



Organización
Internacional
del Trabajo

Guía de actuación de la Inspección de Trabajo en la economía informal

Un método participativo



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017
Primera edición 2017

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

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

ISBN: 978-922-330964-0 (web pdf)
ISSN: 978-922-330963-3 (impreso)

Publicado también en Inglés: *Labour Inspection Intervention Guide in the Informal Economy: A Participatory Method* (ISBN : 978-922-129926-4 (impreso) y 978-922-129931-8 (web pdf)), y en Francés : *Guide d'Intervention de l'Inspection du Travail dans l'Économie Informelle: Méthode Participative* (ISBN 978-922-230877-4 (impreso) y 978-922-230878-1 (web pdf)), Ginebra, 2017.

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

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

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

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

Impreso en Suiza

Prefacio

Millones de trabajadores en todo el mundo trabajan en la economía informal sin protección alguna y, en muchas ocasiones, en las peores condiciones de trabajo. La economía informal abarca un amplio espectro de empresas y trabajadores que comprende tanto a las microempresas, como por ejemplo vendedores y artesanos, como a grandes compañías y complejos industriales que operan en la economía informal, por razones tanto de necesidad como de oportunidad.

Las inspecciones de trabajo a menudo carecen de las estrategias efectivas necesarias para responder a los desafíos de cumplimiento presentados por la economía informal. Estos desafíos incluyen la naturaleza de las actividades laborales y la capacidad de acceder a los trabajadores y lugares de trabajo que a menudo se ocultan en hogares privados o se encuentran en áreas aisladas, lejos del escrutinio público. En países donde la mayor parte de la economía es informal, donde los empleadores y los trabajadores no están organizados, donde faltan incentivos para la formalización, y donde la informalidad es impulsada por la pobreza y la necesidad de simplemente sobrevivir, las inspecciones del trabajo tienden a no encontrar muchos incentivos para actuar sobre la economía informal. En cambio, centran su atención en los sectores formalizados, que representan una minoría de empresas y trabajadores. Sin embargo, las condiciones de trabajo decente y la protección social básica, deben alcanzar no solo a los empleados en la economía formal, sino a todos los trabajadores.

El método participativo de inspección del trabajo que se establece en este manual tiene como objetivo equipar a las inspecciones del trabajo con una estrategia simple para abordar los desafíos de cumplimiento con la normativa laboral presentados por la economía informal. El método se desarrolló inicialmente en varios países de África Occidental, con la asistencia de los proyectos ADMITRA y PAMODEC de la OIT financiados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Francia. El método fue posteriormente perfeccionado y validado mediante un proceso consultivo entre la OIT y los representantes de las inspecciones del trabajo, teniendo en cuenta el conocimiento de los contextos nacionales y las capacidades de los diferentes servicios de inspección para contribuir a la transición de las empresas y los trabajadores de la economía informal a la economía formal y a la protección de los derechos fundamentales en el trabajo.

Se reconoce especialmente el trabajo de un amplio grupo de funcionarios de Burkina Faso, Costa de Marfil, Madagascar, Senegal, Togo y Túnez, que contribuyeron a la prueba y validación del método, así como a los funcionarios de la OIT que ayudaron en su desarrollo, en particular a Joaquim Pintado Nunes, Marie Christine Coent, Frédéric Laisné-Auer y Arsenio Fernández y a Fernando Fonseca del Centro Internacional de Capacitación de la OIT.

Nancy Leppink,

Chief

Labour Administration, Labour Inspection and Occupational Safety and Health Branch

International Labour Organization

Introducción

La mejora de las condiciones de trabajo es una prioridad para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que vuelca sus esfuerzos en el apoyo a un trabajo digno para todos los trabajadores.

Son muchas las Administraciones de Trabajo que han adoptado estrategias y políticas de formalización de la economía informal, siguiendo las pautas contenidas en la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2015.

La publicación y puesta en práctica de esta Guía contribuirá a mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores que ejercen su actividad en la economía informal y a que se respeten las normas internacionales y nacionales, especialmente los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la normativa sobre seguridad y salud ocupacional.

Objetivo de la Guía

En línea con la Recomendación núm. 204, esta Guía propone un nuevo enfoque en la intervención de la Administración y de la Inspección de Trabajo en la economía informal. La Recomendación aboga por la adopción de medidas para extender el trabajo digno, los principios y derechos fundamentales laborales y la prevención de riesgos laborales a los trabajadores empleados en la economía informal. Para alcanzar estos objetivos, los Estados han de contar con un sistema de Inspección de Trabajo adecuado y que extienda su ámbito de aplicación a todos los lugares de trabajo, incluidos aquellos que operan en la economía informal.

Generalmente la intervención de la Inspección de Trabajo parte del modelo tradicional de relación laboral con elementos bien definidos (empleador, trabajador por cuenta ajena, contrato de trabajo) y con centros de trabajo fácilmente localizables. Este enfoque hace que la intervención de la inspección difícilmente pueda ser efectiva en la economía informal que, por definición, escapa del esquema clásico de la relación laboral. Esta Guía pretende contribuir a suplir esta carencia con un método de intervención adaptado a la economía informal.

La Guía es el resultado de un enfoque pragmático que:

- busca aportar mejoras concretas y progresivas en materia de condiciones de trabajo en sectores o actividades específicas, seguridad y salud en el trabajo, organización del trabajo;
- pretende favorecer la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; y
- estimula la formalización de la economía informal y extiende la cobertura de la seguridad social.



Desarrollo de la Guía

La presente guía es fruto de una “investigación para la acción”, llevada a cabo en Senegal y Togo apoyada por la Oficina Internacional del Trabajo (Programas ADMITRA y PAMODEC) y por Expertise France (a través de la Agencia de Cooperación del Ministerio de Trabajo de Francia). Esta investigación consistió en la realización de visitas sobre el terreno y de la celebración de talleres de diálogo entre los inspectores de trabajo, los representantes de la economía informal y demás interlocutores institucionales. El mismo proceso se llevó a cabo más tarde en Costa de Marfil, Burkina Faso, Túnez y Madagascar.

La Guía ha recibido aportaciones de tres talleres de intercambio llevados a cabo en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, que contaron con la participación de representantes de las administraciones del trabajo de los países mencionados, así como de expertos y representantes de la OIT y del Ministerio de Trabajo de Francia (DGT, GIP Internacional/Expertise France e INTEFP).

Desde entonces la presente Guía se ha enriquecido con los debates y conclusiones de los siguientes eventos:

- taller subregional sobre transición de la economía informal a la formal en África francófona, celebrado en Senegal en octubre de 2015;
- academia sobre Inspección de Trabajo, que reunió en Turín a especialistas de más de 30 países, noviembre-diciembre de 2015;
- academia de representantes de los trabajadores organizada por la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT celebrada en septiembre de 2016; y
- sesiones electivas tripartitas de la academia sobre formalización de la economía informal, Turín, noviembre de 2016.

Todos los ejemplos utilizados en la Guía provienen de experiencias concretas en los países que han participado en el proyecto: Burkina Faso, Costa de Marfil, Madagascar, Senegal, Togo y Túnez.

La economía informal

El concepto de economía informal abarca actividades que, por lo general, no son objeto de atención de la administración del trabajo o de la seguridad social, bien porque tales actividades están explícitamente excluidas del ámbito de aplicación de la legislación laboral (el caso más frecuente es el de los trabajadores por cuenta propia o autónomos) o bien por una inaplicación de hecho.

La Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), estipula que el término economía informal: *“hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas¹ que — en la legislación o en la práctica — están insuficientemente cubiertas por sistemas formales, o no lo están en absoluto; no abarca las actividades ilícitas, en particular la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes”.*

¹ A lo largo de esta Guía se utilizará el término “unidad económica” en el sentido descrito en la Guía sobre la armonización de las estadísticas sobre la inspección del trabajo, disponible en:

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/labadmin-osh/WCMS_525554/lang-es/index.htm

“Unidades económicas: Todos los lugares físicos donde se llevan a cabo actividades de producción (formales o informales) que produzcan bienes y/o presten servicios para ser comercializados en el mercado o bienes para consumo propio (lugares de trabajo, fábricas, empresas o explotaciones agrícolas, instalaciones, establecimientos, empresas, hogares, compañías, etc.)”

La Administración de Trabajo y la economía informal

El Convenio sobre Administración de Trabajo, 1978 (núm. 150) establece la necesidad de intervenir en la economía informal. En su artículo 7 prescribe que: *“A fin de satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores, cuando lo exijan las condiciones nacionales, y en la medida en que la administración del trabajo no haya abarcado ya estas actividades, todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades, que se llevarían a cabo en colaboración con otros organismos competentes, relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como:*

- a. los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas;*
- b. las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según lo entienda éste la práctica nacional;*
- c. los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores;*
- d. las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias”.*

Esta necesidad de ampliar la cobertura de la Administración de Trabajo para abarcar la economía informal no se ha traducido en la mayoría de los países en un plan operativo concreto de la Inspección de Trabajo.

Cuando incluyen a la economía informal, la perspectiva de las Administraciones de Trabajo también es diferente. Los países desarrollados inscriben la lucha contra el trabajo “ilegal” o “no declarado” y la economía denominada “subterránea” o “clandestina” en el marco de la lucha contra el fraude social y financiero. En países en vías de desarrollo es evidente que este enfoque no es operativo al encontrarnos ante un fenómeno masivo, socialmente aceptado y reconocido como una fuente de riqueza y de empleo imprescindible. También hay que considerar que los programas y actuaciones dirigidos a la mejora de las condiciones de trabajo en la economía informal pasan por alto el papel de la inspección, que se percibe más bien como un obstáculo que como un actor de cambio y de progreso.



Entre un sector informal impulsado por la subsistencia y un sector informal impulsado por la oportunidad y para eludir la legislación, la Administración y la Inspección de Trabajo han de modular su intervención según las circunstancias de cada caso, atendiendo para ello al conjunto de los instrumentos disponibles (información, sensibilización, colaboración, control y medidas coercitivas).

Lo anterior nos conduce a concluir que es necesario un método que adapte la actuación de la Inspección de Trabajo a las condiciones especiales y características propias de la economía informal tal y como la reconoce la Recomendación núm. 204.

Para garantizar que las Administraciones de Trabajo puedan contribuir a mejorar las condiciones de trabajo en la economía informal y abogar por su formalización es necesario:

- Fortalecer el marco jurídico de la intervención de la Inspección de Trabajo en la economía informal. En particular, tratar de incluir a todos los trabajadores en el ámbito de actuación de la Inspección.
- Mejorar los recursos humanos, materiales y financieros de la Inspección de Trabajo. Esta mejora debe incluir la planificación de actividades inspectoras, así como la colaboración con otras instituciones, en ambos casos no sólo para conseguir un uso más eficiente de los recursos asignados, sino también un mayor impacto de la actuación inspectora.
- Formar a los inspectores y a los cargos directivos de la Inspección en la transición de la economía informal a la formal.



¿Por qué un método participativo?

Al intervenir en la economía informal, la Inspección de Trabajo se suele enfrentar, entre otras, a dificultades para:

- acceder a las unidades económicas informales por su entorno geográfico, por estar dentro de domicilios privados, por la insalubridad de las instalaciones, por inundaciones, por su proximidad al alcantarillado, por la inseguridad, etc.;
- adaptar las visitas al tamaño de las unidades económicas;
- explicar la misión del inspector y cambiar la percepción que normalmente se tiene del inspector, al que se equipara con un inspector fiscal;
- evaluar la relación de trabajo que a menudo no está formalizada por escrito ni se determina a priori como relación laboral, -aprendices, mano de obra familiar, relaciones laborales eventuales o esporádicas, trabajo autónomo-;
- adaptar las herramientas clásicas de control a las especiales características que revisten las visitas en el sector informal;
- dar a conocer a los actores la legislación laboral, los principios y derechos fundamentales de los trabajadores y las normas de prevención de riesgos laborales;
- hacer frente a la posible connivencia o tolerancia con la economía informal, así como a otras dificultades, como la diversidad de idiomas que dificulta la comunicación, etc.; y
- luchar contra los estereotipos.

EJEMPLO

En Burkina Faso, durante las visitas a unidades económicas que operaban en la economía informal, los inspectores de trabajo constataron que ciertos responsables de unidades económicas (sobre todo en la carpintería y la mecánica) se mostraban reticentes a usar medidas y equipos de protección personal, así como a desarrollar procedimientos de prevención para sus aprendices. Según explicaron, esta práctica respondía a la teoría de que el accidente tiene fines formativos: el aprendiz víctima de un accidente de trabajo estará más dispuesto a tomar precauciones en el futuro.

El método participativo que describe esta Guía tiene precisamente en cuenta tanto las necesidades de los distintos actores de la economía informal, como las dificultades a las que se enfrenta la Inspección de Trabajo.

Una colaboración estrecha entre la Inspección de Trabajo, los diferentes actores institucionales y los actores de la economía informal es fundamental para:

- conocer mejor los retos que tienen los actores de la economía informal;
- garantizar el cumplimiento de los derechos básicos y la efectiva protección social; y
- planificar las prioridades de intervención.

Así, la Inspección de Trabajo debe identificar diferentes actores que pueda convertir en aliados. Para ello la Inspección deberá realizar un trabajo preparatorio de campo consistente en un intercambio de información con los trabajadores y empleadores de la economía informal para conocer sus necesidades. Igualmente importante es colaborar con otras autoridades públicas y con la sociedad civil. La participación de estos actores hará que el plan de acción que se elabore sea operativo, factible y adecuado a la situación concreta de que se trate.

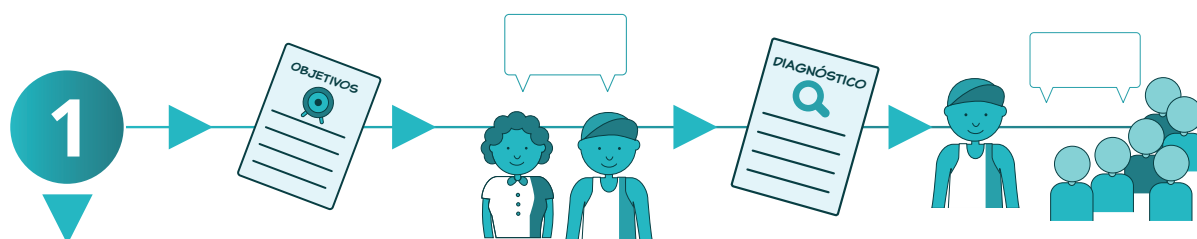
EJEMPLO

En Madagascar resulta indispensable el establecimiento de un contacto previo con los representantes de comunidades que en la práctica tienen el monopolio de ciertos sectores de actividad, para evitar que se impida el acceso a los inspectores de trabajo a las unidades económicas.

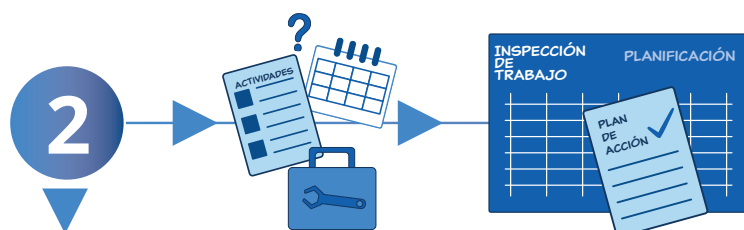
La creación de una red de interlocutores con los que colaborar no es incompatible sino complementaria con los principios de imparcialidad e independencia técnica de los inspectores de trabajo.

La intervención y colaboración con los interlocutores sociales, los representantes institucionales y de la comunidad (esencia del método participativo) tendrá lugar a lo largo de todo el proceso de intervención de la Inspección de Trabajo en la economía informal, que consta de las siguientes etapas.

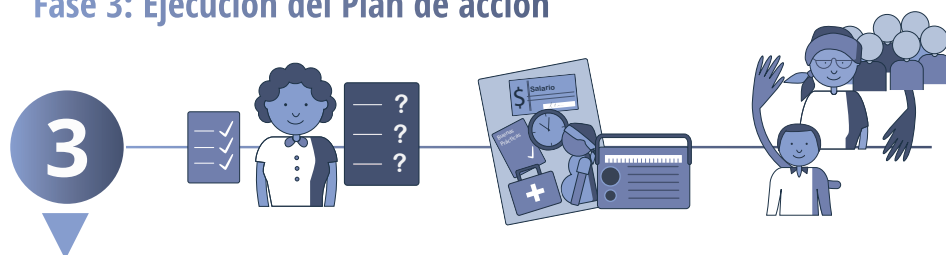
Fase 1: Preparación de la intervención



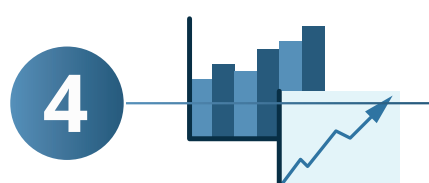
Fase 2: Desarrollo del Plan de acción



Fase 3: Ejecución del Plan de acción



Fase 4: Seguimiento y evaluación



FASE 1: PREPARACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

La fase de preparación es fundamental, dado que facilitará la identificación de los sectores y unidades económicas que habrá que visitar, los aspectos a los que debe darse mayor importancia en la actuación inspectora, así como los medios que se utilizarán.

Para ello, y teniendo en cuenta las particularidades de los sectores informales, es fundamental seguir los siguientes pasos:

- I. Determinar los objetivos;
- II. Entrevistarse con los actores y crear un grupo de trabajo;
- III. Realizar un diagnóstico de la situación y
- IV. Compartir el diagnóstico con los actores de la economía informal.

I. Determinar los objetivos

Determinar el objetivo de la acción es el primer paso para preparar una intervención. Así, es necesario identificar el sector (o sectores) de la economía informal o tipo de unidades económicas de acción donde se dirigirá la actuación de la Inspección de Trabajo.

Desde el punto de vista socioeconómico, podemos distinguir: (i) unidades económicas que se mantienen en la informalidad por oportunidad; (ii) aquellas unidades económicas que se mantienen por subsistencia; y (iii) una amplia gama de manifestaciones mixtas. Desde el punto de vista jurídico encontraremos actividades y empleo tanto fuera como dentro del ámbito de aplicación de la legislación social.

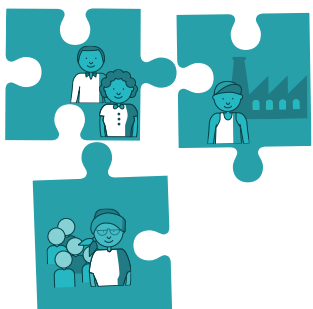
Dada esta heterogeneidad, para identificar los objetivos de la intervención hay que establecer criterios de selección específicos que pueden variar según las circunstancias de cada país. Proponemos tres criterios fundamentales:



El impacto esperado. Se debe intervenir de forma prioritaria en aquellos sectores y unidades económicas donde se prevé tener un mayor impacto. Identificar el impacto deseado además ayuda a la inspección a mostrar resultados tangibles, justificar la eficacia de su acción y obtener recursos adicionales en caso de considerarlo necesario. Es también necesario evaluar periódicamente el impacto real de las intervenciones realizadas.



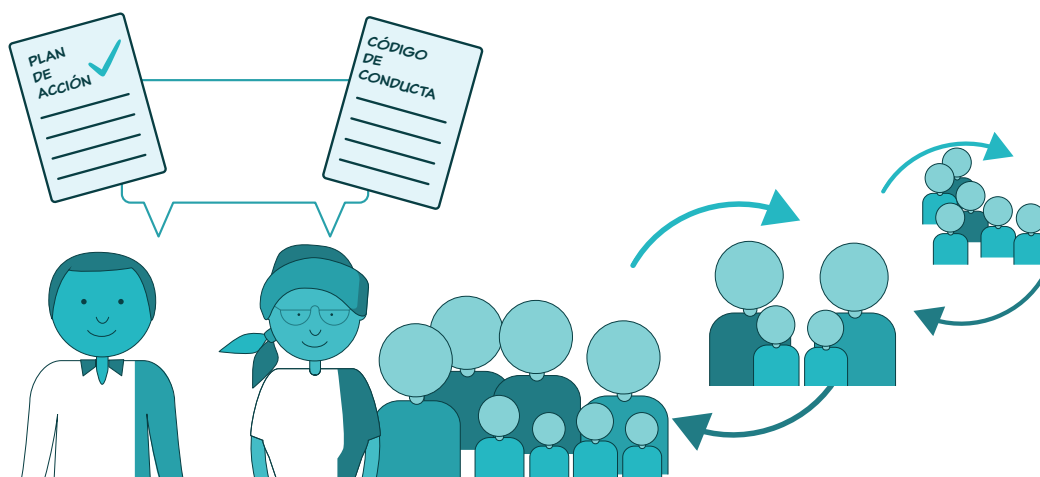
La facilidad y factibilidad. En primer lugar, se intervendrá en las unidades económicas informales que sean fáciles de localizar y estén relativamente organizadas. El grado de conocimiento del sector, la existencia y disponibilidad de actores dispuestos a involucrarse, la posibilidad o no de movilizar recursos de la Inspección, la ausencia o no de limitaciones legales a las inspecciones de trabajo (como es a menudo el caso con el trabajo doméstico en domicilios particulares) son determinantes para determinar la facilidad y factibilidad. Por ejemplo, es mucho más complejo actuar sobre los trabajadores "independientes" o trabajadores autónomos que sobre microempresas. Se debe lo anterior a la precariedad en la que se desarrolla su actividad y a que su exclusión del ámbito de aplicación de la legislación laboral hace que se requiera un enfoque específico para este colectivo, en particular, en materia de protección social.



Las sinergias que se pueden crear con las acciones emprendidas por terceros, en particular dentro del marco de una industria o una cadena de suministro.

EJEMPLO

Togo escogió como objetivo el sector de la pequeña restauración (los “maquis”), en lugar de dirigir su actuación hacia los vendedores ambulantes. La razón de esta elección fue que mientras que los primeros se caracterizan por trabajar en establecimientos generalmente organizados y con buena reputación, los segundos no tienen lugar de trabajo fijo.



EJEMPLO

En 2012, la OIT financió un estudio en Madagascar en el sector de la vainilla. En este sector, los operadores pertenecen a tres categorías: (i) las Familias, para las explotaciones familiares (siembra, fertilización y cosecha); (ii) los Mandatarios, que son recolectores y/o preparadores (clasificación, escaldado, sudado y secado); y (iii) los Exportadores (curación, selección, venta y otros). El estudio se acompañó con un plan de acción regional validado por los actores locales que buscaba la erradicación del trabajo infantil en el sector de la vainilla.

Según el estudio, el empleo informal y el trabajo infantil (aproximadamente 20.000 niños) se daban principalmente en las explotaciones familiares y en las actividades de los mandatarios. Entre las medidas adoptadas, se redactó un código de conducta para los operadores del sector, concebido con el propósito de que se comprometieran realmente en la lucha contra el trabajo infantil.

Madagascar se movilizó para favorecer la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en todo el sector de la vainilla (sectores formal e informal). La acción permitió actuar contra el carácter informal de las actividades de algunos Mandatarios con el objetivo de hacer respetar los derechos de los trabajadores, en particular en materia de salario mínimo, de seguridad y salud en el trabajo, de protección social y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Así, la intervención de la Inspección de Trabajo condujo a formalizar de manera gradual el conjunto de la cadena de valor del sector de la vainilla en el país. La concentración de los esfuerzos se situó en las operaciones de clasificación, cocción, escaldado y secado. El plan de acción regional intenta combinar las iniciativas desarrolladas en el marco de la economía informal, con las actividades previstas para la puesta en práctica del código de conducta.

Además de las visitas de los inspectores de trabajo también se llevaron a cabo sesiones de sensibilización y de formación en colaboración con la Plataforma Nacional de la Vainilla (PNV), el sindicato de los trabajadores de la vainilla, el Comité Regional de Combate al Trabajo Infantil (CRLTE) y los miembros de la sociedad civil local.

Además de los tres criterios mencionados, se pueden utilizar los recursos e información existentes, tales como:

- Estadísticas sobre accidentes laborales;
- Encuestas sobre trabajo infantil;
- El número de trabajadores empleados en el sector;
- El mercado del sector (para consumo local o exportación);
- La extensión y características geográficas;
- El peso económico del sector en el país o región;
- El nivel de representación de empleadores y trabajadores (sector más o menos organizado, existencia de interlocutores) y clima social;
- Los indicadores de riesgo (por ejemplo, tipos de riesgo para la salud o seguridad, incluida la existencia manifiesta de situaciones de peligro grave);
- Los indicadores de salud (síntomas de enfermedad crónica);
- Los índices de violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (la presencia de niños en el trabajo, trabajo forzado u obligatorio, discriminación y la falta de libertad de asociación y negociación colectiva);
- Los grupos de trabajadores vulnerables (mujeres embarazadas, trabajadores con discapacidad, trabajadores de edad avanzada, trabajadores jóvenes, trabajadores con VIH, trabajadores de minorías étnicas, etc.);
- La dimensión de género, por ejemplo, los sectores que emplean muchas mujeres; y
- La posibilidad o el intercambio efectivo de información con otras entidades (interlocutores sociales, asociaciones, ONG, otras administraciones, etc.).

II. Entrevistarse con los actores y crear un grupo de trabajo

La participación de los actores de la economía informal es fundamental para optimizar las actividades de información, asesoría y control de los servicios de inspección.

Por tanto, una vez definido el objetivo de la actuación de la inspección, el siguiente paso consiste en establecer la colaboración con los actores relevantes. Para ello se debe:

- 1. Identificar a los actores:** se debe entrar en contacto con los diversos interlocutores de la economía informal, tanto los “nuevos” representantes como los que acostumbra contactar a la Inspección de Trabajo: por ejemplo representantes de cámaras de artesanos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, otros representantes de la economía informal (por ejemplo, las llamadas “organizaciones paraguas” de la economía informal en un buen número de países africanos), autoridades locales y también, si existen, asociaciones, cooperativas y mutualidades. Igualmente importante es la participación de interlocutores institucionales, como la administración de la seguridad social o los servicios de salud en el trabajo.



- 2. Ponerse en contacto con todos ellos:** con el fin de informarles sobre el objetivo de la inspección en la economía informal.
- 3. Formar un grupo de trabajo:** a fin de vincular a todos los representantes relevantes en las acciones que se van a llevar a cabo.

Una vez formado un grupo de trabajo se mantendrán reuniones con todos los actores al objeto de:

- dar a conocer la Inspección de Trabajo y sus objetivos, a fin de facilitar su posterior intervención;
- conocer mejor los sectores seleccionados de la economía informal y sus interlocutores; en particular, sus representantes en las cámaras de artesanos, las cooperativas y las asociaciones;
- recabar información sobre las expectativas de las unidades económicas;
- involucrar a los actores en la concepción y realización de la actuación de la Inspección de Trabajo; y
- apoyarse, si se da la oportunidad, en personalidades reconocidas e influyentes en los sectores escogidos.

EJEMPLO

En Togo el taller preparatorio para la intervención de la Inspección de Trabajo en la economía informal agrupó participantes provenientes de las siguientes instituciones:

- *Equipo de coordinación de la Dirección General de Trabajo y de las Leyes Sociales;*
- *Equipo de control de Lomé y Kara;*
- *Inspección Médica Laboral;*
- *Delegación de la Organización del Sector Informal;*
- *Confederación Sindical de los Trabajadores de Togo;*
- *Consejo Nacional de la Patronal;*
- *Cámara de Artesanos de Lomé;*
- *Punto focal del sector de carpintería de madera y del sector de pequeños negocios de restauración.*

Los intercambios permitieron conocer mejor cada institución y deshacer malentendidos. Se consiguió así que el papel de protección de la Inspección de Trabajo y su diferencia respecto a otros cuerpos de control fuera mejor entendido. En contrapartida, permitió que los inspectores de trabajo descubrieran la ausencia de hostilidad a la intervención de la Inspección de Trabajo en la economía informal, y que incluso se pudiera generar una percepción positiva de la Inspección por su labor informativa. En la práctica, estos intercambios facilitaron la práctica de las visitas sobre el terreno.



CLAVES PARA EL ÉXITO

- Es importante conocer bien y apoyarse en los representantes y conocedores del sector.
- A fin de movilizar a los participantes hay que preparar con antelación una primera reunión del grupo de trabajo.
- Antes de la reunión hay que discutir con algunos de los agentes institucionales, en los posibles incentivos que se pueden presentar a los actores.
- Es conveniente identificar cuáles son las ventajas que reporta respetar los derechos de los trabajadores en la economía informal y preparar los mensajes clave que van a difundirse.
- Cuanto más flexible y menos formal sea el grupo de trabajo mayor participación se logrará.

EJEMPLO

En Togo, un representante de pequeñas carpinterías informó de que sería más fácil impulsar un mensaje de prevención si éste venía acompañado de incentivos para los pequeños empresarios y para los trabajadores. Así, propuso llevar a cabo vacunaciones antitetánicas sistemáticas para proteger a los trabajadores y a la gerencia contra infección en caso de heridas. Ante la objeción de falta de recursos, propuso que la cámara de artesanos contactara con una ONG para que administrara las vacunaciones. Las discusiones con los servicios públicos de salud permitieron que se conociera que estas vacunas podían ofrecerse gratuitamente siguiendo un procedimiento determinado. Esta acción permitió la inmunización antitetánica de muchos trabajadores en los sectores de carpintería y de restauración, tal y como se constató durante las visitas de seguimiento realizadas en la ciudad de Kara. Esta acción también condujo a una mejora de las condiciones de trabajo y de la imagen de la Inspección de Trabajo. Tras esta experiencia, las unidades económicas informales se han mostrado más dispuestas a llevar a cabo otras medidas para mejorar las condiciones de trabajo.

En otros países, se ofrecieron incentivos a las empresas que se involucraran en procesos de formalización, como por ejemplo, ofreciendo una reducción en los costes de funcionamiento a través de tarifas de electricidad más bajas.



III. Realizar un diagnóstico de la situación

Una vez definido el sector donde se va a intervenir y mantenidas las reuniones con los actores, se debe elaborar un diagnóstico concreto de las condiciones de trabajo y de empleo del sector que permita identificar las prioridades de acción de las intervenciones.



Para realizar un buen diagnóstico, es conveniente:

- observar las características del sector;
- identificar las situaciones más graves dentro del mismo; y
- valorar las buenas prácticas existentes.

El diagnóstico abarcará las condiciones de trabajo, la relación laboral, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la seguridad y salud y la cobertura de la seguridad social. El inspector de trabajo debe comprobar la naturaleza de las necesidades que los actores de la economía informal hayan manifestado y la gravedad de los problemas del sector concreto.



Para realizar un diagnóstico, es necesario:

- preparar una lista de comprobación para guiar la visita;
- acudir a unidades económicas para realizar visitas piloto;
- dialogar con trabajadores y empleadores; y
- analizar los datos recogidos en estas visitas-piloto teniendo en cuenta la legislación vigente y las especificidades del sector.

CLAVES PARA EL ÉXITO

- Es recomendable que en estas primeras visitas de diagnóstico del sector, el inspector vaya acompañado por representantes de la economía informal que hayan participado en el grupo de trabajo. Esto facilitará la entrada en las unidades económicas y garantizará una mejor comprensión de la acción.
- Es importante apoyarse en los conocimientos técnicos de los profesionales/actores del sector informal.
- Se deben destacar tanto las desviaciones de la norma y/o de algunos estándares de prevención, como las buenas prácticas, que se deben extender a todo el sector.

IV. Compartir el diagnóstico con los actores de la economía informal

Tras redactar el diagnóstico, es preciso compartirlo con el grupo de trabajo. En el grupo de trabajo se podrán definir los objetivos a alcanzar y escoger el procedimiento más adecuado, en particular:



- el tipo de intervención que se va a llevar a cabo (acciones de sensibilización o de control, o ambas);
- la estrategia de intervención (general o sobre un número limitado de microempresas/unidades económicas); y
- las formas concretas de intervención (naturaleza de los lugares a visitar, número de visitas, procedimiento, selección de las herramientas a utilizar, etc.).

FASE 2: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

La fase de desarrollo del Plan de acción tendrá dos etapas:

I. Diseño del Plan

II. Inclusión del Plan en la programación de la Inspección de Trabajo

I. Diseño del Plan

El Plan de acción ha de identificar: (i) las acciones que se llevarán a cabo; (ii) la prioridad de dichas acciones de acuerdo a las necesidades de los actores y (iii) la realidad de los sectores a los cuales se dirige. Todo ello teniendo en cuenta las necesidades identificadas en la fase previa y los siguientes elementos:



- los problemas existentes (por ejemplo la siniestralidad del sector, las condiciones de salud y seguridad existentes, la vulnerabilidad de los trabajadores, la violación de los derechos fundamentales);
- el marco legal vigente (por ejemplo la falta o insuficiencia de cobertura de la seguridad social, la existencia de relaciones de trabajo cubiertas o no por la legislación, la existencia de diferentes estatutos aplicables a determinados colectivos de trabajadores); y
- el posible impacto en el sector de la acción que se va a llevar a cabo.

El Plan de acción, que servirá para planificar las intervenciones, debe dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué ámbito se cubre? Incluyendo por ejemplo: el sector de actividad, ámbito geográfico y número de unidades económicas.
- ¿Qué objetivos y resultados operativos se persiguen? Deben establecerse objetivos específicos, cuantificables, realizables, realistas y limitados en el tiempo). Incluyendo por ejemplo, el impacto esperado a corto, medio y largo plazo.
- ¿Cuáles son las actividades prioritarias que deben realizarse? Incluyendo por ejemplo visitas, asesoría, control, reuniones de sensibilización, abogacía, utilización de los medios de comunicación, etc.
- ¿Quiénes serán los interlocutores?
- ¿Quiénes serán los responsables de realizar las acciones?
- ¿Cuál será la duración de las actividades y del plan de acción?
- ¿Qué indicadores se utilizarán para medir el impacto de la actuación?
- ¿Qué recursos estarán disponibles?

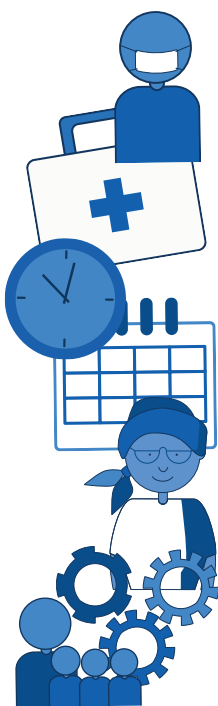
En general, es importante que los objetivos perseguidos sean acordados con los actores involucrados y que sean realizables a corto plazo. Los objetivos más ambiciosos se fijarán normalmente a medio o largo plazo - por ejemplo la total erradicación del trabajo infantil en el sector o la formalización de todas las unidades económicas -. Todos los objetivos han de ser revisados periódicamente a la luz de los resultados obtenidos.

En esta fase hay que preparar indicadores (operativos, de resultado y de impacto) para facilitar la evaluación de la acción. Más adelante, en el capítulo correspondiente a la Fase 4, se incluyen algunos ejemplos de indicadores.

EJEMPLO

En Togo, equipos compuestos por inspectores de trabajo y por representantes del sector realizaron una serie de visitas a carpinterías. Tras estas visitas, en una reunión de trabajo se redactó un cuadro con las comprobaciones efectuadas. A partir del informe, se acordó la necesidad de establecer condiciones mínimas de trabajo en las carpinterías del sector informal. Cabe destacar, que no se trataba de eximirles de la aplicación de la ley vigente sino de establecer prioridades de común acuerdo entre la inspección de trabajo y los representantes de los profesionales para lograr avances concretos a corto y medio plazo.

Estas fueron algunas de las medidas específicas acordadas:



- en cuanto a las condiciones de las instalaciones: evitar la congestión y facilitar la circulación de los trabajadores;
- para evitar el riesgo de cortes en las máquinas utilizadas: uso de empujadores;
- para evitar el riesgo eléctrico de contacto directo: tapar los cajetines y no dejar ningún hilo desnudo;
- en cuanto al riesgo de incendio: prever la existencia de extintores;
- para minimizar la inhalación de serrín: limpiar el taller diariamente;
- respecto a los riesgos químicos: aprender a interpretar los pictogramas y los avisos en los productos utilizados;
- otros riesgos: uso de equipos de protección personal (por ejemplo mascarillas o protectores de nariz y boca, guantes, gafas protectoras y zapatos resistentes y cerrados);
- en el ámbito de la salud e higiene: contar con un botiquín de primeros auxilios y vacunaciones;
- respecto de las limitaciones de jornada: exigir el respeto del descanso semanal mínimo de 24 horas; y
- protección social: informar sobre los mecanismos de seguridad social existentes.

Una segunda fase del plan consistió en la realización de visitas de seguimiento llevadas a cabo sólo por los inspectores de trabajo. En esta segunda fase se comprobó que incluso las recomendaciones mínimas arriba relacionadas podían ser demasiado ambiciosas o de difícil cumplimiento para un buen número de las unidades económicas visitadas. Se acordó, por tanto, adecuar los requerimientos a las posibilidades reales de que fueran cumplidos, teniendo en cuenta el tamaño y los medios de cada carpintería.

Así, en materia de seguridad y salud se requirió:

- un cambio básico en los hábitos higiénicos: obligar al lavado regular de las manos;
- cumplir unas mínimas medidas de cuidado de la salud: seguir un plan de vacunaciones y contar con un botiquín de primeros auxilios;
- en materia de equipos de protección individual: facilitar y obligar al uso de zapatos cerrados y resistentes;
- en cuanto al estado de conservación de las instalaciones: un mínimo de orden y limpieza en el centro de trabajo.

El plan consistía en acompañar estas pequeñas carpinterías en un proceso de mejora gradual de sus condiciones de seguridad y salud, con exigencias crecientes y progresivas.

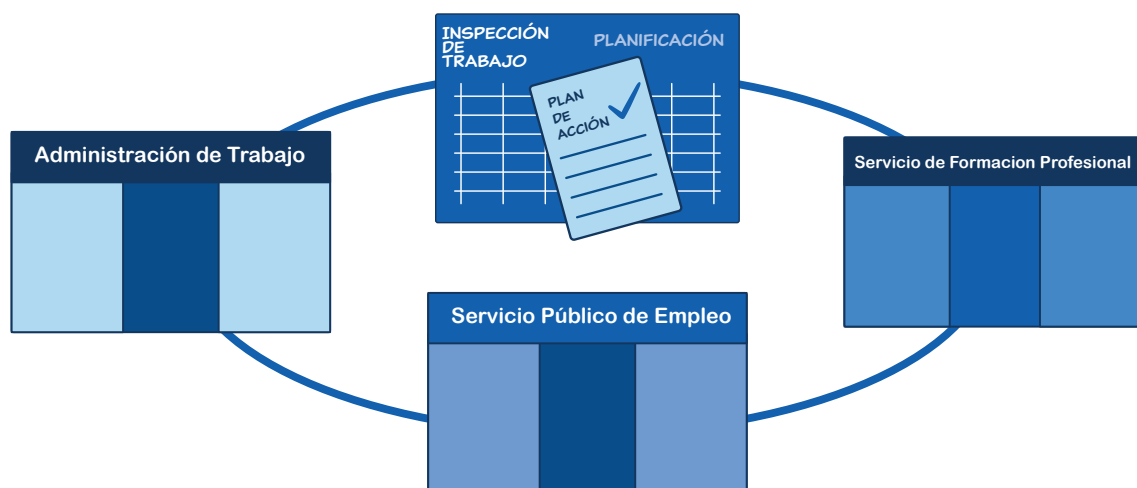
II. Inclusión del Plan en la programación de la Inspección de Trabajo

El Plan de acción ha de incluirse en la programación ordinaria de la Inspección de Trabajo, tanto nacional como regional y local. De esta manera cada servicio de Inspección de Trabajo determinará las unidades económicas que debe visitar y la periodicidad de las visitas (semanal y mensual), así como el número de inspectores y otros recursos necesarios.

Para garantizar mayores resultados y en la medida de lo posible, este Plan ha de ser compatible con (incorporado en, a ser posible) los planes de otros servicios de la Administración de Trabajo, como el servicio u oficina pública de Empleo o los servicios de Formación Profesional. Por ejemplo: incorporando módulos sobre seguridad y salud en los planes de estudios de formación profesional.

CLAVES PARA EL ÉXITO

- Es deseable contar con un apoyo del más alto nivel posible por parte de las instituciones más relevantes del sector a nivel nacional, regional y local.
- Hay que intentar mantener la cooperación de los profesionales del sector en todo el proceso, sobre todo en la definición misma del plan de acción.



FASE 3: LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Esta fase consiste en llevar a cabo las visitas a las unidades económicas así como el resto de actuaciones acordadas, incluyendo las acciones de concienciación pública.

Durante esta fase, es necesario recopilar los siguientes datos: (i) situación anterior a la intervención; (ii) acciones que se llevan a cabo; y (iii) situación o impacto posterior a la intervención. Estos datos serán necesarios para la fase de evaluación (Fase 4).

Visitas de inspección

Tipo de visita

La Inspección de Trabajo tiene dos funciones fundamentales: (i) la de control; y (ii) la de información y asesoría sobre cómo cumplir la normativa laboral. Para ejercer estas funciones, la Inspección cuenta con herramientas punitivas y de prevención.

En muchos países, los agentes (tanto de la economía formal como de la informal) no conocen estos dos roles complementarios de la inspección. Por eso, de acuerdo con esta guía de actuación de la Inspección y teniendo en cuenta la naturaleza de la economía informal (sobre todo de subsistencia) es conveniente que las primeras visitas tengan un enfoque predominantemente informativo y preventivo más que punitivo.

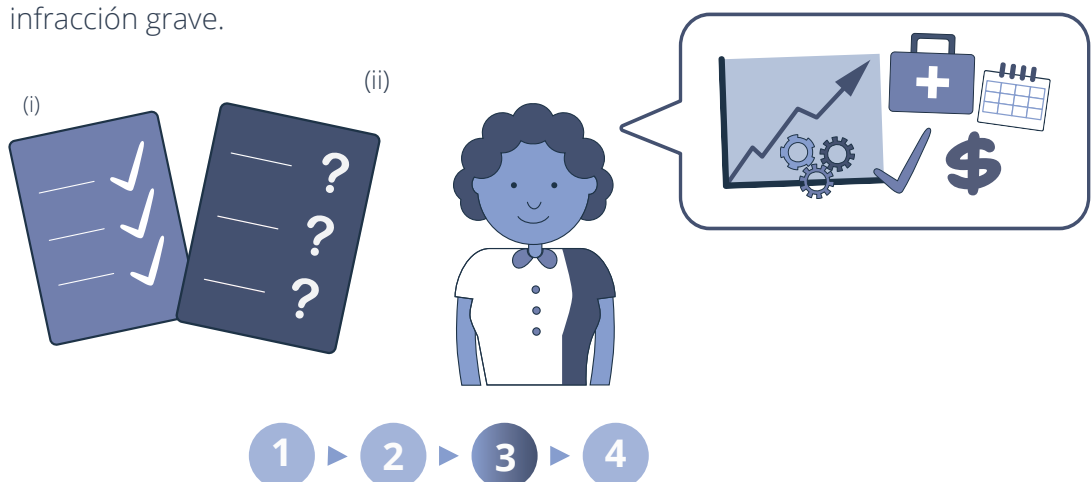
Así, este primer contacto con Inspección contribuirá a cambiar la percepción que los diversos actores, los empleadores en particular, tienen de la Inspección de Trabajo. Se trata de que se entienda que el principal papel de la Inspección es el de ser un agente de apoyo para mejorar las condiciones de trabajo. Para ello la Inspección ha de lanzar un mensaje de prevención y de cumplimiento de la normativa claro pero a la misma vez anclado en la realidad y respaldado por buenas prácticas en el mismo sector y área de actividad.

EJEMPLO

En Túnez, la intervención de los inspectores de trabajo consistió en difundir información acerca de los beneficios concedidos por el Estado en materia de seguridad social, impuestos, formación y aprendizaje, y de las facilidades de pago de los préstamos ofrecidos por diversas instituciones.

Sin embargo, el inspector puede tomar las medidas que considere necesarias en función de la situación que se le presente. A pesar de que el asesoramiento y el diálogo deben primar, el inspector debe ejercer su función de control en aquéllos casos en que se constate:

- una manifiesta violación de los derechos fundamentales de los trabajadores;
- un riesgo inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores; y
- cualquier otra infracción grave.

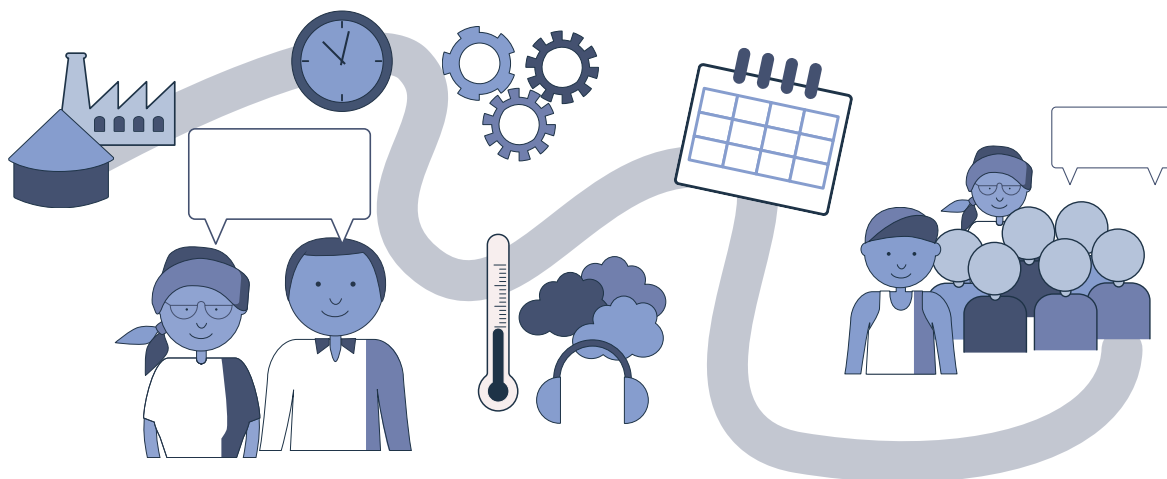


El equipo de la visita

La composición del equipo de la visita dependerá de los aspectos que hay que tratar. En caso necesario, el inspector (o el equipo de inspección) puede solicitar que le acompañen representantes de los representantes del sector, o de instituciones susceptibles de apoyarlo en su actividad.

El momento de la visita

Para decidir cuándo es el momento oportuno para realizar una visita, hay que considerar la naturaleza de la actividad de la unidad que se va a inspeccionar. Así, se debe tener en cuenta que los trabajadores deben estar presentes en la unidad productiva o centro de trabajo, pero al mismo tiempo debe evitarse (en la medida de lo posible) el entorpecimiento del funcionamiento del negocio. Por ejemplo, en el sector de restauración lo más prudente es realizar la visita poco antes o después de la hora del almuerzo.



El proceso de la visita

En la economía informal, las visitas de inspección no deben ser integrales o exhaustivas, sino que se han de priorizar los aspectos más importantes y que merezcan una actuación urgente.

Al llegar a una unidad, el inspector debe presentarse (junto con su equipo) e identificarse con las credenciales correspondientes. Seguidamente, el inspector explicará qué es la Inspección de Trabajo, su papel de autoridad pública y de agente de cambio. Asimismo, el inspector explicará el objetivo de la visita y el motivo por el cual se ha escogido esa unidad económica, situando la visita en el contexto de un conjunto de actuaciones dirigidas a la formalización de la economía informal. Se persigue evitar que la inspección sea percibida como una pura acción de fiscalización por parte de la autoridad pública y evitar eventuales obstrucciones a su labor.

Al proseguir con la visita, el inspector puede seguir este proceso de verificación:

- Instalaciones: el inspector comprobará el estado de las instalaciones y de sus dependencias, la existencia de medios de protección contra incendios (en particular las vías de evacuación: existencia de salidas de emergencia que estén abiertas y libres de bloqueos).
- Maquinaria y herramientas: el inspector verificará el estado de las maquinarias y herramientas que se usen para evaluar los posibles riesgos derivados de su operación o uso.
- Contaminantes: se procederá a verificar cualquier componente de trabajo que pueda afectar la salud del trabajador (ruido, iluminación, temperatura, humo, polvo, gas, etc.).
- Organización del trabajo: el inspector revisará la organización del trabajo (la jornada laboral, las posturas de trabajo, la gestión y supervisión) que puedan incidir en la salud física o psicológica del personal.
- Personal: el inspector verificará la relación entre el personal y su ambiente de trabajo, verificando si al efectuar sus tareas, los trabajadores usan los equipos de protección individual apropiados.

Durante la visita, el inspector de trabajo debe estar atento e identificar si hay infracciones de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (la presencia de niños en el trabajo o jóvenes ocupados en actividades peligrosas por debajo de la edad permitida, trabajo forzado u obligatorio, discriminación, la falta de libertad de asociación y negociación colectiva).

Las habilidades sociales y de comunicación

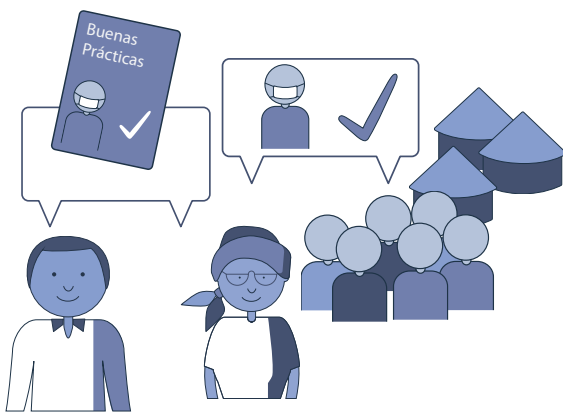
Para ganarse la confianza de sus interlocutores, es recomendable que el inspector adopte una actitud abierta y amable sobre todo en los primeros momentos evitando aparecer como un puro agente de la autoridad.

Las habilidades comunicativas del inspector son esenciales para garantizar el éxito de las visitas. Es importante mantener un discurso acorde al tamaño, características y sector de la unidad, así como usar un lenguaje y terminología que los interlocutores comprendan.

EJEMPLO

En muchos talleres se realizan tareas peligrosas por el simple motivo de que “siempre se ha hecho así” y/o porque el trabajador no percibe el peligro. Para corregir estas falsas percepciones del riesgo, el inspector ha de adaptar la información a los receptores del mensaje: hablar en un lenguaje llano y claro, estar muy atento a las preocupaciones de los actores, mostrarse comprensivo, conciliador y flexible. El inspector debe evitar, en la medida de lo posible, emitir juicios de valor o rechazar sistemáticamente las antiguas prácticas, debiendo adoptar una actitud que permita que su interlocutor se dé cuenta y se convenza de la necesidad de cambiar y mejorar sus prácticas.

También existen creencias equivocadas que pueden poner en riesgo la salud de los trabajadores, que los inspectores de trabajo pueden desmentir explicando porqué son equivocadas.



Durante las visitas al sector de la carpintería en uno de los países, se mantuvo un debate con un carpintero sobre la necesidad de prevenir la inhalación de serrín. El trabajador sostuvo que determinado tipo de serrín tenía propiedades curativas por lo que no era preciso usar una mascarilla de protección. Esta percepción errónea del riesgo, apoyada en una tradición arraigada no se puede desmontar de la noche a la mañana. No se trata de abandonar ni de tergiversar el mensaje de prevención (potencialmente todos los serrines de maderas son cancerígenos), sino de saber que existe esta percepción diferente del riesgo para comunicar mejor el mismo mensaje (emplear el tiempo necesario para explicar la existencia de daños para la salud no visibles pero ciertamente graves a medio y largo plazo).

CLAVES PARA EL ÉXITO

- Dado que es común que los interlocutores no conozcan lo que es y lo que hace la Inspección de Trabajo, el inspector debe prepararse psicológicamente para encontrarse con una actitud agresiva de los responsables de las unidades económicas.
- Es aconsejable que el inspector vista ropa adaptada a las circunstancias de cada visita para ser percibido como una autoridad que conoce la realidad de la economía informal y que es accesible.
- Es aconsejable trabajar con un número limitado de unidades económicas.
- Se debe aprovechar la experiencia concreta de otras unidades económicas similares para difundir buenas prácticas de manera convincente. Por ejemplo, si la unidad económica vecina ha efectuado trabajos de mejora en su taller, lo mismo puede sugerirse para ésta.

Las herramientas para la visita

La preparación de herramientas específicas para realizar las visitas resulta de gran utilidad. Por ejemplo, las fichas o guías de visita de inspección facilitan la recogida de datos que posteriormente se pueden analizar y valorar.



La guía que se desarrolle a tal efecto debe contener la siguiente información básica:

- Fecha de la visita;
- Nombre e identificación del inspector/agente encargado del control;
- Tipo de visita (general o con objetivos específicos, rutinaria o por requerimiento, inicial o de seguimiento);
- Nombre o denominación social de la unidad;
- Nombre del empleador;
- Direcciones; y
- Sector de actividad.

La ficha puede contener una serie de campos para guiar al inspector en las comprobaciones que ha de llevar a cabo, cuyo contenido dependerá de las prioridades identificadas en el Plan de acción. A título indicativo se señalan algunos de los elementos que se pueden incluir:

- seguridad y salud en el trabajo. Por ejemplo, para indicar el estado de conservación de las instalaciones (disposición y estado de las dependencias, ventilación, iluminación), la presencia de contaminantes físicos, químicos o biológicos, el estado de la maquinaria y herramientas de trabajo, los riesgos y medidas de protección contra estos riesgos;
- registro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- trabajo infantil (edad de los trabajadores, naturaleza de los trabajos realizados, entre otros);
- seguridad social (por ejemplo, datos relativos a la afiliación a una mutualidad de salud, institución de seguridad social y/o seguro);
- trabajo forzoso (por ejemplo, indicadores de trabajo forzoso como la retención de documentos de identidad del trabajador o restricción de movimientos);
- relaciones laborales (por ejemplo, naturaleza de la relación laboral, existencia de contrato de trabajo, contrato de aprendizaje, derechos y deberes de las partes);
- remuneración (por ejemplo, existencia o no de remuneración, pago de un salario mínimo, forma de remuneración, frecuencia, etc.);
- libertad sindical y negociación colectiva (por ejemplo, la existencia de organizaciones sindicales, marco para la discusión de las condiciones de trabajo, etc.);
- protección de los trabajadores vulnerables (por ejemplo, mujeres embarazadas, trabajadores migrantes, personas con discapacidad y trabajadores jóvenes);
- duración de la jornada laboral (por ejemplo, el horario habitual, jornada semanal, trabajo nocturno, descanso semanal, vacaciones, régimen de días festivos, etc.); e
- integración o no en una cadena de suministro.



La finalización de la visita

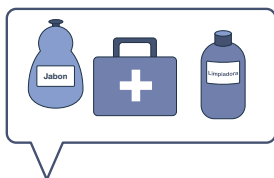
Concluida la visita a las unidades económicas, es necesario dialogar con los actores de la unidad visitada para:

- explicar los resultados de la visita y las deficiencias encontradas
- recomendar las acciones correctivas correspondientes; y
- sensibilizar, asesorar e informar sobre cómo mejorar las condiciones laborales en la unidad.

Es importante entablar un diálogo real en el que tanto trabajadores como empleadores puedan aportar sus opiniones sobre los incumplimientos de la normativa laboral constatados y los riesgos existentes, las medidas correctivas a adoptar y el plazo necesario para implementarlas. Es mucho más probable que se ejecuten las medidas correctivas cuando se entabla este diálogo, que si vienen dictadas unilateralmente por el inspector. Cuando el inspector se abre al diálogo, refuerza su papel como promotor de cambios efectivos en lo que respecta al cumplimiento de la ley y la mejora de las condiciones laborales en las unidades económicas de la economía informal.

Cuando, tras la visita, se recomienden mejoras en las unidades económicas, se debe tener en cuenta las circunstancias económicas, materiales y de reglamentación, para que las mejoras sean realistas, sencillas, de bajo coste, poco numerosas pero significativas.

Por ejemplo, en materia de prevención de riesgos laborales se pueden sugerir fácilmente:



- medidas higiénicas básicas (el lavado de las manos);
- de salud (vacunaciones, botiquín de primeros auxilios);
- equipos de protección básicos (zapatos cerrados y resistentes);
- estado de conservación de las instalaciones (orden y limpieza);
- la necesidad de proteger las máquinas peligrosas mediante mecanismos simples y no costosos; y
- utilización de técnicas simples para evaluar los riesgos existentes.

Puede ser útil movilizar otros interlocutores institucionales o privados para ayudar y asesorar a las unidades económicas en la puesta en práctica de estas recomendaciones (por ejemplo, servicios de salud o higiene).

EJEMPLO

En muchas carpinterías, los artesanos usan un empujador para evitar el riesgo de cortarse mientras usan sierras circulares y cepilladoras. Se trata de una pieza de madera para empujar los tablones al serrar y así se evita un contacto accidental de la mano con la cuchilla. Es fácil para el inspector recomendar el uso de esta herramienta que no supone coste adicional y puede prevenir accidentes graves.

Por otro lado, es necesario prever visitas de seguimiento, donde se revisen las acciones llevadas a cabo en respuesta a las medidas recomendadas y se ejecuten (en caso de ser necesarias), acciones correctivas cuando la empresa no hubiese llevado a cabo las medidas. El inspector deberá evaluar el tipo de seguimiento para cada situación, un cambio real de las condiciones de trabajo. El tipo de estrategia a seguir (que puede consistir en aplicar las sanciones previstas en la ley) dependerá de factores tales como las razones por las cuales las medidas no se ejecutaron y la voluntad de cooperación por parte de la unidad económica.

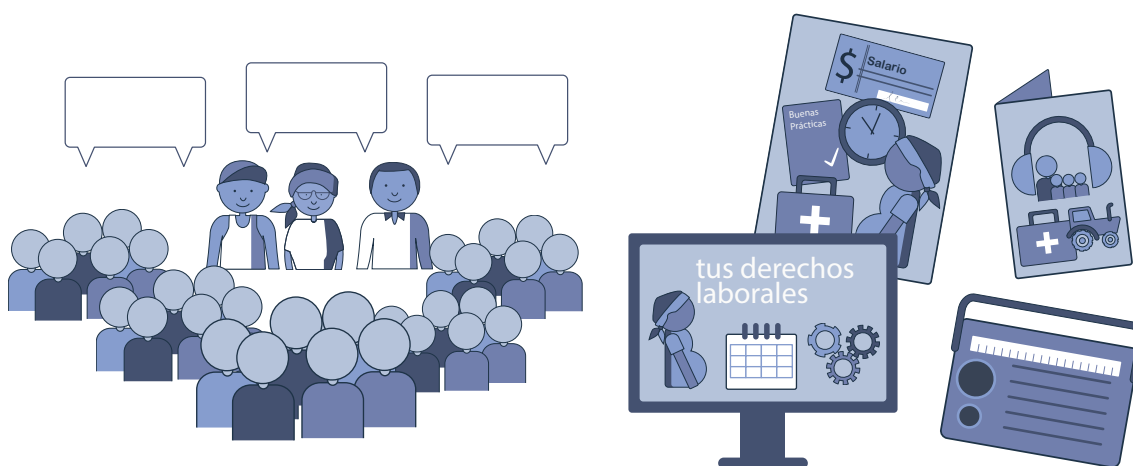
Acciones de sensibilización

Las acciones de sensibilización deben transmitir la idea de que todos se benefician con la mejora de las condiciones de trabajo. Para que sean realmente efectivas se debe diseñar una estrategia informativa a largo plazo, que incluya la participación de todas las partes interesadas.

Mediante estas acciones se puede acceder a personas que pueden o no estar amparadas por la ley pero que igualmente deben beneficiarse de unas condiciones laborales dignas y del apoyo de la administración del trabajo.

La sensibilización e información brindada a los empleadores y trabajadores de la economía informal, tanto sobre el papel de la Inspección de Trabajo como sobre la prevención de los riesgos laborales y las condiciones generales de trabajo, debe considerarse un paso previo a la planificación de visitas.

En la medida de lo posible, las acciones de sensibilización en la economía informal deben realizarse en colaboración con otros servicios, por ejemplo con el servicio público de seguridad y salud laboral, los servicios de seguridad social, el médico-inspector de trabajo, u otros en función del tema de que se trate.



Canales de difusión

Además de la visita de inspección, la Inspección de Trabajo puede realizar acciones de sensibilización mediante otros canales:

- participación en actos oficiales sobre la prevención;
- mantener encuentros con los artesanos y los empleadores, organizados por las cámaras de artesanos;
- en ferias artesanales;
- en talleres organizados por la sociedad civil;
- en teatros callejeros u otros eventos culturales;
- a través de las cooperativas y asociaciones de "oficios"; y
- a través de los sindicatos y organizaciones de empleadores, cuando existan.

Por supuesto que cuanto mayor sea la divulgación de la información (mediante posters, folletos, anuncios de radio o televisión), mejor se comprenderá la necesidad de respetar los derechos básicos en el trabajo. En todo tipo de comunicación, ya sea oral o escrita, es imprescindible adaptar el mensaje y el lenguaje a la realidad del sector y a las características del receptor del mensaje, utilizando incluso los dialectos locales cuando sea necesario.

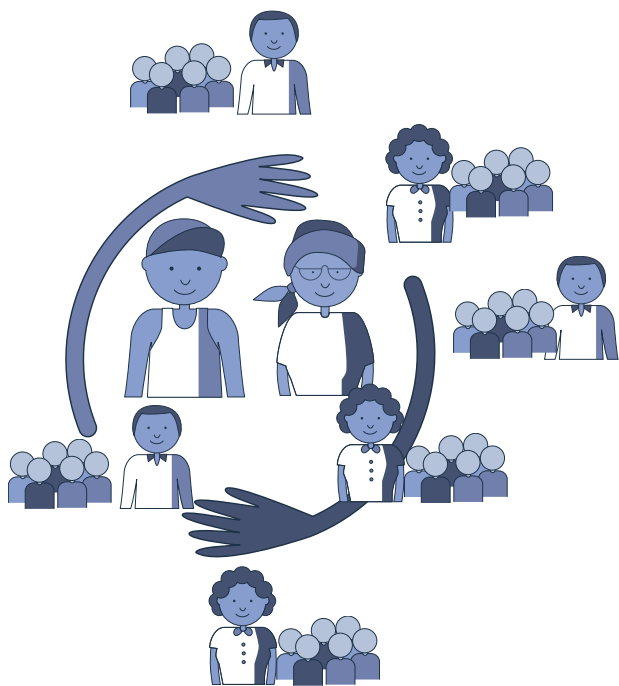
Contenido de las acciones informativas y de sensibilización

En función de cuáles sean las prioridades fijadas, las acciones de sensibilización pueden abordar buenas prácticas;

- salario mínimo y remuneración (salarios básicos, periodicidad de los pagos, modo de remuneración, nómina, etc.);
- seguridad y salud en el trabajo (prevención, control y gestión de riesgos);
- relaciones laborales (contratos, derechos y deberes de las partes,);
- seguridad social (mutualidades, entidades de seguridad social, cobertura social universal);
- principios y derechos fundamentales en el trabajo; y
- ventajas y procedimientos de formalización.

Colaboración con otros agentes

Para que la intervención de la Inspección de Trabajo en la economía informal sea más efectiva, es conveniente establecer mecanismos de colaboración con otros actores institucionales. Es recomendable realizar visitas con los actores de la economía informal y en equipos multidisciplinarios. Asimismo, la Inspección debe colaborar con las organizaciones sindicales y de empleadores, así como con otros departamentos ministeriales e instituciones que intervienen en la economía informal. Dependiendo del marco institucional nacional, los siguientes actores pueden ser involucrados:



- El Parlamento;
- La Seguridad Social;
- Las entidades territoriales (alcaldía por ejemplo);
- Los Ministerios de comercio, de artesanía, de medio ambiente, de salud, de finanzas públicas, y de derechos de las mujeres;
- El servicio administrativo a cargo de la economía informal, de haberlo;
- Los organismos implicados en la lucha contra el trabajo infantil;
- Las instituciones micro financieras;
- Las asociaciones y organizaciones no gubernamentales
- Las cámaras de artesanos y de comercio;
- Los medios de comunicación;
- Los servicios de medicina y de psicología laboral;
- Las instituciones o fondos de financiación de las actividades de formación profesional; y
- Las instituciones de formación técnica y de profesional.

También se puede promover el apoyo a unidades económicas de la economía informal pequeñas con la ayuda de otras mayores del mismo sector y área con buenas prácticas en el cumplimiento de la normativa laboral.

EJEMPLO

En Senegal, se realizó una formación de formadores sobre el método WISE (Mejora de Las Condiciones de Trabajo en las Pequeñas Empresas) para los inspectores de trabajo, sobre la extensión de la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo en las pequeñas y medianas empresas. La herramienta WISE ayuda a las unidades económicas informales a tomar medidas sencillas, eficaces y de bajo coste para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. La red de formadores WISE ofrece servicios de asesoría y controles periódicos en el lugar de trabajo para promover la mejora de las condiciones de trabajo en las pequeñas y medianas empresas y las unidades económicas informales. Todo ello a fin de contribuir a la promoción de una cultura preventiva de seguridad y de salud en el lugar de trabajo.

Esta intervención, utilizando una herramienta participativa sencilla, logró mejoras en materia de seguridad y salud en el trabajo en ciertas unidades económicas informales dentro del sector de la carpintería metálica. Algunas sesiones de sensibilización sobre la utilización del soplete y tanques de gas, así como sobre la importancia de usar -y obligar a su uso- zapatos cerrados o deportivos, redujeron los riesgos de accidente en este sector.

EJEMPLO

En Costa de Marfil, la Inspección de Trabajo, en colaboración con agentes implicados, organizó en Abijan un evento informativo utilizando el método propuesto por esta Guía. Para suscitar el interés de los actores de la economía informal, se pusieron coches a su disposición para transportarlos hacia el lugar de la actividad y se sirvió un almuerzo al terminar el debate. Los temas que suscitaron mayor interés fueron la cobertura en materia de seguridad social de los trabajadores por cuenta propia, el Seguro de Enfermedad Universal y el beneficio que obtienen de una colaboración con los inspectores y médicos/inspectores de trabajo.

El anuncio de este evento fue publicitado por los medios de comunicación, lo que resultó en una asistencia mucho mayor que la prevista.

EJEMPLO

En Túnez los argumentos esgrimidos en favor de la formalización de la economía informal fueron:

- *Argumentos cívicos: concepto de ciudadanía y conciencia común;*
- *Argumentos jurídicos: estar en la economía formal no es una opción sino una obligación jurídica; no se puede hablar de derechos sin obligaciones;*
- *Argumentos sociales: estar en la economía formal permite beneficiarse del sistema de seguridad social (la gratuidad o virtual gratuidad de los cuidados e intervenciones quirúrgicas, el acceso a una pensión de jubilación); promover el trabajo digno; y*
- *Argumentos financieros: beneficiarse de préstamos reservados a las empresas formales, beneficiarse de ventajas concedidas por el "código de promoción de la inversión" (por ejemplo: concesión de donaciones, exención de las cotizaciones patronales), autorización para participar en las ferias.*

FASE 4: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Programar una etapa de evaluación es esencial para valorar hasta qué punto los resultados obtenidos han alcanzado los objetivos y evaluar los efectos e impacto del conjunto de las acciones emprendidas. De forma periódica se debe evaluar la ejecución del Plan de acción para identificar los ajustes necesarios.

Para poder hacer un seguimiento eficaz del Plan de acción, es imprescindible que los inspectores recojan información sobre las actividades que van realizando y los resultados alcanzados en las intervenciones. Esta información individual se deberá recopilar a nivel regional y nacional. Es conveniente que la Administración Central diseñe herramientas de gestión adecuadas y las distribuya entre todos los inspectores antes de implementar el Plan, para que todos ellos puedan recoger de forma sistemática la información relevante.

La Administración Central también deberá determinar con qué frecuencia y mediante qué canales se deberán recoger los datos pertinentes. Por ejemplo, para un plan anual se puede establecer un seguimiento de actuaciones mensual o trimestral que facilite la evaluación final. Es común que exista un servicio responsable de la planificación y coordinación de la actividad de inspección que pueda realizar estas funciones.

La evaluación final permitirá identificar los logros alcanzados y los obstáculos encontrados y mejorar así la planificación de actuaciones futuras. Para ello, es importante utilizar indicadores cualitativos y cuantitativos. Estos indicadores deben diseñarse en la Fase 2, recogerse en la Fase 3 y analizarse en la Fase 4.

Se debe compartir los resultados de la evaluación con el resto de actores que han participado en algún momento en las intervenciones, en particular con los actores clave en la economía informal y con el resto de administraciones públicas que hayan colaborado.

A continuación, se incluyen algunos indicadores que pueden ser incorporados a los planes de acción, una vez adaptados a las circunstancias nacionales:

Indicadores de actividad



- número e identificación de los sectores elegidos;
- número de centros de trabajo visitados;
- número total de visitas;
- número de visitas por inspector;
- número de visitas de seguimiento;
- número de recomendaciones o requerimientos emitidos;
- número de sesiones de información organizadas; y
- número de participantes en las sesiones de información.

Indicadores de resultados a corto y medio plazo

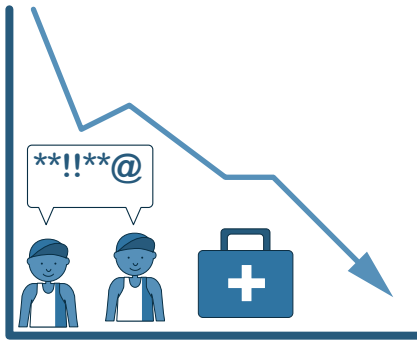


- número de recomendaciones y advertencias cumplidas (número de modificaciones en las unidades económicas);
- número (y porcentaje) de unidades económicas que mejoraron sus condiciones de trabajo tras la intervención de la Inspección de Trabajo;
- número (y porcentaje) de trabajadores que han visto mejoradas sus condiciones de trabajo tras intervenciones de la Inspección de Trabajo;

- número (y porcentaje) de participantes en las sesiones informativas que han declarado conocer mejor la normativa de aplicación respecto al número total de asistentes; y
- número de trabajadores informales formalizados en las unidades económicas visitadas.

Indicadores de impacto a largo plazo

Estos indicadores pueden informar sobre la eficacia de la inspección, pero no contribuyen por si solos a los resultados obtenidos.



- porcentaje de reducción de conflictos en los centros de trabajo visitados (es preciso contar con información sobre la situación previa a la actuación inspectora);
- porcentaje de reducción en el número de accidentes mortales en los sectores y regiones visitadas (es preciso contar con estadísticas sobre accidentes notificados);
- ausencia de situaciones de violación de derechos fundamentales durante un período después de la intervención inspectora en los sectores seleccionados; y
- número de trabajadores informales formalizados en el sector y región.

Es recomendable que la evaluación concluya con un informe final que contenga una relación de las actividades realizadas, descripción y análisis de los resultados obtenidos, identificación de buenas prácticas, conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, el contenido de este informe debería integrarse en el informe anual de la Inspección de Trabajo a fin de tenerlo en consideración para futuras actuaciones.



La presente guía presenta un método de intervención de la Inspección de Trabajo en la economía informal práctico y sencillo que tiene por finalidad la extensión –y la efectiva protección– de los derechos laborales a los trabajadores empleados en la economía informal.

Este método participativo de intervención de la Inspección de Trabajo se ha puesto en práctica en un número de países de renta media o baja y se ha revelado eficaz para conseguir la mejora de las condiciones de trabajo allí donde la economía informal, en ocasiones de pura subsistencia, es prevalente.



**Servicio de Administración del Trabajo,
Inspección del Trabajo y Seguridad
y Salud en el Trabajo
(LABADMIN/OSH)**

Departamento de Gobernanza
Oficina Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Suiza

Tel: +41 22 799 67 15

Fax: +41 22 799 68 78

Correo electrónico: labadmin-osh@ilo.org

www.ilo.org/labadmin-osh