para mejorar la calidad del entorno laboral». Esos principios contienen secciones sobre la necesidad de una efectiva planificación y monitoreo de los planes anuales, ámbito de competencia e independencia de los inspectores, poderes y orientación de los inspectores y comunicaciones internas.

Paralelamente, se ha preparado un cuestionario para posibilitar que un equipo de miembros del SLIC evalúe a todos los Estados miembros, basándose en estos principios comunes.

Antes de la ampliación de la Unión Europea de 2004, equipos del SLIC evaluaron los diez países que estaban por ingresar en la misma y que ya eran observadores en el SLIC, a fin de contribuir a prepararlos para su pleno ingreso y de respaldar las iniciativas del SLIC en materia de inspecciones del trabajo.

En otros lugares, se invitó a la OIT a llevar a cabo una auditoría del sistema de inspección del trabajo del Gran Ducado de Luxemburgo (OIT, 2002b). El equipo auditor, encabezado por Michel Gisler, Vicepresidente de la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo, recomendó que se efectuara una revisión completa de su organización a fin de que ésta reflejara los cambios del mundo del trabajo y las crecientes exigencias para los inspectores de seguridad y salud en otros ámbitos de la inspección del trabajo.

La respuesta de las autoridades de Luxemburgo fue positiva y desembocó en la elaboración de un plan de acción para formar un sistema integrado de inspección del trabajo. Se ha creado un comité consultivo tripartito para definir las prioridades nacionales futuras.

## Programas nacionales de salud y seguridad profesionales

Como hemos visto, en muchos países desarrollados, incluyendo Europa, ha disminuido el ritmo de los progresos realizados en el ámbito de la reducción de los accidentes y muertes en el trabajo. Los principales logros en materia de seguridad se han alcanzado ahora sobre todo gracias a la nueva tecnología, la automatización y los controles computarizados. Para muchas de las personas que deciden las políticas en Europa occidental estaba claro que para tener alguna posibilidad de hacer otras mejoras considerables se necesitaba un enfoque holístico más amplio, determinando las áreas prioritarias de atención y alentando a todas las demás organizaciones que pudieran contribuir a esas prioridades a adoptar un orden del día en común para los próximos años.

En 2004 la Comisión de Salud y Seguridad del Reino Unido publicó una estrategia para la seguridad y salud hasta 2010 y más adelante (HSE, 2004). En dicha estrategia se reconocían los cambios del mundo laboral, que los recursos de la autoridad encargada de salud y seguridad (HSE) – incluyendo a los inspectores – eran demasiado reducidos en grandes áreas del espectro de lugares de trabajo y que se les debía orientar hacia áreas prioritarias donde pudieran tener el máximo de repercusión. Se reconocía asimismo que las intervenciones tradicionales de los inspectores pueden ser menos eficaces al tratarse de las enfermedades profesionales que en el ámbito de la seguridad. Uno de los elementos clave de la estrategia consistía en reconocer que las mejoras a largo plazo solamente pueden hacerse ganándose la buena disposición de las personas implicadas en los lugares de trabajo, en lugar de que éstas acepten las medidas tomadas a regañadientes.

La estrategia se publicó tras haber realizado una consulta con empleadores, sindicatos y otras partes interesadas que abarcó a más de 2.500 personas. Habiendo analizado cuál era el sector que más hacía subir las estadísticas de accidentes y enfer-

medades profesionales, la estrategia confirmó que la autoridad de salud y seguridad (HSE), incluyendo a sus inspectores, se concentraría en una sucesión de programas apuntados a la agricultura; la construcción y los servicios de salud; caídas de altura; transporte; problemas musculoesqueléticos y estrés vinculado al trabajo. En la estrategia se estipularon metas: reducir para 2010 los accidentes fatales o graves en un 10 por ciento; reducir el índice de enfermedades profesionales en un 20 por ciento; y reducir en un 30 por ciento las jornadas laborales perdidas debido a problemas en materia de seguridad y salud.

En niveles inferiores, se alentó a sectores y empresas individuales a estipular sus propias metas en consulta con inspectores, y se hicieron algunos buenos adelantos. En la explotación minera, desde 2000 disminuyeron los accidentes en un 46 por ciento, conforme a las metas fijadas.

Se están estipulando metas en todo el mundo para que todos los aportes que se hacen en los países, incluyendo los de las inspecciones, contribuyan a que los lugares de trabajo sean más seguros y saludables. Dinamarca, por ejemplo, tiene actualmente metas para reducir los accidentes graves en un 15 por ciento; los riesgos por levantamiento de cargas pesadas en un 15 por ciento; los riesgos de las tareas monótonas en un 10 por ciento y la exposición a ciertos riesgos psicosociales en un 5 por ciento. En Finlandia la finalidad buscada es reducir la frecuencia de los accidentes y enfermedades profesionales en un 40 por ciento para 2010.

### **Eficiencia y eficacia**

Durante los últimos años hemos visto que en Europa occidental tuvieron lugar grandes cambios en las organizaciones encargadas de hacer aplicar las reglas relativas a la seguridad y salud. La limitación de recursos, las mayores expectativas de parte de la opinión pública, el aumento de las cargas laborales y algunos cuestionamientos fundamentales de los principios y maneras de trabajar de las inspectorías

del trabajo durante muchas décadas han hecho que se tomaran una serie de iniciativas dentro de dichas inspecciones con la finalidad principal de aumentar la eficiencia y de conseguir a través de su labor que se mejoren lo más posible las normas de salud y seguridad y que bajen los índices de accidentes y enfermedades profesionales.

### **Marcador nórdico de resultados**

En todos los países la promoción de la seguridad y la salud, las inspecciones y las investigaciones han evolucionado conforme a las tradiciones y culturas nacionales, como así también a sus prioridades. Los países de Europa occidental no estuvieron exentos de esta tendencia, y en algunos casos esto está inclusive dentro del marco de la legislación y estrategias inherentes a la pertenencia a la Unión Europea. En general, los cambios van teniendo lugar de manera gradual, de año en año. La labor de organizaciones como el Alto Comité de Inspectores Laborales (SLIC) y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo de Bilbao permiten comprender mejor los métodos de trabajo, prioridades y logros de otras entidades nacionales encargadas de inspecciones de seguridad y salud, pero ahora se reconoce que al estipularse sistemáticamente parámetros de comparación con otros países se pueden hacer grandes logros, tanto en eficiencia como en eficacia.

Esto es lo que pueden haber tenido presente los directores generales de las inspectorías nacionales del trabajo de los países nórdicos cuando en 2002 decidieron comenzar a trabajar en un marcador internacional de resultados sobre políticas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. La idea era que dicho marcador abarcara todas las actividades relativas a la seguridad y salud pero que se vinculara a la iniciativa de 2002 de la Unión Europea de «Adaptarse al cambio del trabajo y de la sociedad: Una nueva estrategia comunitaria sobre salud y seguridad en el trabajo para 2002-2006». Por lo

tanto, dicho marcador se podría revisar para que fuera reflejando las nuevas prioridades nacionales de manera coherente con la estrategia.

Los miembros iniciales fueron Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, pero se amplió en 2004 cuando Irlanda, Países Bajos y Reino Unido aceptaron la invitación de adherirse al proyecto piloto, que ahora abarca ocho países.

El último marcador, confeccionado en 2005 y el primero correspondiente al grupo ampliado, muestra las similitudes y diferencias entre los países participantes y su trabajo para poner en práctica la estrategia europea. El marcador se concentra en ocho objetivos estratégicos (Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2004):

- armonización de las estadísticas;
- establecimiento de metas mensurables;
- reducción de los accidentes laborales;
- reducción de los problemas musculoesqueléticos;
- lucha contra el estrés derivado del trabajo;
- reducción de la exposición a agentes químicos;
- productividad y economía;
- potencial preventivo: el potencial que tiene un país para desarrollar y mantener un entorno de mayor calidad.

Se observan ciertas similitudes en todos o casi todos los países: un tendencia decreciente en el curso de una década de los accidentes profesionales, incluyendo los mortales, sectores con los índices más elevados de casos de accidentes (construcción, minería y canteras e industria manufacturera), ámbitos prioritarios de la estrategia (construcción, industria manufacturera, agricultura), áreas prioritarias en materia de levantamiento de cargas pesadas (construcción, servicios de salud, industria manufacturera). En otros ámbitos hay considerables diferencias, por ejemplo, la tendencia a problemas de los miembros

superiores (que en tres países aumenta pero disminuye en otros tres).

El potencial preventivo se evalúa dentro de cuatro ámbitos – inspección del trabajo, creación de asociaciones, desarrollo de medidas en el nivel de las empresas y capacidad para anticiparse a los riesgos que van surgiendo – y se procura con él ilustrar cómo los distintos enfoques de alto nivel contribuyen a una cultura general de prevención.

Para cada uno de los ámbitos se da una puntuación a las respuestas a una serie de interrogantes y se las representa en los ejes de un diagrama de 360 grados. Este permite determinar fácilmente para posteriores análisis cuáles son las diferencias de políticas y de prioridades entre los países.

### El orden del día de la salud profesional

En una serie de países, durante los últimos años uno de los cambios más grandes en el trabajo cotidiano de los inspectores ha consistido en dar más preeminencia a la salud en el trabajo. Habitualmente, los inspectores destinaban la mayor parte de su tiempo a cuestiones inherentes a la seguridad, vigilancia de la maquinaria, evitar caídas, mejorar las condiciones de seguridad de las prensas eléctricas y del transporte en los lugares de trabajo, evitar explosiones, etc. La mayoría de esos problemas tenía una solución técnica. Por supuesto, había excepciones, siendo el asbesto quizás la más destacada de ellas, pero tal era el panorama general: una importante labor con la que se conseguía una considerable disminución de los accidentes y donde se podían ver rápidamente los beneficios de la misma.

Las enfermedades profesionales se relacionaban con las sustancias tóxicas y durante los últimos años hubo un enorme aumento de los productos químicos, junto con equipamiento analítico altamente complejo para detectar la presencia de los mismos. No obstante, en realidad el estrés y los problemas musculoesqueléticos son los principales agentes que causan enfermedades

profesionales. Entre 1990 y 2002, en Europa se duplicó la cantidad de personas con problemas vinculados con el estrés. Los países escandinavos han estado a la vanguardia de la lucha contra este problema dentro del ámbito de la higiene laboral y han compartido sus experiencias con otras instituciones encargadas de la inspección del trabajo. Gradualmente se van publicando informaciones asesorando a las patronales sobre la manera de llevar a cabo evaluaciones de riesgos en sus lugares de trabajo (HSE, 2005). En esta orientación, o normas voluntarias, se abarcan seis aspectos clave del trabajo que, con una gestión adecuada, pueden ayudar a reducir los factores que causan estrés en el trabajo. Entre esos «factores de estrés» figuran cuestiones como, por ejemplo, si los empleados pueden responder a las exigencias de su tarea o si los empleados reciben adecuada información y respaldo en su trabajo. Los inspectores están comenzando a tener más confianza en abordar esas cuestiones durante sus inspecciones, pero para ello se requieren calificaciones profesionales diferentes a las relacionadas con la adecuada vigilancia de la maquinaria.

Paralelamente a una creciente serie de iniciativas sobre prevención de las enfermedades profesionales, se ha reconocido que no siempre se pueden prevenir los casos de estrés o de problemas musculoesqueléticos. Los inspectores y los especialistas en reglamentación están trabajando para ayudar a las personas afectadas en tales casos a recuperarse y reincorporarse al trabajo.

En Finlandia, un programa nacional de acción (VETO) sobre la prolongación de la vida laboral, el bienestar en el trabajo y la rehabilitación está ocupándose de dar respuesta a la necesidad de contar con una fuerza laboral sana y activa. Ese programa, de cuatro años de duración, aspira a promover el atractivo del trabajo y de la vida laboral, con los elevados objetivos de:

- extender la vida laboral entre dos y tres años más para 2010;
- reducir los índices de ausentismo por enfermedad en un 15 por ciento, además del 40 por ciento general;

- fijar una meta inferior para la cantidad de accidentes y enfermedades profesionales.

## Innovación

El movimiento que está teniendo lugar en toda Europa para tener mayor eficiencia y repercusión en la inspección del trabajo como parte de la meta de reducir el número de accidentes y enfermedades profesionales ha alentado a quienes deciden las políticas prácticas a probar iniciativas diferentes procurando que se produzca un cambio en el ámbito de la seguridad y la salud. Ya se han descrito algunas de esas iniciativas, que se concentran en un puñado de prioridades clave en lugar de intentar recursos de la inspección en toda la gama de lugares de trabajo.

En el Reino Unido, al igual que en el resto del mundo, la agricultura es uno de los sectores con los más altos índices de accidentes, que produce anualmente 50 muertes de trabajadores o alrededor de 10 muertes por cada 100.000 trabajadores.

En la agricultura hay gran cantidad de pequeños establecimientos, donde muchas veces sólo trabajan familiares, por lo que para los inspectores es todo un desafío poder comunicarse con esos «pequeños» agricultores y visitar sus lugares de trabajo. Durante los últimos años, la autoridad encargada de salud y seguridad (HSE) ha organizado un programa rotativo de Días de Toma de Conciencia sobre Seguridad, junto con interlocutores sociales, formadores agrícolas y la industria de seguros, para informar a los agricultores la manera de eliminar o mitigar los riesgos que sus lugares de trabajo tienen para su seguridad y salud. Se invita a los pequeños agricultores a eventos de medio día de duración como alternativa a una inspección (siempre y cuando no haya habido accidentes en sus establecimientos) y son numerosísimos los que asisten. Formadores calificados de la industria hacen demostraciones prácticas de caídas desde gran altura, vehículos todo terreno, operaciones manuales. Las evaluaciones posteriores a

los eventos han demostrado que la mayoría de quienes asisten a los mismos introducen mejoras en sus establecimientos a raíz de lo aprendido.

En Irlanda del Norte la inspección del trabajo lleva a cabo desde 2000 una serie de «campañas de inspección» concentradas en las caídas desde grandes alturas en la industria de la construcción. Se hizo participar a la prensa, televisión y radio con advertencias a la industria, todas destinadas a mejorar las normas. Durante el periodo de esas campañas, se redujo a más de la mitad el porcentaje de las obras de construcción, donde fue necesario tomar medidas por falta de cumplimiento de normas aceptables.

Una cuestión que tienen en común las inspecciones del trabajo es la repartición del tiempo que sus inspectores destinan a asesorar y a efectuar inspecciones e investigaciones.

En los Países Bajos la inspección del trabajo ha sido reestructurada estos últimos años para que refleje un nuevo enfoque en materia de suministro de información sobre seguridad y salud. En virtud de los acuerdos revisados, la inspección del trabajo emite información sobre legislación y problemas comunes, principalmente a través de su sitio web y, en menor medida, de notas informativas.

Se exige a los empleadores que tengan acceso independiente a la información perteneciendo obligatoriamente a un servicio de salud y seguridad profesionales. Cuando las empresas solicitan asesoramiento más detallado, la inspección del trabajo los remite a ese servicio, disponiendo así de más tiempo para inspecciones e investigaciones.

## Conclusiones

Los grandes cambios que se han producido en el mundo del trabajo han hecho que las inspecciones del trabajo de Europa

occidental y de otros lugares tuvieran que darles respuestas a fin de seguir cumpliendo con su cometido hacia las personas que trabajan, hacia el público, los demás interesados y los ministros. Esas inspecciones del trabajo tienen ahora que ser mucho más flexibles, poder dirigir rápidamente los recursos hacia los nuevos desafíos que van surgiendo y tener claras sus prioridades para poder influir el máximo posible en la seguridad y la salud de los lugares de trabajo con los recursos de que disponen.

Se deben establecer alianzas entre las inspecciones del trabajo y otras organizaciones, las cuales pueden contribuir a un plan nacional para efectuar mejoras, que actualmente incluyen cada vez más metas numéricas.

Se espera ahora que las inspecciones del trabajo puedan demostrar los frutos de su labor y que evalúen y califiquen su rendimiento y eficacia en función de parámetros bien definidos y comparados con otros países.

Quizás lo más interesante sea que la primera década del nuevo milenio está pasando a ser el momento idóneo para innovar en el campo de la reglamentación de la seguridad y salud en el trabajo, para probar nuevas ideas que luego se evalúan a fin de rechazar las infructuosas y mejorar las que sí funcionan; aprendiendo todo el tiempo de los éxitos de los demás.

## Bibliografía

- Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2004: Boletín electrónico OSHmail 44/2004.
- HSE, 2004: *A Strategy for Workplace Health and Safety in Great Britain to 2010 and beyond*.
- HSE, 2005: *Tackling Stress – The Management Standards Approach*.
- OIT, 2002a: *La inspección del trabajo – Una guía para la profesión*.
- OIT, 2002b: *Auditoría del sistema de inspección del trabajo del Gran Ducado de Luxemburgo*.

# La inspección del trabajo en la Federación de Rusia y en los países de la CEI

*Los países de la ex Unión Soviética heredaron un complejo sistema de inspección del trabajo. En algunos casos, éste evolucionó durante la transición; en otros, se derrumbó. Hoy en día, los inspectores del trabajo de la región sufren restricciones y burocracia, y no está bien definido el papel de los sindicatos en lo referente a la seguridad. La adopción de las directivas relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo de la OIT promete un cambio para bien.*

---

Wiking Husberg  
Oficina de la OIT en Moscú

---

La desintegración de la Unión Soviética originó el derrumbamiento de toda la administración de seguridad y salud en el trabajo (SST), tanto en el nivel nacional como empresarial, la transferencia de la inspección del trabajo de los sindicatos al gobierno y la terminación de las funciones de protección social de las empresas, incluyendo las indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales. Además, más tarde dio lugar a una readjudicación legal de las responsabilidades sobre SST al empleador, mientras se ponía fin a la cadena de responsabilidad sobre SST que enlazaba el nivel ministerial con el industrial.

Luego de los recortes que se hicieron en todos los servicios «no productivos», como los departamentos de seguridad, ingenieros de seguridad, etcétera, en la búsqueda de ganancias rápidas que se produjo a comienzos de los años noventa, las condiciones de trabajo de los países de la CEI, incluyendo a la Federación de Rusia, han sido motivo de gran preocupación. En los países de la CEI se declaran más de 8.500 accidentes mortales por año. La esperanza de vida, especialmente de la población masculina, bajó muchísimo en los últimos diez años; en Rusia ahora es de menos de 60 años. Son numerosísimos los accidentes que no se comunican, especial-

mente en las pequeñas y medianas empresas y en el sector informal.

Los tres principales desafíos en materia de SST de los países de la CEI, especialmente los nuevos, son consecuencia de este telón de fondo. A saber:

- nueva creación y mejora del sistema nacional, regional y empresarial de SST, incluyendo legislación, aplicación, información y capacitación, inspección y supervisión, como así también sistemas de gestión de la SST en el nivel empresarial en los nueve nuevos Estados independientes cubiertos por la Oficina Subregional para Europa Oriental y Asia Central de la OIT;
- restablecimiento de sistemas de indemnización por accidentes con un enfoque preventivo y de asesoramiento;
- creación de conciencia y aumento de los conocimientos con el fin de que se comprenda mejor qué se entiende por buenas condiciones de trabajo y el vínculo existente entre seguridad y productividad.

Ahora las condiciones de trabajo figuran en un lugar más prioritario del orden del día político, pero se observan tendencias contrapuestas. Kazajstán ha adoptado una nueva ley sobre SST, ha revisado el sistema



nacional de SST y ha desarrollado un programa nacional para mejorar las condiciones de trabajo. Georgia, en el otro extremo, ha limitado el acceso de los inspectores de trabajo a las empresas. Se necesita una decisión de los tribunales para que un inspector del trabajo pueda ingresar al lugar de trabajo. Además, en 2006 se reducirá la cantidad de inspectores, que de algo más de 40 pasará a ser nada más que cinco.

## Principios básicos de modernización

Los principios básicos para modernizar el sistema de SST en los países de la CEI, incluyendo la inspección del trabajo, son:

- El enfoque de la inspección del trabajo y de los especialistas en SST debería basarse en la prevención, es decir, la prioridad deberá consistir en eliminar y prevenir los riesgos, en lugar de poner énfasis en las indemnizaciones en metálico o en especie por problemas de salud debidos a malas condiciones de trabajo.
- El control y la aplicación de la legislación sobre SST es tarea exclusiva de los inspectores gubernamentales.
- La efectiva aplicación de las mejoras prácticas de las condiciones de trabajo en las empresas sólo puede lograrse a

través de una cooperación entre los trabajadores y los empleadores, es decir, a través de un diálogo social en comités de seguridad.

- En sus comunicaciones con los interlocutores sociales de las empresas, los inspectores del trabajo deben inicialmente abocarse a asesorar, al tiempo que conservan los necesarios poderes de sanción como alternativa secundaria.

## Terminología e instituciones rusas

La terminología rusa sobre SST e inspección del trabajo no tiene equivalentes exactos en español, y las responsabilidades de las inspecciones están divididas de una manera especial. Las condiciones de trabajo sin riesgo y la prevención de accidentes entran dentro del ámbito de competencia de la inspección estatal de trabajo, que también supervisa las condiciones de empleo. La salud profesional y la prevención de las enfermedades profesionales están a cargo de la inspección sanitaria. La seguridad de la maquinaria es tarea de la inspección de minería (inspección técnica).

Sin embargo, en la Federación de Rusia la terminología está cambiando debido a la reorganización. El de inspector social (comunitario) es un cargo que subsiste de las épocas soviéticas, cuando los sindicatos se

### Fusión en Rusia

En 2004, dos ministerios rusos se fusionaron en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. En la subsiguiente reorganización, se creó el Servicio Federal de Trabajo y Empleo, del cual forma parte la inspección del trabajo rusa.

La inspección del trabajo rusa está dividida en inspección de seguridad y salud e inspección legal (condiciones de empleo). Se recortó la tercera parte del personal, que ahora está compuesto por alrededor de 3.500 inspectores. Tiene una estructura federal, dentro de la cual la sede central brinda orientación detallada a los inspectores de las regiones. La cantidad de inspectores de cada región depende de la cantidad de lugares de trabajo que se deben inspeccionar.

Se está revisando la gestión nacional de la inspección y los métodos y el enfoque de trabajo adoptados por los inspectores. Se pretende modernizar la inspección en consulta con la OIT. La inspección se concentrará en las labores de información y promoción, buscando que los empleadores comprendan las ventajas económicas de contar con condiciones de trabajo seguras, y, además, brindará asesoramiento. Simultáneamente, algunas regiones de Rusia están planeando promover la introducción de las directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo de la OIT en las empresas grandes y medianas. Ambos procesos se refuerzan mutuamente.

ocupaban de las inspecciones de seguridad. En algunos países de la CEI el inspector social fue el precursor del representante electo de seguridad y salud en el trabajo, según se define en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), de la OIT. En otros países el cargo de inspector social fue abolido.

## El ejemplo de Kazajstán

**Inspectoría estatal del trabajo.** La inspectoría estatal del trabajo de Kazajstán se ocupa tanto de las cuestiones relativas a las relaciones laborales (condiciones de empleo e inspección legal) como de la seguridad y salud en el trabajo (protección de los trabajadores).

En 1993 el recientemente independizado Kazajstán creó una estructura vertical para la inspectoría del trabajo. Desde 2001 se crearon oficinas regionales del Ministerio de Trabajo y Protección Social con el fin de aplicar la legislación sobre trabajo y protección del trabajador. En Kazajstán las unidades de inspección del trabajo de las regiones forman parte de organismos territoriales denominados Departamentos del Ministerio de Trabajo y Protección Social. Cada una de las 14 regiones tiene una inspectoría del trabajo, al igual que las ciudades de Almaty y Astana.

En julio de 2001 Kazajstán ratificó dos convenios de la OIT: el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la inspección del trabajo en la agricultura, 1969 (núm. 129).

**Inspectoría sanitaria (SanEpidNadzor).** El servicio estatal de sanidad y epidemiología, que es parte del Ministerio de Salud, lleva a cabo inspecciones sanitarias de las empresas. Este servicio se ocupa de la salud de la población «desde el nacimiento hasta la muerte», incluyendo la vida laboral.

El servicio tiene 16 inspectorías regionales y más de 230 centros de sanidad y de epidemiología en las comunidades y ciudades. Además, las grandes empresas pueden tener departamentos sanitarios y médicos. La inspectoría sanitaria se concentra más en las pequeñas y medianas empresas.

El servicio sanitario hace los proyectos de reglamentación sobre salud pública, salud en el trabajo, cuestiones económicas, valores límite de exposición a productos químicos, etcétera, que también se utilizan en la inspección del trabajo.

Las normas sanitarias sobre salud en el trabajo se refieren a una revisión previa de las instalaciones industriales, información a nuevos empleadores, suministro de equipamiento de protección personal, inspección de instalaciones sanitarias, exámenes médicos iniciales y periódicos, etcétera. La inspección previa de las obras en construcción incluye su ubicación y diseño, como así también el cumplimiento de las exigencias en materia de sanidad y bienestar social.

El objetivo de la inspección sanitaria es mejorar las condiciones de trabajo en el lugar de trabajo y aplicar medidas médicas preventivas para reducir la cantidad de enfermedades profesionales.

## Auditoría de la OIT

En diciembre de 2004, la OIT llevó a cabo una auditoría de la inspectoría del trabajo de Kazajstán. El informe de la auditoría se discutió en un seminario tripartito que tuvo lugar en Taraz en octubre de 2004, donde participaron altos responsables de la inspectoría del trabajo de Asia central a fin de compartir sus experiencias.

Las recomendaciones de la OIT fueron aprobadas no solamente por el Ministerio sino también por el Primer Ministro, quien señaló que Kazajstán tiene que contar con inspectores gubernamentales independientes y que su inspectoría debe tener los recursos y derechos definidos en el Convenio núm. 81 de la OIT. Asimismo, se debe reformar el sistema nacional de SST, incluyendo la colaboración y el diálogo social en forma de comités de seguridad. Los representantes de seguridad de los trabajadores deberían ser parte del diálogo social.

En particular, es problemático determinar cuáles son las enfermedades profesionales. El deber de la inspección es llevar a cabo exámenes médicos (vigilancia) con el fin de identificar los síntomas de enfermedades profesionales. Luego se debería enviar a los trabajadores a hospitales para que se les haga un diagnóstico y se les dé tratamiento. No obstante, esto sólo puede hacerse con el consentimiento del empleador.

Las restricciones que se imponen al acceso de los inspectores gubernamentales a los lugares de trabajo de diversos países de la CEI impiden que la inspección sanitaria lleve a cabo su cometido.

**Inspección técnica (minería) (GosGorTechNadzor).** La supervisión estatal de la seguridad técnica en la industria y la minería está a cargo de inspectores de la Agencia de Situaciones de Emergencia. Esta agencia depende del Ministerio de Situaciones de Emergencia y cuenta con 450 inspectores en las 14 regiones, más las ciudades de Astana y Almaty.

La inspección se concentra en la «seguridad industrial» – que dentro del contexto de la terminología rusa y kazaka significa seguridad técnica (instalaciones técnicas y procesos tecnológicos) – y en una serie de empresas de sectores peligrosos:

- artefactos elevadores (registro y verificación anual);
- operativos petroleros en el mar;
- industrias de alto riesgo como minería, gas, metalurgia, explosivos y energía nuclear;
- protección contra los incendios e inspección de calderas (éstas se incluyen en Kazajstán, pero la inspección de incendios en particular es una entidad aparte en otros países de la CEI).

Los deberes de la agencia consisten en redactar reglamentaciones, supervisar instalaciones técnicas o empresas e investigar accidentes laborales ocasionados por equipamiento o procesos tecnológicos. Se llevan a cabo inspecciones conjuntas («complejas») con las inspecciones del trabajo y sanidad y

con los inspectores sociales de los sindicatos. Las investigaciones de las causas técnicas de los accidentes laborales ocupan una considerable proporción del tiempo de los recursos humanos de la agencia.

### Sistema de inspectores sociales (comunitarios)

El concepto de inspectores sociales (comunitarios) proviene del sistema soviético, cuando los sindicatos tenían toda la responsabilidad de hacer cumplir la legislación sobre seguridad. Los inspectores oficiales de seguridad, con plenos poderes de inspección y sanción, eran empleados de los sindicatos nacionales. Los sindicatos de las empresas individuales elegían o designaban inspectores sociales (trabajadores voluntarios no remunerados) para complementar esta cobertura.

Algunos inspectores sociales consideran que su papel es el mismo que tienen los inspectores gubernamentales pero sin poder para imponer sanciones. Otros inspectores sociales se consideran representantes de seguridad elegidos por los trabajadores en el sentido europeo (un trabajador electo que representa a la fuerza laboral en el diálogo social con el empleador buscando mejorar las condiciones de trabajo).

Las tareas y deberes prácticos de un inspector social pueden explicarse de la siguiente manera:

- el inspector social tiene libre acceso a los lugares de trabajo donde hay un sindicato;
- tiene el derecho de hacer recomendaciones a la dirección de la empresa;
- puede inscribir las infracciones en el boletín de la empresa;
- si no se acatan las recomendaciones, éstas pueden ser remitidas al inspector gubernamental, quien tiene derecho de aplicar sanciones;
- en caso de accidente, el inspector social (del sindicato) debe tomar parte en la investigación.

El concepto y los deberes actuales de los inspectores sociales, que en algunos países de la CEI no están claros, se deberían convertir de preferencia en los de los representantes de seguridad de los trabajadores según se definen en el Convenio núm. 155 (especialmente en los artículos 19 y 20) y en la Recomendación núm. 164 (especialmente en el párrafo 12). La creación obligatoria de comités de seguridad en las empresas de determinado tamaño mejoraría el diálogo social sobre SST y lo colocaría en el lugar que le corresponde conforme a los convenios y recomendaciones de la OIT, como así también con relación a los principios comunes de la Unión Europea.

### Restricciones a la inspección del trabajo

El sistema de inspección del trabajo de los países de la CEI tiene algunos obstáculos que impiden que funcione correctamente. Esas restricciones contravienen el Convenio núm. 81 de la OIT, porque violan el derecho de los trabajadores a una inspección independiente y a que se respeten ciertas condiciones de trabajo.

La situación difiere de un país a otro, aunque parece haber una tendencia general a limitar las inspecciones gubernamentales. Entre las razones que se dan para justificar esas restricciones se cuentan «la lucha contra la corrupción» y el «desarrollo de las empresas». No obstante, es inaceptable que se limite el derecho de los trabajadores a condiciones de trabajo seguras.

Algunos países han impuesto serias restricciones al libre acceso de los servicios estatales de inspección. Por ejemplo:

- los distintos servicios de inspección deben suministrar de antemano una lista de las inspecciones planeadas para que el gobierno las apruebe;
- en las grandes empresas, la inspectoria del trabajo solamente puede llevar a cabo una inspección al año;
- en las pequeñas y medianas empresas solamente se puede hacer una inspección cada tres años y se debe comuni-

car por escrito con dos semanas de antelación;

- antes de proceder a una inspección se requiere aprobación del tribunal correspondiente.

Tales restricciones están en contradicción con el Convenio núm. 81 de la OIT, que muchos países han ratificado. Dicho Convenio estipula que «los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados a entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección».

En algunos países las inspectorías pierden mucho tiempo en tareas administrativas no productivas. Para obtener toda la documentación necesaria para una inspección se necesitan entre dos y tres días durante varias semanas, mientras que una inspección normalmente sólo lleva medio día. Debido a las restricciones es imposible llevar a cabo el seguimiento necesario en los lugares de trabajo con riesgo.

Se describió de la siguiente manera el procedimiento para obtener un permiso de inspección en uno de los países:

1. Se selecciona una empresa para una inspección.
2. El inspector tiene que completar un formulario indicando el período de la inspección e incluyendo toda la información sobre los contactos mantenidos con la empresa y sobre su situación financiera, lo que puede llevar días de averiguaciones.
3. El inspector del trabajo regional tiene que aprobar y sellar el formulario.
4. El formulario pasa a la oficina del fiscal, donde se lo sella. Ese sello autoriza el acceso a la empresa únicamente para una inspección y durante el breve período especificado.
5. En el caso de las pequeñas y medianas empresas, se les debe además informar por escrito con dos semanas de antelación y el recibo firmado de esa notificación se debe presentar ante el fiscal.

6. El informe de la inspección, especificando los requerimientos que se le hicieron a la empresa y el monto de las multas se debe enviar a la oficina del fiscal.

Hay otros problemas que también obstaculizan los esfuerzos por velar para que haya lugares de trabajo sin riesgo. La especial atención que se pone en las multas administrativas para «estimular» a los empleadores a eliminar las violaciones no resulta eficaz (el pago de las indemnizaciones o multas le resulta al empleador más barato que efectuar mejoras técnicas). Lo que precede, sumado a la restringida cantidad de visitas que se hace a cada empresa, implica que la inspectoría del trabajo lleva a cabo una inspección aislada, emite algunas órdenes, ordena algunas multas administrativas que pocas veces aumentan la motivación del empleador y luego deja a la empresa en paz durante varios años. El hecho de que no se denuncien los accidentes, como así también los obstáculos administrativos y legales para definir e indemnizar los accidentes y las enfermedades, dan la impresión de que el problema de SST es menor de lo que es en realidad. Finalmente, la compensación por trabajar en malas condiciones desincentiva las mejoras.

## Nueva metodología de la OIT

La nueva metodología de la OIT – aprobada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2005 –, que comprende un enfoque sistemático para mejorar los sistemas de seguridad y salud en el trabajo, es especialmente importante para los Estados recientemente independizados de la ex Unión Soviética, que están reconstruyendo sus sistemas nacionales de SST.

La metodología de la OIT comienza con un análisis de la situación, un perfil nacional de la SST, con el fin de establecer la base acordada con los tres constituyentes. En un proceso nacional de aprendizaje, se utiliza ese perfil para elaborar un programa nacional de SST, definir prioridades, recursos nacionales y necesidades realistas de financiamiento de donantes. El funcionamiento efectivo de las inspecciones del trabajo es una parte crucial del programa, que indicará el camino para una futura colaboración técnica.

El proceso de aprendizaje incluye un programa de traducción, la creación de un centro nacional de información y capacitación sobre SST, vinculado con la red internacional de la OIT/CIS y con refuerzo de las capacidades de los profesionales nacionales. Uno de los componentes esenciales es el fomento de la toma de conciencia general para comenzar a crear una cultura de seguridad en los lugares de trabajo, como es la celebración del 28 de abril

### El caso de Georgia

Desde 2002 se ha restringido mucho en Georgia el acceso de los inspectores del trabajo y técnicos a los lugares de trabajo. Conforme a la decisión gubernamental, los inspectores deben obtener aprobación de los tribunales antes de proceder a una inspección normal de las condiciones de trabajo. Los inspectores pueden visitar un lugar de trabajo una vez producidos un accidente y después de haber sido informados del mismo, pero tienen que informar al tribunal después de hacer la inspección.

Esto ha originado una drástica disminución de la cantidad de inspecciones. Simultáneamente, están teniendo lugar en el trabajo numerosos accidentes graves e incluso mortales, como el derrumbamiento de la mayor grúa que se utilizaba en la obra de la catedral de Georgia en 2002, donde murieron dos trabajadores.

El nuevo Gobierno, instaurado luego de la revolución, empeoró todavía más la situación. Los recortes que hizo en el presupuesto de la inspección del trabajo implican que la cantidad de inspectores de Georgia disminuirá en 2006, pasando de algo más de 40 a nada más que cinco.

del Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Algunos de los países de la región ya han hecho este proceso y sus experiencias se utilizarán como ejemplos. El objetivo general del proyecto es crear una cultura de seguridad en los lugares de trabajo y mejorar las condiciones de trabajo a través de un enfoque nacional sistemático.

Las directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo son aplicables tanto a escala nacional como empresarial. La aplicación por parte de las empresas no es nueva en los países de la CEI, que utilizaban para sus sistemas de gestión una norma similar.

Las grandes empresas que tienen contactos con multinacionales han creado sistemas empresariales de gestión de la SST. En tales casos, el gerente general, el espe-

cialista de seguridad, el departamento de formación y el representante de seguridad de los trabajadores están todos abocados a alcanzar buenos niveles de SST. Esas empresas consideran fundamental para sus negocios contar con una certificación internacional de sus sistemas de gestión de la SST.

### Tendencias que van cambiando

El trabajo decente y sin riesgo va situándose en un lugar cada vez más prioritario del orden del día político de los países de la CEI. La creciente cantidad de países y de organizaciones que celebran el Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo así lo indica. Otro ejemplo alentador directamente vinculado con la inspección del trabajo es el de Armenia.

### Sistema de gestión de SST en una gran empresa de la industria pesada

En un estudio de caso, el enfoque preventivo incluye formación para todo el personal en lo referente a métodos de trabajo sin riesgo, supervisión médica e instalaciones sanitarias, planificación y supervisión interna de las condiciones de trabajo seguras, reuniones y asambleas generales sobre seguridad. Se presta especial atención al trabajo de alto riesgo y al sistema interno de investigación de los accidentes.

La revisión de las condiciones de trabajo seguras se lleva a cabo dentro de un sistema de múltiples niveles: controles diarios a cargo de un trabajador y un capataz antes del inicio de los turnos, inspecciones semanales a cargo de un jefe de departamento, inspecciones mensuales a cargo de los ingenieros de producción, inspecciones cada dos meses a cargo del comité general de SST de la planta (dirección, departamento de SST y servicios de inspección).

El plan de SST de las empresas se basa en un enfoque preventivo activo, concentrándose en erradicar los riesgos y las condiciones de trabajo nocivas y en reacondicionar las instalaciones de trabajo, prestandose además atención específica a mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres, al igual que a una cultura de producción y de buen mantenimiento.

El enfoque preventivo y sistemático de la gestión de la SST tuvo éxito. El nivel de casos mortales en la empresa de la industria pesada estudiada disminuyó de unos 10 accidentes mortales al año a mediados de los años noventa a 1-2 accidentes mortales a comienzos de 2000.

En la práctica, la empresa está aplicando con muy buenos resultados el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo de la OIT. El establecimiento que se visitó confirmó que el representante de seguridad de los trabajadores participa en la labor diaria de SST y tiene una actitud activa y preventiva para mejorar las condiciones de trabajo, contrariamente a la postura de vigilancia que adoptan algunos inspectores sociales, lo que aproximadamente duplica la labor de los inspectores estatales del trabajo.

Este caso muestra que el sistema de gestión de la OIT, incluyendo un enfoque preventivo y participación de los trabajadores, se puede aplicar y se aplica en países de la CEI que respaldan las inspecciones del trabajo.

La actual revisión de las normas de gestión en Rusia y Kazajstán, con la que se aspira a una plena armonización con la OIT, apuntala enérgicamente este proceso.

## El caso de Armenia

En Armenia las reformas han originado un rápido crecimiento económico. No obstante, esto no se ha equilibrado con una adecuada política de protección social para los derechos laborales y las condiciones de trabajo. Además, los mecanismos de supervisión eran inexistentes, con lo que la fuerza laboral era muy vulnerable (especialmente dado el elevado desempleo).

El Parlamento de Armenia aprobó un nuevo código laboral, que se espera mejore considerablemente la legislación sobre trabajo y seguridad y salud profesionales. No obstante, desde que se desmembrara la Unión Soviética ese país no tiene una inspectoría del trabajo que funcione.

El Ministerio de Trabajo ha determinado que una de las mayores prioridades de la cooperación técnica es crear y desarrollar una inspectoría del trabajo para supervisar el empleo y las condiciones de trabajo. Paralelamente a este proceso, Armenia está en trámite de ratificar 21 convenios de la OIT, entre ellos, el Convenio núm. 17 sobre la indemnización por accidentes del trabajo y el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo.

El Ministerio y los interlocutores sociales han decidido que la inspección del trabajo es una de las principales prioridades para cooperar con la OIT durante los años venideros. No obstante, la organización de empleadores se ha mostrado preocupada por la creación de una inspectoría del trabajo, temiendo que ésta no haga sino aumentar la cantidad de sistemas de inspección. Por lo tanto, es importante que el Ministerio y la inspectoría del trabajo incluyan una alianza social en el sistema general para suministrar información y capacitación y para adoptar un enfoque de asesoramiento. Estos son elementos cruciales del sistema nacional de protección del trabajo y coinciden con los principales principios de la OIT.

En 2005 Armenia creó la primera inspectoría del trabajo de los últimos doce años del país. Está compuesta por una oficina central y oficinas regionales, con un total de alrededor de 140 inspectores (una unidad central, diez regionales y la capital). En el nuevo código laboral hay un capítulo sobre SST pero no la correspondiente reglamentación. Los empleadores tendrán un período de gracia de dos años para poner en práctica los requerimientos. Ese período se debería utilizar para consolidar efectivamente la inspectoría, para mejorar la competencia de su personal y para mejorar su capacidad de proporcionar información, asesoramiento y capacitación.

El proceso de modernización de la inspectoría del trabajo es largo y arduo. Sin embargo, la red de inspectores del trabajo experimentados y abnegados, combinada con el respaldo político de los ministros de trabajo, está consiguiendo mejoras en

la región. Por ejemplo, se están modernizando las inspectorías del trabajo de Armenia, Kazajstán, Rusia y Uzbekistán. No obstante, se necesita el respaldo de la comunidad internacional en materia de seguridad y salud en el trabajo.





## Sistemas integrados de inspección del trabajo: la estrategia de la OIT

*Con el aumento de la globalización y el crecimiento de la economía mundial se hace notoria la necesidad de una estrategia abarcadora para aplicar sistemas integrados de inspección del trabajo. La puesta en práctica de este concepto exige una estrecha colaboración con empleadores y sindicatos.*

---

**Gerd Albracht \***

Coordinador de desarrollo  
de sistemas de inspección del trabajo,  
Programa InFocus de Seguridad y Salud en  
el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork), OIT

---

La inspección del trabajo, uno de los instrumentos fundamentales con los que se aspira a alcanzar el trabajo decente, enfrenta actualmente una multitud de desafíos. Los cambios básicos del mundo del trabajo han originado una fragmentación del mercado laboral, desregulación y privatización. Con el aumento de la globalización y el crecimiento de la economía mundial se hace notoria la necesidad de una estrategia abarcadora para aplicar sistemas integrados de inspección del trabajo (SIIT). En los últimos años han surgido muchos problemas: el VIH/SIDA, el aumento de las enfermedades psicosociales, el maltrato que se da a los trabajadores migrantes, la utilización de trabajo infantil y trabajo forzoso y muchos otros. Esos problemas pueden mitigarse con una mejor coordinación y con el respaldo que puede brindar un sistema integrado de inspección del trabajo.

### El papel de los sistemas integrados de inspección del trabajo (SIIT)

El sistema integrado de inspección del trabajo es un concepto holístico coherente pero al mismo tiempo flexible que contiene elementos como integración administrativa, integración de procedimientos e integración técnica (de carácter multidisciplinario). También busca concentrar los recursos existentes, brindando mejores servicios y aumentando la presencia de inspectores en los lugares de trabajo. La puesta en práctica de este concepto exige una estrecha colaboración con empleadores y sindicatos. La mayoría de las actividades relativas a la aplicación y al control de las exigencias legales se relacionan con la colaboración de los trabajadores, dado que el sistema de gestión de la empresa y sus comités de seguridad y salud o sus representantes de seguridad son quienes se encargan de las medidas diarias.

Los sistemas integrados de inspección del trabajo se concentran principalmente en integrar los elementos relativos a la administración, los procedimientos y la técnica en un marco común, coherente y

\* Especial agradecimiento por sus comentarios y respaldo a Bernd Treichel, experto de la OIT, Jan Weismüller, asesor internacional, y a Joshua A. Seidman-Zager, Universidad de Cornell, Estados Unidos.

flexible. Esto se consigue en cuatro niveles. El nivel operativo, el nivel estratégico sectorial, el nivel estratégico de los Estados miembros y el nivel de la política mundial. Con esta concepción se tiene una amplia gama de posibilidades para ocuparse de las cuestiones que surgen constantemente con respecto al trabajo y a los lugares de trabajo. La idea es que los SIIT pasen a tener carácter mundial y que en Europa se tome conciencia de la dimensión social de los lugares de trabajo. Se debe dar a las consideraciones sociales la misma categoría que tienen las preocupaciones económicas, financieras y medioambientales dentro de un enfoque holístico. La puesta en práctica de las normas fundamentales del trabajo y de las leyes y reglamentaciones que pueden hacerlas realidad en los niveles nacionales se puede mejorar considerablemente reforzando las capacidades y la calidad de las inspectorías nacionales del trabajo. Los inspectores del trabajo y sus interlocutores sociales tienen un papel de importancia crucial que desempeñar porque son los únicos con autoridad para acceder directamente a los lugares de trabajo e imponer cambios.

La Unión Europea y la OIT, como asociados estratégicos, están decididas a elaborar un enfoque coherente e integrado para resolver los problemas sociales que han surgido con la globalización. Ambas promueven la noción de una «globalización justa», que va de la mano de la promoción de los valores sociales, el trabajo decente, la aplicación de las normas del trabajo y una mayor democratización de las sociedades. El concepto de globalización justa establece una estructura para el comercio, las inversiones, las finanzas internacionales y el movimiento de personas, al tiempo que promueve la igualdad entre las partes interesadas. Además, la globalización justa busca desarrollar un temario económico y social integrado, al igual que coherencia política entre las instituciones mundiales.

Volviendo al concepto de los SIIT, podemos ver que sus metas se ajustan a la noción de globalización justa. Los SIIT brindan una orientación para las ideas que

plantea la globalización justa. Al haber una mayor coordinación entre las inspectorías del trabajo, los gobiernos, las organizaciones internacionales y los interlocutores sociales y al incorporar las preocupaciones sociales y económicas, se estará dando un tremendo impulso hacia una globalización justa.

El primer paso hacia esta meta consiste en promover el tripartismo y el diálogo social. La estructura tripartita es el modelo más fuerte para lograr el cambio internacional. Esta estructura, compuesta por trabajadores, empleadores y gobiernos, proporciona la más amplia base posible de conocimientos y de ámbito de influencia. A través de esta estructura, los representantes de los trabajadores pueden aportar sus importantes opiniones y asistencia tecnológica. Solamente con la colaboración de todas las partes, tanto en el ámbito nacional como internacional, podemos esperar hacer un cambio verdadero y perdurable. Promoviendo el tripartismo y el diálogo social se puede hacer realidad la aplicación de SIIT efectivos y difundidos.

### Los cuatro niveles de la aplicación de los SIIT

La puesta en práctica de los SIIT se lleva a cabo en cuatro niveles. En la escala más amplia, un SIIT se puede aplicar en el ámbito mundial a través de la OIT, las Naciones Unidas, y en las estructuras regionales como la Unión Europea y sus Estados miembros. Esto se realiza elaborando convenciones, tratados, protocolos, recomendaciones y directrices sociales. A su vez, éstos forman los convenios y normas del marco de SIIT. En este ámbito los SIIT procuran promover la paz social, el bienestar entre los trabajadores y el derecho a trabajo decente.

En una escala más específica, los Estados miembros deben promover la sinergia entre los componentes clave del sistema laboral dentro del marco holístico. Los principales actos de los SIIT de los Estados miembros son sus ministerios, empleadores, sindicatos, partes interesadas y

alianzas sociales. Esos grupos deben trabajar juntos para promover el tripartismo nacional, la creación de un comité que evalúe la seguridad y salud profesionales y las condiciones de trabajo y redes regionales como la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT), los Centros Regionales Africanos de Administración de Trabajo (ARLAC en Harare y CRADAT en Yaoundé), el programa regional para Asia (ASIA-OSH), la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo de Bilbao y otras redes concebidas para promover la seguridad y salud profesionales en los lugares de trabajo, entre otras cosas.

En la etapa siguiente se prestará más atención a aplicar los SIIT en el nivel estratégico sectorial. En este ámbito es donde los convenios de la OIT pasan a estar en el punto de mira. Las autoridades competentes ponen en práctica el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), en las jurisdicciones locales.

Finalmente, en el nivel operativo se debe concretar la coordinación de medidas prácticas. En este nivel entra en juego toda la tarea que se hizo en los niveles superiores. Estas tareas están a cargo de los inspectores del trabajo, organizaciones de control acreditadas, empresas y administraciones, servicios de SST de las empresas, representantes de los trabajadores y otros. La inspección del trabajo desempeña su más importante papel en este nivel, procurando reforzar y apuntalar las leyes laborales existentes. Asimismo, la presencia de inspectores en las empresas se puede acrecentar integrando la inspectoría; es decir, las visitas de inspectores generales, respaldados por asesoramiento especializado. El concepto de «un inspector, una empresa» evita que diversos inspectores efectúen visitas a un mismo establecimiento, uno tras otro, a menudo desconociendo las actividades de los demás. Al mismo tiempo, este método, de ser respaldado con cursos de formación, puede resultar eficiente y efectivo.

La Inspectoría de Trabajo y Seguridad Social de España, por ejemplo, se puede

considerar un organismo integrador o de orden general, que se ocupa no solamente de salud y seguridad profesionales sino también de todos los aspectos de las relaciones laborales, incluyendo empleo y seguridad social<sup>1</sup>.

Las inspecciones que se hacen en el sector marítimo constituyen un buen ejemplo de un sistema integrado de inspección dentro de un determinado sector. Aparte de las exigencias específicas de este sector, los inspectores controlan el acatamiento y la aplicación de la legislación laboral de todos los ámbitos, por ejemplo, las exigencias en materia de edad mínima para la gente de mar, las condiciones de empleo, el alojamiento y la comida, la protección de la salud y la atención médica y los aspectos relativos a bienestar social y la protección de la maternidad<sup>2</sup>.

## Marco legislativo

Los dos convenios de la OIT que comportan la visión más abarcadora de los SIIT son los Convenios núms. 81 y 129. En dichos Convenios se estipulan principios generales y se proporciona el marco universal para la condición, estructura y función de la inspección del trabajo. El Convenio núm. 81 tiene por finalidad establecer un sistema de inspección del trabajo en la industria y el comercio que pueda hacer aplicar las leyes laborales y colmar las lagunas existentes en el actual marco legislativo. El Convenio de sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), procura alcanzar metas similares en el sector agrícola. El sistema de inspección tiene por finalidad hacer aplicar las leyes e investigar las quejas que se hacen a través de la inspección del trabajo. Suministra asimismo apoyo técnico a los empleadores, trabajadores y organizaciones. La ley y la práctica nacionales muestran que las funciones de la inspección del trabajo generalmente son las previstas en los instrumentos: velar por el acatamiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el desempeño de sus tareas. La

importancia práctica de la inspección del trabajo se puede y se debe reforzar tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, especialmente dado el temario de trabajo decente de la OIT y el hecho de que la inspección del trabajo puede identificar problemas de los lugares de trabajo que exigen acción en el nivel legislativo nacional.

Los SIIT tienen algunos aspectos legales de gran importancia. Uno de ellos es la aplicación de la legislación nacional sobre seguridad y salud en el trabajo (SST) y cuestiones relativas a la protección social, y el otro es el de supervisar el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo, lo que decididamente va más allá de un mero control de las normas sobre SST.

Para tener buenas condiciones de SST en el ámbito de la empresa se requiere una legislación nacional adecuada, basada en las normas de la OIT, como así también un adecuado mecanismo de aplicación que garantice la protección de los trabajadores en los lugares de trabajo.

### **Nuevos desafíos para la inspección del trabajo**

La gama de desafíos que han surgido con la globalización es enorme. La propagación de la pobreza, las normas de SST cada vez más laxistas, el VIH/SIDA, la continua utilización de trabajo infantil y trabajo forzoso, el maltrato que sufren los trabajadores migrantes y los problemas relacionados con las economías informales son todos desafíos que los SIIT pueden contribuir a solucionar.

La necesidad de mejorar las normas mundiales de SST queda clara con las 5.000 muertes que se producen todos los días debido a accidentes o enfermedades profesionales (Takala, 2005). La estrategia mundial sobre SST de la OIT, establecida durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, consiste en promover la seguridad de los lugares de trabajo a través de la prevención y la cooperación tripartita. Los SIIT desempeñan un papel clave en dicha estrategia; la mayor comunica-

ción y respaldo que proporcionan los SIIT crean una sinergia entre los componentes tripartitos de los lugares de trabajo.

Las inspectorías del trabajo pueden ayudar a los empleadores haciendo que sus lugares de trabajo se ajusten a las reglas sobre seguridad. También pueden informar a los trabajadores de los riesgos que pueden existir en los lugares de trabajo. Además, pueden brindar a la sección gubernamental de la estructura tripartita la orientación necesaria para estipular una efectiva política laboral que promueva la seguridad y la salud en los lugares de trabajo. Para contribuir a este proceso se ha creado un plan compuesto por diez pasos, concebido con la idea de orientar a las inspectorías en la elaboración de políticas que hagan frente a las cuestiones más habituales e importantes. Esos pasos se enuncian en detalle en «Diez pasos para reforzar la inspección del trabajo» (Albracht, 2005).

Una función importante de los SIIT consiste en supervisar el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo, lo que implica algo más que el control de las normas en materia de SST. Dado que los inspectores del trabajo están en el inicio mismo de la cadena de valor, pueden actuar como catalizadores para el desarrollo sostenible. Algunas áreas específicas que merecen atención son la utilización de trabajo forzoso, los trabajadores migrantes, el trabajo infantil y los efectos de la economía informal en la vida de los trabajadores.

Para alcanzar las metas de las normas fundamentales del trabajo debemos utilizar una estrategia apoyada en tres pilares. Los tres aspectos clave de esta estrategia son las organizaciones nacionales e internacionales, como la OIT y la OMS, las empresas y las corporaciones y asociaciones público-privadas.

La toma de decisiones tripartita tiene tres constituyentes: gobierno, empleadores y representantes de los trabajadores, y sirve para brindar consejos con respecto a la política global. Gran parte de la responsabilidad de promover la salud en los lugares de trabajo es de las empresas mismas. La promoción de un lugar de trabajo salubre y seguro también debe hacerse desde

dentro de la misma empresa. Las asociaciones público-privadas – asociación entre una corporación y una organización internacional – llevan esta estrategia un paso más allá: los SIIT permiten que la información fluya constantemente entre los tres pilares y mantienen a todas las partes informadas de las nuevas evoluciones en la política internacional y de las estadísticas y tendencias laborales actuales.

El recurso al trabajo forzoso sigue existiendo. Su eliminación es una de las principales metas de los SIIT al promover el trabajo decente y la globalización justa. El principal papel que desempeñan los SIIT en este proceso consiste en aplicar las leyes laborales existentes contra el trabajo forzoso. Los inspectores deben tener participación, ya que el trabajo forzoso y, más especialmente, la trata de personas que conduce el trabajo forzoso son actos criminales contrarios al Convenio núm. 29 y un problema para el mercado de trabajo. Al haber una mayor vigilancia de los lugares de trabajo se conseguirá que disminuya la utilización de trabajo forzoso. Por ejemplo, en el Brasil se incrementó la cantidad de inspectores del trabajo en las zonas donde hay mucho trabajo forzoso; en 2003, con la incorporación de 150 inspectores del trabajo adicionales, se liberó a más de 4.900 trabajadores y se abrieron unos 630 expedientes.

Otra cuestión importante es el trato que se da a los trabajadores migrantes. Los trabajadores migrantes representan habitualmente el 10 por ciento de las fuerzas laborales nacionales de muchos países industrializados occidentales y están aumentando en África, Asia y las Américas. A menudo trabajan en mercados muy poco reglamentados y están sometidos a menudo a malas condiciones de trabajo debido a su categoría de migrantes y al desconocimiento de las reglamentaciones del país de acogida. Los inspectores del trabajo pueden desempeñar distintas e importantes funciones como defensores de los trabajadores migrantes. Pueden conseguir que los migrantes comprendan mejor las reglamentaciones locales y pueden identificar problemas graves en sus orígenes

y que reciban un trato justo. Asimismo, la inspección de los lugares de trabajo donde hay migrantes o donde éstos predominan puede promover la igualdad de trato, desalentar la explotación de los trabajadores extranjeros y reducir los incentivos para contratar a trabajadores en situación irregular que acepten condiciones inferiores porque están en situación vulnerable.

Los inspectores del trabajo y los SIIT tienen un papel fundamental que desempeñar en la erradicación del trabajo infantil. Parte del Convenio núm. 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil, aspira a ayudar a los inspectores del trabajo a desempeñar ese papel vital en este proceso. Los inspectores del trabajo deben hacer aplicar las leyes contra el trabajo infantil pero también asesorar a las distintas partes sobre esta cuestión. Los SIIT sirven para unir los ministerios de educación, servicios sociales y salud con los empleadores, trabajadores, docentes y la comunidad en general con el fin de obrar en pro del objetivo común de acabar con el trabajo infantil en el mundo.

Aproximadamente la mitad de los trabajadores del mundo forman parte de la economía informal, esto es, trabajadores por cuenta propia, personas que trabajan en empresas familiares y otras que lo hacen en empresas informales. En la mayoría de las sociedades existe también una creciente división entre la economía formal y la creciente economía informal local. Las cuestiones relativas a la protección social y al empleo están entremezcladas debido a los muchos riesgos relacionados con esas actividades. El escaso aporte de capital, la utilización de herramientas y equipamiento de producción primitivo y las malas condiciones de trabajo originan deficiencias críticas en este sector: poca conciencia de los riesgos, enfermedades profesionales corrientes y riesgos graves. La aplicación de los SIIT permitiría aumentar la reglamentación y la instrucción de las partes que intervienen en la economía informal. La promoción del trabajo decente en el sector informal se debería llevar a cabo a través de iniciativas de formación para aumentar la toma de conciencia sobre

cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo y sobre los accidentes laborales. No obstante, los inspectores del trabajo deberían contar con suficiente formación y manuales de fácil utilización para que puedan desempeñar un papel educativo de control y supervisión en la economía informal. La inspección del trabajo puede así tender puentes entre la economía informal y las condiciones de trabajo decentes, a través de sus instrumentos y de su capacidad de supervisar el acatamiento de las normas laborales en el sector formal.

Otra de las cuestiones que influye mucho en los lugares de trabajo y en el resto del mundo es el VIH/SIDA, donde la inspección del trabajo es una parte indispensable de las estrategias nacionales. Las consecuencias del VIH/SIDA incluyen ausentismo, pérdida de trabajadores con calificaciones y experiencia, menor productividad, negativa repercusión en el crecimiento económico, presión sobre los sistemas de protección social y los servicios de salud y, entre otros factores, discriminación en el empleo y en los lugares de trabajo. Dado que forma parte del papel de los inspectores del trabajo asesorar y prestar asistencia a los gobiernos, empresarios y trabajadores, es imperativo que también ayuden a informar a las partes sobre la repercusión del VIH/SIDA en los lugares de trabajo, los riesgos vinculados a la enfermedad que pueden evitarse fácilmente y el papel que esas partes pueden desempeñar para evitar un aumento del VIH/SIDA.

La flexibilidad de los SIIT es impresionante por cuanto pueden ocuparse de una gran variedad de desafíos. La promoción de los SIIT en todo el mundo llevará a un mayor nivel de derechos de los trabajadores y de la seguridad y salud en los lugares de trabajo.

## El papel de los SIIT en el siglo XXI

No obstante, una de las cuestiones clave para el desarrollo de la inspección internacional del trabajo es cómo se pueden utilizar los SIIT en el futuro para desarrollar un mundo laboral decente, humano y fun-

cional. La efectiva aplicación de las leyes laborales existentes es fundamental para que mejoren las condiciones de trabajo. Con el fin de promover una globalización justa, trabajo decente y las normas fundamentales del trabajo debemos reforzar la capacidad de los SIIT. Se debe promover la inspección del trabajo haciendo hincapié en que es más un mecanismo útil que un obstáculo. Según Jukka Takala, Director del Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) de la OIT:

En las actitudes hacia la inspección del trabajo de muchos lugares del mundo influyen valores empresariales ultraliberales. A menudo se considera que los inspectores del trabajo son un estorbo para el funcionamiento de las empresas. El hecho es que los inspectores cumplen con exigencias legales: leyes y reglamentaciones dictadas por autoridades de más alto nivel. Además, los inspectores brindan un valioso asesoramiento a las empresas con el que éstas pueden mejorar su gestión y, en consecuencia, su productividad.

Esta declaración ilustra que la inspección del trabajo es mucho más que un instrumento técnico; es un vector para reformar las empresas y, al mismo tiempo, un instrumento político poderoso para iniciar el cambio y llevar las innovaciones directamente al corazón de las empresas.

El enfoque holístico de los SIIT permite crear una corriente natural de información a través de instituciones vinculadas con el mundo del trabajo en todo el mundo. La OIT, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales desarrollan políticas de amplia base. Con esas políticas los Estados miembros trabajan para integrar las funciones de la inspección del trabajo en sus respectivas infraestructuras gracias a una estructura tripartita. Los inspectores del trabajo tienen el deber de hacer que se apliquen las políticas elaboradas en el nivel nacional. También deben ocuparse de emergencias, desempeñarse de manera competente y proporcionar un valioso asesoramiento a los interlocutores sociales, manteniéndose imparciales en el desempeño de sus tareas. A cambio, con el

respaldo de los gobiernos locales y nacionales, se debe dar a los inspectores del trabajo libre acceso a todos los lugares de trabajo, derecho de investigar, acceso a todas las fuentes informativas de los lugares de trabajo y autoridad para aplicar sanciones cuando sea necesario.

Una política laboral nacional coherente, buenas estructuras y procesos para el diálogo social, con organizaciones de trabajadores y empleadores fuertes e independientes, tienen, sumadas, el potencial necesario para respaldar o reforzar la inspección del trabajo. Los sistemas de inspección del trabajo tienen el claro mandato de hacer aplicar la ley, pero también pueden ayudar a identificar leyes que en la práctica no funcionan. Como los inspectores del trabajo obtienen datos directamente de los trabajadores y de los empleadores con respecto a sus necesidades, están en condiciones de determinar las lagunas legales y con ello contribuir a moldear un mercado laboral que funcione bien.

En una economía mundial cada vez mayor es más importante que nunca que trabajemos para aplicar verdaderos SIIT. En el mundo moderno, que avanza rápidamente, a menudo se colocan las necesidades sociales después de las necesidades económicas. Los SIIT dan mayor importancia a esas necesidades sociales en general. Es importante recordar que el éxito económico depende de una fuerza laboral productiva y en buena salud. La pérdida en términos de PIB resultante del costo de

las enfermedades y muertes que se producen entre los trabajadores es 20 veces superior a toda la ayuda oficial al desarrollo destinada a los países en desarrollo. La suma total de esos costos asciende al 4 por ciento del PIB mundial, lo que muestra que el desarrollo de los SIIT y el aumento de las normas de seguridad y salud en el trabajo no solamente revisten utilidad desde el punto de vista humano, sino que también pueden contribuir a mejorar el rendimiento económico. Todos los trabajadores tienen derecho de tener un lugar de trabajo salubre y seguro, y la inspección del trabajo puede ayudar a que esto sea una realidad para todos.

### Bibliografía

- Albracht, Gerd; OIT/SafeWork: *Ten steps for strengthening labour inspection*, informe introductorio, Ginebra, 2005.
- Takala, J.; OIT/SafeWork: *Decent Work – Safe Work*, Ginebra, 2005.

### Notas

<sup>1</sup> En España, las cuestiones relacionadas con el empleo y la seguridad social incluyen: horas de trabajo, períodos de descanso, contratos de empleo, derechos de los representantes de los trabajadores, empleo de menores, huelgas y cierres patronales, empleo clandestino o ilegal, migración y empleo de extranjeros y aportes a la seguridad social.

<sup>2</sup> OIT: *Proyecto de convenio refundido sobre el trabajo marítimo*, Informe I (IB), Conferencia Internacional del Trabajo, 94.ª reunión (marítima) 2006, Ginebra, 2005.

# Diez pasos para reforzar la inspección del trabajo

*Los diez pasos para reforzar la inspección del trabajo de la OIT proporcionan una orientación sobre la manera de estructurar y desarrollar una inspectoría del trabajo que funcione bien. Asimismo, proporcionan a quienes deciden las políticas y a los inspectores del trabajo un panorama abarcador de la práctica de la inspección del trabajo, cuestiones políticas, formación y actividades de formación.*

---

**Bernd Treichel\***

Experto en desarrollo de sistemas de inspección del trabajo  
Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork), OIT

---

**D**urante las últimas décadas han tenido lugar drásticos y rápidos cambios en el entorno social y económico mundial. La economía mundial continúa prosperando pero a menudo se olvida prestar atención al componente social de los lugares de trabajo. La inspección del trabajo representa una solución convincente y abarcadora para este problema. Como enfoque holístico, la inspección del trabajo abarca una amplia gama de áreas, que van desde sus funciones clásicas hasta la formación y la prevención. El radio de alcance que tiene le permite promover una sinergia entre sus funciones, con lo que pasa a ser una de las mejores estrategias posibles para hacer frente a los distintos desafíos en materia de seguridad, salud y otras cuestiones de los lugares de trabajo.

La inspección del trabajo es una institución histórica que data de 1833. Si bien su eficacia ha ido mejorando con el correr de los años, todavía puede mejorarse. La inspección del trabajo abarca muchas cuestiones relativas a los lugares de trabajo, tales como las horas de trabajo, los salarios, la seguridad, el trabajo infantil y los conflictos laborales; si bien este radio

de cobertura es amplio, la inspección del trabajo no abarca todos los ámbitos.

La respuesta a las preocupaciones sociales de los lugares de trabajo consiste en promover las normas fundamentales del trabajo, las normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo, las cuestiones inherentes al trabajo decente, la toma de conciencia con respecto a los problemas de seguridad y salud y en ayudar a los países a concebir legislación y emprender programas que promuevan lugares de trabajo seguros y saludables.

Una inspectoría del trabajo eficaz debe estar bien fundamentada, contar con suficiente personal y tener una buena organización. Un sistema integrado de inspección es lo mejor para llevar a cabo las inspecciones, utilizando los recursos de la manera más eficiente posible. En tal sistema se brinda a cada inspector todos los recursos que necesitan dentro del mismo, y se reduce así la necesidad de efectuar más de una inspección.

## Diez pasos para reforzar la inspección del trabajo

Los diez pasos para reforzar la inspección del trabajo proporcionan una orientación sobre la manera de estructurar y desarro-

\* Especial agradecimiento a Jan Weismüller, asesor internacional, y a Joshua A. Seidman-Zager, Universidad de Cornell, Estados Unidos.



llar una inspectoría del trabajo que funcione bien. Esos pasos proporcionan a quienes deciden las políticas y a los inspectores del trabajo un panorama abarcador de la práctica de la inspección del trabajo, cuestiones políticas, formación y actividades de formación.

1. Creación de una estructura y organización adecuadas: remodelar la política laboral nacional, la política sobre inspección del trabajo y la política sobre recursos humanos, la política interna y la política sobre la aplicación de la legislación a fin de conformarse a las normas fundamentales del trabajo de la OIT y a las distintas circunstancias de cada Estado miembro.
2. Mejor utilización de los recursos: en caso de que hubiera escasez de recursos, asegurarse de que la proporción de inspectores por lugares de trabajo coincida exactamente con la asignación financiera.
3. Introducción de una formación eficaz: elaborar un concepto claro, específico y adecuado al país a fin de tener una formación que conduzca a una integración de los inspectores especializados y generales orientada hacia la prevención.
4. Un papel activo para los inspectores del trabajo: creando un triple papel para los inspectores del trabajo, esto es, supervisor, asesor y agente de aplicación, con un cometido global de orientación.
5. Integración de las inspecciones: recortar los papeles especializados y generales de las inspectorías a fin de posibilitar la existencia de un inspector por cada empresa.
6. Difusión de las mejores prácticas en materia de inspección: creando un plan de inspección sobre la frecuencia de las inspecciones y las estrategias de prevención.
7. Suministro de herramientas para los sistemas de gestión y los inspectores del trabajo: centralizando las herramientas, tales como fichas de datos de

empresas de productos químicos, investigación activa y formación en el trabajo sobre cuestiones políticas y eventos de actualidad importantes.

8. Cuestiones inherentes a las tareas: fomentando los importantes papeles del diálogo social entre otros enfoques sectoriales.
9. Fomento de la formación de redes: proporcionando a las inspectorías información, formación, respaldo financiero y competencia a través de un intercambio permanente de información con otras organizaciones, como la AIIT o el Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS).
10. Otras cuestiones: tomar medidas para combatir la corrupción y otros problemas que actualmente obstaculizan la labor en este ámbito.

El primer paso de este proceso es la creación de una estructura y organización adecuadas. Eso implica sincronizar las políticas sobre las normas laborales nacionales, inspección del trabajo, recursos humanos, asuntos internos y aplicación con las normas fundamentales del trabajo de la OIT y los distintos entornos laborales de los países en cuestión. Para que el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo (SIIT) funcione como es debido, es esencial que haya una estructura sólida. Una vez que se adapte la estructura nacional a la visión de la inspección del trabajo expuesta en estos principios orientadores, se puede concentrar la atención en mejorar la práctica en sí de la inspección del trabajo (OIT/AIIT/República de Bulgaria, 2003).

Los recursos son fundamentales para que la inspección del trabajo tenga éxito. Como ocurre con cualquier programa, es necesario brindar a las inspectorías del trabajo una cantidad adecuada de recursos. Además, esos recursos se deben utilizar de manera eficiente. De haber escasez de recursos, la proporción de inspectores debe ser acorde con las limitaciones presupuestarias del sistema. Es decir, la inspección solamente puede ser eficaz si no se limitan demasiado las asignaciones

presupuestarias destinadas a formar adecuadamente a los inspectores del trabajo y si su número es suficiente.

Esto nos lleva al punto siguiente de las mejoras: la utilización de métodos de formación eficaces. Los conceptos de la formación deberán ser claros, específicos y adaptados a las necesidades nacionales a fin de que lleven a una integración de los inspectores especializados y generales orientada hacia la prevención.

Los inspectores del trabajo deben desempeñar un papel activo en los lugares de trabajo. El Convenio núm. 81 estipula que los inspectores del trabajo deberán velar para que se apliquen las disposiciones legislativas. Pueden lograrlo asumiendo tres tipos de tareas: supervisor, asesor y agente de aplicación, siendo su cometido global el de proporcionar orientación. Los inspectores no solamente hacen aplicar las leyes laborales en los lugares de trabajo, sino que también procuran mejorar la seguridad a través de medios no punitivos. Muchas veces las inspectorías del trabajo son las únicas entidades estatales que tienen acceso directo a los lugares de trabajo para hacer aplicar las leyes laborales. El papel de los inspectores del trabajo es único porque pueden ocuparse de una variedad de tareas de amplio alcance al tiempo que incorporan el trabajo decente a todas sus funciones, programas y actividades.

La integración de las funciones de inspección del trabajo aumenta la eficiencia al mejorar el flujo de información entre los inspectores y las distintas partes implicadas. Los inspectores con calificaciones generales deberían realizar inspecciones laborales, y los especialistas regionales o nacionales deberían encargarse de funciones especializadas.

Uno de los elementos clave del eficaz funcionamiento de los sistemas integrados de inspección del trabajo es la centralización de los datos e instrumentos útiles, como la investigación, la formación en el trabajo o las fichas de datos sobre productos químicos. La capacidad de acceso a datos aplicables y actualizados, como componente esencial de una eficaz inspección

del trabajo, gira en torno a la facilidad de acceso. Esto proporciona un útil instrumento para la inspección del trabajo y los sistemas de gestión. Sin esta posibilidad, la inspección del trabajo nunca llegará a ser todo lo eficaz que podría.

Además de promover el flujo de información dentro de la organización, debería promoverse entre las organizaciones. Se debería proporcionar a las inspectorías del trabajo conocimientos, formación, apoyo financiero y competencia a través de un intercambio constante de información con otras organizaciones y con los departamentos de la OIT, como la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo, el Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, y el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork). Además, las inspectorías del trabajo pueden formar equipos con organizaciones nacionales como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las agencias de seguros y los servicios de emergencia. La formación de redes de este tipo permite que los inspectores tengan acceso a los mejores recursos e información disponibles. También permite que todas las partes interesadas desempeñen un papel en el proceso de inspección del trabajo.

La inspección del trabajo es una tarea compleja y se debe tratar como tal. En lugar de desempeñar el rígido papel que uno atribuye a los inspectores, su función es flexible. Cada empresa tiene sus propias necesidades y condiciones de trabajo; por lo tanto, para cada una de ellas hay una serie distinta de mejores prácticas. Un plan de inspección confeccionado a la medida de cada empresa, sección y sector sirve para orientar las estrategias de prevención y la adecuada frecuencia de las inspecciones.

Los inspectores del trabajo pueden ocuparse de diversas cuestiones en los lugares de trabajo. Este paso amplía la cobertura de la seguridad y salud en el trabajo a fin de abarcar la gestión del trabajo, el diálogo social, el VIH/SIDA, la construcción, la minería, la agricultura o el sector

informal. Este amplio radio de tareas de la inspección del trabajo se debería tomar en cuenta en los programas de capacitación y formación, teniendo presente que la seguridad y salud en el trabajo son la razón de ser de la inspección del trabajo y uno de sus deberes fundamentales.

Finalmente, se deben tomar medidas para ocuparse de cuestiones como la transparencia y la lucha contra la corrupción, que actualmente influyen en la labor de los inspectores del trabajo. Con el fin de que la inspección del trabajo funcione adecuadamente, los inspectores deben poder cumplir con su labor sin temor a sufrir represalias. Además, debido a la importante índole de su labor, deben poder hacerlo sin que se las tiente con sobornos. Para Sir C.P. Srivastava, ex Secretario General de la Organización Marítima Internacional:

Los sobornos constituyen un desafío moral y político, pero, además, tienen un elevado costo económico por obstaculizar el desarrollo del comercio y de las inversiones al elevar los costos de las transacciones y distorsionar el funcionamiento del libre mercado. Son especialmente perjudiciales para los países en desarrollo porque se llevan la tan necesaria asistencia y aumentan los costos de dicha asistencia. (Srivastava, 2001).

Además, en ocasiones los inspectores del trabajo sufren agresiones. Por ejemplo, en Dordogne, Francia, un agricultor mató a balazos a dos inspectores del trabajo cuando intentaban realizar su tarea. Este ejemplo muestra que los gobiernos y sus interlocutores sociales deben reforzar su resolución de hacer de la inspección del trabajo una institución más fuerte. En un estudio general sobre los incidentes vinculados con la inspección del trabajo y los actos de violencia perpetrados contra los inspectores del trabajo en Europa, 23 de los 25 países participantes respondieron que en sus territorios se habían cometido actos de violencia contra inspectores (Unión Europea, 2005).

## Pasos activos

Uno de los objetivos del Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) es promover las ratificaciones de los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo, que proporcionan la base legal del sistema de seguridad y salud en el trabajo en los Estados Miembros de la OIT. Este proceso constituye un paso fundamental hacia un sistema más fuerte de inspección del trabajo. En 2002, la OIT llevó a cabo una auditoría sobre la inspectoría del trabajo de Luxemburgo, a pedido de ese país. La auditoría fue un gran éxito. Luxemburgo acató las sugerencias que se le hicieron y reorganizó su inspectoría de trabajo para conformarse a las normas estipuladas en los Convenios núms. 81, 129 y 155, entre otros.

A raíz de esa auditoría, el Gobierno pudo reorganizar su inspectoría del trabajo para conformarse a un enfoque de gestión en función de los resultados con ayuda de los interlocutores sociales de Luxemburgo, a fin de que ese país pudiera avanzar hacia la ratificación de 21 convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo. El Ministro de Trabajo y Empleo de Luxemburgo, François Biltgen, dijo que «la auditoría había proporcionado una base sólida para el proceso de reestructuración de la inspectoría del trabajo y que la OIT también puede hacer un valiosísimo aporte a los Estados miembros de la Unión Europea»<sup>1</sup>. Esto pone de relieve la utilización del Convenio núm. 81 como instrumento para desarrollar y mejorar los sistemas nacionales de inspección del trabajo. Este Convenio hace realidad la cooperación técnica en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo (OIT, 2005a).

Se han planeado auditorías para ubicar el proceso de inspección del trabajo nacional en la corriente principal de actividades. El objetivo es hacer un análisis sistemático y funcional de la organización y gestión de una inspectoría del trabajo y de sus principales asociados (por ejemplo, un ministerio de trabajo, los interlocutores sociales, asociaciones de seguros, asociados locales,

etcétera), y se considera una unidad coherente con un mandato específico.

El proceso de evaluación debería permitir efectuar un análisis de los sistemas de inspección del trabajo estipulando metas realistas y ayudando al país en cuestión a alcanzarlas de manera eficiente y efectiva, lo cual se logra evaluando el sistema de inspección y resaltando los ámbitos en que se puede mejorar. La evaluación abarca políticas sociales y de protección laboral, esfuerzos anteriores en materia de inspección del trabajo y los objetivos, principios y estructura del sistema de la inspección del trabajo y otros.

Al posibilitar la automejora, las auditorías ayudan a promover adelantos de manera sostenible. El proceso de evaluación es fundamentalmente una ayuda para la toma de decisiones y está orientado por funcionarios o expertos de la OIT con respaldo de la Organización de forma tripartita.

El desarrollo de un portal abarcador en la web sobre inspección del trabajo es un paso necesario para reforzar la inspección del trabajo. El sitio web ayudará a que se pueda conseguir más fácilmente la información y a que ésta fluya por todo el sistema de inspección del trabajo. El grupo destinatario está compuesto por los inspectores del trabajo, constituyentes de la OIT, funcionarios de organizaciones internacionales, trabajadores, grupos de interés y cualquier otra persona que estuviera interesada.

La idea de un sitio web consiste en promover la inspección del trabajo y todos sus variados ámbitos de práctica a escala mundial. El portal proporciona soluciones prácticas para los problemas cotidianos que enfrentan los inspectores del trabajo, como así también un resumen abarcador de la estrategia global de la OIT en materia de inspección del trabajo. La meta general es proporcionar a la audiencia destinataria un centro sobre la inspección del trabajo. En él se brindará información crucial sobre el tema de la inspección del trabajo, reuniendo efectivamente el contenido correspondiente a las principales fuentes de inspección del trabajo proporcionado por organizaciones internacionales y gru-

pos de interés como el Alto Comité de Inspectores Laborales (SLIC) de Europa y la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo.

El Sistema Integrado de Inspección del Trabajo (SIIT) ha sido concebido por el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente de la OIT (SafeWork) a fin de dotar a los inspectores del trabajo y a otros funcionarios gubernamentales encargados de supervisar y mejorar las condiciones de los lugares de trabajo de material abarcador para formación, compuesto por módulos. Los módulos incluirán elaboración de políticas, formación de docentes, calificaciones en el ámbito social, organización del trabajo, sectores específicos, diálogo social y capacitación especializada. En este método se subraya el enfoque holístico que forma parte intrínseca del Sistema Integrado de Inspección del Trabajo general y se utiliza un paradigma sinérgico para promover y reforzar entre los inspectores del trabajo los conocimientos sobre las complejidades del sistema. Tal sistema es indispensable para que tenga éxito cualquier programa de inspección del trabajo, ya que promueve la formación de inspectores dotándolos de las calificaciones necesarias para que lleven a cabo su tarea de la manera más competente posible. El sistema de formación también permitirá que los inspectores mantengan actualizados sus conocimientos a medida que van teniendo lugar evoluciones en la investigación y en los lugares de trabajo (OIT, 2005b).

El marcado de resultados, que prepararon el Consejo Nórdico de Ministros e inspectores del trabajo, presenta un nuevo enfoque estratégico de la prevención de los accidentes en el trabajo. A la larga, aspira a aplicar la Estrategia Europea sobre Salud y Seguridad Profesionales en un nivel nacional. El sistema funciona basándose en la participación voluntaria. Con el fin de tener un panorama del rendimiento nacional de cada país con respecto a las normas internacionales, los participantes presentan informes respondiendo a un cuestionario. Estos informes se utilizan como base para efectuar un análisis comparativo con

el que se evalúan las condiciones en cada país. El marcador es una herramienta para supervisar las mejoras constantes y graduales, que representan el comienzo del cambio en cada país (OIT/AIIT, 2003). La idea es posibilitar una comparación fácil de la mejora o declive de las normas en los países en cuestión. Esta estrategia tuvo cierto éxito en algunas partes de Europa y podría ser útil en otros lugares. El consejo directivo del Centro Regional Africano sobre Gestión del Trabajo señaló recientemente que procuraba introducir en países africanos anglófonos una versión modificada del marcador (ARLAC, 2005).

## Conclusión

La inspección del trabajo es una de las instituciones más importantes relacionada con el ámbito de los derechos humanos y la seguridad y salud en el trabajo. Es fundamental que se otorguen a todas las inspectorías del trabajo recursos adecuados para promover las normas fundamentales del trabajo, el trabajo decente y la seguridad y salud en el siglo XXI. La inspección del trabajo es una solución abarcadora para una amplia gama de problemas que han surgido debido a la globalización. En los últimos años se ha ido haciendo más evidente la necesidad de reforzar los sistemas de inspección y se necesitan esfuerzos del tipo del marcador, los diez pasos, las actividades de auditoría de la OIT y mu-

chas otras medidas progresistas con el fin de que se pueda tener éxito en el ámbito de la inspección del trabajo. En el dinámico mundo actual se deben promover las estrategias que refuerzan la inspección del trabajo como actor de la lucha por el trabajo decente.

## Bibliografía

- ARLAC (2005): Reunión del consejo directivo para ministros y foro de alto nivel sobre el papel de la inspección del trabajo en el desarrollo, Cataratas Victoria, Zimbabwe.
- Unión Europea (2005): *Incidentes relacionados con la inspección del trabajo y actos de violencia perpetrados contra inspectores del trabajo en Europa*, Bruselas.
- OIT/AIIT (2003): *Promoviendo la seguridad, la salud y el trabajo decente en la agricultura*, Santo Domingo, República Dominicana, 19-21 de febrero de 2003.
- OIT/AIIT/República de Bulgaria (2003): *Integrating Labour Inspection: Functions, Effectiveness and Training*, informe de conferencia, Ginebra.
- OIT (2005a): Conclusiones finales de la Conferencia de Luxemburgo «*Unity beyond Differences*», Ginebra.
- OIT/SafeWork (2005b): Convenios núm. 81 y 129, folleto sobre inspección del trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005.
- C. P. Srivastava (2001): *Corruption*, Macmillan, Delhi, 2001.

## Nota

- <sup>1</sup> Conferencia de la OIT sobre «Sistemas integrados de inspección del trabajo», llevada a cabo en Luxemburgo en 2005.

# La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo

*Es necesario que haya cooperación entre los inspectores del trabajo de distintos puntos del mundo para promover formas más eficaces de inspección del trabajo. La AIIT, como foro internacionalmente activo y bien establecido sobre la inspección del trabajo, es uno de los principales pilares de la plataforma de intercambio de información. La AIIT está también trabajando en un código global de ética para los inspectores del trabajo que se pondrá en práctica durante los próximos tres años.*

---

Jan Weismüller  
Asesor internacional

Joshua A. Seidman-Zager  
Universidad de Cornell, Estados Unidos

---

Los funcionarios deberían pensar en términos de una vida laboral más segura y saludable en lugar de pensar únicamente en la seguridad y salud en el trabajo, es decir, adoptar un enfoque más holístico que incluya condiciones de trabajo, relaciones laborales y cuestiones inherentes al mercado laboral. Los inspectores del trabajo deberían continuar demostrando creatividad en sus enfoques y buscar nuevas ideas en las redes nacionales e internacionales, tales como la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo.

*Michele Patterson, Presidente de la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo*

**D**urante las últimas décadas, el mundo ha ido cambiando a un ritmo acelerado. La globalización, los cambios en la política mundial y otros sucesos clave han moldeado el clima económico y político transformándolo en una entidad dinámica. Los lugares de trabajo, inextricablemente vinculados a esos factores, también han ido creciendo y cambiando a la par. La seguridad y salud en el trabajo se sitúan entre las principales cuestiones que deben tratarse tan pronto como sea posible. Todos los años se producen 270 millones de accidentes de

trabajo y también está aumentando la frecuencia de las enfermedades psicosociales. Con el fin de aplicar debidamente las normas fundamentales del trabajo elaboradas por la OIT, se deben reforzar y promover las inspecciones del trabajo. Una de las organizaciones más importantes en este ámbito es la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT).

La AIIT fue fundada en 1972 por representantes de Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Senegal y Suiza, con la meta global de promover el profesionalismo en las inspectorías del trabajo. Como filosofía subyacente, entiende que la dignidad y las condiciones humanas de trabajo son parte esencial de una sociedad justa y que la inspección del trabajo tiene un papel fundamental que desempeñar en el proceso destinado a lograrlo. Puede hacerse miembro cualquier inspectoría del trabajo que entre dentro del sentido del Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), asociaciones de inspectorías del trabajo y ministerios de trabajo. Desde 1972, la Asociación ha pasado de ser una pequeña asociación europea a una verdadera institución mundial con 105 organizaciones afiliadas pertenecien-

tes a casi 90 países de todo el mundo (AIIT, 2005). Al promover los enfoques profesionales, la AIIT trasciende las fronteras sociales, religiosas y políticas, y su posición neutral es fundamental para el éxito de su cometido.

## Objetivos

La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo tiene varias metas principales. Procura fomentar un flujo constante de información entre los Estados miembros a través de conferencias y de un boletín periódico. Esto les permite compartir técnicas eficaces y mejores prácticas de una forma rápida y eficiente. Este entorno dinámico contribuye a acelerar las mejoras que se efectúan en los países miembros, ayudándoles a ser más eficientes. La organización aborda entonces una amplia gama de temas relativos a las inspectorías del trabajo, desde seguridad y salud en el trabajo hasta empleo ilegal, y desde trabajadores migrantes y VIH/SIDA hasta trabajo forzoso y trabajo infantil.

La investigación e información más recientes sobre cuestiones relativas a los lugares de trabajo, salud y seguridad profesionales, legislación laboral e inspección del trabajo se difunde entre los constituyentes de la AIIT a través de distintos medios, como Internet, informes y publicaciones. Todo esto, conjugado con un entorno de cooperación, es sumamente eficaz para promover las estrategias efectivas de inspección del trabajo. La AIIT también procura fomentar entre sus miembros una actitud profesional y un buen entorno laboral (AIIT, 1999).

## Estructura

La AIIT está compuesta por tres organismos principales: la Asamblea General, el Comité Ejecutivo y el Secretariado, que supervisa la organización de conferencias anuales. Los miembros de la AIIT se reúnen oficialmente en la Asamblea General para discutir los asuntos de la AIIT,

para aprobar su presupuesto y sus planes de trabajo de los siguientes tres años y para elegir a un nuevo Comité Ejecutivo. El Comité Ejecutivo está compuesto por nueve miembros, elegidos por la Asamblea General, y el Comité mismo elige a sus propios ejecutivos: presidente, secretario general y tesorero. El Comité Ejecutivo tiene la responsabilidad de organizar y dirigir las actividades de la AIIT durante tres años, con ayuda del Secretariado.

La OIT es la principal asociada de la AIIT, colaborando en iniciativas de inspección del trabajo a través del grupo de Desarrollo de la Inspección del Trabajo del Programa InFocus de la OIT sobre Salud y Seguridad en el Trabajo y Medio Ambiente, (SafeWork). La OIT ha reconocido oficialmente a la AIIT como organización no gubernamental consultiva, lo que le da derecho a asistir como observadora a la Conferencia Internacional del Trabajo y que la OIT le solicite asesoramiento sobre temas de su ámbito de competencia.

## Los desafíos de un mundo que está cambiando

La AIIT, como principal organismo internacional de inspectorías del trabajo, se concentra en los principales desafíos que han venido surgiendo durante las últimas décadas dentro del contexto de la globalización. La AIIT se ha comprometido a hacer frente en su labor cotidiana a las últimas evoluciones que repercuten en las vidas de los ciudadanos de todo el mundo.

En todo el mundo los derechos humanos y la seguridad y salud en el trabajo se han visto afectados por la globalización, tanto positiva como negativamente. El sector secundario comenzó a trasladarse a los países en desarrollo, con lo que comenzaron a utilizarse métodos más riesgosos en los lugares de trabajo. Los sindicatos y los organismos patrocinados por los gobiernos – que solían mantener un control sobre las corporaciones – comenzaron a perder eficacia a medida que las empresas fueron trascendiendo las fronteras nacionales. La suma de estos factores ha ocasionado un

índice alarmantemente elevado de decesos relacionados con el trabajo. Estos han llegado a ser de 2,2 millones anuales, con un costo aproximado del 4 por ciento del producto interno bruto mundial (OIT/SafeWork, 2005a).

La globalización tiene una profunda repercusión en el mundo laboral. Ha hecho que crecieran nuevas formas de trabajo y ha tenido serios efectos en la salud de los trabajadores. El aumento del estrés en los lugares de trabajo hace que se desarrollen y propaguen problemas de salud relacionados con el trabajo. Es fundamental recordar que, dentro del actual entorno comercial competitivo, la salud de los trabajadores sigue revistiendo la misma importancia que antes.

Cuestiones como el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la economía informal y las enfermedades de transmisión sexual también aumentaron paralelamente a la globalización. Esos desafíos son algunas de las cuestiones que revisten mayor urgencia. La OIT ha tomado medidas para combatir las a través de distintos métodos.

Dos de los métodos más importantes son la inspección del trabajo y los manuales que se hacen para los inspectores del trabajo. Estos últimos constituyen una herramienta utilísima para los inspectores del trabajo, que pueden preguntarse cómo hacer frente a este problema cada vez más grave. El VIH/SIDA causa problemas en los lugares de trabajo: obstáculos para la producción, costos no recuperables y muchos otros. La buena comunicación también contribuiría a evitar la propagación de la enfermedad, ayudando a las personas a hacer frente con éxito a este problema. La AIIT procura ayudar a los inspectores del trabajo a poner a punto sus esfuerzos en la lucha contra el trabajo infantil en todos los sectores del mercado laboral. La inspección del trabajo también puede ayudar a combatir el trabajo forzoso. Una iniciativa especial de la inspección del trabajo que se tomó en el Brasil consiguió reducir considerablemente el trabajo forzoso (OIT/SafeWork, 2005b).

La AIIT, como red internacional de inspectorías del trabajo, puede ayudar a di-

fundir información – como, por ejemplo, técnicas eficaces de inspección del trabajo – entre los inspectores del trabajo del mundo. La OIT ha colaborado con la AIIT para elaborar manuales destinados a los inspectores del trabajo, que tratan sobre algunos de los problemas anteriormente mencionados, información que la AIIT puede difundir entre sus miembros. Por ejemplo, el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) de la OIT y el Programa InFocus sobre Trabajo Infantil elaboraron en 2005, junto con la AIIT, un informe sobre la ley y la práctica del trabajo infantil riesgoso. Ese informe sobre ley y práctica está destinado a los gobiernos y a las asociaciones de empleadores y de trabajadores, para ayudarlos a confeccionar una lista nacional del trabajo infantil riesgoso, según se estipula en el artículo 4 del Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. Específicamente, este informe se preparó como documento de referencia para una reunión tripartita de expertos de la OIT en trabajo infantil riesgoso (AIIT/OIT, 2005).

## Estrategia y soluciones

Debido a los nuevos desafíos que origina la globalización, es importante concentrarse en instrumentos innovadores para darles solución. Por este motivo, la AIIT está haciendo un enorme esfuerzo por mantenerse actualizada en lo referente a investigación en el ámbito de los sistemas integrados de inspección del trabajo, proyectos que marcan hitos en materia de seguridad y salud en el trabajo, y métodos de gestión para un entorno laboral que está sufriendo rápidos cambios.

Teniendo como meta primordial mejorar las normas de seguridad y salud en el trabajo a través de la inspección del trabajo, la AIIT tiene varias filosofías clave. Un sistema de inspección del trabajo exitoso es fundamental para mejorar las normas de salud y seguridad profesionales y las condiciones de los lugares de trabajo. Casi todos los contratamientos podrían evi-



tarse si se establecieran y aplicaran reglas y si los empleadores tomaran medidas para crear un entorno de trabajo seguro y salubre. La AIIT trabaja constantemente para ayudar a sus asociaciones e instituciones miembros utilizando inspecciones del trabajo para ayudar a resolver problemas, guiando a las partes influyentes hacia la meta de mejorar las normas de salud y seguridad y las condiciones de los lugares de trabajo y fomentando la cooperación y el diálogo social entre los distintos países y organizaciones. Es necesario que haya una efectiva aplicación de esas estrategias en todo el mundo con el fin de evitar que los problemas que se pueden resolver en un país se trasladen a otro.

La AIIT encara los nuevos desafíos mundiales con un enfoque científico, donde los Estados miembros se reúnen cada tres años para discutir las últimas evoluciones e innovaciones en el ámbito de la inspección del trabajo. La organización llevó a cabo en el pasado una serie de conferencias sobre toda una gama de temas y piensa continuar con esta tradición en el futuro.

En esas ocasiones, con frecuencia se reúnen expertos internacionales del ámbito de la inspección del trabajo a fin de aportar a la red internacional de inspectores del trabajo las últimas evoluciones y experiencias. En el XI Congreso que la AIIT llevó a cabo recientemente en la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, 2005, se presentaron diversas mejores prácticas y modelos de gestión de salud profesional. El tema general era «Trabajo seguro, salubre y decente: El papel de la inspección del trabajo». Esta conferencia estuvo dividida en nueve sesiones donde se trataron los siguientes seis subtemas<sup>1</sup>:

- Desafíos para la inspección del trabajo en el siglo XXI.
- Mejoramiento de la condición legal, atribuciones y seguridad de los inspectores.
- Estrategias innovadoras de intervención en las relaciones laborales, inspección del trabajo y protección de las normas sociales.

- Programas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo y papel de las inspectorías del trabajo.
- Puesta en práctica de programas sobre seguridad y salud en el trabajo: desafíos, estrategias y experiencias.
- Programas y estrategias sobre seguridad y salud en el trabajo para sectores y riesgos específicos.

Diversos oradores, como Assane Diop, Director Ejecutivo a cargo del Sector de Protección Social de la OIT, pusieron de relieve la importancia de la AIIT para la OIT. Assane Diop subrayó que la AIIT contribuye a mantenerse en contacto y a tono con los sucesos que tienen lugar en este ámbito, ayuda a ponerse en contacto con los expertos en la materia y coopera en muchos de los programas de la OIT.

Los miembros de la AIIT de todo el mundo están constantemente formando nuevas tendencias y ópticas con respecto al planteamiento y la manera de encarar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo. Estos revisten importancia para el desarrollo del marco promocional de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo. La OIT espera que se los englobe en un convenio, seguido de recomendaciones.

Por primera vez en la historia de la AIIT, se eligió a una delegada china, Shi Yanping, para integrar el Comité Ejecutivo. Yanping, directora de la coordinación internacional en la administración estatal de seguridad laboral de China, hizo un impresionante discurso sobre la puesta en práctica del programa nacional chino sobre seguridad y salud en el trabajo. El rápido desarrollo de la economía china exige una continua reestructuración de las políticas sobre salud y seguridad como así también de toda la organización. Como resultado de esos cambios, se elevó la institución al nivel de ministerio nacional. Una de las principales tareas de la organización consiste en proporcionar orientación a los supervisores provinciales y locales de seguridad y brindarles asistencia para elaborar estrategias de supervisión.

China ha comenzado a abrirse a la posibilidad de cooperación en el nivel técnico dentro de un marco internacional. Sus funcionarios están trabajando con expertos alemanes en el ámbito de combatir el fuego y técnicas de control de emisiones de gases en las minas, con el fin de mejorar las normas de seguridad en esos ámbitos. Los Estados Unidos, Polonia y Australia son asociados de cooperación técnica en la introducción de un modelo de minería donde se ha incorporado la mejor y más reciente tecnología.

Gerd Albracht, coordinador de desarrollo de sistemas de inspección del trabajo de la OIT, hizo hincapié en su presentación al congreso en que los inspectores del trabajo deben asumir tres papeles en los lugares de trabajo. Actúan como supervisores, asesores y encargados de aplicación, con un cometido global de orientación pero también de prevención. Dada la mayor globalización, los inspectores están haciendo frente a nuevos desafíos, que exigen que se refuercen las inspectorías del trabajo para brindar adecuado respaldo a sus nuevos papeles y actividades.

La AIIT proporciona una plataforma internacional para el intercambio de información técnica y para que se forjen relaciones de colaboración entre los Estados miembros. El intercambio mutuo de las mejores prácticas e historias de éxitos crea una situación provechosa para todos los miembros participantes.

Paul Weber, recientemente elegido Secretario General de la Asociación, habló sobre el desarrollo de sistemas integrados de inspección del trabajo. Describió el enfoque de Luxemburgo, detallando cómo integrar de manera más eficaz su inspección del trabajo. Esta idea se basa en un comité tripartito y en un organismo tripartito de mediación.

Michele Patterson, Presidenta de la AIIT, dio ejemplos sobre cómo se han mejorado las condiciones de trabajo de Australia y Asia a través de una mezcla de intervenciones. Actualmente, toda la cadena de producción de artículos de confección está controlada por un código de conducta ética que va más allá de los acuerdos vo-

luntarios entre los asociados de la cadena de producción. En este enfoque holístico y creativo, se asigna a las inspectorías del trabajo un papel claro y efectivo. Como resultado de este acuerdo, las empresas no solamente mejoraron sus condiciones de trabajo y sus índices de accidentes, sino que también fomentaron un aumento de ingresos y de productividad.

Además, la AIIT contribuyó a la reciente conferencia que organizó el Programa In-Focus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) sobre «Globalización justa – Políticas, Estrategias y Prácticas Seguras para los Lugares de Trabajo en pro del Desarrollo Sostenible». En dicha conferencia, más de 200 participantes procedentes de más de 50 países discutieron estrategias para alcanzar la meta del trabajo decente para todos a través de compromisos consolidados en todos los niveles y de servicios de inspección del trabajo más fuertes en todo el mundo. Representantes de gobiernos, organizaciones de trabajadores y de empleadores y organizaciones internacionales subrayaron la necesidad de contar con nuevas estrategias y prácticas para alcanzar la meta común de una globalización justa y lugares de trabajo seguros para todos. Todas las partes implicadas declararon que las oportunidades de la globalización deben hacerse extensivas a todos y que el progreso en la protección social – como la seguridad y salud en el trabajo – es necesario para que haya crecimiento económico.

## Panorama

La AIIT ha presentado su plan de desarrollo de tres años para la Asociación. Algunos de los temas que figuran en el plan son: medidas de colaboración, campaña para aumentar el nivel de afiliados, mejora de las comunicaciones, otras conferencias, mayor cooperación regional y otras medidas para examinar importantes cuestiones. Además de asociaciones productivas con la OIT y la OMS, la AIIT ha iniciado exitosas asociaciones con la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sureste

Asiático, la Unión Africana, los Centros Regionales Africanos de Administración de Trabajo (ARLAC en Harare y CRADAT en Yaoundé) y otras organizaciones. Se podrían también organizar conferencias para las organizaciones asociadas con ayuda de la AIIT. La capacidad de comunicación de la AIIT se podría mejorar incluyendo en su sitio web nuevas áreas del mundo como Asia y América Latina. Esto podría lograrse publicando versiones en otra serie de idiomas además de los que se utilizan actualmente. La AIIT está también trabajando en un código global de ética para los inspectores del trabajo que se pondrá en práctica durante los próximos tres años.

## Conclusión

Es necesario que haya cooperación entre los inspectores de trabajo de distintos puntos del mundo para promover formas más eficaces de inspección del trabajo. La AIIT, como foro internacionalmente activo y bien establecido sobre la inspección del trabajo, es uno de los principales pilares de la plataforma de intercambio de información. Como principal foro de intercambio de información de los inspectores del trabajo del mundo, la AIIT proporciona experiencia y competencia partiendo de informaciones de larga data pero también de fuentes más actualizadas. La AIIT, en estrecha colaboración con la OIT, ha podido

corregir muchos de los problemas inherentes a los lugares de trabajo de manera holística. Lo ha logrado de distinta manera: creando nuevas alianzas, intercambiando información a través de conferencias, foros y manuales y yendo a nuevos ámbitos de la fuerza laboral, como la economía informal. La AIIT sigue siendo parte esencial del sistema internacional de trabajo, ayudando a hacer frente a los desafíos que se plantean en el dinámico mundo actual.

## Bibliografía

- AIIT (1999): *AIIT – Salud, seguridad y protección laboral en todo el mundo*, Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH, Wiesbaden.
- AIIT (2005): sitio web: <http://www.iali-aiit.org/>.
- AIIT/OIT (2005): *Trabajo infantil riesgoso*. Informe sobre ley y práctica de los aspectos relativos a salud y seguridad profesionales del Convenio núm. 182 de la OIT, como preparación para una reunión tripartita de expertos de la OIT en trabajo infantil riesgoso, Ginebra.
- OIT/SafeWork (2005a): *Decent Work – SafeWork*, informe introductorio, OIT, Ginebra.
- OIT/SafeWork (2005b): Folleto sobre la inspección del trabajo: Convenios núms. 81 y 129, Ginebra.

## Nota

<sup>1</sup> Se puede encontrar una selección completa de todos los discursos y presentaciones que se hicieron en la conferencia en el sitio web de SafeWork de la OIT: [http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/iali\\_conf\\_05/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/iali_conf_05/index.htm).

