

# LA FISCALIZACIÓN LABORAL MÁS ALLÁ DE LA SANCIÓN

## Una revisión de los programas de inspección a nivel internacional

---

JOSÉ MANUEL ANGULO JUGO

---

### I. INTRODUCCIÓN

---

Los repentinos y radicales cambios en el mercado de trabajo, unidos a la crisis financiera y económica mundial, han llevado a las empresas a replantear los modelos clásicos de organización empresarial. Si bien, este fenómeno puede ser uno de los rasgos característicos más importantes del anterior siglo<sup>(1)</sup>, que nos ha embistió por sorpresa a todo. Estas nuevas y *sui generis* formas en que las relaciones laborales, la organización de empresas y la forma en que los negocios se realizan, han llevado a que las propias empresas asuman distintas funciones y especialidades para no verse llevada por la marea, al igual que los trabajadores y el propio Estado.

En ese sentido, debemos recordar que el Estado tiene la obligación de velar por los derechos de los trabajadores y el de las empresas, para que las relaciones laborales se lleven de manera ordenada, sin caer en abusos de ninguna de ambas partes. Es a raíz de esta obligación, que el Estado se suscribe a tratados internacionales que versan sobre temas laborales y, adicionalmente, promulga normas

---

(1) Recordemos de los cambios de los modelos productivos y organizacionales fordistas, tayloristas y toyotista.

legales que forman parte de un ordenamiento laboral especial, que trata de proteger los casos generales y particulares.

El propio Estado, además de crear instrumentos legales, está obligado a promover y fiscalizar el correcto uso de sus normas. Es importante recordar la evolución histórica de esta obligación y cuál es el papel del Estado.

En 1802, el Parlamento británico promulgó la “Ley para preservar la moralidad de los aprendices”<sup>(2)</sup>, lo que no era otra cosa que una de las primeras normas sobre seguridad y salud en el trabajo para niños trabajadores. En este caso, para velar esta situación, el Estado creó unos comités voluntarios formados por personas notables de cada localidad; sin embargo, su aplicación no resultó efectiva por lo que el 29 de agosto de 1833, se promulga la ley conocida como *Althorp Act*, con el cual se crea los cuatro primeros puestos de “inspectores de fábrica”, quienes tenían las siguientes atribuciones: a) La libre entrada en las empresas; b) la libre investigación de los trabajadores y empleadores; y c) la capacidad de dirimir conflictos y juzgar las infracciones que debían imponerse<sup>(3)</sup>.

En 1844, los inspectores se convirtieron en funcionarios públicos y con el paso de los años este sistema fue reproducido por toda Europa. Por ejemplo, en 1887, se establece un cuerpo de inspectores auxiliares de origen obrero que, luego, en 1920 fue reemplazado por un sistema, esencialmente, consultivo y de limitadas funciones, centradas en la investigación y en la exigencia del cumplimiento de la legislación, tanto en el medio fabril como en otras industrias (minería, explosivos o productos químicos)<sup>(4)</sup>.

Mientras tanto, en 1853, en Prusia, se estableció, como primera acción inspectora, una inspección de trabajo facultativa que quedaba a cargo de una comisión mixta de policía e inspectores escolares, para luego, en 1853, ser modificado a una inspección obligatoria, pero solo referida a los menores, y que ya en 1869 se extiende, por orden de Van Bismark, a todas las otras actividades laborales, generalizando la función inspectora obligatoria. Por último, en 1887, se crea un cuerpo de inspectores en todos los Estados alemanes formado por funcionarios especiales y encargados exclusivamente de esta función con apoyo de las autoridades policiales<sup>(5)</sup>.

---

(2) En: <<http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/owens.pdf>>.

(3) VEGA RUIZ, María Luz. “La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempo de crisis”. En: *Documento de Trabajo*. N° 3, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, octubre de 2009, p. 3.

(4) Ídem.

(5) Ídem.

Por otro lado, en Francia, en 1841, se promulgó la ley de protección de menores, sin embargo, años siguientes se pudo corroborar el fracaso de la misma, dejando en evidencia que las normas sin medios que garanticen su aplicación son inconsistentes y no producen una conciencia de obligatoriedad; por ello, debido a la ley sobre el trabajo de niñas y niños menores en la industria del 19 de mayo de 1874<sup>(6)</sup>, se constituyó el primer cuerpo de quince inspectores encargados de la vigilancia de las obligaciones de la presente ley en noviembre de 1892<sup>(7)</sup>.

Para 1889, siete países europeos, Reino Unido, Dinamarca, Francia, Suiza, Alemania, Rusia y Austria, ya habían creado órganos de inspección encargados de controlar la aplicación de las normas laborales. Luego, a partir de 1900, se sucede la creación de las diferentes inspecciones nacionales, en los Países Bajos (Holanda) en 1909, Bélgica y Luxemburgo en 1902, España en 1906 e Italia en 1912<sup>(8)</sup>.

En 1910, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) publicó el primer informe comparado sobre estas experiencias fueron creciendo por toda Europa y también fuera de ella, tanto que en 1910, la Oficina Internacional del Trabajo publicó el informe sobre “la aplicación de las leyes obreras en Europa” que señalaba que veintidós Estados europeos ya se contaban o se encontraban desarrollando un sistema de inspección de trabajo unitaria e independiente y de alta competencia técnica<sup>(9)</sup>.

Para el año 1919, año de la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se impulsó la iniciativa de establecer un tratado internacional sobre este punto exacto y que luego se convirtiera en la Parte XIII del Tratado de Versalles, luego Constitución de la OIT<sup>(10)</sup>.

“Cada Estado deberá organizar un servicio de inspección (...) con el objeto de garantizar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección a los trabajadores”.

Posteriormente, se dieron la Recomendación OIT N° 20 y los Convenios OIT N° 81 y 129 (1947 y 1969 respectivamente), los cuales establecieron una base sobre la forma y estructura que debería tener los sistemas de inspección laboral en cada Estado parte.

---

(6) En: <<http://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/2050/%5B2%5D%20Escobar%20Herrero%20F%20B.pdf?sequence=6>>.

(7) Loc. cit. VEGA RUIZ, María Luz. *La inspección de trabajo en Europa*.

(8) Ídem.

(9) En: <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5232/ggg1de1.pdf?sequence=1>>.

(10) En: <<http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/century/>>.

## II. EL OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN LABORAL

---

Como lo señalábamos al inicio de este escrito, la fiscalización o inspección nació para velar los derechos de los trabajadores, no necesariamente para multar o imponer esa clase de medidas coercitivas. La propia OIT ha establecido un amplio abanico de planes de sanciones disponible, que pueden incluir advertencias verbales y escritas, órdenes de carácter administrativo, multas impuestas por la administración o una mayor carga regulatoria, incluso llegar hasta la interposición de acciones judiciales como último recurso.

“La inspección de trabajo es una parte fundamental de una administración laboral con funciones de tutela y control y por tanto es una actividad administrativa sometida a los principios y procedimientos propios del ordenamiento administrativo, al menos en lo relativo a la potestad sancionadora. No cabe hoy hablar de buena gobernanza sin contar con una inspección eficaz y capaz de afrontar los retos de un mercado de trabajo cambiante y con dificultades crecientes”<sup>(11)</sup>.

Es importante utilizar los distintos medios posibles para velar por el cumplimiento no solo para conseguir que la ley se cumpla cuando otras medidas no han tenido efecto, sino también para garantizar que los obligados actúen de acuerdo a la ley y que ellos mismos se den cuenta de sus propios incumplimientos y los subsanen.

“La información, el asesoramiento y la educación a empleadores y trabajadores contribuyen a garantizar la aplicación de las disposiciones legales tanto como las medidas coercitivas. Los inspectores no se limitan a realizar supervisiones retrospectivas para garantizar que todo está en orden. Pueden, por ejemplo, asesorar acerca de las medidas a tomar para garantizar la seguridad, para cumplir con los requisitos legales en relación con el pago de salarios, para indicar dónde y cómo pueden realizarse los exámenes médicos, para demostrar la importancia de limitar las horas de trabajo o para analizar problemas, reales o potenciales, con el empleador. Se puede suministrar información a través de distintos medios, como proporcionar asesoramiento e información durante las visitas de inspección, a

---

(11) Casale, Giuseppe en VEGA RUIZ, María Luz. “La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempo de crisis”. *Documento de Trabajo*. N° 3, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, octubre de 2009, p. V.

partir de solicitudes verbales o escritas o con campañas educativas (cursos, conferencias, emisiones de radio y televisión, carteles, panfletos, videos, etc.). En muchos países, el suministro de información y asesoramiento está institucionalizado, especialmente cuando se trata de seguridad y salud en el trabajo y cuando se ha adoptado una nueva disposición legal. Las inspecciones del trabajo están haciendo cada vez más uso de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información para proporcionar información técnica y asesoramiento en relación al contenido de la legislación laboral y a los medios más efectivos de cumplir con ella<sup>(12)</sup>.

Es así que debemos de entender que la naturaleza de la inspección, más que una mera coerción es la educación, la función de proporcionar información y el asesoramiento que pueda ejercer una influencia más allá del caso concreto, es una sola palabra la prevención.

Sin embargo, hay personas que consideran que una supervisión sin amenaza de sanción solo debilitaría la credibilidad de la inspección, ¿para qué molestarme si no me van a castigar? ¿Para qué estar en regla si no importa? O a la inversa, y a veces se plantea, ¿no es mejor ser informal?

El deber de los Estados ante sus normas sociolaborales es la de buscar que sus leyes se cumplan, sin excepción algunas y no solo castigar el incumplimiento. Son dos objetivos distintos, uno considerado como el deber de sancionar el incumplimiento y el otro, como el deber de prevención de los incumplimientos por parte de los actores sociales.

Es cierto que, si la inspección de trabajo tuviera solo una función de asesoramiento perdería su autoridad. Una inspección o fiscalización sin asesoramiento resultaría demasiado legalista y sería percibida con una gran reticencia por los sujetos fiscalizados. Las sanciones no son un fin en sí mismas, es más importante conseguir la cooperación del empleador e incentivos que conlleven una actitud positiva hacia las obligaciones exigidas por ley<sup>(13)</sup>.

“Inspección y asesoramiento deberán ir, mano a mano, para:

- Incentivar a los empleadores a adherirse a los objetivos de la ley, y adoptar una actitud más positiva ante la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo.

---

(12) OIT. *¿Cómo funciona la inspección del trabajo? Guía para empleadores*. Ginebra, 2011.

(13) *Ibidem*, p. 18.

- Alentar la puesta en común de información y el intercambio de buenas prácticas entre empresas.
- Estimular el diálogo entre empleadores y trabajadores; y
- Proporcionar a los trabajadores un mejor conocimiento de sus derechos (concienciación)<sup>7(14)</sup>.

En ese sentido, se puede concluir que la fiscalización laboral que solo se dedique a multar o sancionar deber ser considerado como un instrumento errado en el objeto del cual fuera creado, junto con su concepción evolucionada a través del tiempo y refrendado en los instrumentos internacionales de trabajo.

Si bien las multas son un mecanismo, estas no llegarán a causar ningún impacto frente a los problemas sociolaborales sin una educación de prevención correcta, objetiva y dirigida. A modo de ejemplo, y solo para colocar un símil, castigar a un niño por un hecho que realizó pero no supo que estaba mal, solo ocasionará que el niño tal vez no realice ese acto pero sí otros que desemboquen en el mismo fin. De esta manera, es correcto preguntarnos si ¿son solo las multas un mecanismo eficaz para que los actores laborales entiendan los problemas sociales y corrijan su actuar? Nosotros creemos que no.

### III. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LAS FORMAS DE PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN

---

El Informe III (Parte 1B) de la Conferencia Internacional del Trabajo 95<sup>a</sup> estudio general relativo a las herramientas reguladoras sobre la inspección del trabajo<sup>(15)</sup> señaló que para que las intervenciones de los inspectores del trabajo sean eficaces es esencial que los empleadores sean plenamente conscientes de la necesidad de conocer sus derechos y obligaciones respectivos y velar por su observancia.

---

(14) Ídem.

(15) Informe III (Parte 1B) de la Conferencia Internacional del Trabajo 95<sup>a</sup> reunión del año 2006, un estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133) Ginebra, 2006.

“El artículo 3, párrafo 1, b), del Convenio núm. 81 y el artículo 6, párrafo 1, b), del Convenio núm. 129, equiparan en importancia la función de control con la de informar y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más eficaz de cumplir las disposiciones legales pertinentes. Estas dos funciones son indisolubles y representan los dos aspectos esenciales de la inspección del trabajo. En el párrafo 14 de la Recomendación núm. 133 se sugiere a los Miembros que inicien o promuevan una campaña educativa continua destinada a informar a las partes interesadas, por todos los medios adecuados, sobre las disposiciones legales pertinentes y la necesidad de aplicarlas estrictamente, y también sobre los peligros para la salud o la vida de las personas que trabajen en empresas agrícolas y de los medios más apropiados para evitarlos (párrafo 1)”<sup>(16)</sup>.

De manera global se entiende que el concepto de fiscalización laboral no implica solo la imposición de multas, es por ello que varios gobiernos han creado programas de fomento los cuales han llevado a muy buenos resultados, por lo cual es correcto afirmar que es una corriente actual pensar en educación y prevención antes que en sanciones, esto va de la mano con programas de formalización laboral, como el Forlac –Programa Regional para la Formalización de la Informalidad– que promueve la propia OIT en toda América Latina y tiene como base la sensibilización de la formalidad dentro del marco del trabajo decente antes que una mera actuación sancionadora de parte de los Estados.

Los programas de enseñanza y prevención son una tendencia mundial y van creciendo cada vez más rápido. Solo para dar unos ejemplos, desde finales de la década de los ochentas en China, específicamente en la Región Administrativa Especial de Macao, se estableció, en el párrafo N° 4 del Decreto Ley N° 60/89/M, promulgado el 18 de septiembre de 1989, una nueva estructura de organización y marco del personal directivo de los servicios del trabajo y el empleo, los cuales fueron orientados a la enseñanza y capacitación de este personal para que haya un mayor respeto por las normas sociolaborales que ellos mismos podían realizar.

En la República Dominicana, bajo lo establecido en el artículo N° 3, párrafo N° 1, de la resolución del Secretario del Estado de Trabajo N° 42/94, emitida el 28 de octubre del año 1994, se han creado unos programas especiales de

---

(16) *Ibidem*, p. 34.

información, un servicio especial de información que forma parte de la estructura central de inspección del trabajo.

Otra tendencia, es la posibilidad de crear indicadores sobre las incidencias o incumplimientos más frecuentes y su forma adecuada de respetarlos. La autoridad central de inspección del trabajo de Bulgaria indicó, en uno de sus informes anuales de actividad, que los usuarios cursaban un volumen considerable de solicitudes de información, y recomendó que se prestase una asistencia más dinámica a las pequeñas empresas mediante consultas y asesoramientos útiles con miras a la solución de sus problemas<sup>(17)</sup>.

Con el tiempo, Bulgaria ha utilizado estos indicadores para poder crear un programa que una a la dirección de inspecciones junto con otras organizaciones e instituciones especializadas con el fin de formar y capacitar inspectores de trabajo en un abanico de disciplinas más amplias. Esta propuesta, llamada “Un inspector: una empresa”, ha tenido resultados positivos ya que, tanto los empleadores como los trabajadores, han tenido disponible el acceso, por parte gubernamental, a asesoramiento profesionales que van más allá de temas laborales, lamentablemente las realidades políticas y económicas de estos países han logrado desacelerar este proyecto, pero es una tendencia que, de acuerdo a los instrumentos de trabajo de la OIT, más países adoptarán en un futuro inmediato<sup>(18)</sup>.

En la misma línea de este programa, el Ministerio de Trabajo de Vietnam, *The Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs* (MOLISA)<sup>(19)</sup>, realiza una labor parecida a la experiencia búlgara, en donde los inspectores son los responsables de una revisión de todas las condiciones generales de trabajo, la regulación de seguridad y salud en el trabajo, los pagos de seguridad social y la investigación de los accidentes ocupacionales. Adicionalmente, los inspectores no solo hacen cumplir la ley, realizan campañas o asesoría técnica individual a trabajadores y empleadores, llaman la atención de las autoridades competentes (en otros casos no laborales) para que realicen las investigaciones correspondientes cuando no exista una protección legal preestablecida. En algunos casos, funcionan como intermediarios y proponen acuerdos conciliatorios en negociaciones individuales y colectivas, a manera sindical.

En Irlanda, se ha planteado el “Plan del buen vecino”, en donde la empresa más desarrollada debe ayudar auditando a las pequeñas empresas en temas

---

(17) Ídem.

(18) Loc. Cit. OIT. *¿Cómo funciona la inspección del trabajo?*, p. 24.

(19) En: <<http://english.molisa.gov.vn/>>.



laborales, en específico se busca que promover una mayor concienciación acerca de las cuestiones de seguridad y salud en el centro de trabajo. En Japón se viene dando un programa parecido, sin embargo, en esta experiencia, si la empresa pequeña se rehúsa o rechaza la ayuda de los profesionales expertos de las grandes empresas, estas se harán acreedores a una fiscalización laboral inmediata y exhaustiva. Adicionalmente, en algunas provincias de Canadá también se experimenta con dicha estrategia, pero al igual que Irlanda, se basan en la voluntariedad, aunque desarrollan planes de patrocinio o vinculaciones comerciales y mercantiles entre grandes y pequeñas empresas<sup>(20)</sup>.

En Francia se elabora un informe anual por la dirección de inspecciones, por el que se crea un medio de comunicación que brinda explicaciones y precisiones sobre el contenido y el alcance de las nuevas legislaciones de ámbito general, así como sobre los medios eficaces de aplicarlas. También se presentan en ese informe las medidas adoptadas por la Inspección del Trabajo individualmente o en conjunto con otras instituciones<sup>(21)</sup>.

Esta experiencia, la francesa, toma un giro adicional en el país nórdico de Dinamarca, ya que la Autoridad Danesa de Ambiente Laboral<sup>(22)</sup> (DWEA)<sup>(23)(24)</sup> ayuda a las gerencias de las empresas en el desarrollo de buenas prácticas laborales buscando alcanzar lograr la igualdad y trabajo decente con unas listas de verificación (checklist o The Danish SLIC Evaluation Questionnaire) para evaluar los riesgos laborales en más de los 60 sectores o establecimientos que son más comunes en dicho país. Estas listas tienen como objetivo ayudar a las pequeñas empresas a realizar la obligatoria evaluación de riesgos, ayudando a identificar los principales problemas y riesgos en su centro de trabajo, bajo simples listas con preguntas (cuestionarios) para responder “sí” o “no”, en donde responder afirmativamente supone un problema que la empresa debe resolver mediante un plan de trabajo. Esta actividad se realiza en esfuerzos conjuntos con otras autoridades como la autoridad danesa de seguridad tecnológica en temas de seguridad eléctrica, la autoridad danesa para la construcción, la autoridad danesa sobre energía, entre otras, para prevenir riesgos graves como incendios, problemas eléctricos y el uso de materiales que emitan radiación, entre otros<sup>(25)</sup>.

---

(20) OIT. *Inspección del trabajo: Lo que es y lo que hace. Guía para los empleadores*. Ginebra, p. 35

(21) Loc. Cit. Informe III (Parte 1B) de la Conferencia Internacional del Trabajo 95ª, p. 32.

(22) Danish Working Environment Authority.

(23) En: <<http://engelsk.arbejdstilsynet.dk/>>.

(24) En: <<http://uk.bm.dk/>>.

(25) Senior Labour Inspectors Committee 2008. “Report on the Evaluation of the Danish Working environment Authority” in 2008.

Adicionalmente, la DWEA es responsable para brindar información y capacitaciones en temas sociolaborales a empresas, consejos sectorales de trabajo, sindicatos de trabajadores y empleadores y cualquier persona del Sector Privado interesada. Por último, se estableció un programa de “caritas felices” (*the smiley scheme*) como forma de señalar el resultado de una evaluación a un centro de trabajo posterior a una inspección laboral. El tipo de carita feliz indica la gradualidad de los resultados encontrados. Estas caritas serán publicadas en la página web de la DWEA y visible para todo el público en general<sup>(26)</sup>.

Por otro lado, en Polonia se ha llevado a cabo una campaña de seguridad en el sector de la construcción, en colaboración con varios interlocutores sociales, como la Unión de Empleadores de la Construcción, la Asociación Polaca de Contratistas de Techumbres, la Confederación de Trabajadores de la Construcción y la Propiedad Inmobiliaria, y el Sindicato Independiente y Autónomo “Solidarnosc”<sup>(27)</sup>; dedicada especialmente a los riesgos inherentes a las obras de demolición, así como a las actividades de transporte, haciendo hincapié en las pequeñas empresas y en la definición de los riesgos para la prevención de esos riesgos, su eliminación, o ambos objetivos a la vez. Los servicios de inspección del trabajo impartieron 700 cursos de formación en todo el país, inclusive en 2004 se inició una campaña, destinada con carácter específico a los trabajadores rurales, sobre el tema de la “Salud y seguridad en la agricultura: explotaciones agrícolas sin riesgos”, que incluía la distribución de documentos, la organización de los cursos y conferencias, así como un concurso para agricultores sobre las normas básicas de la salud y seguridad en el trabajo<sup>(28)</sup>.

Otros países fomentan las buenas prácticas laborales, en Ucrania se instituyó en el 2002 un concurso para la elección del Empleador del Año, y en Indonesia, donde con motivo de la celebración del mes de la salud y la seguridad en el trabajo, el Consejo Nacional de Salud y Seguridad otorgó premios a las empresas en las que no se había registrado accidente alguno y que se habían dotado de un sistema de gestión eficaz de la salud y seguridad en el trabajo<sup>(29)</sup>.

Por otro lado, y siguiendo las nuevas tecnologías, varios países tratan de modernizar sus programas de fiscalización laboral, una de las prácticas que se hace cada vez más frecuente, como en países como Fiji, Francia, Polonia, Rumania,

---

(26) En: <[http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS\\_156045/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156045/lang--en/index.htm)>.

(27) En: <<http://www.solidarnosc.org.pl/en/>>.

(28) *Ibidem*, p. 33.

(29) En: <<http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.d22be8b09ba968aec843d152060961ca/?vgnnexto id=62f5a126a4a85110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&vgnnextchannel=25d44a7f8a651110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&nodoSel=c3e7ee1b8e912310VgnVCM1000008130110a>>.

Reino Unido, Ucrania y Vietnam, es el aprovechamiento de las posibilidades que ofrece Internet para que la inspección del trabajo pueda difundir información y asesoramiento técnico, y sobre los medios más eficaces de cumplirla. Otro ejemplo es el Gobierno de Colombia, la Dirección de Inspección del Trabajo, dependencia del Ministerio de la Protección social, ha organizado videoconferencias y jornadas dedicadas a la asistencia jurídica.

En programas más avanzados y elaborados, se puede resaltar los realizados en países como España, que el día 25 de julio del año 2007, la inspección del trabajo en España tomó un giro favorable al crear un grupo de trabajo específico para el desarrollo e implantación del denominado Plan PreVea. Este programa tiene como objeto la reducción de accidentes en empresas de alta siniestralidad laboral que quieran mejorar sus condiciones de trabajo reduciendo sus accidentes tanto en número como en gravedad<sup>(30)</sup>.

El objetivo de dicho programa es conseguir el compromiso y la colaboración voluntaria de estas empresas en la reducción de sus accidentes, de forma que contribuyan significativamente a la consecución del objetivo nacional de reducción de los niveles de siniestralidad. El PreVea es liderado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas, colaborando en su aplicación los organismos técnicos del Estado español, a través del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y la Secretaría Española de la Seguridad Social, a través de los equipos técnicos de las Mutuas<sup>(31)</sup>.

Cabe resaltar que este programa se ha apoyado en las experiencias aplicadas en otros países como en los Estados Unidos, los programas voluntarios en Dinamarca, entre otros.

En 2009 el Grupo de Trabajo PreVea elaboró criterios para la aplicación del programa y en el diseño y desarrollo de actividades de difusión. En febrero de 2010, se organizó una jornada técnica dirigida a los responsables de las Comunidades Autónomas encargados de gestionar el Plan Prevea, con el objetivo de establecer criterios comunes de ejecución e implantación. Desde entonces, se ha trabajado en el impulso y seguimiento del programa, con un papel muy activo por parte de las Comunidades Autónomas y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>(32)</sup>.

---

(30) Ídem.

(31) Plan Prevea: Documento aprobado por el Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, celebrado el día 15 de octubre de 2008. En: <<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Comision/GruposTrabajo/ficheros/PREVEA.pdf>>.

(32) En: <<http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.d22be8b09ba968aec843d152060961ca/?vgnnexto id=62f5a126a4a85110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&vgnnextchannel=25d44a7f8a651110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&nodoSel=c3e7ee1b8e912310VgnVCM1000008130110a>>.

El método de trabajo de este programa se basa en el compromiso de las empresas en tomar medidas efectivas, proactivas y preventivas para mejorar las condiciones de trabajo. Este compromiso, va de la mano, con la exclusión de sanciones laborales y al seguimiento de un plan de trabajo y la consecución de un conjunto de objetivos, al cual se llega a través de un análisis de los accidentes de trabajos y sus causas. Para poder participar en este programa, es obligatorio el apoyo de sus trabajadores o sus representantes.

Es así que el programa contiene dos subprogramas paralelos: un subprograma de modificación de las condiciones de trabajo, que analiza el origen de los accidentes en la empresa participante, y otro subprograma de implantación de un sistema de prevención en la empresa que desarrolle en el futuro una actividad preventiva eficaz, de manera que los logros conseguidos se mantengan e incrementen en el tiempo.

Por último, la permanencia de cada empresa en el programa PreVea es de 24 meses, al finalizar debe haber conseguido el objetivo de reducción de accidentes.

“PreVea está diseñado para que aporte beneficios a todos los sectores de la sociedad que se ven afectados por la siniestralidad laboral o sus consecuencias: para las empresas, para las administraciones públicas, para los trabajadores, para el sistema de Seguridad Social y para los servicios de prevención:

Beneficios para la empresa adherente:

- Reducción de la siniestralidad laboral
- Enfoque de la actuación pública prioritariamente no punitivo, sino de asesoramiento e información
- Reconocimiento público
- Reconocimiento social
- Apoyo técnico
- Mejora de la fiabilidad de sus procesos
- Mejora del clima laboral y resultado económico
- Impulso a la integración de la prevención”.

Dejando de lado la experiencia española, quisiéramos tocar lo sucedido en Brasil, en donde la intervención de los inspectores del trabajo no solo han ayudado a las empresas a que sus prácticas sean conformes a la ley, sino que también han promovido soluciones legales y técnicas innovadoras que, en algunos casos, han mejorado la competitividad y productividad de las empresas.

Debido a las violaciones generalizadas de la legislación nacional (informalidad, condiciones de trabajo deficientes, alta siniestralidad laboral, etc.) los inspectores del trabajo en el área de Minas Gerais comenzaron a emitir cientos de multas y amenazas de demandas penales contra las empresas de fuegos artificiales. Sus políticas también incluían la confiscación de la propiedad de los granjeros (el grano y las semillas de la producción) con el objetivo de reformas agrarias. En paralelo, los inspectores de trabajo proporcionaban la asistencia técnica y legal que era decisiva en la promoción del cumplimiento de la ley. En el caso de la agricultura, se llevaban a cabo acuerdos de contratación alternativos para trabajadores temporeros, estos acuerdos eran menos costosos para los granjeros y llevaron a formalizar a 65000 trabajadores en 2001. En la industria de los fuegos artificiales, el cumplimiento con la normativa de seguridad y salud mejoró las condiciones de trabajo y redujo los accidentes laborales a uno al año (anteriormente se producían 6 al año).

Los inspectores también proporcionaron asistencia para mejorar el producto lo que resultó en una estrategia competitiva, viable en el mercado internacional. Además, con el apoyo de los inspectores del trabajo las empresas de fuegos artificiales crearon en 2006 un plan de certificación de calidad que requería las mismas normas de calidad para los productos importados y este ha sido el paso más importante dado para mejorar la capacidad de competir en los mercados globales sin reducir los estándares de la industria.

Por último, tenemos a Chile que ha creado el programa de autodiagnóstico de cumplimiento de la normativa laboral a través de su portal web<sup>(33)</sup>. Se accede a través del sitio web de la Dirección de Trabajo y permite un análisis anónimo de las faltas como prevención y señala el valor de las posibles multas. Cabe resaltar que la multa más alta (por infracción gravísima) es de 60 Unidades Tributarias Mensual equivalentes a un monto proporcional a S/.13,205.40.

---

(33) En: <<http://www.dt.gob.cl/tramites/1617/w3-propertyvalue-27840.html>>.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

---

Cambios importantes en temas de inspección laboral, nos demuestran que es más importante crear mecanismos de prevención antes de llegar a la sanción. Son programas como los siguientes: la de “Un inspector: una empresa” (Bulgaria y Vietnam) donde el gobierno brinda un asesoramiento profesional más allá de temas laborales; el programa “Informe anual” y de “checklist” (Francia y Dinamarca) que crean una herramienta para identificar los principales problemas y riesgos en el centro de trabajo a través de simples cuestionarios de “sí” o “no”; los concursos del empleador del año (Ucrania); el programa de capacitaciones del Reino Unido, incentivando la participación de las pymes y trabajadores autónomos con el beneficio de no ser inspeccionados laboralmente en los dos años siguientes; el programa “PreVea” de España, que busca conseguir el compromiso voluntario de las empresas para la reducción de accidentes tomando medidas preventivas, el seguimiento de un plan de trabajo y consecución de objetivos a cambio de la exclusión de sanciones laborales.

En esta última década, la visión empresarial ha variado y comprende la importancia de las condiciones laborales y la responsabilidad social. Las empresas han cambiado y buscan cooperación con el Estado para buscar una mayor asesoría técnica y promoción, con el fin de ser más competitivo nacional e internacionalmente. Las empresas no buscan desacatar las normas, a veces es mejor llegar a realizar programas de mayor ayuda con nuevos y activos planes de educación como los señalados anteriormente y que son vigentes a nivel mundial.

En el caso peruano, se ha venido dando algunas campañas de promoción y educación a través de seminarios (presenciales como virtuales), la propia norma que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) declara a este mismo como responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias. En ese sentido, esperamos con mucha esperanza a ver el desarrollo que tomará la Sunafil en los programas de prevención y educación.

#### V. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

---

- VEGA RUIZ, María Luz. “La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempo de crisis”. En:

*Documento de Trabajo*. N° 3. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Octubre. 2009.

- <<http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/owens.pdf>>.
- <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5232/ggg1de1.pdf?sequence=1>>.
- <<http://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/2050/%5B2%5D%20Escobar%20Herrreo%20F%20B.pdf?sequence=6>>.
- <<http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/century/>>.
- OIT. “¿Cómo funciona la inspección del trabajo? Guía para empleadores”. Ginebra, 2011.
- Informe III (Parte 1B) de la Conferencia Internacional del Trabajo 95ª reunión del año 2006, un estudio general relativo al Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la Inspección del Trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133) – Ginebra, Suiza. 2006.
- <<http://english.molisa.gov.vn/>>.
- <<http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.d22be8b09ba968aec843d152060961ca/?vgnextoid=62f5a126a4a85110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&vgnnextchannel=25d44a7f8a651110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&nodoSel=c3e7ee1b8e912310VgnVCM1000008130110a>>.
- OIT. “Inspección del trabajo: Lo que es y lo que hace. Guía para los empleadores”. Ginebra.
- <<http://engelsk.arbejdstilsynet.dk/>>.
- <<http://uk.bm.dk/>>.
- Senior Labour Inspectors Committee 2008. “REPORT on the Evaluation of the Danish Working environment Authority” 2009.

- <[http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS\\_156045/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156045/lang--en/index.htm)>.
- <<http://www.solidarnosc.org.pl/en/>>.
- <<http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.d22be8b09ba968aec843d152060961ca/?vgnextoid=62f5a126a4a85110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&vgnnextchannel=25d44a7f8a651110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&nodoSel=c3e7ee1b8e912310VgnVCM1000008130110a>>.
- Plan Prevea: Documento aprobado por el Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, celebrado el día 15 de octubre de 2008. En: <<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Comision/GruposTrabajo/ficheros/PREVEA.pdf>>.
- <<http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.d22be8b09ba968aec843d152060961ca/?vgnextoid=62f5a126a4a85110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&vgnnextchannel=25d44a7f8a651110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&nodoSel=c3e7ee1b8e912310VgnVCM1000008130110a>>.
- <<http://www.dt.gob.cl/tramites/1617/w3-propertyvalue-27840.html>>.