

La Inspección del Trabajo en América Latina: teorías, contextos y evidencias*

Graciela Bensusán

¿DE QUÉ MANERA la Inspección del Trabajo¹ (IT) podría actuar para contrarrestar el deterioro de la calidad de los empleos en los países latinoamericanos en un contexto de grave crisis económica? ¿Cuáles deberían ser las estrategias encaminadas a revitalizar su desempeño y hacer cumplir la legislación laboral cuando la preocupación por evitar el desempleo vuelve a estar en el centro de las agendas gubernamentales y sociales? El propósito de este artículo es examinar esta cuestión a la luz del debate teórico relativo a las formas de intervención de las agencias destinadas a hacer cumplir las normas y de las transformaciones experimentadas en el campo de la IT.

La preocupación por la calidad de los empleos y las políticas públicas que pueden mejorarla ganó fuerza en la presente década tanto en los países desarrollados como en desarrollo, dando lugar a la campaña impulsada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a favor del “trabajo decente” y a su respaldo por parte de otros organismos internacionales, al tiempo que se recuperaba la importancia de la IT como instrumento de gobernanza de los mercados

* La autora agradece el apoyo proporcionado por Aldo Reyes y Braulio Quevedo en la búsqueda de fuentes relativas a la inspección del trabajo en los países seleccionados así como en la sistematización de información y elaboración de cuadros. Igualmente agradece las recomendaciones de dos dictaminadores anónimos a la primera versión de este trabajo.

¹ La inspección del trabajo debe ser vista como una función —la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales en un sentido amplio— más que como una tarea asignada a una sola organización (De Baets, 2003). Sin embargo, en América Latina, siguiendo el Convenio 81 de la OIT de 1947, se ha asignado a una sola instancia o dependencia —por lo general llamada Inspección del Trabajo y vinculada de manera centralizada o descentralizada a los Ministerios de Trabajo— la realización de tal función. Así la IT se encarga de vigilar no solamente las normas sobre seguridad y salud en el trabajo sino también los salarios, las horas de trabajo, las relaciones industriales y la seguridad social, según el caso.

de trabajo (OIT, 1999; Bensusán, 2006a).² En América Latina, la insuficiente fiscalización estatal del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores —particularmente de la inscripción de los trabajadores en los sistemas de seguridad social— ha sido identificada en los estudios sobre la informalidad³ como una de las posibles causas del incumplimiento de dichas obligaciones y, especialmente, de su incremento en los años noventa. Por ejemplo, un estudio sobre los factores que inciden en los niveles de cumplimiento en materia de seguridad social en 15 países encontró que uno de ellos era, entre los más importantes, el procedimiento destinado a hacer cumplir las leyes (Marshall, 2007). Coincidentemente, algunas investigaciones sobre las deficiencias de las instancias de vigilancia y aplicación de la legislación laboral muestran que el deterioro experimentado por la IT en los años noventa o desde antes hizo que se redujera para los empleadores el costo de transgredir las normas, contribuyendo a la degradación de las condiciones de contratación y de trabajo y creando fuertes incentivos para la expansión de la informalidad entre los trabajadores asalariados (Bensusán, 2006b; Senén y Palomino, 2006; Cardoso y Lage, 2006; Figueroa, 2006).

La de por sí limitada capacidad estatal para detectar y sancionar a los evasores en la región, que favorece las conductas de incumplimiento, se agravó con el debilitamiento del Estado y de sus instrumentos de fiscalización en el marco de las políticas neoliberales. A ello debe sumarse el fuerte desgaste de la legitimidad de la protección al trabajador asociado a buena parte de las reformas adoptadas en los años noventa encaminadas a flexibilizar los derechos laborales y su impacto en los mercados de trabajo.⁴ Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a revertirse a lo largo de los últimos años, con mayor éxito en los países del Cono Sur, donde la Inspección del Trabajo fue utilizada como un recurso valioso para luchar en contra del trabajo no registrado en la seguridad social en el marco del viraje experimentado por las políticas la-

² Véase por ejemplo las posiciones coincidentes en torno a la importancia de las regulaciones y mecanismos de vigilancia para que protejan la calidad de los empleos entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2002; 2006a), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2007). Una posición contraria era la del Banco Mundial, como lo muestran los indicadores de *Doing Business*, en cuanto a que consideraban que ciertas regulaciones laborales en materia de contratación y despido desalientan las inversiones. Ante las críticas recibidas por parte de la OIT, al año siguiente se eliminaron los indicadores relativos a las normas laborales (BM, 2008).

³ En relación al concepto de informalidad véase Perry *et al.*, (2007).

⁴ Perry *et al.* (2007), analizan el efecto de la pérdida de legitimidad de las instituciones e instancias encargadas de aplicar las normas laborales sobre el fenómeno de la informalidad. En relación con las reformas laborales adoptadas en América Latina en los últimos veinte años véase Cook (2007), Vega Ruiz (2005) y Goldín (2007).

borales para volver a proteger a los grupos más vulnerables (Bensusán, 2006a; Ermida, 2006; Goldín, 2007; Novick *et al.*, 2007).⁵

La pregunta que hoy debemos plantearnos es si estos esfuerzos perdurarán y se extenderán a otros países o el impacto de la crisis económica mundial llevará a colocar nuevamente a la IT en un lugar marginal de una política laboral subordinada a la política macroeconómica, como sucedió en la década precedente. Vinculado a esta inquietud, este trabajo explora en qué condiciones se encuentra la IT en la región y cuáles son los obstáculos a superar para evitar que la defensa de los empleos se haga nuevamente a costa de la violación a los derechos de los trabajadores, cuestión que será examinada en el marco del debate existente acerca de las ventajas y desventajas de los distintos modelos y estrategias de inspección.⁶ Éste es un tema controvertido tanto en el ámbito de la política pública como en el académico pero insuficientemente investigado a pesar de la importancia asignada a esta herramienta estatal en la legislación laboral latinoamericana.⁷

Se discute al respecto si debe promoverse un modelo que aumente la capacidad de detección y sanción de las irregularidades o más bien debe tolerarse

⁵ Otro factor de debilitamiento se relaciona con los cambios en los mercados de trabajo. Fenómenos como la creciente precariedad, el debilitamiento de los sindicatos y la expansión del empleo en las unidades de menor tamaño y de la subcontratación a lo largo de cadenas globales de valor han obstaculizado el desempeño de la IT cuando más falta hacía para proteger la calidad del empleo. Véase Tokman (2008).

⁶ El concepto de “modelo de inspección/fiscalización” es una construcción abstracta que permite clasificar en tipos ideales y de acuerdo con diferentes criterios los sistemas realmente existentes en cada país. Uno de los criterios más socorridos de clasificación es el que se refiere al tipo de estrategia utilizada. El concepto de estrategia proviene del lenguaje militar y se refiere a la forma en que los recursos son organizados y manejados para alcanzar las metas y propósitos de una política definida a niveles más altos del gobierno, como sería el caso de la política laboral. A diferencia de las estrategias, generalmente establecidas por la agencia de fiscalización, las tácticas constituyen el terreno de los oficiales/inspectores que día a día tienen relación con los sujetos regulados por las leyes (Hutter, 1988, tomado de De Baets, 2003).

⁷ Hasta muy recientemente el estudio de la IT interesó escasamente a los especialistas latinoamericanos en temas laborales. Entre los pocos estudios comparativos recientes pueden verse los reunidos en Bensusán (2006a) (para Argentina, Brasil, Chile y México) y los de Piore y Schrank (2007; 2008), relativos a algunos países centroamericanos y República Dominicana. Un estudio a profundidad sobre Brasil, en el que se comparan casos provenientes de dos estados de ese país e inscrito en la problemática se encuentra en Pires (2008). En el ámbito de la cooperación de la OIT y del gobierno estadounidense con los países centroamericanos véase US-DOL (2009). En contraste, existe en los países desarrollados una nutrida bibliografía que recoge el debate teórico y los resultados de rigurosas investigaciones empíricas sobre las causas del incumplimiento y el desempeño de agencias regulatorias en diversos campos (salud y seguridad en el trabajo; medioambiente; alimentación, etc.). Véanse por ejemplo las contribuciones contenidas en la Revista *Law & Policy*, núm. 27, 2005: Fairman y Yapp (2005), Gray y Shadbegian (2005), Gunningham, Thornton y Kagan (2005), Mendeloff y Gray (2005) y Thornton, Gunningham y Kagan (2005).

en lo inmediato la aplicación laxa de las reglas como un mal menor frente al desempleo, en tanto los inspectores enseñan a las empresas cómo mejorar su productividad y con ello su capacidad de cumplimiento. Esta última vía —conocida como enfoque o modelo “asesor”— ha sido promovida como la mejor alternativa para compatibilizar en el mediano o largo plazo los derechos de los trabajadores y la productividad de las empresas instaladas en los países latinoamericanos (Piore y Schrank, 2007 y 2008). Sin embargo, ha sido cuestionada porque ignora que para su adecuado funcionamiento es necesario que haya una amenaza creíble de sanción y porque supone institucionalizar amplios márgenes de discrecionalidad en la actividad de inspección, condición poco aconsejable en países con altos niveles de corrupción y fragilidad del Estado de derecho (Pires, 2008; Bensusán, 2008). Por lo anterior, es conveniente considerar otros enfoques que se preocupan por combinar diversas estrategias que permitan mejorar la eficacia de la IT, tomando en cuenta la complejidad de factores que inciden en su desempeño en las nuevas circunstancias de los mercados de trabajo (Weil, 2008).

En el marco de este debate, la OIT elaboró un diagnóstico completo en 2006 sobre la situación de la IT en el mundo y los retos que debe asumir para mejorar su desempeño —incluyendo el caso especial de las micro y pequeñas empresas (MYPE)— y apoyó las agendas de los procesos de integración regional donde el tema fue incorporado (Mercosur y CAFTA/RD). Además, prácticamente todos los países de la región han adoptado en esta década transformaciones en la IT con la intención de modernizarla.⁸ Estamos, en consecuencia, no solamente ante una reactivación del debate teórico acerca de la mejor manera de hacer cumplir las normas sino ante una revalorización de la IT como instrumento para gobernar el mercado de trabajo, lo que justifica el interés en analizar en este texto en qué condiciones se encuentra para afrontar el reto de proteger o, en su caso, mejorar la calidad de los empleos en América Latina.

El argumento central que se sostiene en este trabajo es que la principal debilidad de la IT en la región es la falta de un patrón de *enforcement* perdurable,⁹ consistente y creíble, situación que merma su eficacia en la vigilancia y promoción del cumplimiento de los derechos laborales.¹⁰ Son pocos los

⁸ En relación a las transformaciones de la IT en algunos países desarrollados véase Von Richthofen (2003) y De Baets (2003).

⁹ Se utiliza el término en inglés a falta de una traducción literal y porque así suele ser utilizado en la literatura especializada (véase por ejemplo, Bergman y Nevárez, 2005). Se entiende por “*enforcement*” el acto o conjunto de actos destinados a reforzar el cumplimiento de las normas y leyes en general.

¹⁰ Entendemos por eficacia la capacidad de la IT de hacer cumplir las obligaciones de los empleadores. Este atributo es especialmente importante cuando las resistencias de los sujetos obligados son mayores.

países que han mejorado el desempeño de la IT y, donde ocurrió, no se debió a la selección de uno u otro enfoque de inspección sino a que se superaron obstáculos y deficiencias operativas (principalmente organizativas y en cuanto a los recursos) que afectaban su eficacia, tomando en cuenta el contexto en el que funciona esta instancia. Aunque suponemos que no existen soluciones únicas para todos los países, un factor crucial fue la voluntad política en los niveles más altos del gobierno de hacer cumplir las leyes laborales y asignarle a este asunto la mayor importancia dentro de las políticas públicas, a la vez que se contaba con la presencia de actores sociales fuertes, capaces de exigir y a la vez apoyar estos esfuerzos.

Para presentar estos argumentos el artículo se divide en tres apartados. El primero recoge el debate teórico acerca de los factores que inciden en el nivel de cumplimiento de los empleadores, sus implicaciones en la selección del modelo y las estrategias de la IT. El segundo presenta algunos determinantes del contexto en el que debe operar la Inspección del Trabajo en la región y justifica la selección de los países considerados. En el tercer apartado se presentan de manera contextualizada las características y problemas de la IT así como las estrategias seguidas en dichos países para revitalizarla. Cabe señalar que las ideas y evidencias en que se apoya este artículo provienen principalmente de investigaciones comparativas y estudios a profundidad coordinados por la autora de este texto entre 2003 y 2007 relativos al diseño y desempeño de la IT en Argentina, Brasil, Chile y México. Para ello se utilizó material legislativo, documental, de archivo y bibliográfico, así como se realizaron entrevistas individuales y grupales a actores, funcionarios y expertos en la materia en estos cuatro países.¹¹ La información con respecto a la situación de la IT en los ocho países restantes proviene de una investigación basada en fuentes secundarias (legislación, informes nacionales, estadísticas y bibliografía especializada) realizada por la autora de este texto entre enero y diciembre de 2008 con el propósito de ofrecer un panorama más amplio de las tendencias de revitalización de la IT en la región.

I. ¿Cumplir o no cumplir? Teoría y modelos

Los factores que inciden en el cumplimiento de las normas han sido analizados desde diversos enfoques teóricos, generando diversos tipos de estrategias por parte de las agencias fiscalizadoras. De acuerdo con Hawkins (1984 y 2002) existen dos estrategias que pueden contrastarse analíticamente aunque no

¹¹ La metodología y los resultados de cada una de estas investigaciones se exponen en Bensusán (2006a; 2007; 2008).

se pueden distinguir tan nítidamente en el mundo real: la “estrategia de la sanción” derivada de la teoría de la disuasión, basada en el temor al castigo y en el efecto que las sanciones tienen sobre los sujetos obligados a cumplir las normas, y la “estrategia de cumplimiento” (“conciliatoria” o “cooperativa”), basada en los cuestionamientos a la teoría de la disuasión.

En el campo de la IT latinoamericana la investigación teórica ha tenido escaso desarrollo y son pocos los estudios empíricos que trascienden los enfoques descriptivos o normativos (Pires, 2008). Por este motivo, en este apartado se recuperan de manera sucinta las aportaciones provenientes de otros ámbitos de regulación y se analiza cómo fueron asimiladas en los estudios relativos a la IT.

La teoría de la disuasión y sus críticos

La teoría de la disuasión, fundada en el temor al castigo de los posibles trasgresores, está en la base de estrategias de fiscalización de diversos países que asignan, al menos formalmente, un papel central a la sanción (como ocurre en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo en Estados Unidos). Su origen se encuentra en el estudio de Becker (1968), según el cual las normas son cumplidas cuando existe una alta probabilidad de que las violaciones sean detectadas y duramente sancionadas. Un supuesto subyacente de esta teoría es que las empresas obligadas a cumplir con las regulaciones actúan como “calculadores amorales” (Kagan y Scholtz, 1984). En este sentido, la medida más eficaz para disuadirlas del incumplimiento es aumentar la probabilidad de detección y el monto de las sanciones de manera que el beneficio anticipado de la trasgresión sea menor que el costo que tendría que pagar si el responsable es detectado. Sin embargo, dado que otros factores como la aceptación de las normas, el proceso de aprendizaje y las estrategias organizacionales influyen en el cumplimiento, se proponen otras dos teorías del incumplimiento: la que se basa en la existencia de “ciudadanos políticos”, quienes escogen no cumplir por su desacuerdo con las normas, y la de los “incompetentes organizacionales”, los cuales no tienen la capacidad administrativa para cumplir (Kagan y Scholtz, 1984; Fairman y Yapp, 2005: 494).

Los cuestionamientos a la teoría de la disuasión son diversos. Se sostiene que es muy difícil estimar el costo de ser detectado y que las decisiones en las organizaciones se toman con una racionalidad limitada, lo que se corrobora en diversos estudios sobre agencias de fiscalización (Fairman y Yapp, 2005: 494). Una versión modificada de esa teoría —la teoría de la “disuasión implícita”— plantea que las sanciones sirven, más que como factor de disua-

sión, como recordatorio de que las normas deben cumplirse. Reafirman en los cumplidores la convicción de que actúan correctamente, mientras que los que incumplen serán castigados. El incumplimiento puede deberse a diversos motivos, como la complejidad o el costo de las normas, y variar según las características de las firmas, tales como el tamaño y los sectores o el tipo de regulaciones. También se reconoce que la percepción de la legitimidad de la norma o el costo social y las sanciones informales provenientes de la comunidad local tienen más peso en la decisión de cumplir que la sola probabilidad de ser sancionado. El cumplimiento resultaría de una combinación de temor al castigo y sentido de obligación, por lo que se asigna más peso a las presiones normativas, económicas y sociales que a los cálculos de los niveles de riesgo. Si bien en las primeras etapas de una regulación las políticas orientadas por la disuasión pueden ser necesarias y tener mayor impacto, una vez que con el tiempo aumenta el valor y la legitimidad de dichas regulaciones las empresas estarían dispuestas a acatarlas voluntariamente para evitar la pérdida de reputación (Gunningham, Thornton y Kagan, 2005: 290). En contextos donde existe una fuerte tradición de respeto a la legalidad y larga presencia de mecanismos destinados a hacerla cumplir resultaría “prudente y correcto” cumplir las reglas, independientemente de que se tenga o no conocimiento de la aplicación de sanciones a otras empresas (Hawkins, 1984).¹²

Negociación y discrecionalidad como alternativa

Los estudios socio-legales en diversos campos visualizaron el proceso de *enforcement* como un proceso negociado, con altas dosis de discrecionalidad y flexibilidad de los agentes encargados de realizarlo como manera de lograr soluciones de cumplimiento perdurables. Uno de los antecedentes de este enfoque es el estudio de Hawkins (1984) sobre el cumplimiento de las regulaciones sobre contaminación del agua en el Reino Unido, en el que se caracterizan y clasifican los diferentes estilos de *enforcement* seguidos por las agencias reguladoras. El cumplimiento es visto como un resultado “construido” que no se deriva mecánicamente de la comparación de la conducta des-

¹² Desde otras perspectivas se ha coincidido en la necesidad de adoptar un enfoque más complejo para explicar el incumplimiento y los factores que están detrás de él. En su estudio sobre el cumplimiento de las normas fiscales, Bergman (2002) señala que existe una relación inversa entre la legitimidad de la regla y el grado de *enforcement* necesario para asegurar un nivel alto de cumplimiento de la regla, y que cuanto mayor sea el costo individual de cumplirla, más baja será su legitimidad. Plantea que el valor social de la norma puede “mitigar la tendencia natural a desafiar un cumplimiento costoso”, pues si el valor social de una norma es alto, disminuyen los costos percibidos por el cumplimiento y su legitimidad aumenta.

viada con una definición legal. De esta concepción surge la “estrategia cooperativa, negociada o pedagógica”, que se propone asegurar el cumplimiento y reparar las violaciones y resulta aconsejable cuando el proceso de detección es difícil, no existe una regla clara a aplicar ni se sabe cómo se puede prevenir el daño a través de la modificación del comportamiento individual u organizacional. La amenaza de persecución y sanción no sería el factor decisivo para fomentar el cumplimiento, pero debe existir como recurso de última instancia. Desde la estrategia conciliatoria una conducta desviada debe considerarse como delito punible sólo cuando se supone que hay un cálculo racional detrás de la violación a la legislación, algo muy difícil de probar. Se argumenta que cuando en un campo normativo la ruptura de las reglas no es un suceso con un principio o una terminación identificables, el procedimiento de hacerlas cumplir no podría asumir un formato binario como ocurre en materia penal —arrestar o no al delincuente— sino que permite escoger entre diferentes opciones. Sin embargo, desde la perspectiva de Hawkins (1984) —no suficientemente advertida por algunos de sus seguidores en el campo de la Inspección del Trabajo—, la sanción es determinante y persigue un doble propósito: castigar la conducta desviada y, a la vez, enviar una señal para proteger la credibilidad y legitimidad de la autoridad encargada de hacer cumplir la ley. En suma, las evidencias recogidas por Hawkins (1984) mostraron que el procedimiento de *enforcement* es más amplio que el simple recurso a la persecución del evasor, pero no concuerdan con el argumento sostenido por otros investigadores en el sentido de que las sanciones no tienen efecto en el cumplimiento de las regulaciones económicas. Hawkins (1984) sostiene, al contrario, que cuando la estrategia cooperativa tiene éxito, se debe a que existe el telón de fondo de una sanción.

La selección de las estrategias de *enforcement* se basa en un conjunto de supuestos sobre las causas del incumplimiento/cumplimiento a los que no siempre se presta la suficiente atención. Cuando las agencias creen que están ante “cumplidores” de la ley, que el incumplimiento se debe al deseo de evitar costos no justificables comercialmente o a la ignorancia y que los sujetos obligados son sensibles y que la presión por cumplir puede generar conductas hostiles, se prefiere mantener una relación amistosa y de larga duración basada en la asesoría. En tal caso los fiscalizadores deben ser razonables y pacientes, entender las restricciones en que opera quien debe cumplir la ley y ganar su confianza, todo lo cual supone tiempo. Si esta estrategia cooperativa falla, surge el recurso de una estrategia disuasiva más coercitiva. El problema es que con frecuencia el número de inspectores es insuficiente a la vez que las sanciones son bajas y difíciles de poner en práctica, aun cuando se llegue a entablar un proceso judicial (Hawkins, 1984; De Baets, 2003).

El amplio margen de discrecionalidad en que se basa la estrategia de cumplimiento negociado, en la que el fiscalizador puede escoger entre diferentes opciones, puede convertirse en su talón de Aquiles, en tanto numerosos aspectos como el comportamiento de los sujetos regulados así como las culturas organizacionales, las características de las agencias encargadas del *enforcement* o el tamaño de las empresas fiscalizadas pueden incidir sobre las decisiones de los inspectores. Desde una perspectiva conductista, los actores legales (abogados, jueces, agentes de fiscalización, etc.) siempre tienen la posibilidad de ejercer la discrecionalidad e ignorar las reglas que la restringen. Sin embargo, la manera en que esta discrecionalidad es ejercida dependerá, entre otros factores, de la concepción que se tenga sobre el papel del fiscalizador y del grado en que su conducta sea visible y susceptible de ser sancionada o revertida, lo que depende a su vez del contexto y la correlación de fuerzas sociales. El problema de asignar discrecionalidad para adaptar las regulaciones a las circunstancias, tal como lo propone el procedimiento negociado, sería cómo evitar que la capacidad de escoger entre dos o más alternativas de solución sea ejercida en forma arbitraria o se traduzca en una suerte de complicidad con el evasor, especialmente en contextos donde el grado de corrupción es alto, el nivel de incumplimiento es muy extendido y las conductas evasoras tienen un cierto grado de legitimidad, cualquiera que sea el motivo. Por ello al analizar el peligro que conlleva la aplicación discrecional de las leyes, Lempert advierte que “cuando la ley regula las decisiones sin establecer ataduras, otras fuerzas pueden aparecer para sujetar dicha regulación” (Lempert, 1992). En este sentido, un problema que merece atenderse con todo cuidado allí donde el nivel de discrecionalidad es alto, es la adopción de procedimientos y sistemas de información requeridos para monitorear su ejercicio, como argumenta De Baets para el caso de la inspección del trabajo en Bélgica, Suecia y el Reino Unido (De Baets, 2003).¹³

Teorías del cumplimiento/incumplimiento e inspección del trabajo

El dilema planteado por Hawkins (1984) con relación a cómo hacer cumplir normas altamente cuestionadas cuando las sanciones son bajas y hay fuertes in-

¹³ Una investigación sobre la legislación ambiental en Estados Unidos concluyó que la “cultura de cumplimiento” es el resultado de una actividad sostenida a lo largo del tiempo, orientada a hacer cumplir las normas, es decir, de un patrón de *enforcement* consistente, y que el contexto (sector industrial, tamaño de empresas y otros) hace que los diversos factores que influyen en la decisión de cumplir tengan un peso diferente. Véase Gray y Shadbegian (2005). Véase también Mendeloff y Gray (2005).

centivos económicos para no respetarlas es aplicable al caso de las normas laborales latinoamericanas, cuya legitimidad fue puesta en entredicho en los años noventa a través de sucesivas reformas y de la resistencia de los empleadores a cumplirlas. De ahí que la vía conciliatoria y pedagógica haya ganado cierta popularidad entre académicos y gobiernos como una solución más compatible con las exigencias de flexibilidad laboral que la imposición de sanciones, especialmente cuando por falta de factibilidad política no se pudieron realizar reformas legales o resultaron insuficientes a juicio de los empleadores.

Por ejemplo, desde el campo de la economía laboral, Piore y Schrank (2007 y 2008) proponen seguir en América Latina una estrategia centrada en el cumplimiento negociado, la asesoría, la prevención y la intervención proactiva (que responde a los intereses y prioridades de las agencias y no a los de los denunciantes), dejando los procedimientos formales y las sanciones solamente como recurso extremo. Parten para ello del sistema francés de inspección del trabajo, inscrito dentro del que caracterizan como “modelo latino” y opuesto al “modelo angloestadounidense”, de aplicación más rígida. El “modelo latino” o “pedagógico”, cuya característica principal sería la oportunidad que ofrece a los inspectores para valorar las ventajas y desventajas de la reglamentación en atención a las circunstancias de las empresas y la difusión de las mejores prácticas con base en la experiencia conseguida a través del contacto directo entre aquellos y éstas, ayudaría a eludir las críticas que se dirigen a las regulaciones laborales por su rigidez o alto costo. De esta manera, el inspector se convertiría no solamente en una mezcla de juez y legislador capaz de flexibilizar las reglas en el caso concreto, sino también en un experto en temas de productividad y sistemas de gestión empresariales capaz de difundir las mejores prácticas y convencer a los empleadores. Se reconoce que estas expectativas pueden ser desmedidas atendiendo a las características predominantes de los inspectores latinoamericanos y que el amplio margen de discrecionalidad que debe otorgarse a los inspectores es susceptible de una crítica política porque abriría la puerta a “conductas caprichosas, arbitrarias o incompetentes” (Piore y Schrank, 2008: 2). Sin embargo, estos autores consideran que ello podría contrarrestarse trabajando sobre las culturas organizacionales y las estructuras capaces de moldear el comportamiento de los inspectores: “se conjugaría así la flexibilidad del modelo latino con la integridad de una administración pública de élite” (Piore y Schrank, 2008: 2).

Por el contrario, el estudio de Pires (2008) sobre las prácticas de la inspección del trabajo en Brasil pone en entredicho las ventajas del modelo “pedagógico” basado en el cumplimiento negociado debido a que no toma en

cuenta que los inspectores no están preparados para asesorar a las empresas o no tienen la paciencia ni el tiempo para hacerlo. También rechaza el enfoque que se basa en la teoría de la disuasión (“modelo angloestadounidense”), porque muchas veces las empresas no pueden cumplir aunque se les impongan sanciones graves. Sostiene que estos modelos no esclarecen el comportamiento de los inspectores ni la manera en que logran resultados positivos y perdurables: dichos modelos dicen más lo que debería suceder que lo que está realmente ocurriendo. Aunque la muestra de casos seleccionados en su estudio no es representativa ni permite establecer una relación causal entre el tipo de estrategia y el resultado obtenido, sí revela una clara correspondencia entre el uso de una estrategia mixta (sanción y asesoría/adaptación de las normas a las circunstancias) y el carácter perdurable de los resultados obtenidos a favor del cumplimiento de las normas laborales. Cabe señalar que Pires encontró también casos en que el método de la sanción o el método pedagógico usados aisladamente dieron lugar a soluciones perdurables así como que el uso de métodos mixtos no se tradujo siempre en este tipo de soluciones, por lo que habría que explorar otro tipo de variables que podrían estar explicando esos resultados, como el grado de organización de empleadores y trabajadores, las condiciones del mercado o las presiones de los compradores nacionales o extranjeros o de las organizaciones de consumidores (Pires, 2008: 252).

Los estudios de Weil basados en el análisis de experiencias de la fiscalización de normas sobre salud y seguridad en el trabajo y salarios mínimos en Estados Unidos (Weil, 2005 y 2008) van más allá del debate en torno al enfoque asesor o sancionador para poner de manifiesto las exigencias que enfrenta una inspección laboral moderna. De acuerdo con sus hallazgos, para ser eficaz y aprovechar recursos que tienden siempre a ser escasos, la IT debería estar en condiciones de decidir de manera idónea dónde, cuándo y cómo actuar, para lo cual las actividades reactivas (de respuesta a las quejas) como las proactivas (con base en la planeación de las agencias) deberían apoyarse en la investigación que haga posible la fijación de prioridades, el uso de la disuasión, la identificación de soluciones perdurables y el alcance de efectos sistémicos en el cumplimiento global de un sector. La dificultad de responder a estas exigencias es que la IT debería superar métodos tradicionales de gestión interna y evaluación que ya no sirven (Weil, 2008: 394).

En el Cuadro 1 se resumen las características de los modelos de inspección según los criterios que se derivan de las teorías del cumplimiento/incumplimiento, mismas que serán retomadas en el análisis de la inspección del trabajo latinoamericana que se recoge en el tercer apartado de este estudio.

Cuadro 1

Supuestos teóricos y características de los Modelos de Inspección

<i>Criterios</i>	<i>Supuestos teóricos</i>	
	<i>Cumplimiento negociado/pedagógico</i>	<i>Detección y sanción</i>
Propósito: aumentar el cumplimiento.	Prevenir y reparar las violaciones a largo plazo.	Aumentar el costo de la evasión a través de la probabilidad de sanción y obtener una compensación por el daño.
Filosofía y supuestos.	El incumplimiento es una conducta excepcional. Causas: ignorancia o incapacidad para cumplir. El cumplimiento es considerado un problema técnico o económico y se visualiza como un concepto flexible.	Las violaciones son menos toleradas porque son consideradas como resultado de un cálculo racional de costo-beneficio. El cumplimiento es considerado como un problema de "policía" y fiscalización, y no solo técnico, y tiende a basarse en el apego a una norma u obligación aplicada de manera estricta.
Estrategia.	Cooperativa/conciliatoria/asesoría.	Persecutoria.
Instancias involucradas.	Predominantemente autoridades administrativas y excepcionalmente judiciales.	Autoridades administrativas y judiciales según etapas.
Facultades de los inspectores.	Mayor uso de discrecionalidad al escoger el curso de acción.	Menor uso de discrecionalidad.
Instrumentos.	Persuasivos, educativos, predominantemente informales y preventivos. Procedimientos judiciales como último recurso.	Punitivos, predominantemente formales y reactivos (por denuncia o accidente).
Ventajas.	Combinar el cumplimiento a largo plazo y la eficiencia económica.	Aumenta el costo del incumplimiento. Las sanciones constituyen dispositivos simbólicos que mandan señales sobre el carácter socialmente indeseable de determinadas conductas y concentran la atención sobre los aspectos de éstas que no son razonables desde el punto de vista de los empleadores.

Cuadro 1 (continuación)

<i>Crterios</i>	<i>Supuestos teóricos</i>	
	<i>Cumplimiento negociado/pedagógico</i>	<i>Detección y sanción</i>
Desventajas.	La discrecionalidad genera arbitrariedad. Sin sanción no hay convencimiento. Exige un cuerpo de inspectores estable, profesionalizado, con gran capacidad técnica y paciencia además de interés de las empresas en cooperar y aprovechar las mejores prácticas.	La eficacia depende de la probabilidad de la detección y de la credibilidad de las sanciones. Ambas son bajas, aún en países altamente desarrollados, y se ven afectadas por la disminución de los recursos. Además, aun con sanciones altas, muchas empresas no están en condiciones de cumplir y requieren cambios en los procesos y productos para mejorar su eficiencia. En consecuencia, la sanción puede llevar a su desaparición y a la pérdida de empleos.

Fuente: Elaboración propia con base en Hawkins (1984); Von Richthofen (2003); De Baets (2003); Piore y Schrank (2007) y Pires (2008).

¿Qué podemos aprovechar del debate teórico para fortalecer la IT latinoamericana?

De este recuento de las teorías subyacentes en las estrategias de inspección y su aplicación al campo del trabajo se desprende que, cuando no existe un contexto con una tradición de respeto a la legalidad y el valor y la legitimidad de las regulaciones quedan en entredicho por algún motivo, se genera un fuerte incentivo para no cumplir que retroalimenta la resistencia natural que las regulaciones laborales generan entre los empleadores (porque imponen costos y restricciones). Cuando en los años noventa en muchos países de la región se optó por el modelo asesor (o al menos por dejar de sancionar), no era razonable esperar que los obligados respetaran voluntariamente las normas por temor a afectar su reputación o se dejaran convencer fácilmente por los inspectores de que era prudente cumplir con las reglas, cambiando formas arraigadas de producir. Tampoco era sensato suponer que en un contexto de fragilidad del estado de derecho e incluso de extendida corrupción, la discrecionalidad de los inspectores de trabajo podría aprovecharse para adaptar la ley a la realidad sin transgredir derechos laborales. Menos aun cuando el poder de los empresarios para determinar qué era o no un obstáculo a sus intereses era mayor y a ello respondía la política laboral gubernamental. Más bien lo lógico era esperar que sucediera lo contrario con el consiguiente aumento de la precariedad laboral, tal como sucedió.

Sin embargo, adoptar una estrategia inversa, apoyada solamente en el aumento del monto de las sanciones, tampoco hubiera sido garantía suficiente de cumplimiento, a menos que se hubiera estado dispuesto a identificar a los incumplidores y obligarlos a modificar el comportamiento desviado de la norma, bajo la amenaza de la sanción, a través de un patrón de *enforcement* consistente y bien orientado hacia donde los problemas eran más graves.

En suma, de estos planteamientos se puede inferir que cuando el costo de cumplir la legislación es percibido como alto, se genera una fuerte resistencia a cumplirla. Si esto ocurre en un contexto que favorece el incumplimiento, tendría que asignarse mayor importancia al proceso formal de *enforcement* para aumentar la probabilidad de detección y sanción de los evasores y contrarrestar la tendencia al incumplimiento, lo que no impediría recurrir también a otras estrategias. El valor más importante a promover ya no sería la discrecionalidad del inspector característica del modelo asesor sino su autoridad, y sobre todo una mayor capacidad de investigación y planeación para detectar las prioridades y utilizar los escasos recursos de manera eficiente de forma tal que se pudieran lograr efectos sistémicos y superar las bajas coberturas que caracterizan a la IT latinoamericana y alimentan la expectativa de incumplir con impunidad.

II. El contexto de la IT en América Latina

Como lo muestra la revisión teórica incluida en el primer apartado, el contexto específico en el que opera la IT debe ser considerado a la hora de seleccionar las estrategias para mejorar los niveles de cumplimiento de las normas laborales, dado que dichos contextos varían entre países, sectores y dentro de un mismo país, según el tamaño de las empresas, el tipo de trabajadores y las regulaciones fiscalizadas. Veamos al respecto qué sucedió con una de las más importantes obligaciones de los empleadores.

Inscripción en la seguridad social e IT

Una de las funciones primordiales de la IT es fiscalizar el cumplimiento de la obligación del empleador de inscribir a los trabajadores en la seguridad social. Al respecto, los niveles de cumplimiento declinaron entre 1990 y 2003/4 en seis de los nueve países para los que se tiene información, independientemente del costo o la rigidez de las normas laborales y de seguridad social, de que se hayan o no realizado reformas en la legislación así como de la política

comercial (mayor o menor apertura). Por ejemplo, cayeron en Argentina y Perú donde las normas se habían flexibilizado a través de reformas y los costos se redujeron.¹⁴ Después de este periodo se encontraron mejoras en cinco países: Argentina, Costa Rica, Ecuador, Brasil y Chile. Sin embargo, el incumplimiento aumentó en las microempresas en ocho de nueve países y sólo en tres de estos aumentó más o igual en las empresas grandes que en las restantes (Ecuador, Venezuela y Argentina). Un buen indicio de la magnitud del problema del trabajo no registrado a mediados del año 2000 —aspecto del que se ocupa la IT en la mayoría de los países— lo dan los siguientes datos: menos de 30% de los asalariados se ocupaba en empleos informales en Chile, Uruguay, Venezuela, República Dominicana, Colombia y Brasil, pero en Argentina y El Salvador superó ese porcentaje y en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú superó 40%. Cabe señalar que el problema no se limitó a las pequeñas empresas, al punto de que solamente en cuatro de los quince países para los que existe información —Brasil, Colombia, México y Venezuela— el porcentaje de evasión fue mayor en las pequeñas que en las grandes (Perry *et al.*, 2007: 24).¹⁵

De todo lo anterior se desprende que en el contexto de las políticas neoliberales que dominaron la región a partir de los años noventa la inspección del trabajo enfrentó serios problemas para detectar el trabajo no registrado incluso donde éste era más visible, como en las grandes empresas sujetas a mayor fiscalización, lo que pudo deberse no solamente a falta de capacidad técnica sino al interés de los gobiernos en preservar el empleo, aun a expensas de su calidad, convirtiendo la obligación de los empleadores en normas voluntarias y limitando su capacidad de sanción (BID, 2004; Zárate, 2008). También queda claro que, si bien hay avances, el problema sigue siendo más grave y difícil de corregir en las empresas de menor tamaño, lo que supondría adoptar una estrategia específica para mejorar allí el nivel de cumplimiento.¹⁶

¹⁴ Aunque Marshal (2007: 5) encuentra mejoras en el nivel de cumplimiento en México, con base en los datos del IMSS para estos años, con posterioridad a la elaboración de su artículo esta institución corrigió a la baja los datos de empleo registrados a partir de 2003 (IMSS, 2008).

¹⁵ La pérdida de cobertura de la protección de la legislación laboral se originó, entre otros factores, en la proliferación de contratos atípicos y relaciones laborales difusas —lo que Goldín (2007) ha denominado “debilitamiento subjetivo”— y el debilitamiento de su vigencia y aplicación (“*enforcement*”) originado en la falta de voluntad política para perseguir a los evasores.

¹⁶ Más de 60% del empleo no agrícola en 2002 correspondía en América Latina a micro y pequeñas empresas (MYPE), llegando casi a 80% en Perú. El mismo porcentaje se encuentra en Chile. De acuerdo con algunas investigaciones realizadas por el Banco Mundial, las empresas de entre 20 y 100 trabajadores son las más afectadas por la reglamentación laboral. Ello se debería a que en algunos países hay exenciones para las empresas de menor tamaño o porque simplemente hay en ellas una gran flexibilidad de hecho (OIT, 2006a: 3-4).

Factores de incumplimiento

Con base en los resultados obtenidos por Marshall (2007) al evaluar los factores que inciden en el cumplimiento de la obligación del empleador de inscribir a sus trabajadores en la seguridad social en 15 países latinoamericanos, se retoman en este trabajo los siguientes criterios para caracterizar a los países: 1) las dificultades del despido (a mayor dificultad, mayor resistencia de los empleadores a cumplir y mayor necesidad de contar con un patrón de *enforcement* consistente) entendiéndose que la rigidez del despido es indicativa del tipo de régimen de empleo;¹⁷ 2) el nivel de sindicalización (una fuerte presencia sindical puede dar lugar a mayores presiones para cumplir y niveles más altos de cumplimiento voluntario, además de permitir la cooperación de estos actores con la IT dejando un menor peso a las sanciones);¹⁸ 3) la percepción que la ciudadanía tiene sobre la efectividad de la legislación a la luz de tres indicadores de gobernanza construidos por el Banco Mundial:¹⁹ *estado de derecho o gobierno de la ley* (“rule of law”); *control de la corrupción* (entendida como “el ejercicio del poder público para obtener ganancias privadas”) y *efectividad del gobierno*.²⁰ Suponemos que si estos indicadores son altos crearán en los empleadores una mayor inclinación a cumplir voluntariamente y ayudarán a que la discrecionalidad que en la práctica tienen los inspectores se enmarque en las directrices gubernamentales, mientras que, en caso contrario, los actos de corrupción serían más visibles y habría mayor

¹⁷ Seguimos en este aspecto a Tokman (2008), quien utiliza el índice del Banco Mundial sobre costo del despido proveniente de su conocida metodología *Doing Business* para caracterizar el régimen de empleo.

¹⁸ Un país en el que los sindicatos tienen las condiciones (por ejemplo, una adecuada capacidad estratégica e interés en el tema) y los recursos de poder (por ejemplo, una amplia cobertura de la negociación colectiva) para convertirse en verdaderos interlocutores de la IT y contribuir a detectar, denunciar y resolver los principales problemas de incumplimiento contaría con un recurso invaluable para compensar las deficiencias en el *enforcement*, sobre todo considerando la escasez de recursos que por lo general afecta a las instancias encargadas de tal función (Weil, 2008).

¹⁹ El factor más importante en el estudio de Marshall resultó ser el contexto cultural relativo al nivel de la corrupción y la calidad del *enforcement*, siendo éstos indicadores más influyentes que el costo de las regulaciones o la exposición a presiones externas, sobre todo en las pequeñas empresas, donde la evasión es mayor. De acuerdo con este estudio, si se quiere mejorar los niveles de cumplimiento, la presencia de sindicatos y el control del cumplimiento por parte del gobierno serían una opción más realista que la reducción de los costos laborales, especialmente en las empresas pequeñas que tienden a estar fuera del alcance de la IT (Marshall, 2007: 184).

²⁰ Este indicador considera los siguientes ítems: calidad de la provisión de servicios públicos, calidad de la burocracia, competencia de los servidores públicos e independencia de las presiones políticas así como la credibilidad del compromiso del gobierno con las políticas públicas (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2008).

posibilidad de castigarlos; 4) el gasto social destinado a proteger a los trabajadores da cuenta de la importancia relativa en cada país de la legislación laboral y de la IT por lo que se refiere al bienestar de los trabajadores e, indirectamente, como indicador de la fortaleza de las capacidades estatales;²¹ 5) la percepción de seguridad de los trabajadores frente a la posible pérdida del empleo expresaría la confianza que tienen en la capacidad del gobierno para hacer efectivos sus derechos en tales circunstancias.²²

La inclusión de un número significativo de países latinoamericanos en este estudio (un total de doce) se debe a la intención de considerar la mayor variación posible en el diseño y el desempeño que la IT ha tenido en la región, tomando en cuenta los factores indicados así como los niveles de incumplimiento y el contexto en el que operan. En conjunto, estos países reúnen a poco más de 85% de la población económicamente activa latinoamericana,²³ tienen diversos regímenes de empleo y protección social y también diversas situaciones en lo que se refiere al nivel de sindicalización y la capacidad de gobernanza, todo lo cual permite brindar una visión panorámica y a la vez representativa de lo que estaría ocurriendo en la región. Por tanto, se busca identificar la especificidad de cada país dentro de patrones comunes derivados de la influencia de la OIT a través del convenio 81. Como casos contrastantes por lo que se refiere al desempeño de la IT, se presentarán con mayor detalle las situaciones de Brasil y México.

Clasificación de los países según contextos

La clasificación de Tokman (2008) de los países latinoamericanos en cuatro grupos según los regímenes de empleo y protección social, aunados a otros factores que influyen en el cumplimiento como los recién mencionados, permite ubicar diferentes contextos de la IT. En el Grupo I se ubican los países con normas en materia de despidos relativamente flexibles o menos estrictas, niveles relativamente altos e intermedios de sindicalización y niveles altos y

²¹ En relación al gasto social utilizamos la clasificación realizada por Tokman (2008) con base en diversas fuentes (incluida en el Cuadro 2 de este trabajo) así como la proporcionada por Huber, Mustillo y Stephens (2008).

²² La percepción de seguridad frente a la posible pérdida del empleo ha sido medida en Latinobarómetro desde 1995 (véase <http://www.latinobarometro.org/>).

²³ Los doce países considerados en este estudio representaban en el año 2000 a 86.5% de la población económicamente activa (PEA) de la región de América Latina y el Caribe. (Dato obtenido de United Nations Data Retrieval System, [[http://data.un.org/Data.aspx?d=ILO&f=srID%3a423\(0#ILO\)](http://data.un.org/Data.aspx?d=ILO&f=srID%3a423(0#ILO))]).

medios de cumplimiento (inscripción en seguridad social), como acabamos de ver. Costa Rica y Chile tienen además la mejor ubicación de los países considerados en los tres indicadores correspondientes a la gobernanza para el año 2007. Chile tiene incluso un desempeño clasificado como “ejemplar” en el control de la corrupción, según el Banco Mundial. Los casos de Argentina (aunque con indicadores de gobernanza ubicados en niveles intermedios), Chile y Costa Rica permiten explorar cómo opera la IT en un contexto que podríamos considerar como el más favorable a los intereses de los trabajadores. Mientras la legislación laboral no es el único recurso para ofrecer certidumbre (el gasto social es el más alto de la región, lo que expresa mayores capacidades estatales en la provisión de servicios), la mayor flexibilidad se acompaña de una percepción alta de seguridad, posiblemente porque un patrón de *enforcement* consistente ayudaría a mejorar la efectividad de dicha legislación, por lo que vale la pena explorar si es así y, en tal caso, a qué se debe. Además, Chile y Costa Rica son casos en donde, gracias a un contexto institucional más amplio favorable al cumplimiento, podría confiarse más en la cooperación y la negociación, sin que ello derive en una generalizada corrupción o al menos complicidad entre inspectores y empleadores.

Brasil y Venezuela (Grupo II) tendrían situaciones intermedias en cuanto al régimen del empleo y la protección social, al combinar legislaciones estrictas (pero en menor grado que las de México y Perú) y altos recursos destinados a gasto social, lo que da lugar a una percepción de seguridad alta, aunque menor con respecto al primer grupo de países. Una diferencia entre ambos países es que mientras Venezuela tiene las peores ubicaciones dentro de los tres índices de gobernanza (junto a Nicaragua y Guatemala) Brasil se encuentra en este rubro en una situación intermedia. Al igual que en el primer grupo de países, esperaríamos que la IT tuviera un papel relevante en la política laboral, de manera coherente con la preocupación estatal por proteger a los trabajadores a través de la política social. Sin embargo, a diferencia de la situación de debilidad sindical en Costa Rica y Chile, en Brasil y Venezuela —al igual que en Argentina— las tasas de sindicalización son allí relativamente altas.²⁴ La IT podría por tanto apoyarse en este factor para ganar

²⁴ El único indicador de que se dispone en la región para clasificar a los países según el grado de presencia y fortaleza de los sindicatos es el relativo a la tasa de sindicalización (porcentaje de afiliados en relación con la PEA o a la población asalariada, según el caso), mismo que no refleja la situación real de los sindicatos. Sin desconocer las limitaciones de este indicador, su utilización nos permite al menos clasificar a gran parte de los países de la región hacia fines de los años noventa en tres niveles de sindicalización: por encima de 20% se encuentran solamente Argentina, Bolivia, Brasil, Panamá y Venezuela; por debajo de ese porcentaje y por encima de 10% estarían Chile, Nicaragua y Uruguay y, finalmente con un 10% o menos se encuentran Colombia,

eficacia y defender la calidad de los empleos en circunstancias críticas, aun cuando su alcance fuera más limitado que en otros países donde no existen sindicatos o son débiles.

En el Grupo III encontramos legislaciones menos estrictas —aunque en cuanto al despido supuestamente más protectoras que en los restantes países del Cono Sur—, junto a un bajo gasto en protección social: se trata de los países centroamericanos y Bolivia, con una percepción de inseguridad alta pero menor que la existente en el grupo siguiente. Podría esperarse que en un contexto relativamente desfavorable para los trabajadores —representado en nuestra investigación por Guatemala, El Salvador y Nicaragua— con las tasas de sindicalización más bajas, altos niveles de incumplimiento e indicadores intermedios y bajos en materia de gobernanza, la IT tuviera un desempeño de mayor fragilidad que en el grupo anterior, requiriendo cambios significativos para superar sus debilidades. Esta situación de debilidad resultaría coherente con el bajo gasto social y la incapacidad estatal para brindar seguridad en el ámbito laboral a sus ciudadanos, según lo muestran los respectivos indicadores. La situación de la República Dominicana, país inscrito en el mismo grupo e incluido en este estudio, con tasas igualmente bajas de sindicalización que los otros países pero con indicadores medios de gobernanza y niveles más altos de cumplimiento, podría estar reflejando en cierta forma una IT mejor organizada y requerir tal vez menores ajustes.²⁵

Por último, de los países ubicados en el extremo opuesto al primer grupo (Grupo IV), con las regulaciones laborales más estrictas pero con bajo gasto en protección social, alta percepción de inseguridad por parte de los trabajadores y niveles altos de incumplimiento, se escogieron los casos de México, Perú y Colombia. Estos países tienen regulaciones restrictivas en materia de despido (y por tanto, supuestamente generan mayor resistencia en los empleadores), bajas tasas de sindicalización e indicadores intermedios —aunque con variaciones según el caso— en materia de gobernanza. Este sería un contexto desfavorable para los trabajadores y exigiría idealmente la revitalización de la IT para alcanzar un patrón de *enforcement* fuerte y consistente, encaminado a elevar los niveles de cumplimiento y contrarrestar, a través de una mayor efectividad de la legislación laboral apoyada en sanciones considerables y una discrecionalidad controlada, la insuficiente asignación de recursos des-

Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana (Vega Ruiz, 2004: 15).

²⁵ Estos serían Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, El Salvador, México y Perú con niveles intermedios de gobernanza y Venezuela, Nicaragua y Guatemala, con niveles más bajos (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2008).

tinados al gasto social, la más elevada percepción de inseguridad por parte de los trabajadores y la relativa fragilidad del estado de derecho. Aunque la elevación del costo de incumplimiento pudiera estar acompañada de la promoción de asesoría a los empleadores, este escenario es poco compatible con la asignación de mayores niveles de discrecionalidad a los inspectores o los sistemas de inspección autorregulados o voluntarios.

Esta clasificación se sintetiza en el Cuadro 2, donde se muestra que los países seleccionados (en cursivas en el cuadro) se encuentran en cuatro contextos con diferencias de grado por lo que se refiere a las variables utilizadas.²⁶

III. Características, estrategias y resultados de la IT en doce países de la región

La Inspección del Trabajo nació en América Latina durante la primera mitad del siglo XX, cuando se promulgaron las leyes que regulan los derechos de los trabajadores asalariados y se reconoció la existencia de sindicatos tendientes a defenderlos.²⁷ Esta institución mostró en la región una gran sensibilidad frente al ciclo económico y político sin cambiar por ello de naturaleza. Desde su origen se concibió como una instancia de vigilancia del cumplimiento de las normas laborales en un sentido amplio, a través de la combinación de enfoques e instrumentos diversos de intervención, inscrita con posterioridad en el ámbito de los Ministerios de Trabajo o equivalentes. Sufrió un deterioro significativo en su desempeño por la llegada de regímenes militares en los años setenta o debido a circunstancias económicas adversas, tales como las recurrentes crisis y el bajo crecimiento, cuando prácticamente se dejó de fiscalizar. Todo ello se tradujo en el relajamiento del cumplimiento de las normas laborales y en la pérdida de credibilidad de la IT frente a los trabajadores, muchos de los cuales no solamente dejaron de denunciar las violaciones a sus derechos sino que terminaron por ignorar para qué sirve esta instancia gubernamental.²⁸

²⁶ La clasificación de los países según el régimen de empleo debe tomarse con reserva debido a las limitaciones de los indicadores utilizados para medir la mayor o menor rigidez de las regulaciones. Una crítica respecto de los índices de flexibilidad/rigidez laboral se encuentra en Weller (1998) y Weller y Van Gelderen (2006).

²⁷ Los años de nacimiento de la IT en la región son los siguientes: Argentina, 1912; Uruguay, 1913; Chile, 1919; Perú, 1920; Brasil, 1921; Colombia, 1923; Bolivia, 1924; Ecuador, 1926; Guatemala, 1926; República Dominicana, 1930; México, 1911/1931; Cuba, 1933; Venezuela, 1936 y Honduras, 1959 (Romero Gudiño, 2008: 118).

²⁸ Resultado de este relajamiento en la fiscalización es que en esta región del mundo han

Cuadro 2

Protección en el empleo y social, sindicalización y calidad de la gobernanza en América Latina

<i>Protección Social (ps) y otros indicadores del contexto</i>	
<i>Alta ps</i>	<i>Baja ps</i>
<p style="text-align: center;">Alta</p> <p>Grupo II. Rigidez en la legislación laboral: 2° más alta Gasto en protección social: 2° más alta Percepción de seguridad: 2° más alta Niveles de sindicalización: altos[†] Niveles medios y bajos de gobernanza <i>Brasil*</i> y <i>Venezuela****</i></p>	<p style="text-align: center;">Baja ps</p> <p>Grupo IV. Rigidez en la legislación laboral: la más alta Gasto en protección social: el más bajo Percepción de seguridad: la más baja Niveles de sindicalización: bajos o intermedios[†] Niveles medios de gobernanza <i>México***</i>, <i>Panamá**</i>, <i>Paraguay***</i>, <i>Colombia****</i>, <i>Ecuador***</i> y <i>Perú****</i></p>
<p style="text-align: center;">Baja</p> <p>Grupo I. Rigidez en la Legislación Laboral: la más baja Gasto en protección social: el más alto Percepción de seguridad: la más alta Niveles de sindicalización: altos o intermedios[†] Niveles altos y medios de gobernanza:[‡] <i>Uruguay*</i>, <i>Chile*</i>, <i>Argentina*</i> y <i>Costa Rica**</i></p>	<p style="text-align: center;">Baja ps</p> <p>Grupo III. Rigidez en la Legislación Laboral: 2° más baja Gasto en protección social: 2° más bajo Percepción de seguridad: 2° más bajo Niveles de sindicalización: bajos o intermedios[†] Niveles bajos y medios de gobernanza:[‡] <i>Nicaragua**</i>, <i>El Salvador****</i>, <i>Honduras***</i>, <i>Bolivia***</i>, <i>Guatemala****</i> y <i>R. Dominicana****</i></p>

Protección empleo

Fuentes: Tokman (2008); Legislación laboral, según índice de grado de exigencia ante los despidos, incluye flexibilidad de contratación y despidos, BM (2004). Gasto de protección social en porcentaje del PIB, incluye pensiones, CEPAL (2005). Percepción de inseguridad: Latinobarómetro (2005).

Al cuadro original se agregaron los siguientes indicadores:

* Países con un alto nivel de gasto social (más de 5%) en seguridad social como porcentaje del PIB entre 1970 y 2000 (Huber, Mustillo y Stephens, 2008).
 ** Países con un nivel intermedio de gasto social (menos de 5% y más de 3%) en seguridad social como porcentaje del PIB entre 1970 y 2000 (Huber, Mustillo y Stephens, 2008).
 *** Países con un bajo nivel de gasto social (menos de 3%) en seguridad social como porcentaje del PIB entre 1970 y 2000 (Huber, Mustillo y Stephens, 2008).
 † Niveles de sindicalización (alto, medio y bajo): Vega Ruiz (2004).
 ‡ Niveles de gobernanza (ejemplar o alto, bueno o intermedio y bajo desempeño), Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2008).

Siguiendo el argumento de Slapper y Tombs (1999) (citado por De Baets, 2003: 47) en relación con los sistemas de seguridad y salud en el trabajo en algunos países desarrollados y conforme a las evidencias reunidas en esta investigación, sostenemos que el debilitamiento de la IT en América Latina y el menor peso asignado a la facultad de sancionar a los incumplidores en los años ochenta y parte de los noventa se debió sobre todo a cambios en las prioridades de la política laboral, como resultado de la expansión del paradigma neoliberal. La preferencia por el enfoque “asesor” o “pedagógico” y los procedimientos negociados se debió a una marcada resistencia a tratar las violaciones a las leyes en materia de derechos laborales, salud y seguridad ocupacional como conductas delictivas, a pesar de que conducen a numerosas muertes y en algunos países están reguladas por la legislación penal.²⁹ Detrás de esta resistencia hay sobre todo motivaciones ideológicas y un problema de poder, mientras el debilitamiento del *enforcement* llevó a que los grupos sociales afectados no pudieran hacer efectivos sus derechos.

El viraje hacia este tipo de enfoques resultó aun más contraproducente donde el estado de derecho era frágil, había altos niveles de corrupción, no se observaba un declive claro entre los intereses del gobierno y los intereses empresariales y/o existía una escasa aceptación de las normas vigentes por parte de los empleadores, además de que no había sindicatos, tenían escaso poder o simplemente no lo usaban a favor de los trabajadores. En semejante contexto, las estrategias basadas en la asesoría, la tolerancia, el cumplimiento voluntario, la privatización del sistema de fiscalización o la autoevaluación de los sujetos obligados —muchas veces justificados en la escasez de recursos o el interés de combatir la corrupción que caracterizaba a los sistemas tradicionales de inspección— tendieron a traducirse en la simple complicidad con los evasores para garantizarles una mayor flexibilidad laboral que la que permiten las leyes. Esto es, por ejemplo, lo que ocurrió en México en las dos últimas décadas, país donde a diferencia de todos los demás incluidos en esta investigación no se hicieron reformas en la legislación laboral (salvo por lo que se refiere al sistema de pensiones) pero gracias a la extrema debilidad de la IT —entre otros factores— se garantizó una aplicación laxa (Bensusán, 2008).

Por diversas razones la IT experimentó con posterioridad algunos cambios positivos en sus formas de operación, aunque no necesariamente en la

aumentado más que en otras (salvo en China) los accidentes mortales en el trabajo entre 1998 y 2001 (OIT, 2006b).

²⁹ Como lo señala el último informe de la OIT sobre la situación de la IT, más de dos millones de muertes al año se deben en el mundo a enfermedades o accidentes de trabajo (OIT, 2006a).

misma dirección ni con la misma magnitud o resultado. Una variable influyente fue el tipo de acuerdos comerciales y las características de los procesos de integración regional en el que quedaron inmersos los doce países. Por ejemplo, a diferencia del desinterés prestado a la IT en el proceso de integración de América del Norte (TLCAN) y especialmente en el texto del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), descuido que permitió a México mantener a esta institución en un casi total abandono, el mejoramiento de los mecanismos de implementación de los derechos laborales ha sido enfáticamente promovido por otros acuerdos regionales.³⁰ Es el caso del Mercosur (Topet, 2008),³¹ el Acuerdo de Libre Comercio entre los países centroamericanos y la República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA/RD) y posteriormente de este país con Chile, Perú y Colombia (cuya ratificación todavía no se ha concretado en este último caso). La OIT apoyó sistemáticamente todos esos esfuerzos inscritos en la promoción de la agenda de trabajo decente y el BID ha coordinado actividades destinadas a fortalecer los Ministerios de Trabajo, sobre todo en los países centroamericanos y República Dominicana, en el marco de un fuerte sostén económico y técnico por parte del gobierno estadounidense y otras agencias internacionales. Sin embargo, salvo excepciones, los logros están todavía muy por debajo de las expectativas (US-DOL, 2009; Piore y Schrank, 2007; SET/RD, 2007).³²

³⁰ En lugar de las presiones que los países centroamericanos experimentaron para fortalecer las leyes e implementarlas adecuadamente, México pasó fácilmente la prueba debido al número de convenios ratificados y el contenido de alto perfil de la legislación laboral por lo que logró darle al ACLAN un perfil muy bajo. Además, dado el tamaño de su economía, no se consideró tampoco necesario destinar fondos para apoyar el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo (Bensusán, 1994; 2004).

³¹ En este caso se ha avanzado en experiencias de inspección compartidas por los países integrantes del Mercosur y se proyecta la realización de acciones de inspección programadas conjuntamente. Dos recomendaciones importantes del Consejo del Mercosur se ocupan de las "Condiciones mínimas del proceso de inspección" (CMC N1 de 2005) y de los "Requisitos mínimos del perfil del inspector" (CMC N2 de 2005), siguiendo la pauta del Convenio 81 de la OIT.

³² La OIT elaboró en 2003 un estudio relativo a la situación de los derechos laborales fundamentales en los países centroamericanos y República Dominicana, en el marco de las negociaciones del CAFTA/RD. En 2005 se reunieron los Viceministros del Trabajo de estos países, convocados por el BID, y participaron en la redacción del Libro Blanco (*The Labor Dimension in Central America and the Dominican Republic*, 2005), destinado a identificar los principales retos para implementar las normas laborales y proponer recomendaciones en seis áreas prioritarias. En total se estima que estos países recibieron entre 2005 y 2008 alrededor de 80 millones de dólares en financiamiento externo para fortalecer sus Ministerios de Trabajo y atender otras metas prioritarias en este ámbito con el respaldo de diversas fuentes como el Departamento de Estado de Estados Unidos, la agencia USAID y otras. Estos recursos se han dividido entre los seis países, numerosos programas y agencias. Véase al respecto US-DOL (2009).

Cuando la renovación de la IT se asoció a cambios políticos internos —y no solamente a presiones externas— los resultados fueron más promisorios. Así, el procedimiento de *enforcement* de los derechos laborales mejoró sustancialmente en los últimos cinco años en los casos de Chile, Brasil, Argentina (entre otros países del Cono Sur) debido a la llegada de gobiernos ubicados a la izquierda del espectro político que se comprometieron ante sus votantes a corregir el deterioro en la calidad de los empleos y promovieron la recuperación de las capacidades estatales de fiscalización en diversos ámbitos. Ello ocurrió en un contexto de resurgimiento de la protesta social y de los sindicatos, recuperación del crecimiento económico y promoción de la agenda a favor del trabajo decente por parte de la OIT (Figuroa, 2008; Novick *et al.*, 2007; Bensusán, 2008; Ermida, 2006; Piore y Schrank, 2007; Pires, 2008).

A continuación se revisan las características y problemas comunes de la IT en la región, para analizar más adelante las transformaciones experimentadas y los resultados obtenidos considerando la diversidad de contextos identificada en el apartado anterior.

Características y problemas de la IT latinoamericana

Existe una gran semejanza en los sistemas de inspección de la región dada la fuerte influencia del Convenio 81 de la OIT, ratificado por la mayoría de los países con la excepción de Nicaragua y México, aunque queda un margen amplio para que cada uno defina sus metas, instrumentos y prioridades. Los sistemas de inspección en la región son “generalistas” en cuanto a que vigilan el cumplimiento del conjunto de normas laborales (incluyendo las leyes de seguridad social),³³ si bien existen diversos grados de división del trabajo dentro de las mismas dependencias y a nivel territorial.³⁴ Desde su origen, la IT quedó inscrita dentro de una autoridad central administrativa perteneciente al Poder Ejecutivo —Ministerios de Trabajo o equivalentes— por lo que está sumamente expuesta a los cambios políticos y económicos. Lo mismo sucedía con los inspectores, que carecían por lo general de estabilidad y autonomía en la mayor parte de los países hasta muy recientemente, cuando se hicieron

³³ Algunos países incluyen la vigilancia e implementación de los derechos colectivos (protección de libertad sindical, registro de asociaciones, etc.) o le asignan atribuciones en materia de despidos, como es el caso de Venezuela, Colombia y Chile, mientras otros excluyen o restringen esta posibilidad.

³⁴ En relación a la clasificación de los sistemas de inspección como “generalistas” vs. especializados véase Von Richthofen (2003).

concursos de oposición para su reclutamiento y se inscribieron dentro del servicio civil de carrera de la administración pública.

En todos los países existen sistemas mixtos de inspección del trabajo porque combinan, como la mayoría de las agencias fiscalizadoras, la asesoría y la sanción. Presentan, por tanto, diferencias frente a los sistemas orientados a aumentar la capacidad de sanción (sistema estadounidense), como frente a otros que otorgan márgenes amplios de discrecionalidad a los inspectores y se concentran en la función pedagógica y de asesoría para promover el cumplimiento y la reparación de las irregularidades (sistema francés), cuyas características se encuentran sistematizadas en el Cuadro 1.

El diseño de la IT en América Latina confirma que las distinciones entre modelos de inspección tienen más bien un propósito analítico, en cuanto a que no se verifican como tales en la práctica (Hawkins, 1984). Así por ejemplo, siguiendo las variables incluidas en el Cuadro 1, observamos que entre los supuestos de los sistemas de IT latinoamericanos —por lo que se refiere a las causas del incumplimiento— se asume tanto la posibilidad de que se deba a ignorancia, incapacidad de cumplir o ambas cosas, como a un puro cálculo racional de costos y beneficios (lo que da lugar a distintas respuestas, tales como reinspecciones, consejos, apercibimientos, multas, cierres). Por tanto, se entiende al *enforcement* como un proceso de policía y fiscalización pero también de asesoría y asistencia técnica, lo que se traduce igualmente en estrategias mixtas (cooperativas y persecutorias). Las autoridades competentes son tanto de tipo administrativo (IT) como judiciales, ante las cuales se pueden cuestionar las sanciones impuestas por las primeras. Los márgenes de discrecionalidad son formalmente acotados (como en el modelo sancionador) pero existe siempre un margen legal para escoger entre diversos cursos de acción (como en el modelo asesor o pedagógico). Los instrumentos son tanto persuasivos como punitivos, formales e informales, preventivos y reactivos. Por último, dadas las características anteriores, estos sistemas combinan tanto las ventajas y desventajas del modelo asesor como las del modelo basado en la detección y sanción (véase Cuadro 1).

Este sistema mixto resulta en principio acertado considerando la revisión teórica y de la literatura especializada reseñada en el primer apartado de este trabajo. El problema es que no se reúnen las condiciones necesarias para que funcione adecuadamente, aunque existen variaciones según las características específicas y el contexto social y político más amplio en el que opera la IT. Enseguida, en el Cuadro 3, se presentan algunos de los problemas más comunes que afectan su eficacia.

Cuadro 3

Problemas generalizados que afectan la eficacia de la IT

Estructuras

- ✓ La descentralización generó vacíos, superposiciones y transferencias de competencias a las localidades sin los recursos ni las condiciones mínimas para operar. Falta de coordinación entre jurisdicciones. Algunas excepciones: Brasil y Argentina (federales) y Chile (unitario).

Facultades y procedimientos

- ✓ Falta de autoridad de los inspectores y carácter superficial de los procedimientos, debido a las condiciones de operación de la IT.
- ✓ Los interrogatorios a los trabajadores se hacen por lo general en condiciones inadecuadas para detectar incumplimientos.
- ✓ Las facultades de los inspectores están relativamente bien delimitadas en la ley y en las guías y manuales de inspección pero en la práctica los márgenes de acción son mucho más amplios. Salvo excepciones, no existen mecanismos de control para evitar la arbitrariedad y la corrupción.
- ✓ La respuesta más frecuente a la corrupción ha sido quitar armas al inspector, mantener bajos los montos de las sanciones y la cobertura de la fiscalización y optar por mecanismos de autoevaluación donde los empleadores verifican cuál es el nivel de cumplimiento, a cambio de lo cual se eximen de ser fiscalizados durante un periodo (véase el Cuadro 5, *infra* pág. 1026).
- ✓ Todos los países permiten que las inspecciones de cualquier tipo se realicen sin previo aviso, siguiendo al Convenio 81, salvo en México.
- ✓ Los inspectores afrontan numerosas dificultades para ingresar al centro de trabajo, muchas veces sin consecuencias para los empleadores. Una excepción se encuentra en Perú, donde se establecen diez minutos de tolerancia y después se presumen ciertos los hechos denunciados.
- ✓ Facultades en desuso, como es el caso de las labores de investigación (esenciales para identificar prioridades), y la participación como consultores en los procesos legislativos, resultarían de extrema utilidad. Ésta es una opción más realista y afín con la democracia que otorgarle al inspector la facultad de flexibilizar en los hechos las regulaciones laborales para adaptarlas a las posibilidades de las empresas, como supone en cierta forma el modelo pedagógico (o de cumplimiento negociado) de inspección, según lo analizamos en el primer apartado.
- ✓ La percepción que los empleadores se forman con respecto a la capacidad real del inspector para detectar las violaciones y sancionarlas, de lo que dependerá también su mayor o menor disposición a adoptar medidas que incrementen los costos y puedan afectar la eficiencia económica, es influida por las características de la política laboral (no definida dentro de la IT) y no sólo por la imagen del inspector. De todos modos, sigue siendo necesario que todos los países asignen

estabilidad laboral a los inspectores, mejoren sus remuneraciones y se posibilite la capacitación necesaria para desempeñar sus funciones.

Alcance y cobertura de la fiscalización

- ✓ Incapacidad de la IT para fiscalizar los empleos asalariados en actividades informales (que suelen evadir los trámites administrativos, el pago de impuestos y/o las normas laborales) aunque el radio de acción es por lo general amplio, al abarcar todo tipo de regulaciones laborales y de lugares en donde existan relaciones de trabajo asalariado, como lo establece el Convenio 81.
- ✓ Baja cobertura, especialmente en empresas pequeñas y fuera de las zonas urbanas donde en algunos países han venido creciendo los empleos vinculados a las exportaciones. Por ejemplo, de las 2 359 multas impuestas durante los primeros ocho meses de 2007 en Perú, 2 324 correspondieron a Lima y solamente 35 al resto del país, descuidando regiones donde hay violaciones a los trabajadores del campo o en zonas mineras (Mújica, 2007).
- ✓ Necesidad de diseñar una estrategia específica para llegar a trabajadores más vulnerables: bajo relaciones de subcontratación, trabajo a domicilio, talleres clandestinos, obras de construcción no registradas, trabajo en vía pública.

Recursos

- ✓ El número de trabajadores por inspector debería variar, según las estimaciones de la OIT, entre 10 mil trabajadores por inspector en los países industrializados a 40 mil en los menos desarrollados (OIT, 2006a). Algunos países de la región como Argentina, Brasil, Chile, están mejor clasificados al tener entre 20 y 30 mil trabajadores por inspector, mientras Colombia, Perú y México —que pertenecen al grupo de países donde los niveles de incumplimiento son más altos y la resistencia de los empleadores a cumplir las reglas más severa— llegaban a tener apenas 72, 90 y 160 mil trabajadores por inspector, respectivamente. Este indicador comenzó a mejorar en algunos países, incluidos México y Perú.
- ✓ Una parte significativa de los inspectores realiza otro tipo de actividades que no se traducen en una mayor presión para elevar los niveles de cumplimiento, lo que contraviene lo establecido en el Convenio 81 de la OIT.³⁵

³⁵ La OIT ha cuestionado la asignación a la IT de competencias diferentes a la fiscalización, lo que es un rasgo dominante en la región. Cinco de los doce países considerados (Chile, Colombia, Venezuela, Costa Rica y Nicaragua) otorgan a la IT competencias diversas, aunque excepcionalmente se ha buscado acotarlas (Colombia). Un aspecto positivo de la multiplicidad de funciones lo ofrece Chile, en cuanto a que la IT fiscaliza los despidos colectivos o masivos (más de 10 trabajadores), posibilitando una intervención más rápida que la que realizarían los tribunales laborales para evitar su uso arbitrario, lo que es especialmente útil en un contexto de crisis (página web de la Dirección del Trabajo de Chile, <http://www.dt.gob.cl/1601/channel.html>). Por el contrario, el efecto de dispersión se ilustra en el caso de Perú donde en septiembre de 2007 había un total de 226 supervisores, inspectores y auxiliares de inspector, pero solamente 108 actuaban realmente como inspectores de trabajo (página web del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú, <http://www.mintra.gob.pe/inspecciones.php>).

- ✓ La escasez de recursos que afecta a la IT en la región es la mejor manera de hacer que se vuelva inocua sin pagar el costo político de suprimir tal función. Los reducidos presupuestos (escasez de los gastos destinados a los viajes y de vehículos, recursos informáticos e infraestructura, entre otros recursos) constituyen una limitante en todos los países, aunque se hicieron esfuerzos para mejorarlos a través de su incremento, la reasignación de recursos de otras dependencias y la cooperación internacional (Perú, países centroamericanos y República Dominicana).
- ✓ Falta de coordinación entre instancias de fiscalización (laboral, seguridad social, ambiental y tributaria) y de bases de datos comunes lo que ayudaría a aumentar la transparencia y lograr un uso más eficiente de los recursos.

Capacidad de disuasión y asesoría

- ✓ La capacidad de disuasión de la IT a través de las sanciones es muy limitada porque éstas no se llegan a aplicar y por su bajo monto puede ser más barato pagarlas que cumplir con las reglas. Además las sanciones pueden ser impugnadas ante el poder judicial como todo acto administrativo. Por ejemplo, en Perú, de un total de 15 mil inspecciones, se impuso una multa en menos de 10% de los casos. En Costa Rica, entre 2003 y 2005, solamente 16.2% de los empleadores fue multado (Mújica, 2007; Godínez Vargas, 2008: 9).
- ✓ Las medidas pueden consistir principalmente en el apercibimiento, las recomendaciones, la imposición de multas y la clausura del establecimiento, según la gravedad del hecho. Sin embargo, el cierre se produce muy excepcionalmente.
- ✓ El pago de las multas no supone que pueden dejarse de reparar las violaciones pero en los hechos un alto porcentaje de los casos de incumplimiento no da lugar a ninguna consecuencia, minando gravemente la credibilidad de la autoridad laboral.
- ✓ Aunque se logre la reparación, lo más probable es que el cumplimiento no perdure una vez que desaparece la amenaza de la inspección.
- ✓ La capacidad de asesoría como recurso para elevar el cumplimiento es también reducida debido a insuficiente formación y disposición de los inspectores.
- ✓ El interés de los empleadores en recibir asesoramiento es escaso y el contexto institucional más amplio de los países estudiados, salvo excepciones como las de Chile y Costa Rica, poco propicio para que se tenga confianza en el inspector y se le facilite una intervención más prolongada o un acercamiento más directo a los métodos de gestión de la empresa.
- ✓ El proceso de reclutamiento de nuevos inspectores que se viene realizando en la mayor parte de los países ofrece la oportunidad de redefinir el perfil del inspector y profesionalizarlo, si es que realmente se quiere desarrollar una auténtica labor pedagógica, lo que supone conocimientos y habilidades poco comunes en la actualidad (véase el Cuadro 4, *infra* págs. 1020-1021).

Capacidad de reacción y prevención

- ✓ La actividad de inspección busca concentrarse cada vez más en la programación de inspecciones preventivas especialmente dirigidas a los problemas más graves

(trabajo no registrado, trabajo forzoso, riesgos de trabajo, etc.), grupos más vulnerables (niños, mujeres, trabajadores domésticos o a domicilio o subcontratados) o sectores neurálgicos (campo, construcción, minería), especialmente en los países del Cono Sur, República Dominicana y centroamericanos. Sin embargo, la falta de recursos o de voluntad política lleva a que estas prioridades no se lleven a la práctica, desaprovechando la oportunidad de hacer un uso más eficiente de los recursos escasos de la IT.

- ✓ El porcentaje de inspecciones preventivas tiende a superar el de las inspecciones reactivas, entre otras razones, porque el número de denuncias suele ser bajo.
- ✓ No se logran soluciones con carácter sistémico que mejoren las condiciones en todo un sector (véase el Cuadro 4, donde se encuentran excepciones).

Enforcement en las MYPE

- ✓ El *enforcement* de la legislación laboral en las MYPE (hasta 250 trabajadores según la clasificación de OIT) merece una atención particular en América Latina, porque es allí donde se generan más empleos y se producen los mayores niveles de incumplimiento, dado que el costo de cumplir es percibido por los empleadores como menos legítimo y más oneroso. Aunque la OIT desalienta la adopción de regímenes de regulación especiales por los efectos adversos que de ello se derivarían, recomienda diseñar en su lugar estrategias innovadoras de fiscalización, con base en un enfoque integral que combina asesoría y sanción (OIT, 2006a: 19-20).
- ✓ Salvo en Perú y Brasil, no existen en los países estudiados regulaciones especiales para este tipo de empresas, por lo que muchas veces los costos laborales, concebidos para las empresas más grandes, resultan difíciles de soportar y dan lugar a incumplimientos extendidos. Por ejemplo, en Costa Rica, donde 83.7% de los centros visitados tenían 10 o menos trabajadores, se encontraron infracciones en 91% del total (primer trimestre del 2005). Aunque las recomendaciones de la OIT acerca de la mejor forma de incrementar el cumplimiento en el sector todavía no se han llegado a instrumentar, en dos países se adoptaron estrategias de fiscalización diferenciadas para las empresas de menor tamaño: Chile y México.

La participación de actores

- ✓ Está prevista como coadyuvante del procedimiento y a través de la inclusión en comisiones de seguridad y salud/higiene en el trabajo o consejos consultivos de diverso alcance (por ejemplo, Costa Rica y México). También se prevé su participación en campañas específicas como la detección del trabajo no registrado o el trabajo infantil (Argentina y Brasil) o en sectores vulnerables, como el de la construcción (Brasil).
- ✓ Dos factores limitan esta participación. Por una parte, la baja credibilidad de estas instancias y la convicción de que se trata de una responsabilidad exclusivamente estatal. Por otra, la ausencia, mala calidad o la debilidad misma de la representación sindical, impiden que se aproveche la cooperación para mejorar

- la capacidad estratégica y expandir su efecto en sectores afectados por problemas de incumplimiento generalizado, especialmente en los países centroamericanos, en República Dominicana y en México.
- ✓ La revitalización de los sindicatos que se vive en algunos países del Cono Sur y en otros países andinos (Perú) es un factor positivo hacia la promoción con éxito en el futuro inmediato de estrategias de inspección participativas (véase Cuadro 4).

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

En el apartado siguiente, se mostrará cuál es la especificidad de las transformaciones realizadas en la IT para resolver algunos de estos problemas, considerando los cuatro grupos de países identificados en el apartado anterior.

Transformaciones recientes

Todos los países incluidos en esta investigación han adoptado en la última década reformas de diverso alcance (legal, reglamentario, en políticas, planes y programas) con un propósito esencial: modernizar el servicio de inspección y mejorar su eficacia. Sin embargo encontramos algunas variaciones. En algunos casos la IT ha privilegiado la búsqueda de una mayor capacidad de asesoría a los empleadores (Perú, República Dominicana, Colombia, México y países centroamericanos); en otros se ha dado mayor énfasis al fortalecimiento de la capacidad de sanción (Venezuela) o a la instauración de un mejor equilibrio entre ambas estrategias (Brasil, Argentina y Chile). La mayoría ha puesto el énfasis en las inspecciones de oficio (proactivas) en detrimento de las reactivas y ha comenzado a utilizar la planeación estratégica de las inspecciones (prevención focalizada en sectores o contingentes más vulnerables y prioritarios, como en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, países centroamericanos, República Dominicana y, excepcionalmente, México).³⁶ También se observa la adopción de nuevas formas de fiscalización destinadas a promover el cumplimiento voluntario, especialmente en materia de condiciones de trabajo y seguridad e higiene, apoyadas en procedimientos electrónicos de autocalificación (México, República Dominicana y países centroamericanos).

³⁶ Por ejemplo, en República Dominicana se han hecho recientemente campañas en el sector azucarero (SET/RD, 2007). El procedimiento regulado en la construcción seguido en Brasil con participación de organizaciones de empleadores y trabajadores, constituye también una buena práctica que debería valorarse en otros países, donde por lo general es muy poco lo que se fiscaliza en este sector (Cardoso y Lage, 2006).

Otros países han recurrido a la privatización (subcontratación) de la verificación del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene (México) y la promoción de programas pilotos de fiscalización conjunta entre el gobierno y el sector privado (Brasil y México).

Los cambios de tipo estructural fueron menos frecuentes al privilegiarse la reorientación de las estrategias de la IT, es decir, la forma en que se organizaron y manejaron los recursos para alcanzar las metas y propósitos de la política laboral, definida a niveles más altos del gobierno.³⁷ Sin embargo, se registró una marcada tendencia hacia la descentralización de sus funciones para que los encargados de esta actividad pudieran adecuar sus formas de operación a las heterogéneas condiciones del terreno, incluso en países con regímenes unitarios o centralistas donde se obtuvieron resultados menos satisfactorios que los conseguidos en países con regímenes federales (por ejemplo en Argentina y Brasil).³⁸

Variaciones según países y contextos

La comparación entre grupos y países muestra que, sometidos a las mismas presiones (internas y/o externas) para reformar la IT, no todos asumieron de la misma forma el compromiso de asegurar el respeto a los derechos de los trabajadores ni aprovecharon por igual los programas de asistencia técnica, los fondos internacionales o los aumentos presupuestales autorizados con ese propósito.

Argentina, Chile (Grupo I) y Brasil (Grupo II), ubicados en contextos relativamente semejantes en cuanto a que son más favorables para los trabajadores, registraron transformaciones muy positivas y equivalentes (aunque mejor logradas y consolidadas en el último caso), convergencia que en cierta forma podría explicarse tanto por la ubicación política de los respectivos gobiernos y la presencia de actores sociales fuertes (salvo en Chile) como por el inci-

³⁷ Una excepción es el plan de reestructuración de la IT de Colombia, anunciado públicamente en 2007, según el cual se busca reformar su estructura orgánica (Ministerio de Protección Social, Propuesta de Mejora, Inspección para la Competitividad; febrero de 2006, citado por Molina, 2008: 88).

³⁸ Costa Rica (a través del Plan de Transformación de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo del 21 de enero de 2000) descentralizó las funciones de la IT hacia las regiones, donde no existían previamente instancias encargadas de los asuntos laborales a cargo del Ministerio de Trabajo, por lo que tuvo que asumir estas tareas sin que se le transfirieran los recursos necesarios para desarrollar estas actividades (Godínez Vargas, 2008: 6). Problemas semejantes se registran en Perú (USAID, 2006) y en Colombia (Molina, 2008). En cambio, la descentralización funcionó satisfactoriamente en Chile (Figuroa, 2006).

piente efecto armonizador que el Mercosur está tendiendo sobre las instituciones laborales en la región, elevando los niveles de cumplimiento³⁹ (Espinal, 2008). Algunas estrategias apuntaron a resolver los problemas mencionados en el Cuadro 3 y dieron resultados positivos, logrando ampliar significativamente la cobertura de la IT, como sucedió en la ciudad de Buenos Aires (en más de 50% entre 2003 y 2005) y en Chile en un periodo más largo (18 veces en 25 años). Sin embargo, la IT enfrenta todavía escasez de recursos en la Argentina, además de que carece de un estatuto profesional, procesos de capacitación y remuneraciones para los inspectores que vuelvan atractivo el puesto.⁴⁰

En Chile la Dirección General del Trabajo tiene la peculiaridad de ser un órgano descentralizado del Ministerio de Trabajo con autonomía presupuestal y alta visibilidad política al desempeñar funciones de interpretación de las leyes laborales e intervenir en la solución de los conflictos, además de las funciones propias de fiscalización. Un hecho a destacar es que esta dependencia cuenta con un área de investigación muy eficaz lo que le permite identificar prioridades y aumentó sustancialmente su personal.⁴¹ También introdujo un procedimiento especial en el caso de las empresas de menor tamaño.⁴² Comparando con Argentina, Chile tendría mejores condiciones para implementar estrategias cooperativas con los empleadores gracias a que tiene

³⁹ Chile es un estado asociado al Mercosur. Además de ello, la proximidad geográfica y la coincidencia entre los respectivos gobiernos en cuanto a la necesidad de mejorar las capacidades estatales de fiscalización, si bien a partir de una regulación mucho más flexible que en los demás países, explicarían esta convergencia (Bensusán, 2006a).

⁴⁰ En Argentina se descentralizaron las funciones de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) a la vez que el Ministerio de Trabajo coordina junto con otros organismos el control de trabajo no registrado y recuperó diversas funciones en materia de promoción y regulación, mejorando de esta forma la efectividad de la IT, especialmente por lo que se refiere a la detección y regularización del trabajo no registrado. Igualmente se aumentaron las multas, se fortalecieron las facultades de los inspectores para iniciar los procedimientos de sanción y ordenar la clausura del centro de trabajo o la suspensión de tareas ante riesgos graves y se mejoró la cobertura de la fiscalización en empresas de menor tamaño. La estrategia predominante —al igual que en Chile— fue la conciliación apoyada en la recuperación de la capacidad de sanción pero también se promovió una más activa participación de los sindicatos (Senén y Palomino, 2006; Novick *et al.*, 2007).

⁴¹ Los funcionarios aumentaron en Chile de 483 personas a 1 800 en 2006 gracias a lo cual el número de inspecciones programadas pasó de 2 200 en 1990 a 40 mil en 2000. El número de trabajadores involucrados en las inspecciones se triplicó entre 1990 y 2005, alcanzando este último año a 1 709 187 trabajadores. Gobierno de Chile, Dirección del Trabajo, División Inspectiva y División de Estudios (véase <http://www.dt.gob.cl>).

⁴² La primera vez que se detecta una infracción se sustituye la multa por la capacitación obligatoria del empleador. En un solo año (2004) se logró capacitar en Chile a más de 1 368 microempresarios de todas las regiones del país a partir de cursos de seis horas en dos sesiones (o cuatro en una sesión) que incluyen contenidos en materia de legislación laboral y gestión empresarial (OIT, 2006a: 19-20).

muy buenos indicadores de gobernanza pero la debilidad sindical es un factor adverso para promover el cumplimiento voluntario e involucrarlo en la actividad de inspección. Entre otros problemas subsistentes se encuentran la concentración de la actividad de inspección en empresas medianas y grandes y la gran discrecionalidad de que disfruta esta dependencia para adaptarse a las condiciones económicas y de los sectores, la que ha sido aprovechada para proteger los empleos a costa de las condiciones laborales.⁴³

Brasil tendió a empeorar en su desempeño a fines de los noventa pero comenzó una recuperación sostenida en 2003 al llegar Lula a la presidencia, mejoría que se expresa en términos de su cobertura y la calidad de la intervención de los inspectores (véase Cuadro 4). Comparado con Venezuela, ubicados en un mismo grupo (Grupo II), encontramos que en ambos casos la IT parece tener una significativa presencia en el sector formal de la economía, pero mientras Brasil ha logrado intervenir en situaciones de empleo irregulares mejorando la calidad de los empleos y cuenta con un sistema de inspección bien organizado (Cardoso y Lage, 2006; Pires, 2008), Venezuela presenta serias limitaciones: insuficiencia presupuestal, falta de personal, falta de capacitación de los inspectores, bajos salarios y ausencia de carrera y estabilidad laboral agravada por discriminación por causas ideológicas y políticas, bajas sanciones, problemas graves en materia de trabajo infantil, nula fiscalización del empleo informal o trabajo clandestino, deficiente fiscalización en el sector rural y predominio de actividades de conciliación, todo lo cual genera frustración en los trabajadores. Sin embargo dos logros de la IT en ese país son las mejoras en la prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo y el mayor respeto a la libertad sindical (Marín Boscán, 2008: 61).

En suma, en estos cuatro países, ubicados en contextos relativamente favorables para los trabajadores, la IT enfrenta todavía serias dificultades para asumir el reto de defender la calidad de los empleos cuando la presión por reducir los costos y el argumento de que deben protegerse los empleos brindarán mayor legitimidad a las conductas de evasión. De los cuatro, Brasil sería el país con mejor capacidad para proteger a los trabajadores formales por lo que conviene exponer cuales serían los factores principales que lo explican (véase el Cuadro 4).

⁴³ Por ejemplo, el número de inspecciones tendió a caer a comienzos de la década cuando aumentó el desempleo, al punto que en 2002 el número de inspecciones era equivalente al de 1994. Otras limitaciones son la falta de una cultura de denuncia por el gran temor de los trabajadores a perder el empleo (aunque el número de denuncias se duplicó desde un nivel muy bajo) y la falta de una base de datos común a todas las dependencias con funciones de fiscalización (Figueroa, 2006). Cabe señalar que las reformas en materia de inspección se acompañaron de otras destinadas a fortalecer a la justicia laboral y de la obligación de las empresas beneficiarias en las cadenas productivas de fiscalizar la inscripción a la seguridad social de los trabajadores de sus proveedoras (Figueroa, 2008).

Cuadro 4

Un contexto relativamente favorable para los trabajadores: el caso de Brasil

El desempeño del modelo de inspección laboral en Brasil es el más positivo entre los 12 países estudiados.

Algunos de los factores que influyeron en esta mejora son:

- Importancia del SIT (Sistema de Inspección del Trabajo): institución visible y adecuada organización del trabajo.
- Aumento significativo de recursos presupuestales.
- Autonomía, estabilidad, capacitación y pago atractivo a inspectores, seleccionados a través de concursos transparentes y niveles profesionales adecuados (licenciaturas o maestrías). El salario de un inspector del trabajo (auditor) es el más alto de la región (en 2006 era de 3 289 dólares), y está ligado al desempeño individual.
- Focalización de actividades hacia sectores precarios y grupos vulnerables.
- Alto grado de informatización y divulgación de información. El SIT cuenta con un departamento de investigación y de acceso a la información.
- Mecanismos de control que inhiben la corrupción o fraudes. Por ejemplo, obligatoriedad en cada empresa de un libro que contenga el registro de los trabajadores ante el Ministerio de Trabajo y sistemas informáticos de seguimiento de la labor de inspectores.
- Participación de los actores en el proceso de inspección, sobre todo en el sector de la construcción, donde existen reglas de fiscalización convenidas por empleadores y sindicatos.

Logros alcanzados:

- Los inspectores han sabido combinar estrategias pedagógicas con medidas coercitivas, dando como resultado soluciones de cumplimiento duradero.
- La fiscalización abarca a empresas urbanas y rurales, oficinas privadas, instituciones filantrópicas, asociaciones recreativas e instituciones sin fines de lucro, incluyendo el trabajo a domicilio en todo el territorio nacional. Un ejemplo son las acciones tomadas para regularizar a los trabajadores temporales del Carnaval de San Salvador (Bahía). En este caso, los inspectores del trabajo organizaron una consulta con trabajadores y empresas, diseñando un contrato de prestación de servicios específicos.
- Alta cobertura. La fiscalización sobre el trabajo formal es de alrededor de 80%, incluyendo en 2007 a un total de más de 32 millones de trabajadores, aunque se cree que esta cifra puede estar sobreestimada.

Las limitaciones identificadas son:

- El diseño privilegia la fiscalización de empresas de más de 50 trabajadores, por lo que empresas con menor número difícilmente son fiscalizadas. Las empresas cubiertas por sindicatos y por el Ministerio de Trabajo y el Empleo representan 70%

de las empresas formalmente registradas, pero menos de un tercio de las empresas realmente existentes (formales e informales). Se estima que alrededor de 47.5% de la PEA consiste de trabajadores sin registro y que los nuevos registros originados a partir de las fiscalizaciones son bajos. Se calcula que al ritmo actual de fiscalización se necesitarían 25 años para registrar a todos los asalariados sin libreta.

- Las grandes empresas cuentan con mayores recursos para aplazar los procesos administrativos hasta la vía judicial, alargándose el periodo de sentencia y de regularización de las relaciones de trabajo. Esta situación es difícil de afrontar por las pequeñas y medianas empresas.

Fuente: Cardoso y Lage (2006); Pires (2008).

En cuanto a los países centroamericanos (Grupo III), donde la importancia de la legislación laboral y de la IT es hoy mayor dado el bajo gasto social y la emergencia de nuevos empleos asalariados en la industria maquiladora de exportación (especialmente en la rama del vestido), los avances son notoriamente insuficientes. Cabe señalar que en el marco del CAFTA/RD y de las recomendaciones incluidas en el Libro Blanco elaborado por los Viceministros de Trabajo en 2005,⁴⁴ se adoptaron diversos programas destinados a fortalecer la capacidad de los Ministerios de Trabajo para hacer cumplir las leyes y conducir las inspecciones.⁴⁵ Sin embargo, en un contexto general de extrema inseguridad pública, debilidad sindical⁴⁶ y altos niveles de empleo informal (en Guatemala supera 75%) hubiera hecho falta otro tipo de estrategias. Las deficiencias no se han corregido a pesar de las mejoras realizadas en los recursos presupuestales (por ejemplo, 68% entre 2005 y 2007 en El Salvador vs. 11% en Honduras), en el número y el entrenamiento de inspectores (especialmente en temas de género y trabajo infantil), el número de inspecciones (alcanzando apenas un 4% en la cobertura del empleo formal en El Salvador) y la difusión de información (por ejemplo, *call center* e internet pa-

⁴⁴ Este documento, elaborado en 2005 y relativo a la dimensión social del proceso de integración fue cuestionado por algunos gobiernos pero también por organismos no gubernamentales aunque por razones inversas (US-DOL, 2009: 25).

⁴⁵ Los programas se destinaron esencialmente a fines educativos en materia de derechos laborales y mejoras de infraestructura (US-DOL, 2009).

⁴⁶ La sindicalización tendió incluso a disminuir con motivo de los procesos de reestructuración de las empresas y la continuidad de prácticas antisindicales sin que los gobiernos de esa región defendieran la libertad sindical. Prácticas como los despidos y el uso de listas negras son frecuentes en El Salvador, Honduras y Guatemala (Anner, 2008). Por ejemplo, en Honduras se ha documentado que algunos inspectores de trabajo venden a los empleadores el nombre de los trabajadores que buscan organizarse. Igualmente existe corrupción entre los inspectores de El Salvador (US-DOL, 2009).

ra denuncias de trabajadores así como a través de la radio y otros medios) o los sistemas de autoevaluación de empleadores (Guatemala). Por otra parte, no se han hecho esfuerzos por cuidar las condiciones de trabajo en los empleos asalariados en el sector informal (US-DOL, 2009). Puede pensarse que la escasa voluntad política de los gobiernos, el modelo de negocios dominante en la industria maquiladora de exportación (donde se crearon empleos asalariados de bajo costo), así como la falta de una participación activa de la sociedad civil (sindicatos y organizaciones no gubernamentales nacionales) explicarían los rezagos en la IT, en mayor medida en El Salvador,⁴⁷ Guatemala y Honduras.⁴⁸

República Dominicana (especialmente debido al liderazgo profesional y al compromiso con los derechos laborales de un ex Ministro de Trabajo, actual Vicepresidente de la República, que impulsó cambios sistemáticos en su esfera de competencia desde mediados de los noventa)⁴⁹ y Nicaragua (por su trayectoria más proclive a la acción colectiva y la participación social y política) se encuentran en una situación relativamente más favorable que sus vecinos y compañeros del Grupo III. En cuanto a República Dominicana, hay indicios de una mejora significativa en materia de recursos, estatus del inspector y organización de la actividad de inspección con énfasis en la prevención.⁵⁰ Los datos disponibles para 2007 muestran que 73% de las inspecciones tuvo tal carácter, mientras el resto fue motivado por un requerimiento por parte de empleadores o trabajadores (SET/RD, 2007). A pesar de todos estos avances, consultas hechas a los ciudadanos de ese país al evaluarse en 2008 el capítulo laboral del CAFTA/RD sugieren que muchos de estos cambios son todavía superficiales (US-DOL, 2009).

Por su parte, Nicaragua —donde todavía está pendiente la adopción de una Ley General de Inspección presentada en 2006 y se incluyó a los inspectores en el servicio civil de carrera— realizó actividades de entrenamiento,

⁴⁷ Entre los pasos positivos en materia de derechos colectivos cabe señalar que el 6 de septiembre de 2007 entraron en vigor en El Salvador el Convenio 87 (libertad sindical) y 98 (negociación colectiva), 135 (protección de representantes sindicales) y 151 (derecho de organización en el sector público) (US-DOL, 2009).

⁴⁸ Aunque no hemos incluido a Honduras entre los doce países estudiados, se incluyen algunas referencias al mismo para completar el panorama de los países centroamericanos.

⁴⁹ En relación a la modernización de la IT en este país véase Piore y Schrank (2007).

⁵⁰ En República Dominicana se registraron aumentos presupuestales en 2005 y 2006, se hizo una amplia labor de difusión de los derechos laborales, se consolidaron los criterios de inspección, se dio entrenamiento a los inspectores, se incrementaron los salarios (en 140%) y aumentó sustancialmente en 2007 la actividad de inspección (36%) con el mismo número de inspectores (que había experimentado un incremento años anteriores), especialmente las inspecciones preventivas (60% en un solo año y 500% en cuatro años) (SET/RD, 2007; US-DOL, 2009).

especialmente en materia de protocolos de inspección, y mejoró sustancialmente las condiciones de operación de esta instancia.⁵¹ Un avance importante se registra en el número de inspecciones realizadas entre 2002 y 2006 (de 252%), encontrándose que las principales violaciones ocurren en materia de seguridad y salud en el trabajo. Se comprobó también que la eficacia de la IT no era despreciable en cuanto a que en la mitad de las reinspecciones (realizadas en una de dos inspecciones originales) se habían reparado las violaciones (Ortega Castillo, 2008). Sin embargo, la capacidad de imponer sanciones es aún muy limitada al punto que en 2007 sólo 1.5% de las inspecciones dio lugar a castigos, lo que podría llevar a que el cambio de conductas no sea perdurable (US-DOL, 2009).

Costa Rica forma parte de los países centroamericanos, pero la proximidad geográfica debe valorarse junto al hecho de que algunos de los indicadores considerados muestran un contexto más favorable al cumplimiento y lo ubican en el Grupo I de nuestra clasificación (como es el caso de Argentina y Chile). Por ese motivo este país se benefició en menor medida de los apoyos proporcionados al conjunto de países centroamericanos en el marco del CAFTA/RD con capacidades estatales mucho más frágiles. Sin embargo, Costa Rica sigue también presentando problemas serios en la aplicación de la legislación laboral.⁵² La situación actual de la IT en ese país es aparentemente menos sólida de lo que podía suponerse aunque muy distante de lo que ocurre en sus países vecinos.⁵³ Partió de una condición de menor debilidad y experimentó en los últimos tres años algunas mejoras gracias a los aumentos en los presupuestos, el entrenamiento de inspectores y el desarrollo de

⁵¹ Aumentaron los recursos, espacios, equipamiento, vehículos, además de difundir los derechos de los trabajadores por diversos medios. En diciembre de 2007 se aprobó la creación del Instituto Nacional de Entrenamiento Laboral y Desarrollo en Nicaragua (US-DOL, 2009).

⁵² Este país hizo cambios a partir de la aprobación de un nuevo reglamento de inspección a través del cual se creó el Consejo Técnico Consultivo Nacional y sus equivalentes regionales con amplias competencias en materia preventiva y represiva, con la intención de propiciar una mayor participación de los actores sociales. Sin embargo, sus reuniones son esporádicas y no ha conseguido el respaldo de los sectores, según lo reconoce el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Godínez Vargas, 2008: 21).

⁵³ Aunque su personal se incrementó al pasar de 85 a 136 funcionarios entre 1995-1997 y llegó a tener 145 funcionarios en 2005, el número de inspectores se redujo de un total de 105 inspectores en 1997 a solamente 90 diez años más tarde. Además, el tiempo que dedican a labores de conciliación afecta la vigilancia del cumplimiento de los derechos laborales. Mientras entre 1995 y 1997 se incrementó en 86% el número de inspecciones, con posterioridad al año 2000 (cuando se alcanzó la máxima capacidad) volvió a decrecer. Inclusive la cobertura de la inspección, considerando los empleadores visitados, era menor en 2004 a la que se tenía en 2001 y alcanzaba 5.9% de aquéllos. Igualmente disminuyó el promedio mensual de inspecciones por inspector al pasar de 15.4 en 2001 a 10.8 en 2005. (Datos oficiales tomados de Godínez Vargas, 2008.)

manuales de inspección (US-DOL, 2009). De ser ciertos los datos oficiales, el país centroamericano tendría actualmente una cobertura de fiscalización relativamente alta para la región y equiparable a la de países desarrollados (como Bélgica),⁵⁴ considerando el porcentaje de empresas formales fiscalizadas (5.9% del total en 2005). Además, tendría una gran capacidad para detectar infracciones (se encontraron faltas en 9 de cada 10 visitas), concentra la fiscalización en unidades de menor tamaño y ha sido capaz de convencer a los empleadores de que debían corregirlas (en 8.4 de cada 10 casos) a pesar de que su capacidad de sanción es muy baja y casi no existen sindicatos, lo que podría deberse a un contexto institucional mucho más proclive al cumplimiento de la ley. Igualmente, los datos de Costa Rica para el periodo 2003-2005 indican que en promedio 66% de las inspecciones fueron preventivas o de oficio, tal como recomiendan los especialistas. Sin embargo, como lo indica una evaluación del Plan de Transformación de la Dirección Nacional de Inspección para el periodo 2000-2005, las inspecciones de oficio siguen haciéndose en ese país sin una planificación adecuada y con base en la facilidad de acceso a los lugares de trabajo, en lugar de focalizarse en los sectores donde las violaciones a las normas laborales pudieran ser más graves (Godínez Vargas, 2008).⁵⁵

En suma, los países centroamericanos ubicados en un contexto desfavorable a los trabajadores (Grupo III) comparten con Costa Rica (Grupo I) el reto de cambiar las prácticas laborales y proteger en forma más efectiva los derechos de los trabajadores. La experiencia de la IT en estos países llevaría a revisar la filosofía y los supuestos (véase Cuadro 1) en que se basa el modelo asesor impulsado en la región por algunos especialistas como Piore y Schrank (2007 y 2008), según los cuales la ignorancia o la falta de capacidad técnica son los factores que explican mayormente el incumplimiento. Por el contrario, la evaluación realizada del desempeño de los programas de apoyo entre 2006 y 2008 en el marco del CAFTA/RD, basados en la educación y la asesoría, sugiere que los escasos resultados obtenidos se deberían a un error de diagnóstico en cuanto a que el incumplimiento generalizado se asocia a la

⁵⁴ En general, la cobertura de la fiscalización tiende a ser baja. A fines de los noventa en Bélgica se fiscalizaba aproximadamente a 6% de los empleadores registrados. En el Reino Unido los inspectores de salud y seguridad tenían una cobertura de 20% (al menos una vez cada cinco años) y, en Suecia, los inspectores de medio ambiente llegaban a las pequeñas empresas aproximadamente una vez cada diez años. Véase al respecto De Baets (2003: 49).

⁵⁵ Por ejemplo, el plan piloto para el año 2003 focalizó como sectores prioritarios a diversos sectores de la agricultura (arrocera, aceitera, azucarera y bananera) y de la industria (textil y construcción) pero, supuestamente debido a la falta de recursos, las oficinas regionales sustituyeron estos criterios y terminaron inspeccionando unidades en el sector de los servicios y el comercio, de fácil acceso (Godínez Vargas, 2008: 10).

convicción de los empleadores de que subsiste la impunidad y al temor de los trabajadores al desempleo. No es de extrañar entonces que en este grupo de países se perciba un alto grado de inseguridad laboral.⁵⁶

México, Perú y Colombia —ubicados en un contexto sumamente adverso para los trabajadores (Grupo IV)— tienen sistemas de inspección muy deficientes que nulifican la presencia de regulaciones supuestamente más fuertes y generan una gran incertidumbre entre los trabajadores, a pesar de que se trata de países con capacidades estatales más desarrolladas que las que hay en los países centroamericanos. El primero ha hecho muy poco por mejorar su eficacia, a pesar de las evidencias de que el incumplimiento de la legislación laboral era generalizado y de que poco se había logrado a través de la promoción de cumplimiento voluntario.⁵⁷ Esta estrategia, cuyo origen se remonta a mediados de los años noventa, en un contexto de fuerte crisis económica, fue reafirmada por la administración del Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000 con base en un diagnóstico que, según se dijo, confirmaba la existencia de altos niveles de corrupción y explicaba el incumplimiento generalizado de los derechos de los trabajadores en razón del desconocimiento por parte de los empleadores de sus obligaciones (Bensusán, 2006b; 2007; 2008). A continuación, el Cuadro 5 muestra que la situación de México es muy semejante a la de los países centroamericanos y se requieren esfuerzos significativos para que la IT pueda jugar algún papel en la protección de la calidad de los empleos.

Cuadro 5

Un contexto desfavorable para los trabajadores: el caso de México

Los resultados de la inspección laboral en México son negativos y contrastan con los logros de Brasil. La nula capacidad de disuasión se puso de manifiesto en el accidente de Pasta de Conchos, lo que llevó con posterioridad a dar más importancia a la capacidad de prevención y sanción. Una estrategia promisorias es la seguida en la empresa Volkswagen de México (VWM), donde se combinan mecanismos públicos y priva-

⁵⁶ Se ha señalado que sigue siendo necesario adoptar en todos los países centroamericanos y en República Dominicana reformas legales destinadas a mejorar la capacidad de los trabajadores para formar sindicatos y negociar colectivamente, además de que debe ampliarse la representación de éstos, incluyendo a los informales, en los comités tripartitos. Véase US-DOL (2009).

⁵⁷ Un Secretario del Trabajo y Previsión Social mexicano —siendo entonces subsecretario— declaró en 2005 que nadie cumplía con la legislación laboral mexicana y existía una extendida simulación jurídica en materia de salarios, jornadas y demás preceptos legales. Esta declaración formaba parte de una campaña oficial de desprestigio de la legislación con miras a propiciar su reforma aunque se basaba en datos reales. Véase *La Jornada*, 21 de febrero de 2005.

dos de fiscalización a lo largo de la cadena productiva. Más adelante se hace referencia a ambas experiencias. Por el contrario, los mecanismos de autorregulación y cumplimiento voluntario no dieron los resultados esperados.

Algunas de las acciones tomadas son:

- Reorientación de estrategias a partir de mediados de los noventa para mejorar la imagen y ganar confianza ante los empleadores, reduciendo el poder discrecional de los inspectores y la aplicación de sanciones.
- Adopción de un reglamento federal en materia de seguridad e higiene y medio ambiente laboral y creación de un reglamento de inspección unificado (federal y local) en 1998.
- Descentralización de la inspección federal, dotando a las delegaciones federales de competencia para la aplicación de sanciones.
- Creación de programas alternos a la inspección tradicional, PASST (Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, 1999) y DECLARE (Declaración Laboral Electrónica) (2005) destinados a promover la prevención y el cumplimiento voluntario.
- Traslado a empresas privadas de la obligación de verificar las normas en materia de seguridad y salud en trabajo, sin contar con mecanismos para evitar la parcialidad de las empresas verificadoras, lo que se puso de manifiesto en diversos accidentes en plataformas petroleras.
- Implementación del servicio civil de carrera, dotando de estabilidad laboral y posibilidad de incrementar el profesionalismo de los servidores públicos. Aumento del número de inspectores federales en 2007 después de una drástica reducción.
- Creación del Consejo Consultivo en materia de Seguridad e Higiene.

Logros:

- En el periodo 2000-2006, las asesorías se incrementaron en 82% pero no se aprecian las ventajas de esta estrategia.

Limitaciones:

- El sistema federal bajo el que opera la IT (conurrencia de facultades en materia de condiciones de trabajo entre la inspección federal y la local y exclusividad para la federal en materia de seguridad e higiene) genera vacíos o superposiciones. En pocos estados funcionan los convenios de cooperación con el gobierno federal en materia de IT (aunque existan en el papel). La división técnica de responsabilidades entre diferentes dependencias de la STPS (Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo) genera también problemas de coordinación. Por ejemplo, la vigilancia de las normas laborales a nivel federal le corresponde a la DGIFT pero la emisión de la normativa en materia de seguridad e higiene está a cargo de la DGSST.
- Poca visibilidad y nula presencia política de la IT. Baja capacidad de inspección. En 2006 la inspección a nivel federal tenía una cobertura menor a 2% de las empresas registradas en esa jurisdicción (vs. 6% de Costa Rica). Existen esta-

dos de la República —como Yucatán— donde no existe inspección del trabajo aunque se registra allí la expansión de la industria maquiladora de exportación. Morelos, Chiapas, Tlaxcala, Guerrero y Quintana Roo están en una situación semejante al tener entre 1 y 3 inspectores para vigilar las condiciones de trabajo en empresas de jurisdicción local. En general la inspección local del trabajo tiene peores condiciones de operación y resultados que la inspección federal.

- El presupuesto asignado a la IT así como su personal experimentaron caídas importantes. De 2000 a 2006 el número de inspectores se redujo en un 37%, aunque en 2007 se contrataron a 100 nuevos inspectores a través del Servicio Civil de Carrera. Considerando los inspectores federales, el número de inspectores por trabajador es seis veces más bajo que el de China (principal competidor en la industria del vestido) y tres veces más bajo si se incluyen los inspectores federales y locales, aunque estos últimos no verifican la seguridad y salud en el trabajo.
- Falta de sistematización y menor jerarquía de las normas en materia de seguridad e higiene, situación que impide la protección efectiva de los trabajadores y genera incertidumbre en los empleadores.
- Baja capacidad de investigación, detección de subregistro de trabajadores y subdeclaración de salarios y prestaciones sociales.
- Dificultad para detectar relaciones laborales fraudulentas como en el uso de empresas suministradoras de mano de obra y nula fiscalización en actividades como la construcción o la industria maquiladora del vestido, donde las condiciones laborales son muchas veces deplorables.
- Sin cambio en la legislación se dieron instrucciones para que en la práctica se dejara de sancionar a las empresas de menos de 10 trabajadores, lo que de alguna manera significa que las normas laborales dejaron de ser obligatorias para los empleadores en las unidades de ese tamaño, afectando a miles de trabajadores.
- Bajo nivel de confianza de los actores hacia las autoridades laborales. Por ejemplo, ni los sindicatos ni los trabajadores consideran a la IT como un recurso efectivo para mejorar el cumplimiento de los derechos laborales. Hay sectores donde la IT es inexistente: ejemplos en industria maquiladora del vestido, empresas de construcción, jornaleros agrícolas.
- La participación de los actores en los procesos de fiscalización se realiza a través de las comisiones de seguridad e higiene que hasta el momento han sido ineficaces para mejorar estos aspectos.
- Ausencia de una cultura de denuncia. Los trabajadores toleran la violación de sus derechos laborales por temor a que la empresa cierre o a perder su empleo, sobre todo porque las denuncias en algunas jurisdicciones no se pueden hacer anónimamente (por ejemplo en el Distrito Federal).
- Problemas de diseño y falta de respaldo sostenido a los programas PASST y DECLARE que impiden la participación de empresas pequeñas y medianas y baja cobertura de estos programas.
- Baja capacidad de inspección y sanción. El número de inspecciones tendió a caer entre 1996 y 2006 con una incipiente recuperación en 2007. El número de trabajadores cayó igualmente a la mitad entre 1998 y 2006. De 2002 a 2006

disminuyeron en 43% las solicitudes de sanción y el monto recaudado por este concepto cayó en 40% de 2000 a 2005, pero se registran incrementos a partir de 2007 (después del accidente de la Mina de Pasta de Conchos).

- Pocas facultades de los inspectores para actuar: no pueden clausurar centros de trabajo y deben de notificar de la realización de vistas a las empresas con 24 horas de anticipación.
- Bajos niveles de calificación y de ingresos económicos de los inspectores (alrededor de 700 dólares en 2008 en la IFT), situación que se agrava en la inspección local (alrededor de 400 dólares de 2008), por lo que suelen desempeñar dos o más empleos.
- Falta de una base de datos completa común a las diversas agencias de fiscalización (IMSS, STPS, SHCP), y falta de esfuerzos sistémicos para abarcar a empresas formales e informales o sectores con problemas más graves.

Nula capacidad de disuasión: el accidente en la Mina de Pasta de Conchos

Una prueba de la ineficacia de la IT es el accidente en la Mina Pasta de Conchos, donde fallecieron 65 mineros en febrero de 2006. Ello fue consecuencia de la falta de atención a las deficiencias en la seguridad de la mina documentadas en diferentes actas de inspección emitidas durante los dos años precedentes, incluyendo la Norma Oficial Mexicana de Seguridad e Higiene, sin que se llegara a imponer a la empresa sanción alguna, lo que resultaba coherente con la estrategia de cumplimiento voluntario promovido por la STPS. Cabe señalar que la Comisión de Seguridad e Higiene, con la participación sindical, tampoco exigió la reparación de las violaciones. La recomendación 26/2006 de la CNDH estableció la responsabilidad de la STPS debido a la omisión de la Delegación Federal de Coahuila por lo que su titular y otros funcionarios quedaron bajo la investigación de la Procuraduría General de la República. Tres años más tarde de este accidente el expediente penal se encuentra archivado y nadie ha sido condenado como responsable en esa jurisdicción del accidente, por acción u omisión. No ha sido posible tampoco retirar de la mina los cuerpos de los mineros fallecidos.

Después del accidente se realizó una campaña de inspecciones extraordinarias en minas ubicadas en 23 estados del país donde se practicaron 171 inspecciones y se sancionó a 64 por violaciones a las normas de seguridad e higiene y a otro tanto por violaciones a las normas de trabajo, aunque no se tienen evidencias de que se hayan hecho efectivas (CEREAL, 2007).

Innovación en el sector automotriz

El programa “Pacto Mundial y Establecimiento de una Cultura de Salud y Seguridad”, tiene como propósito la promoción de la protección en el trabajo en los proveedores de VW así como el reforzamiento de la inspección laboral para poder llegar a las empresas micro, pequeñas y medianas. Este proyecto se desarrolla con la participación de la OIT (parte del programa “Safework”), German Corporation for Technical Co-

peration (GTZ), VW y la STPS México⁵⁸ (OIT, 2008). Las actividades desarrolladas desde 2006 incluyeron la visita a empresas⁵⁹ de inspectores laborales y personal del área de seguridad e higiene de diversas proveedoras, así como asesorías y recomendaciones para mejorar las inspecciones, buscando tener un impacto positivo sobre las condiciones de trabajo. El proyecto pone énfasis en el desarrollo de un nuevo enfoque de prevención por parte de los inspectores para que éstos asesoren a las empresas siempre en concordancia con los lineamientos legales y generen confianza entre los diversos actores a fin de que todos salgan beneficiados (OIT, 2008).

A su vez la empresa está desarrollando una nueva certificación para los proveedores, a partir de la metodología ISO 9000. El programa evaluará los riesgos laborales de las proveedoras y otras variables como salarios y presencia y calidad de los sindicatos. Con base en esto, se otorgará una calificación a cada proveedor. La primera fase del proyecto contempla la certificación de los proveedores que están trabajando dentro de la planta de VWM. La segunda fase integrará a los proveedores del parque FINSA y, por último, a los proveedores ubicados en otras regiones del país.⁶⁰ Actualmente se está implementando una prueba piloto con algunos proveedores de la planta. Los resultados servirán para hacer ajustes al programa.

Fuente: Elaboración propia con base en Bensusán (2006b; 2007; 2008).

Los otros dos países de este grupo, Perú y Colombia, se han visto presionados externamente para mejorar sustancialmente la imagen de IT, en forma muy semejante a lo ocurrido con los países centroamericanos y República Dominicana.⁶¹ Sin embargo, todo indica que la capacidad para acortar las brechas de cumplimiento de las normas laborales y obligar a los patrones a respetarlas es limitada en los tres casos debido esencialmente a la falta de voluntad política del gobierno, la tolerancia frente a los empleadores y la debilidad o ausencia de actores sociales independientes.⁶²

⁵⁸ Este mismo proyecto se está implementando en Brasil y Sudáfrica.

⁵⁹ La mayoría son proveedores de menos de 50 trabajadores. "Día Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo 2007", www.oit.org

⁶⁰ De acuerdo con la información recogida en las entrevistas, VWM pedirá a sus proveedores que apliquen este mismo instrumento a sus propios proveedores para que este programa tenga mayor alcance.

⁶¹ Algunos avances alcanzados en Perú son la implementación de un sistema de información piloto para el servicio de inspecciones, que le permitiría contar con indicadores de gestión y reportes estadísticos automáticos para medir, entre otros, la productividad de los inspectores y la entrada en vigencia en agosto de 2006 del Decreto Supremo N° 015-2005-TR en el que se crea un Registro de Planillas Electrónico, en el que deberán constar los contratos de trabajo de manera mensual, aprovechando para ello la declaración que se realiza en el sistema tributario.

⁶² En relación a Perú véase por ejemplo MSN, 16 de febrero de 2009, donde se cita la

Por ejemplo, en el caso de Colombia, dado el alto grado de precariedad del mercado de trabajo (menos de 3 de cada 10 trabajadores cotiza en el sistema de pensiones y 4 de cada 10 en el sistema de salud) una parte significativa de las visitas de los inspectores se orienta a detectar la evasión en el registro en materia de seguridad social, pero no se observan mejoras sustanciales.⁶³ Las labores de asesoría tampoco se fortalecieron porque los inspectores carecen de la preparación necesaria y no tienen una presencia proactiva en los centros de trabajo ni credibilidad frente a trabajadores y empleadores. No hay tampoco aprovechamiento de la experiencia de los inspectores para mejorar la calidad de la fiscalización y la asesoría. En 2007 se anunció una reestructuración de la IT para modernizarla y mejorar su eficacia. Sin embargo, según los especialistas se trataría de un plan “oportunista” destinado principalmente a convencer a Washington de la ratificación del acuerdo de libre comercio.⁶⁴

En Perú, con el fin de lograr la ratificación del acuerdo comercial con Estados Unidos se ha promovido la adopción de una nueva ley de inspecciones para mejorar el perfil de los inspectores, crear una nueva dependencia —la Dirección Nacional de Inspecciones— y darle un mayor peso a la actividad preventiva.⁶⁵

carta dirigida al Presidente de ese país por el Secretario General de la Federación Internacional de Trabajadores de la Industria Textil, Vestuario y Cuero, con sede en Bruselas, denunciando que diversas resoluciones del Ministerio de Trabajo en relación a la duración de los contratos laborales han sido sistemáticamente desatendidas por las empresas maquiladoras del vestido sin que se tomen las medidas legales correspondientes (imposición de sanciones).

⁶³ Un alto porcentaje de funcionarios de la IT (de un total de 289) realiza otro tipo de labores, desatendiendo la fiscalización. La productividad de los inspectores es muy baja (25 inspecciones anuales en 2006) y se concentra en la atención de cooperativas y agencias de colocación, con una muy baja capacidad de fiscalización en la industria (Molina, 2008).

⁶⁴ Este plan tendría serias limitaciones debido a que no contempla el aumento del número de inspectores ni de los recursos destinados a esta actividad. Tampoco prevé mecanismos para evitar el fraude de los empleadores (incluyendo cooperativas y agencias de colocación) en los registros a la seguridad social ni cómo se negociarían los acuerdos de cumplimiento cuando no haya representación sindical en las empresas (Molina, 2008: 83-91).

⁶⁵ Las debilidades de la inspección en Perú son de tipo normativo en cuanto a que la transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos locales no recayó en las instancias adecuadas al no existir órganos especializados en ese ámbito, a la vez que coexisten diversos regímenes laborales que causan serias dificultades en la capacitación del personal de inspección. Falta información sistematizada y registros de las empresas inspeccionadas, además de que no se cuenta con una política de remuneraciones y evaluación del personal que genere incentivos, por lo que se produce la deserción de los profesionales mejor calificados. El personal es insuficiente y no se tiene una estrategia sectorial para enfrentar el problema del empleo informal (USAID, 2006).

Resumiendo, los tres países estudiados en el Grupo IV muestran que la IT no es allí un factor capaz de contrarrestar las tendencias más adversas derivadas de la existencia de altos niveles de incumplimiento, debilidad sindical e incertidumbre. Se requeriría adoptar cambios estructurales y en la organización de la IT para lograr un patrón de *enforcement* creíble y eficaz, reconociendo que detrás del incumplimiento hay tanto calculadores racionales como empleadores técnicamente incapaces, además de un clima de tolerancia con quienes evaden sus responsabilidades laborales y siguen esperando reformas para aumentar aun más los niveles de flexibilidad laboral.

Conclusiones

El diseño de la IT en los países latinoamericanos es en principio adecuado para proteger la calidad de los empleos porque permite la adopción de estrategias mixtas que combinen la asesoría y la sanción, la prevención y la reacción frente a las denuncias de los afectados. Tal como lo muestran las teorías de la disuasión y del cumplimiento revisadas y las evidencias reunidas en los estudios relativos a diferentes campos regulatorios en el primer apartado de este trabajo, no se trata realmente de opciones alternativas sino complementarias, cuyo énfasis debería tomar en cuenta las condiciones del contexto en que opera la IT. Sin embargo, los numerosos problemas que afectan la eficacia de la IT no se limitan a aspectos técnicos de su funcionamiento.

El supuesto según el cual los incumplidores son incompetentes o ignorantes de la legislación laboral no tiene un fundamento sólido por lo que la asesoría y la educación tendrán en el mejor de los casos efectos restringidos. El viraje hacia este modelo en los años noventa no hizo más que favorecer el aumento del trabajo no registrado en la seguridad social y el deterioro de la calidad de los empleos. Como vimos, la evasión no solamente se encuentra en las empresas de menor tamaño aunque allí el problema sea más grave. Sin embargo, en la selección de las estrategias de la IT y de las reformas de la legislación laboral muchas veces se usa el pretexto de que los costos son insostenibles para las MYPE con la intención de liberar también a las empresas más grandes de sus responsabilidades.

Es posible que sea necesario considerar si la legislación vigente requiere nuevamente de ajustes, sea para proteger mejor a los trabajadores en las nuevas circunstancias y/o para hacer posible una mayor capacidad de ajuste por parte de las empresas. En cualquier caso, el papel del inspector debería orientarse a proponer las mejores soluciones con base en la experiencia sin dejarse en sus manos la facultad de adaptar la legislación al caso concreto, menos

aun cuando no existen mecanismos para evitar un ejercicio arbitrario de esta opción.

La consideración del contexto en el que las normas deben ser cumplidas y donde la IT debe desempeñar su función a la luz de cuatro grupos de países clasificados según su régimen de empleo y niveles de protección, junto a otros indicadores, nos permitió mostrar la heterogeneidad que caracteriza a la región pero también que, independientemente de las diferencias, en todos los casos sigue siendo necesario reforzar las estrategias para enfrentar las presiones en contra de la calidad de los empleos que ha traído la crisis económica mundial. Es claro que el aumento de los recursos, el otorgamiento de un estatus profesional y certidumbre a los inspectores o el mayor peso asignado a la prevención —medidas generalizadas en los últimos años y por supuesto necesarias— no serán suficientes para mejorar el desempeño de la IT si no están acompañadas de una clara voluntad política en el gobierno con respecto a la conveniencia de hacer cumplir las normas. Si bien la IT suele determinar el peso que se asigna a las distintas estrategias y determina las prioridades, ello ocurre en el marco de la política laboral del gobierno, factor crucial por lo que se refiere a la decisión de reforzar el cumplimiento o tolerar una aplicación laxa.

La presencia de actores sociales fuertes es igualmente una condición para elevar los niveles de cumplimiento voluntario, especialmente si se comprende que en ningún país del mundo la IT tiene la cobertura necesaria para fiscalizar a la totalidad de las empresas. En el mismo sentido, la combinación de mecanismos públicos y privados de fiscalización —basados en la exigencia de responsabilidad social a las empresas y apoyados muchas veces por actores internacionales— es una opción conveniente para ampliar el alcance de esta tarea, especialmente cuando las empresas están organizadas a lo largo del mundo en redes que articulan cadenas de valor.

Los casos de Argentina y Brasil y, en menor medida, de Chile, contrastan con todos los demás considerados en este estudio porque los cambios en la IT estuvieron allí enmarcados en la redefinición de las prioridades de la política laboral y en un proceso de armonización institucional regional favorable a los intereses de los trabajadores. Esto explica los resultados positivos alcanzados en el Cono Sur a diferencia de lo ocurrido en los países centroamericanos, donde los esfuerzos de modernización de la IT se originaron en presiones externas, mientras se conservaba una política laboral favorable a los empleadores. Las experiencias de aquellos países confirman que la flexibilidad laboral no resultó ser el remedio para todos los males y que el crecimiento económico fue perfectamente compatible con la revitalización de la IT y la protección a los trabajadores. Brasil fue analizado con mayor detalle porque

se trata del sistema mejor organizado y con mayor cobertura, además de que logró soluciones perdurables para mejorar la calidad de los empleos en grupos especialmente vulnerables.

México, por el contrario, muestra escasos avances y debilidades estructurales, además de que la preocupación por recuperar la capacidad de sanción se debió aquí al enorme desprestigio de la IT generado por un grave accidente, después de una década en la que se optó por el cumplimiento voluntario y los mecanismos de autorregulación en el marco de una política laboral pro-empleadores. Sin embargo, habrá que ver si los avances logrados en los últimos años en el Cono Sur se consolidan para proteger la calidad de los empleos en el futuro inmediato y si los países con mayores rezagos aprenden de estas experiencias o si, a la inversa, el temor al desempleo genera nuevamente una gran tolerancia gubernamental a la evasión de las responsabilidades de los empleadores junto a mayores presiones para reformar a la baja las normas laborales de manera unilateral y sin tomar en cuenta las necesidades de los trabajadores.

Recibido: agosto, 2008

Revisado: marzo, 2009

Correspondencia: Morelos 119-Casa 10/Colonia Niño de Jesús/Tlalpan/C.P. 14080/México, D. F./tel.: 55 73 60 03/fax: 30 00 02 84/correo electrónico: bensusan@servidor.unam.mx

Bibliografía

- Anner, Mark (2008), "Meeting the Challenges of Industrial Restructuring: Labor Reform and Enforcement in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 2, pp. 33-65.
- Becker, Gary (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *The Journal of Political Economy*, vol. 76, núm. 2, pp. 169-217.
- Bensusán, Graciela (2008), *Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano*, México, CEPAL.
- (2007), *Normas, hechos y percepciones: la situación laboral en la industria del vestido en México*, Proyecto financiado por la Fundación Levi Strauss en colaboración con la UAM-X, México.
- (coord.) (2006a), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Editorial Porrúa.
- (2006b), "Diseño legal y desempeño real: México", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Editorial Porrúa, pp. 313-409.

- (2004), “Regulación laboral y convergencia sindical”, en Sydney Weintraub (ed.), *NAFTA'S Impact on North America. The first decade*, Washington, D.C., Centre of Strategic International Studies, pp. 123-155.
- (1994), “La agenda laboral del TLCAN: entre ‘candados’ y ‘dientes’”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, núm. 4, FLACSO, México, enero-junio, pp. 109-141.
- Bergman, Marcelo (2002), *Compliance with norms: The case of tax compliance in Latin America, México*, México, CIDE.
- Bergman, Marcelo y Armando Nevárez (2005), “¿Evadir o pagar impuestos? Una aproximación a los mecanismos sociales del cumplimiento”, *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 1, enero-junio, pp. 9-40.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004), *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, Washington, D.C., BID.
- BM (Banco Mundial) (2008), *Doing Business in 2008: Comparando la regulación en 181 economías*, Washington, D.C.
- (2004), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Washington, D.C.
- Cardoso, Adalberto y Telma Lage (2006), “Diseño legal y desempeño real: Brasil”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Editorial Porrúa, pp. 167-240.
- CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- (2005), *Panorama Social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- CEREAL (2007), *Informe Minero. A cien años de Cananea. El protagonismo minero bajo el acoso del estado mexicano*, México, Centro de Reflexión y Acción Laboral. (Texto completo en <http://www.serapaz.org.mx/paginas/pasta-cereal.pdf>.)
- Cook, Maria Lorena (2007), *The Politics of Labor Reform in Latin America, Between Flexibility and Rights*, University Park (Pennsylvania), The Pennsylvania State University Press.
- De Baets, Philippe (2003), “The Labour Inspection of Belgium, the United Kingdom and Sweden in a Comparative Perspective”, *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 31, pp. 35-53.
- Ermida, Óscar (2006), *La nueva legislación laboral uruguaya*, documento inédito.
- Espinal Betanzo, José Antonio (2008), *Armonización de estándares laborales y comercio internacional. Implicaciones de la alternancia política en los países del Mercosur 1991-2007*, FLACSO-México, tesis de maestría.
- Fairman, Robyn y Charlotte Yapp (2005), “Enforced Self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance within Small Businesses: The impact of Enforcement”, *Law & Policy*, vol. 27, núm. 4, octubre, pp. 491-519.
- Figueroa, Rodrigo (2008), “Regulación de la subcontratación y el suministro de trabajadores en Chile. Alcances y perspectivas para la construcción de las relaciones laborales”, *Revista Veredas*, año 9, núm. 16, primer semestre de 2008, pp. 129-152.
- (2006), “Diseño legal y desempeño real: Chile”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Editorial Porrúa, pp. 241-312.

- Godínez Vargas, Alexander (2008), "La Inspección de Trabajo en Costa Rica: un balance de su gestión", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, enero-junio, pp. 3-27.
- Goldín, Adrián (2007), *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina*, Ginebra, IEL/OIT.
- Gray, Wayne B. y Ronald J. Shadbegian (2005), "When and Why Do Plants Comply? Paper Mills in the 1980s", *Law & Policy*, vol. 27, núm. 2, abril, pp. 238-261.
- Gunningham, Neil A., Dorothy Thornton y Robert Kagan (2005), "Motivating Management: Corporate Compliance in Environmental Protection", *Law & Policy*, vol. 27, núm. 2, abril, pp. 289-316.
- Hawkins, Keith (2002), *Law as Last Resort: Prosecution Decision-Making in a Regulating Agency*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press.
- (1984), *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*, Oxford, The Clarendon Press.
- Huber, Evelyne; Thomas Mustillo y John D. Stephens (2008), "Politics and Social Spending in Latin America", *Journal of Politics*, vol. 70, núm. 2, pp. 420-436.
- Hutter, B. M. (1988), *The Reasonable Arm of the Law? The Law Enforcement Procedures of Environmental Health Officers*, Oxford, Oxford University Press.
- IMSS (2008), *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2007-2008*, México, IMSS.
- Kagan, Robert A. y John T. Scholtz (1984), "The 'Criminology of the Corporation' and Regulatory Enforcement Strategies", en Keith Hawkins y John M. Thomas (eds.), *Enforcing regulation*, Boston, Kluwer-Nijhoff Publishing, pp. 67-96.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2008), *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, Washington, D.C., World Bank Policy Research Working Paper No. 4654. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1148386>
- Latinobarómetro (2005), *Informe 2005*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- Lempert, Richard (1992), "Discretion in a Behavioral Perspective: The Case of a Public Housing Eviction Board", en Keith Hawkins (ed.), *The Uses of Discretion*, Londres y Nueva York, Oxford University Press, pp. 185-230.
- Marín Boscán, Francisco (2008), "Aspectos de la inspección del trabajo en Venezuela", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, enero-junio, pp. 49-64.
- Marshall, Adriana (2007), *Explaining Non-Compliance with Labour Legislation in Latin America: A Cross-Country Analysis*, Ginebra, IIEL-OIT.
- Mendeloff, John y Wayne Gray (2005), "Inside the Black Box: How do OSHA Inspections Lead to Reductions in Workplace Injuries?", *Law & Policy*, vol. 27, núm. 2, abril, pp. 220-237.
- Molina, Carlos Ernesto (2008), "La inspección de trabajo en Colombia", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, enero-junio, pp. 65-92.
- Mújica, Javier (2007), "Inspecciones de Trabajo", *Actualidad Económica del Perú*, 2 de septiembre de 2007.

- Novick, Marta, Carlos Tomada, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (2007), *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Serie de Investigación 114, Ginebra, IIEL-OIT.
- OIT (2008), *Programa "Better Safety and Health for Supplier"*, http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/li_suppliers/about/process_mexico.htm
- (2006a), *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, OIT.
- (2006b), "Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas", presentado para ser discutido por la Mesa de la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) en su 297ª Reunión, Ginebra, Consejo de Administración, noviembre.
- (2002), *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión, Ginebra, OIT.
- (1999), *Trabajo Decente: memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª Reunión, 1999, Ginebra, OIT.
- Ortega Castillo, Bertha Xiomara (2008), "La inspección de trabajo en Nicaragua: sus próximos retos", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, enero-junio, pp. 93-112.
- Perry, Guillermo, William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi (2007), *Informalidad: escape y exclusión*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Resumen ejecutivo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Piore, Michael y Andrew Schrank (2008), "Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 1, pp. 1-25.
- (2007), *Norms, Regulations, and Labour Standards in Central America*, México, CEPAL.
- Pires, Roberto (2008), "Cómo hacer realidad la ley. Métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núms. 2-3, pp. 223-256.
- Romero Gudiño, Alejandro (2008), "Inspección Federal del Trabajo en México", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, enero-junio, pp. 113-143.
- Senén, Cecilia y Héctor Palomino (2006), "Diseño legal y desempeño real: Argentina", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Porrúa.
- SET/RD (2007), *Informe de acciones realizadas en relación al cumplimiento de los compromisos asumidos en el Libro Blanco por la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) de la República Dominicana*, junio.
- Slapper, G. y S. Tombs (1999), *Corporate Crime*, Harlow, Longman.
- Thornton, Dorothy, Neil Gunningham y Robert Kagan (2005), "General Deterrence and Corporate Environmental Behavior", *Law & Policy*, vol. 27, núm. 2, abril, pp. 262-288.
- Tokman, Victor E. (2008), *Flexibilidad con informalidad: opciones y restricciones*, versión preliminar.
- Topet, Pablo Arnaldo (2008), "La inspección del trabajo en la República Argentina:

- un informe general y algunas reflexiones particulares”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, enero-junio, pp. 165-186.
- USAID (2006), *Plan estratégico para el sistema de inspecciones del ministerio del trabajo y promoción del empleo Lima-Perú*, United States Agency for International Development, junio.
- US-DOL (2009), *Progress in Implementing Capacity-Building Provisions under the Labor Chapter of the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement*, prepared by The US Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, enero.
- Vega Ruiz, María Luz (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, Lima, OIT.
- (2004), *La libertad sindical y la negociación colectiva*, Lima, OIT.
- Von Richthofen, Wolfgang (2003), *La inspección de trabajo. Guía de la profesión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Weil, David (2008), “Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 4, pp. 389-419.
- (2005), “Public Enforcement/Private Monitoring: Evaluating a New Approach to Regulating the Minimum Wage”, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 58, núm. 2, enero, pp. 238-257.
- Weller, Jürgen (1998), “Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina”, en *Serie Reformas Económicas* 10, Chile, CEPAL.
- Weller, Jürgen y Michael Van Gelderen (2006), “Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Editorial Porrúa, pp. 45-94.
- Zárate, Bárbara (2008), *Atrápame si puedes. ¿Por qué las empresas evaden la seguridad social en México?*, tesis de maestría, FLACSO-México.

Documentos legales

- Código del Trabajo de Chile*, publicado el 31 de julio de 2002, Chile.
- Código Sustantivo del Trabajo*, modificado por la Ley 1210 de 2008, publicada en el Diario Oficial No. 47.050 de 14 de julio de 2008, Colombia.
- Código de Trabajo de la República Dominicana*, Ley 16-92, del 29 de mayo de 1992, República Dominicana.
- Consolidación de las Leyes del Trabajo*, Decreto de Ley 5.452, del 1° de mayo de 1943, Brasil.
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela el 3 de enero de 2007*, Venezuela.
- Informe de labores del Ministro del Trabajo y Previsión Social durante el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2006 y el 31 de mayo de 2007*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, El Salvador.

Ley General de Inspección y Defensa del Trabajador, Decreto No. 910 aprobado el 16 de marzo de 2001, Perú.

Ley Orgánica del Trabajo de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial No. 5.152 de 19 de junio de 1997, Venezuela.

Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, reformada por el artículo 1° de Ley No. 3095 de 18 de febrero de 1963, Costa Rica.

Ley 25.250, publicada en el Boletín Oficial el 2 de junio de 2000, Argentina.

Reglamento de la Inspección del Trabajo, Decreto No. 92-2004, Aprobado el 17 de Agosto del 2004 y publicado en la Gaceta No. 169 del 30 de Agosto del 2000, Nicaragua.

Reglamento General para la Inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 6 de julio de 1998, México.

Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, Decreto No. 5,078, Aprobado el 22 de diciembre de 2006 y publicado en la Gaceta Oficial, Venezuela.