



5

## Cómo fortalecer las instituciones del trabajo

# Principales observaciones



Una regulación eficaz en materia de seguridad y salud debe abarcar todas las ramas de actividad económica y dar cobertura a todos los trabajadores, especificando claramente los derechos y obligaciones.



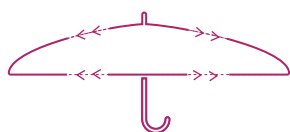
La igualdad de trato de los trabajadores con independencia de sus modalidades contractuales limita la discriminación basada en la situación profesional y apoya el trabajo decente y la competencia leal.



En los países con una elevada cobertura de la negociación colectiva, la diferencia salarial entre los empleados clave y los demás tiende a ser menor.



Velar por que los trabajadores perciban al menos el salario mínimo puede ser una herramienta eficaz para aumentar sus ingresos.



Extender la protección social a todos los trabajadores, incluido el acceso a la licencia remunerada por enfermedad, hará que los trabajadores y las economías sean más resilientes frente a futuras crisis y pandemias.

**V**alorar a los trabajadores clave significa asegurar que perciban una remuneración adecuada y que trabajen en condiciones propias del trabajo decente. Si bien el trabajo decente es un objetivo para todas las ocupaciones, reviste especial importancia para los trabajadores clave, que atienden necesidades y prestan servicios vitales en tiempos de crisis y de bonanza. El fortalecimiento de las instituciones del trabajo, junto con la inversión en sectores clave (véase el capítulo 6), es fundamental para construir un mundo del trabajo más resiliente.

El presente capítulo se basa en las normas de la OIT y en ejemplos de buenas prácticas extraídos de legislaciones y convenios colectivos, de ámbito regional o nacional, con el objeto de ofrecer orientaciones sobre cómo mejorar las condiciones de trabajo y la protección social de los trabajadores clave. Aunque muchas de las reglamentaciones y políticas recomendadas se aplican a todos los trabajadores, constituyen un avance necesario hacia la consecución del trabajo decente para los trabajadores clave, en vista de las relativas deficiencias del trabajo clave observadas en capítulos anteriores.

La existencia de instituciones del trabajo integrales y solventes garantiza que el trabajo no sea tratado como una mera mercancía. Las instituciones del trabajo comprenden la legislación y los convenios colectivos que regulan el mercado laboral en ámbitos como la SST, los contratos de trabajo, la jornada laboral, los salarios, la formación y la seguridad social, así como las instituciones —organizaciones de trabajadores y de empleadores, la administración del trabajo y los sistemas de inspección, juzgados y tribunales— que formulan e instituyen la gobernanza del lugar de trabajo. Las instituciones del trabajo que funcionan correctamente corrigen las asimetrías entre capital y trabajo y mejoran los resultados económicos y del mercado laboral<sup>1</sup>.

Durante los cien últimos años, la relación de trabajo ha sido el aspecto central de la gobernanza del mercado de trabajo<sup>2</sup>. La definición de empleo y la clasificación de una relación de empleo como «relación de trabajo» son fundamentales para ofrecer protección laboral. Muchos aspectos de la protección laboral —salario mínimo, límites de la jornada laboral, protección contra el despido— se aplican a la relación de trabajo. Otros, como el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, la lucha contra la discriminación, la SST y la protección social, están reconocidos internacionalmente como aplicables a todos los trabajadores, aunque siguen estando restringidos a nivel nacional en muchos casos.

Las deficiencias observadas en materia de protección laboral y social de los trabajadores clave se derivan de: 1) la falta de cobertura de los trabajadores porque quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación, como ocurre a menudo en el caso de los trabajadores independientes, entre otros subconjuntos de trabajadores, como los trabajadores agropecuarios y domésticos y los trabajadores de pequeñas empresas, entre otros; 2) la escasa observancia de la legislación, incluso en las empresas sujetas a su cumplimiento, y, por lo tanto, la inaplicación de las disposiciones legales, como en el caso de los trabajadores de la economía informal, o 3) la desigualdad de trato de los contratos de trabajo en la legislación, en perjuicio de algunas modalidades contractuales, incluidos algunos programas de migración laboral temporal.

Así pues, la mejora de la protección laboral y social de los trabajadores clave requiere medidas polifacéticas, dependiendo de cuál sea la causa de la deficiencia. Cuando se trata de trabajadores en una relación de trabajo reconocida, es preciso asegurar la igualdad de trato entre las diversas modalidades contractuales, para que todos disfruten íntegramente de las prestaciones de la protección laboral y social (sección 5.2), y mejorar la observancia para mitigar la informalidad entre los empleados (sección 5.7). En algunos casos, se debe reconocer que los trabajadores tienen una relación de trabajo, aunque estén erróneamente clasificados como independientes («falso empleo por cuenta propia» o «relaciones de trabajo encubiertas»). Respecto de estas situaciones, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), contiene una serie de principios que pueden orientar a los gobiernos en la elaboración de políticas que ayuden a corregir la clasificación errónea del empleo<sup>3</sup>.

Por lo que se refiere a los trabajadores que actualmente quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación, las políticas consisten en ampliar la definición de la cobertura para dar cabida a aquellos trabajadores cuyas ocupaciones han estado históricamente excluidas, como el trabajo agropecuario o el trabajo doméstico, y a los trabajadores «autónomos económicamente dependientes», que son jurídicamente independientes, pero dependen económicamente de unos pocos clientes. La ampliación del ámbito de

---

**Las deficiencias observadas en materia de protección laboral y social de los trabajadores clave se derivan de su falta de cobertura, de la escasa observancia de la legislación, o de la desigualdad de trato de los contratos de trabajo en la legislación.**

---

aplicación puede ser también un medio para dar cobertura a los trabajadores en nuevas formas de trabajo, como los repartidores que prestan servicio a través de aplicaciones. En el caso de los trabajadores autónomos realmente independientes, es necesario crear políticas específicas que les otorguen protección, especialmente en lo que atañe a la protección social, la SST, la lucha contra la discriminación y el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

Otra herramienta indispensable para fortalecer las instituciones del trabajo es el diálogo social. La libertad sindical y la negociación colectiva son derechos fundamentales que se aplican a todos los trabajadores, cualquiera que sea su situación contractual y migratoria. Sin embargo, en la práctica, muchos trabajadores clave no pueden ejercer esos derechos, ya sea por las razones anteriormente expuestas o por las transformaciones del mundo del trabajo que han debilitado a las organizaciones de empleadores y de trabajadores<sup>4</sup>. Esta evolución, a su vez, ha mermado las posibilidades de sindicación y negociación colectiva con miras a mejorar la protección a través de la regulación negociada, así como la importante función que la consulta bipartita y la representación en el lugar de trabajo, incluidas las comisiones paritarias de seguridad y salud, pueden desempeñar con el objeto de asegurar la observancia. Durante la pandemia de COVID-19 se ha demostrado el valor del diálogo social como herramienta flexible para responder a una crisis<sup>5</sup>; un mayor acceso a esta herramienta fortalece la resiliencia de los mercados de trabajo.

## 5.1. Lugares de trabajo seguros y saludables para todos

Un lugar de trabajo seguro y saludable es un activo para los trabajadores, los empleadores y la sociedad en general. Por lo que respecta a los empleadores, un lugar de trabajo seguro y saludable no solo protege a los trabajadores de posibles lesiones y enfermedades, sino que también puede ayudar a evitar costosos desembolsos por accidentes, absentismo o seguridad social. Para los trabajadores, un lugar de trabajo seguro y saludable significa evitar las consecuencias perjudiciales de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, ya sean físicas o mentales. Un accidente o una enfermedad, además del dolor y el sufrimiento que puede causar, también puede tener efectos devastadores en la economía familiar y las relaciones personales, hasta el punto de truncar la trayectoria profesional de los trabajadores. Para las sociedades, las lesiones y enfermedades contraídas en el lugar de trabajo pueden resultar costosas, al encarecer no solo los sistemas de seguridad social, sino también los programas de asistencia social cuando las familias atraviesan dificultades económicas.

Como se ha demostrado en los capítulos anteriores, antes de la pandemia los trabajadores clave ya estaban más expuestos a peligros laborales que los trabajadores no clave; y, durante la pandemia de COVID-19, los riesgos físicos y psicosociales se agravaron. En el análisis se mostró que la incidencia de la morbilidad durante la pandemia fue más elevada para los trabajadores clave. Los trabajadores de la salud, que presentan las tasas de exposición más elevadas, se vieron muy afectados, pero los datos indican que, en general, con algunas variaciones entre países, los trabajadores del comercio al por menor, la seguridad y el transporte salieron peor parados. Además, los datos indican que la estructura institucional afectó a la probabilidad de que los trabajadores clave se contagiaran. Los trabajadores del sector formal, especialmente en establecimientos sindicados y de mayor tamaño, estaban amparados por entornos de trabajo que contaban con sistemas de SST más robustos. En la actualidad, como se ha explicado en la sección 3.1, existen muchas deficiencias de cobertura, por cuanto los sistemas de SST suelen limitarse a los empleos que se rigen por una relación de trabajo. Además, muchos de esos sistemas no han prestado suficiente atención a los riesgos psicosociales, especialmente a la violencia y el acoso.

La pandemia de COVID-19 ha brindado la oportunidad de mejorar los sistemas de SST en todo el mundo. Existen más de 40 normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo, de las cuales 20 son convenios y protocolos actualizados. La mayoría de los instrumentos se refieren a un peligro concreto (como los accidentes industriales mayores, el asbesto o los productos químicos) o a un sector específico (como las minas, la construcción o la agricultura). No obstante, cuatro convenios y un protocolo se centran en cuestiones que afectan a todo el sistema, y cada uno de ellos va acompañado de su correspondiente recomendación:

- ▶ el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)<sup>6</sup>;
- ▶ el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981;
- ▶ el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)<sup>7</sup>;

► **Gráfico 5.1. Las cinco dimensiones clave de una regulación eficaz en materia de seguridad y salud**



- el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)<sup>8</sup>;
- el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)<sup>9</sup>.

El 10 de junio de 2022, la Conferencia Internacional del Trabajo declaró que los Convenios núms. 155 y 187 se considerarían convenios fundamentales en el sentido de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), en su versión enmendada en 2022.

Los citados convenios proporcionan criterios sólidos para orientar las reformas en materia de SST. No construyen un andamiaje estático y rígido para regular la seguridad y la salud en el trabajo, sino que trazan un marco dinámico<sup>10</sup>. Los convenios se ocupan de elaborar políticas, sistemas y programas que mejoren la seguridad y la salud en el mundo del trabajo. Se han formulado a la luz de la experiencia de los Estados Miembros y, por lo tanto, se basan no solo en los valores fundacionales de la OIT, sino también en conocimientos prácticos. En síntesis, los cuatro convenios y, en particular, los dos convenios fundamentales perfilan las cinco dimensiones clave de una regulación eficaz en materia de seguridad y salud (véase el gráfico 5.1). Además de estas cinco dimensiones, se establecen dos pilares básicos: 1) la observancia (que es objeto de estudio en la sección 5.7), y 2) la coordinación con otros sistemas regulatorios relativos al trabajo, en particular la legislación del trabajo y de la seguridad social y la reglamentación de la salud, de modo que los objetivos y los métodos se refuercen y apoyen mutuamente. En esta sección se abordan las cinco dimensiones clave con el fin de proporcionar orientaciones de política a los mandantes de la OIT sobre el establecimiento de instituciones del trabajo más resilientes, en beneficio de los trabajadores clave y de los que no lo son.

## Políticas, sistemas y programas nacionales coherentes

La formulación de políticas, sistemas y programas nacionales coherentes, tal como se dispone en los Convenios núms. 155 y 187, sustenta una regulación eficaz de la SST. Un ordenamiento general *coherente* a nivel nacional, cuyas partes constituyentes se hayan construido de forma metódica, reforzándose mutuamente, evita una situación en la que las medidas de SST sean meramente reactivas y los gobiernos respondan a una situación de crisis de forma fragmentaria y poco sistemática. El peligro de un enfoque reactivo es que lleva a adoptar soluciones a corto plazo, sin tener en cuenta las grandes deficiencias que persisten a largo plazo en la legislación y en las políticas. Como se explica en la sección 3.1, las antiguas formas de regulación de la SST, que se centraban en peligros específicos en sectores concretos, se han vuelto inadecuadas, obsoletas o farragosas. También han creado desigualdad, porque algunos trabajadores estaban protegidos contra los peligros, mientras que otros, en sectores carentes de regulación, quedaban desamparados.

Esto no significa que las medidas de emergencia nunca estén justificadas. A veces se requiere una respuesta inicial inmediata ante una catástrofe imprevista, como ocurrió en la pandemia de COVID-19. Pero es necesario ir más allá de lo provisional y realizar ajustes sistémicos para evitar o mitigar futuros peligros; de ahí que los convenios subrayen la importancia de formular y reexaminar periódicamente un conjunto coherente de *políticas, sistemas y programas*. Este es el punto de partida de una regulación eficaz en materia de SST.

¿En qué se diferencian las políticas, los sistemas y los programas nacionales y por qué son necesarios los tres elementos? Una *política nacional* se refiere aquí a una política en materia de «seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo»<sup>11</sup>, que tiene por objeto «prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo»<sup>12</sup>.



Crédito: © Dusan Stankovic

La política deberá promover los *principios básicos de la SST*<sup>13</sup>. También deberá tomar en consideración las grandes «*esferas de acción*»<sup>14</sup>. Esto significa tener en cuenta «los componentes materiales» del trabajo (lugares de trabajo, maquinaria, sustancias biológicas y demás); las operaciones y procesos que conectan esos componentes materiales con los trabajadores; la formación; la comunicación y cooperación, y la protección de los trabajadores y de sus representantes contra posibles represalias<sup>15</sup>. Deberá precisar las funciones y responsabilidades de las distintas partes interesadas<sup>16</sup> y deberá ser objeto de exámenes periódicos<sup>17</sup>. Además, la política nacional deberá extenderse a la

prestación de *servicios de salud en el trabajo*, que asesoren a las partes interesadas sobre cómo prevenir accidentes y enfermedades<sup>18</sup>. Así pues, el objetivo de una política nacional es establecer una base sólida para todas las intervenciones regulatorias relacionadas con la SST, ya sean instrumentos legislativos, estrategias, medidas educativas o la creación de organismos administrativos y de otro tipo relacionados con la SST.

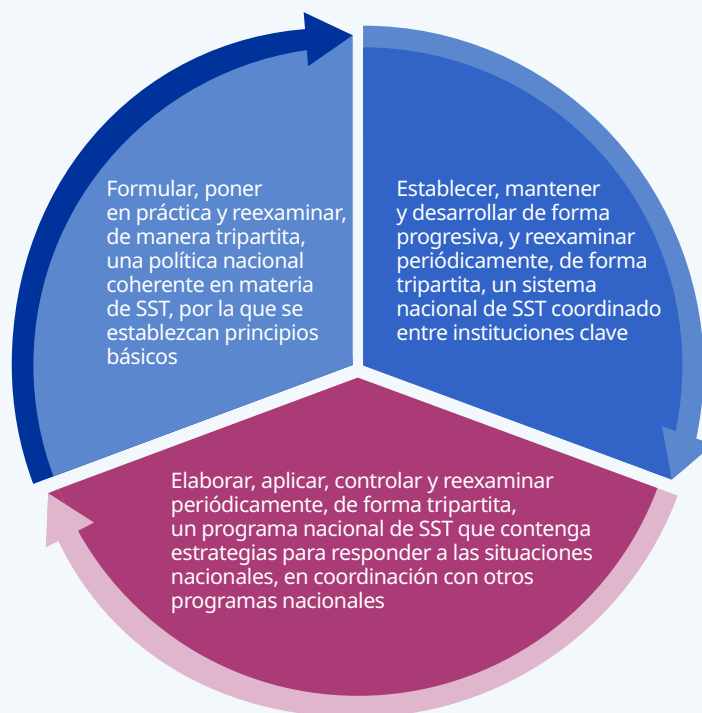
La expresión *sistema nacional* se refiere a la «infraestructura [...] para la aplicación de la política y los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo»<sup>19</sup>. Con el fin de dar cumplimiento a la política nacional en la práctica, los Estados Miembros deberán crear instituciones adecuadas y reexaminarlas periódicamente mediante mecanismos tripartitos<sup>20</sup>.

El Convenio núm. 187 hace referencia a cuatro elementos esenciales de un sistema nacional<sup>21</sup>: *la legislación y otros instrumentos regulatorios* (entre ellos, los convenios colectivos); *una autoridad o autoridades regulatorias*; *mecanismos para garantizar la observancia*, y *disposiciones para promover la cooperación entre la dirección y los trabajadores*. El convenio se refiere también a ocho mecanismos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo que pueden complementar los elementos esenciales: uno o varios órganos tripartitos de ámbito nacional; servicios de información y asesoramiento<sup>22</sup>; formación; servicios de salud (que se describen detalladamente en el Convenio núm. 161<sup>23</sup> y en la Recomendación núm. 171); investigación; recopilación y análisis de datos<sup>24</sup>; colaboración con los regímenes de seguridad social; y apoyo a las microempresas, a las pequeñas y medianas empresas y a la economía informal<sup>25</sup>. En el diseño del sistema debe tenerse en cuenta la situación de los grupos de alto riesgo y vulnerables, así como el impacto en los trabajadores de diferentes géneros<sup>26</sup>. Resulta especialmente pertinente señalar que la política y el sistema nacionales deben ocuparse no solo de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, sino también del bienestar físico y mental de los trabajadores.

Un sistema nacional debe diseñarse atendiendo a las circunstancias nacionales concretas<sup>27</sup>, por lo que cabe esperar una amplia variación institucional, que comprenderá una multiplicidad de instrumentos legislativos y autoridades regulatorias en algunas jurisdicciones, especialmente en aquellas con estructuras constitucionales federales. También incluirá diferentes ordenaciones administrativas; por ejemplo, una autoridad regulatoria de la SST puede depender de un departamento de trabajo o de salud o ser un organismo oficial autónomo. Esta multiplicidad puede resultar problemática si no existe una cohesión subyacente y si, como en el caso de la pandemia de COVID-19, la crisis no se circunscribe a un ámbito subnacional, sino que afecta a todo el país. En el peor de los casos, los sistemas de SST pueden eludirse o relegarse a un segundo plano, como cuando las órdenes temporales de salud pública se convirtieron en el principal medio de respuesta a la pandemia de COVID-19 en el lugar de trabajo. Aunque esta reacción es comprensible en una situación de emergencia, a largo plazo socava la posibilidad de dar una respuesta sistémica a una amenaza continua para la salud en el lugar de trabajo. Así pues, el Convenio núm. 155 obliga a los Estados Miembros a «lograr la necesaria coordinación entre las diversas autoridades y los diversos organismos», previa consulta con los interlocutores sociales y demás agentes apropiados, con miras a asegurar la coherencia de las políticas<sup>28</sup>.

La expresión *programa nacional* se refiere a cualquier programa nacional que incluya «objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo», y los «medios para evaluar los progresos realizados»<sup>29</sup>. Una vez más, los programas se deberán formular, aplicar y reexaminar de forma tripartita<sup>30</sup>, orientándolos a promover una cultura de prevención que contribuya a la

► **Gráfico 5.2. Obligaciones de los Estados Miembros en relación con las políticas, sistemas y programas nacionales de SST**



eliminación de los riesgos o su reducción al mínimo<sup>31</sup>. Asimismo, deben basarse en un análisis de la situación nacional e incluir objetivos, metas, indicadores de progreso y prioridades de acción<sup>32</sup>.

La finalidad de un programa nacional es velar por que el sistema nacional funcione de forma eficaz y dinámica, promoviendo la mejora continua. La intención inicial era promover la adopción de planes estratégicos a medio plazo, que ofrecieran un marco temporal realista para lograr mejoras significativas<sup>33</sup>. Sin embargo, este planteamiento basado en plazos se formuló antes de la pandemia, que inicialmente requería un horizonte más corto.

La interrelación entre políticas, sistemas y programas nacionales se expone en el gráfico 5.2. Todos estos elementos, una vez establecidos, permiten a los Estados Miembros abordar la regulación de la SST de forma metódica y rigurosa, reduciendo las intervenciones contradictorias, caóticas, parciales y *ad hoc*. Las dimensiones sustantivas de este marco se analizan en las secciones siguientes.

Algunos sistemas nacionales promulgan expresamente el marco establecido en las normas de la OIT. En el Japón, por ejemplo, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo exige específicamente la formulación de un plan<sup>34</sup>. En el plan más reciente (décimo tercer plan de prevención de accidentes del trabajo), que comenzó en 2018, se presta más atención a la salud mental y a la lucha contra el acoso. También se promueven las evaluaciones de riesgos, la designación de médicos del trabajo como parte de los servicios internos de salud en el trabajo y una mejor gestión de la seguridad y la salud en las empresas<sup>35</sup>.

En respuesta a la pandemia de COVID-19, los países han empezado a elaborar un marco coherente para consolidar las enseñanzas extraídas de las medidas temporales. A finales de 2021, la República de Corea promulgó la Ley de Designación del Trabajo Esencial y de Protección y Apoyo a los Trabajadores Esenciales, por la que se crea un sistema permanente de ayuda a los trabajadores esenciales en tiempos de crisis. Se incluye una definición general del trabajo esencial<sup>36</sup> y se crea un comité para delimitar las categorías, realizar investigaciones empíricas y recomendar planes de apoyo (en consulta con un representante de los trabajadores)<sup>37</sup>. Sobre la base de las deliberaciones del comité, el ministerio competente (el Ministerio de Empleo y Trabajo) elabora y evalúa un plan de apoyo<sup>38</sup>.

## Cobertura universal

En muchos países, la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo se limita únicamente a los trabajadores por cuenta ajena (empleados) y, a veces, solo a determinados sectores. Sin embargo, esto es incompatible con los objetivos de los convenios sobre SST. Las obligaciones de los convenios fundamentales de la OIT se aplican a «todas las ramas de actividad económica»<sup>39</sup>. Aunque el Convenio núm. 155, adoptado en 1981, permite a los Estados Miembros excluir algunas ramas de actividad económica debido a «problemas especiales de cierta importancia»<sup>40</sup>, se trata de exclusiones temporales que exigen una protección adecuada a los trabajadores afectados<sup>41</sup>. Esta flexibilidad debe basarse en los principios del tripartismo, la transparencia y la responsabilización, lo que obliga a comunicar las exclusiones a la OIT<sup>42</sup>.

La evolución de la interpretación de la SST queda patente en el Convenio núm. 190, en el sentido de que no se excluye ningún sector, sino que se aplica a «todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales», sin posibilidad de excluir determinadas ramas de actividad<sup>43</sup>. El convenio responde claramente a una concepción universal de la cobertura. Tiene por objeto proteger «a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo» y deja claro que no solo se incluye a los empleados, sino también a «las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual», a las personas en formación, a los voluntarios, etcétera, así como a «los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador»<sup>44</sup>. Las obligaciones del convenio que se aplican al «mundo del trabajo» también se definen en sentido amplio para incluir las actividades realizadas fuera del trabajo, pero relacionadas con él, como los viajes y eventos sociales relacionados con el trabajo, el trabajo en espacios privados y en línea, y los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo<sup>45</sup>. Habida cuenta del amplio alcance del convenio, que se aplica más allá del lugar de trabajo tradicional, el nivel de responsabilidad de las entidades empresariales se determina de manera acorde con su *grado de control*<sup>46</sup>.

Sin embargo, de la disposición que obliga a dar cobertura a todos los trabajadores no se infiere que las partes interesadas deban estar sujetas exactamente a las mismas normas detalladas. Como se indica en la sección 3.1, el enfoque Robens sobre la regulación de la seguridad y la salud en el trabajo distinguía entre una declaración de *principios, derechos y obligaciones generales* de aplicación universal, por una parte, y *normas detalladas* aplicables a contextos laborales específicos, por otra. Así pues, todos los trabajadores, con independencia de su situación contractual, deben estar cubiertos por políticas, sistemas y programas de SST. Por ejemplo, se debe exigir a todas las entidades que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la salud<sup>47</sup>. Sin embargo, lo que esto significa en términos prácticos para los trabajadores del transporte diferirá de lo que significa para los trabajadores de la salud, y el grado de responsabilidad de los empleadores unipersonales directos puede diferir de la de aquellos que forman parte de un conglomerado de entidades capaces de influir en la seguridad y la salud de los trabajadores.

Como se ha expuesto en el capítulo 3, la legislación de muchas jurisdicciones en materia de SST excluye a determinadas clases de trabajadores, de modo que la cobertura solo es parcial, y algunos trabajadores que participan en los mecanismos de SST trabajan junto a otros que están excluidos. La fisuración de la relación de trabajo debido al uso de modalidades contractuales fragmentadas (con independencia de que entrañen o no una relación de trabajo), en particular el trabajo en plataformas, a domicilio y virtual, ha llevado a algunos países a reconsiderar la base sobre la que se ha construido su legislación sobre SST. Si esta legislación se basa únicamente en la relación de trabajo, los no empleados —como los trabajadores independientes, los voluntarios y los pasantes— carecen de cobertura. Incluso los trabajadores que mantienen una relación de trabajo y están técnicamente cubiertos por la legislación, si trabajan con arreglo a modalidades contractuales atípicas —por ejemplo, a través de empresas de trabajo temporal o de forma ocasional—, pueden encontrarse con que su cobertura efectiva es escasa o nula en la práctica.

A fin de abordar este problema, en Australia se ha modificado la legislación sobre SST —que ahora se denomina «legislación sobre la salud y la seguridad del trabajo» (*work health and safety law*) para poner de relieve su amplitud— sustituyendo términos como «empleador» (*employer*) y «empleado» (*employee*) por otros de mayor alcance como «persona que dirige una empresa» (*person conducting a business*) y «trabajador» (*worker*) (véase el gráfico 5.3)<sup>48</sup>.

En Italia, el término «trabajador» (*lavoratore*) se define como «la persona que, independientemente del tipo de contrato, realiza una actividad laboral dentro de la organización de un empleador público o privado, con o sin remuneración, incluso con el único fin de formarse»<sup>49</sup> y el «empleador» (*datore di lavoro*) se entiende en un sentido laxo<sup>50</sup>.

China también evita el uso de los términos empleador y empleado en su Ley de Seguridad en el Trabajo. Se refiere a «entidades dedicadas a operaciones de producción», *congshi shengchan jingying huodong de danwei* (从事生产经营活动的单位)<sup>51</sup>, y utiliza un término más amplio para referirse al trabajador, *congyerenyuan* (从业人员), en lugar



► **Gráfico 5.3. Ley de Salud y Seguridad del Trabajo de 2011 (Australia)**

**Artículo 19, Deber primordial de cuidado**

1) Toda persona que dirija un negocio o empresa deberá garantizar, en la medida en que sea razonable y factible, la salud y la seguridad de:

- a) los trabajadores a los que la persona haya contratado u ordenado contratar, y
- b) los trabajadores cuyas actividades en el desempeño del trabajo estén influidas o dirigidas mientras los trabajadores estén trabajando en el negocio o empresa.

2) Toda persona que dirija un negocio o una empresa deberá garantizar, en la medida en que sea razonable y factible, que el trabajo realizado como parte de la gestión del negocio o la empresa no ponga en peligro la salud y la seguridad de otras personas.

de un término menos inclusivo que figura en otros instrumentos<sup>52</sup>. La ley dispone expresamente que una entidad empresarial es responsable de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal<sup>53</sup>, y de los trabajadores de plataformas<sup>54</sup>, y de suscribir acuerdos con los subcontratistas para proteger la seguridad de los trabajadores subcontratados<sup>55</sup>. Sin embargo, este amplio planteamiento aún no se ha adoptado de forma sistemática en toda la legislación sobre seguridad y salud. Así, en la Ley sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales se sigue utilizando la expresión restrictiva «relación de trabajo» presente en otros instrumentos de la legislación laboral, de modo que los trabajadores independientes y los subcontratistas, por ejemplo, quedan excluidos, aunque los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal sí están cubiertos<sup>56</sup>.

En la República de Corea, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que en un principio se limitaba a los empleados en consonancia con la legislación laboral general, recientemente se ha ampliado para abarcar diversas modalidades de subcontratación, que se regulan con detalle en el instrumento, especificando claramente la responsabilidad de los empresarios en diversos puntos de la cadena de contratación<sup>57</sup>. Entre ellas se incluyen las modalidades utilizadas en obras de construcción, en determinadas formas peligrosas de fabricación, en el sector del reparto, junto a determinadas formas de trabajo temporal a través de agencia y relaciones de franquicia<sup>58</sup>. Aunque la legislación japonesa en materia de SST parece abarcar principalmente a los trabajadores por cuenta ajena<sup>59</sup>, se extiende, como en la República de Corea, a toda una serie de modalidades contractuales (incluidas las utilizadas en obras de construcción)<sup>60</sup>.

Cuando las disposiciones legislativas se redactan de forma amplia o se extienden específicamente a los no empleados, como en los citados ejemplos, las responsabilidades ya no se vinculan a clasificaciones contractuales específicas, sino a la capacidad de influir en la seguridad y la salud en la práctica. Según este enfoque, un contratista principal en una obra de construcción, por ejemplo, tiene obligaciones para con todos los trabajadores de esa obra, independientemente de que sean empleados directos, trabajadores independientes o personas que prestan servicio en un régimen de contrata o subcontrata. Además, los derechos de representación pueden extenderse a todos los trabajadores, y los lugares de trabajo se definen de forma amplia para incluir cualquier lugar en el que un trabajador esté «trabajando». Este tipo de arquitectura regulatoria tiene más posibilidades de sustentar una respuesta amplia y coherente en materia de SST ante acontecimientos como la pandemia del COVID-19, cuyo impacto en el mundo del trabajo no se diferencia en función de las formas contractuales.

Se documentan casos en que, a raíz de la pandemia, se amplió el alcance de la legislación en virtud de una interpretación judicial. En el Reino Unido, la pandemia sirvió de catalizador para extender el principal instrumento legislativo en materia de SST; el Tribunal Superior del Reino Unido, en un asunto relacionado con la COVID-19 en 2020,

---

**Cuando las disposiciones legislativas se redactan de forma amplia o se extienden específicamente a los no empleados, las responsabilidades ya no se vinculan a clasificaciones contractuales específicas, sino a la capacidad de influir en la seguridad y la salud en la práctica.**

---

constató que la legislación británica vigente no cumplía las directivas de la UE que seguían siendo de aplicación<sup>61</sup>, y amplió el derecho a ausentarse del trabajo y a disponer de EPP a todos los trabajadores dependientes, no solo a los empleados<sup>62</sup>.

## Cultura de la prevención

El Convenio núm. 187 dispone que se debe conceder la máxima prioridad al principio de *prevención*<sup>63</sup>. El convenio insta a desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya «valores, actitudes, percepciones, conocimientos y pautas de comportamiento, tanto individuales como de grupo, que contribuyen a la gestión de la seguridad y la salud, y [a] su desarrollo», de forma dinámica y progresiva<sup>64</sup>.

Para hacer realidad el principio de prevención, es fundamental el concepto y la aplicación práctica de las *evaluaciones de riesgos*<sup>65</sup>. Como se explica en la sección 3.1, la evaluación consiste en un proceso metódico de identificación de los peligros en el trabajo, un examen del riesgo de daño y una actuación para eliminar o, si esto no es razonablemente factible, reducir al mínimo el riesgo. La OIT<sup>66</sup> y los Estados Miembros han elaborado diversas formulaciones sobre cómo llevar a cabo las evaluaciones de riesgos<sup>67</sup>. Normalmente se trata de evaluar y priorizar los riesgos teniendo en cuenta la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso, su gravedad potencial y las medidas disponibles para eliminar o reducir al mínimo el riesgo<sup>68</sup>. También se ha de especificar quién es responsable de aplicar las medidas, los plazos y un proceso de examen.

El Japón es uno de los países cuyas disposiciones en materia de SST fomentan la cultura de la prevención. Cuenta con un sistema de «médicos del trabajo» en las empresas y en la inspección<sup>69</sup>. El servicio de estos médicos es obligatorio en las empresas con más de 50 trabajadores<sup>70</sup>; los médicos son miembros de los comités de salud (o de salud y seguridad)<sup>71</sup> y desempeñan una función fundamental en los reconocimientos médicos físicos y mentales periódicos de los trabajadores<sup>72</sup>. Durante la pandemia de COVID-19, los médicos del trabajo adoptaron medidas preventivas como la vacunación voluntaria en el lugar de trabajo. También fueron útiles para dar una respuesta sistemática a los problemas de salud mental derivados de la pandemia.

## Derechos y obligaciones claros

Una cultura eficaz de prevención requiere asignar responsabilidades a los distintos actores en el lugar de trabajo y especificar sus respectivos derechos<sup>73</sup>. El Convenio núm. 155 exige a los empleadores que, «en la medida en que sea razonable y factible, garanticen» que una serie de asuntos «bajo su control» son «seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud»<sup>74</sup>. Esos asuntos conciernen al lugar de trabajo en general, la maquinaria, el equipo, las operaciones y procesos, así como las sustancias y agentes. Cuando no puedan eliminar el riesgo o controlarlo hasta un nivel aceptable, los empleadores deberán suministrar «ropas y equipos de protección apropiados»<sup>75</sup> sin costo alguno para el trabajador<sup>76</sup>. Esas obligaciones deben centrarse en la capacidad de influir en la SST de forma integral (en lugar de basarse en la situación contractual), de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 190 y en instrumentos como la Ley de Salud y Seguridad del Trabajo (2011) de Australia.

Aunque no sea posible evitar que se produzcan todos los incidentes de seguridad y salud, la empresa debe realizar evaluaciones de riesgos a intervalos regulares con el fin de aplicar medidas factibles que eliminen o, si esto no es posible, reduzcan al mínimo los peligros. Por ejemplo, la legislación china establece obligaciones muy amplias para las personas con responsabilidad primaria en materia de seguridad y salud en una entidad empresarial, tales como establecer, mejorar y aplicar sistemas internos de seguridad y salud, que incluyan evaluaciones de riesgos y actividades de formación<sup>77</sup>. Estos sistemas obligan a especificar una responsabilidad clara dentro de una empresa<sup>78</sup> y a establecer un presupuesto claro<sup>79</sup>.

Por otra parte, en un sistema de SST bien diseñado, las obligaciones no se limitan a las empresas. Los trabajadores y sus representantes deben cooperar con los empleadores en los aspectos relativos a la seguridad y la salud<sup>80</sup>. A tal efecto, deben recibir información y formación adecuadas<sup>81</sup>. Junto a la obligación de cooperar, los trabajadores tienen derecho a interrumpir una situación de trabajo por creer, «por motivos razonables, que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud», sin sufrir por ello

---

**Una cultura eficaz de prevención requiere asignar responsabilidades a los distintos actores en el lugar de trabajo y especificar sus respectivos derechos.**

---

represalias<sup>82</sup>. Esto significa que si se rompe la cooperación, por ejemplo cuando la dirección se niega a reconocer un peligro grave que puede llevar a suspender la producción, asiste a los trabajadores el derecho de actuar para protegerse. En esos casos, así como en las situaciones en las que los trabajadores han formulado de buena fe una queja por lo que consideraban una infracción de las obligaciones de la empresa en materia de seguridad y salud, la legislación debe protegerlos contra las represalias<sup>83</sup>. Los trabajadores disfrutaban de este derecho en Australia, China, España, el Reino Unido y la República de Corea, entre otros países.

## Colaboración tripartita

Los instrumentos de la OIT sobre SST, y en particular los convenios fundamentales núms. 155 y 187, disponen que las políticas, sistemas y programas nacionales a que se refieren dichos convenios deben formularse «en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores»<sup>84</sup>. Cuando proceda, deberá crearse un órgano consultivo tripartito permanente de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la SST<sup>85</sup>. Muchos de esos órganos han participado activamente en la formulación de políticas nacionales para hacer frente a la COVID-19<sup>86</sup>. Por supuesto, el carácter tripartito de la colaboración no entraña la exclusión de otras partes interesadas (por ejemplo, los profesionales de la salud), que también pueden participar en las consultas nacionales<sup>87</sup>.

El Convenio núm. 155 también exige la organización de consultas en el ámbito de la empresa<sup>88</sup>. La cooperación entre la dirección y los trabajadores se considera «un elemento esencial» de las medidas en esa materia<sup>89</sup>. Los acuerdos de cooperación deben incluir<sup>90</sup>, cuando resulte apropiado y necesario, el nombramiento de delegados de seguridad de los trabajadores, de comités trabajadores de seguridad y salud o de comités paritarios de seguridad y salud, o de estos dos últimos a la vez, con una representación por lo menos igualitaria entre trabajadores y dirección<sup>91</sup>. En la Recomendación núm. 164 se establecen las funciones, los derechos y las protecciones de estos órganos representativos<sup>92</sup>. La Recomendación núm. 197 incluye en el sistema nacional de SST una disposición para promover, en el ámbito del lugar de trabajo, la adopción de políticas de seguridad y salud y la constitución de comités mixtos de seguridad y salud, así como el nombramiento de representantes de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales. La Comisión de Expertos de la OIT ha reiterado en los dos estudios generales sobre la SST más recientes que, sin este tipo de acuerdos de cooperación entre empleadores y trabajadores, «no pueden lograrse avances tangibles en este ámbito [...]»<sup>93</sup>.

Una razón importante que explica esa necesidad en el ámbito de la empresa es la observancia. Como veremos en la sección 5.7, las funciones de control del cumplimiento que desempeña la inspección del trabajo son un medio importante para lograr la observancia. No obstante, como explica la Comisión de Expertos de la OIT:

***[N]ingún gobierno jamás dispondría de los recursos necesarios para realizar las inspecciones requeridas a fin de velar, en la medida de lo posible, por que las personas trabajen en entornos seguros y saludables[;] la cooperación entre los empleadores y los trabajadores en este ámbito [es] esencial***<sup>94</sup>.

A escala internacional, existen evidencias concluyentes de que la participación activa de los representantes de los trabajadores en la formulación y aplicación de medidas de SST suele traducirse en mejores resultados de seguridad y salud<sup>95</sup>, una constatación que también se confirmó durante la pandemia. La presencia de representantes sindicales puede alentar a individuos o grupos de trabajadores a denunciar las infracciones de las normas de SST<sup>96</sup>.

La importancia de la participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa va más allá del cumplimiento de la legislación vigente y se extiende a la formulación de nuevas políticas de SST, a la identificación activa de los peligros y a la adopción de nuevas medidas destinadas a eliminar o mitigar el riesgo. Una intensa participación de los trabajadores fomenta el diálogo no solo sobre los problemas existentes, sino también sobre los cambios previstos. Crea oportunidades para investigar problemas y comunicarse con el personal, y facilita la impartición de formación e información<sup>97</sup>.

Muchas jurisdicciones prevén procedimientos de consulta, ya sea en la legislación principal o en reglamentos delegados<sup>98</sup>. A nivel nacional, muchas jurisdicciones cuentan desde hace tiempo con procedimientos tripartitos para la elaboración de normas sobre SST. Por ejemplo, la elaboración de normas reguladoras en el Brasil se lleva a cabo con la participación de la Comisión Tripartita Paritaria Permanente.

En el ámbito del lugar de trabajo muchos países exigen, dependiendo del tamaño de la empresa, la creación de un comité compuesto por representantes de los trabajadores y por la dirección, con competencias específicas en materia de SST<sup>99</sup>; puede coexistir con otros órganos consultivos relacionados con cuestiones laborales más generales<sup>100</sup> y puede estar constituido por representantes de varias entidades jurídicas diferentes que operen en el mismo establecimiento. Varios países cuentan con representantes electos en materia de seguridad y salud; en algunas jurisdicciones, como Australia y el Reino Unido, tienen facultades similares a las de los inspectores para inspeccionar el lugar de trabajo y (en el caso de Australia) interrumpir el trabajo o exigir mejoras<sup>101</sup>. Los sindicatos también tienen derecho en muchas jurisdicciones a vigilar la observancia; por ejemplo, en el Brasil<sup>102</sup> y en China (aunque no llegan a ser competencias obligatorias)<sup>103</sup>.

La Ley sobre la Seguridad en el Trabajo de China también prevé para las grandes empresas (y para todas las empresas de determinados sectores peligrosos) un órgano de gestión técnica de la seguridad laboral o la existencia de personal experto especializado; estas instancias se encargan de elaborar normas y sistemas para el lugar de trabajo, de aplicarlos y de prevenir y corregir actos que infrinjan las normas<sup>104</sup>. Existe una estructura paralela para las enfermedades profesionales<sup>105</sup>. Sin embargo, se trata de órganos de gestión y no de comisiones paritarias. El Japón cuenta con órganos similares en los que participan expertos técnicos<sup>106</sup>, pero también exige la inclusión de representantes sindicales o de los trabajadores en los comités de seguridad y en los comités de salud (que pueden agruparse en un comité conjunto)<sup>107</sup>.

Lamentablemente, los mecanismos de colaboración tripartita, especialmente en el lugar de trabajo, no son una característica universal de los sistemas de SST. En algunas jurisdicciones, no existe ninguna disposición de consulta entre los trabajadores y la dirección, y mucho menos una función de control de la observancia asignada a los representantes electos de los trabajadores en materia de SST.

---

## La declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo de que un entorno de trabajo seguro y saludable constituye un principio y derecho fundamental en el trabajo debe alentar a los Estados Miembros a emprender un examen metódico de sus marcos regulatorios.

---

Incluso los sistemas que cuentan con sólidos acuerdos de colaboración deben plantearse cómo pueden ser más inclusivos con todas las categorías de trabajadores. La subcontratación y el recurso al trabajo temporal, junto con la prevalencia del empleo informal en muchos países, han dificultado los acuerdos de consulta y cooperación. Los órganos tradicionales de representación de los trabajadores son relativamente infrecuentes en esos marcos institucionales. Las estructuras representativas también son difíciles de establecer en las microempresas y las pequeñas empresas, aunque varios países han ideado mecanismos innovadores de representación de los trabajadores en esos casos<sup>108</sup>.

La pandemia de COVID-19, al acelerar transformaciones como el trabajo virtual, ha exacerbado esas dificultades en un momento en que se necesita con urgencia una mayor representación. Es preciso desarrollar y difundir métodos innovadores que permitan escuchar las opiniones de todos los trabajadores en el proceso de formulación y aplicación de medidas de SST. Sin embargo, aunque los acuerdos tripartitos de colaboración se vieron gravemente perturbados por la crisis sanitaria, empezaron a resurgir tras la promulgación inicial urgente de medidas de emergencia. En Italia, a principios de 2020 se firmaron protocolos nacionales «anticontagio» entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y el Gobierno<sup>109</sup>. En Rwanda, las organizaciones de trabajadores del transporte, de agricultores y de docentes negociaron con el Gobierno el alcance de las medidas contra la COVID-19<sup>110</sup>. En el Reino Unido, el Consejo de Personal del Servicio Nacional de Salud, integrado por representantes de la dirección y de los sindicatos, publicó abundante documentación sobre las relaciones laborales durante la pandemia, en particular sobre la gestión de periodos prolongados de licencia por COVID-19, los horarios de trabajo flexibles, la protección y progresión salarial, el pago de las horas extraordinarias y la reincorporación al trabajo<sup>111</sup>.

También se concertaron acuerdos de consulta en el lugar de trabajo para aplicar medidas contra la COVID-19. En Rwanda, algunos comités de SST contribuyeron a evaluar el riesgo de COVID-19 en los lugares de trabajo, a informar a los trabajadores sobre el virus, a modificar la organización del trabajo para evitar el hacinamiento y a facilitar el trabajo desde casa. El Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de China alentó a los sindicatos a que desempeñaran una función activa en el ámbito de la empresa en cuestiones como la reincorporación de los empleados al trabajo y la

ampliación de horarios<sup>112</sup>. En Australia, el tribunal nacional de relaciones laborales ordenó el cumplimiento de las prescripciones de consulta en el lugar de trabajo sobre cuestiones como los mandatos de vacunación<sup>113</sup>.

La declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo de que un entorno de trabajo seguro y saludable constituye un principio y derecho fundamental en el trabajo, junto a la inclusión de los Convenios núms. 155 y 187 entre los convenios fundamentales, debe alentar a los Estados Miembros a emprender un examen metódico de sus marcos regulatorios. Las enseñanzas extraídas de la pandemia pueden servir de base para ese examen, lo que permitirá aplicar políticas, sistemas y programas más robustos. Eso no solo ayudará a los Estados Miembros a estar mejor preparados para futuras enfermedades infecciosas, sino que también debería traducirse en mejores resultados de seguridad y salud en general, respaldados por lugares de trabajo colaborativos imbuidos de una cultura de prevención.

## 5.2. Igualdad de trato y otras salvaguardias para todas las modalidades contractuales

*Las formas atípicas de empleo deberían atender las necesidades legítimas de los trabajadores y de los empleadores, y no deberían utilizarse para socavar los derechos laborales y el trabajo decente.*

*Conclusiones de la Reunión de expertos de la OIT sobre las formas atípicas de empleo<sup>114</sup>*

Los trabajadores clave están sobrerrepresentados en el empleo a tiempo parcial, el empleo temporal, el trabajo a través de empresas de trabajo temporal y otras modalidades multipartitas. En principio, estas modalidades de empleo no deberían impedir el acceso a un trabajo decente, pero en la práctica se asocian con importantes inseguridades, como se documenta en los capítulos 3 y 4. Los mandantes de la OIT reconocen la necesidad legítima de los empleadores de contar con modalidades de empleo temporal y a tiempo parcial y con trabajadores subcontratados, pero también reconocen que, a menos que los trabajadores sujetos a estas formas contractuales tengan los mismos derechos y protecciones que los que disfrutan de un empleo «típico», habrá déficits de trabajo decente<sup>115</sup>. Estos déficits pueden, a su vez, provocar escasez de personal, lo que no es una situación viable para garantizar la prestación de servicios clave. Por lo tanto, es necesario asegurar la igualdad de trato independientemente de la modalidad contractual, además de otras salvaguardias, como medio para evitar la discriminación basada en la situación profesional y apoyar la competencia leal entre empleadores.

En el análisis que sigue se ofrecen orientaciones, basadas en las normas internacionales del trabajo y en las prácticas a escala regional y nacional, sobre cómo mitigar los déficits de trabajo decente en el empleo a tiempo parcial, el empleo temporal, el trabajo a través de empresas de trabajo temporal y otras modalidades multipartitas. Se aporta información empírica sobre las protecciones jurídicas previstas en todo el mundo, señalando las deficiencias de protección que es preciso subsanar. Si bien las orientaciones se aplican a todos los trabajadores, la sobrerrepresentación de trabajadores clave en esas modalidades atípicas significa que las modificaciones regulatorias propuestas beneficiarán a los trabajadores clave y, en definitiva, apoyarán la prestación de servicios clave.

### Empleo a tiempo parcial

El trabajo a tiempo parcial puede facilitar la incorporación y la permanencia de los trabajadores en el mercado laboral, al permitirles conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades asistenciales, la educación, la formación, el voluntariado u otras actividades personales. El trabajo a tiempo parcial solo resulta beneficioso si es una opción voluntaria. Por lo tanto, la alternancia entre modalidades a tiempo parcial y a tiempo completo debe estar regulada. Un atributo fundamental para que el trabajo a tiempo parcial sea de buena calidad es la igualdad de trato, tal como exige el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175).

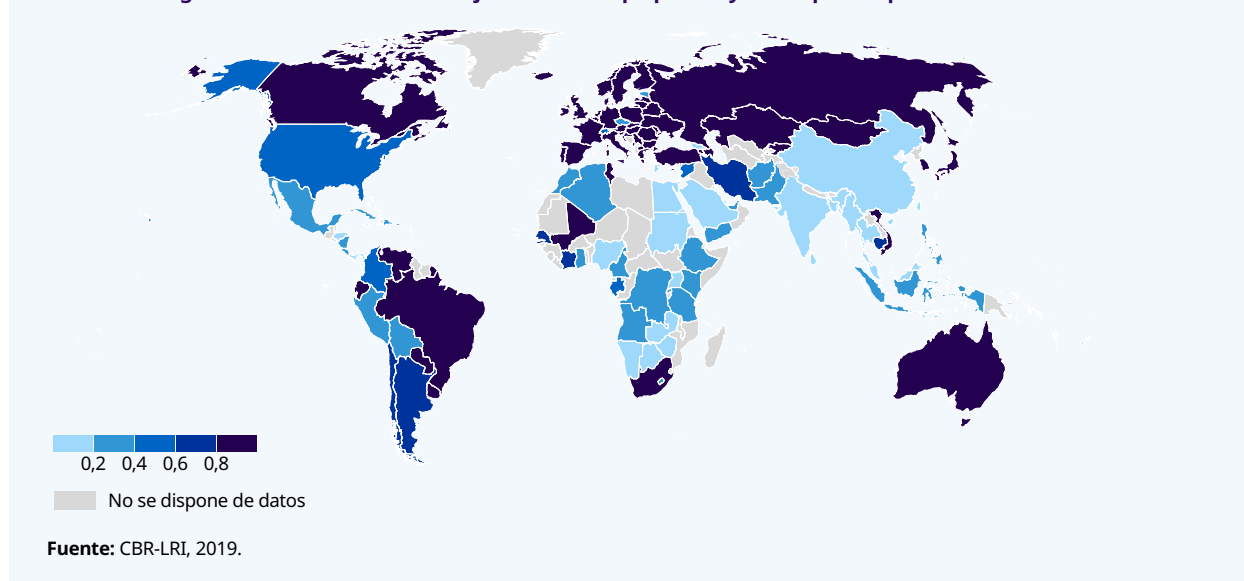
El Convenio núm. 175 dispone que los trabajadores a tiempo parcial deben recibir la misma protección de que gozan los trabajadores a tiempo completo en situación comparable en lo relativo al derecho de sindicación, al derecho de negociación colectiva, a la SST y a la protección contra la discriminación en materia de empleo y ocupación<sup>116</sup>. Además, su salario básico no debe ser proporcionalmente inferior por el solo hecho de trabajar a tiempo parcial<sup>117</sup>. Los trabajadores a tiempo parcial deben disfrutar de condiciones *equivalentes* a las de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable por lo que respecta a los regímenes de seguridad social establecidos por ley que estén ligados a una ocupación, la protección de la maternidad, la terminación de la relación de trabajo, las vacaciones anuales retribuidas y los días festivos retribuidos, así como la licencia por enfermedad. Las prestaciones pecuniarias pueden ser proporcionales a la duración del tiempo de trabajo o a los ingresos (principio de *pro rata temporis*)<sup>118</sup>. Se admiten algunas excepciones para los trabajadores a tiempo parcial cuyos ingresos y duración del tiempo de trabajo sean inferiores a límites mínimos determinados, siempre que estos sean lo suficientemente bajos para que no quede excluido un porcentaje indebidamente elevado de trabajadores a tiempo parcial y con la condición de que se revisen periódicamente. No obstante, esta excepción está sujeta a la presentación de memorias periódicas a la OIT y a la consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores<sup>119</sup>.

El gráfico 5.4 muestra la distribución de la igualdad de trato entre trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo según un indicador jurídico formulado por académicos de la Universidad de Cambridge (conjunto de datos del Índice de Reglamentación Laboral elaborado por el Centre for Business Research Labour Regulation, CBR-LRI)<sup>120</sup>. Los países solo reciben la máxima puntuación cuando el ordenamiento jurídico reconoce un derecho absoluto a la igualdad de trato; un derecho más limitado a este respecto recibe una puntuación más baja. Como se observa en el mapa, el indicador varía significativamente a nivel mundial. Si bien la mayoría de los países de ingresos altos obtienen puntuaciones altas, no ocurre así en los Estados Unidos y Suiza. Entre los países de ingresos medianos altos, el Brasil, la Federación de Rusia, Sudáfrica y Türkiye reciben puntuaciones altas, mientras que la mayoría de los países de ingresos bajos obtienen puntuaciones bajas, con algunas excepciones en Asia y África Subsahariana.

Otro medio de garantizar un empleo a tiempo parcial de buena calidad es permitir a los trabajadores la alternancia entre las modalidades a tiempo parcial y a tiempo completo según sus necesidades.

Los Países Bajos son un ejemplo de buenas prácticas en la regulación del trabajo a tiempo parcial. En 2019, el 50 por ciento de la población ocupada de entre 15 y 64 años trabajaba a tiempo parcial (el 75 por ciento de las mujeres y el 28 por ciento de los hombres)<sup>121</sup>. La mayoría de los trabajadores a tiempo parcial tienen contratos indefinidos, y la diferencia media en la remuneración por hora entre los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial es insignificante o inexistente<sup>122</sup>. En virtud de la Ley de Trabajo Flexible de 2015, los empleados con al menos seis meses de antigüedad en una empresa con una plantilla mínima de diez personas tienen derecho a solicitar una reducción (o un aumento) de sus horas de trabajo, y los empleadores solo pueden rechazar las solicitudes por motivos económicos fundados<sup>123</sup>. Esta política ha apoyado la difusión del trabajo a tiempo parcial en niveles profesionales y jerarquías

▶ **Gráfico 5.4. Igualdad de trato entre trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo**



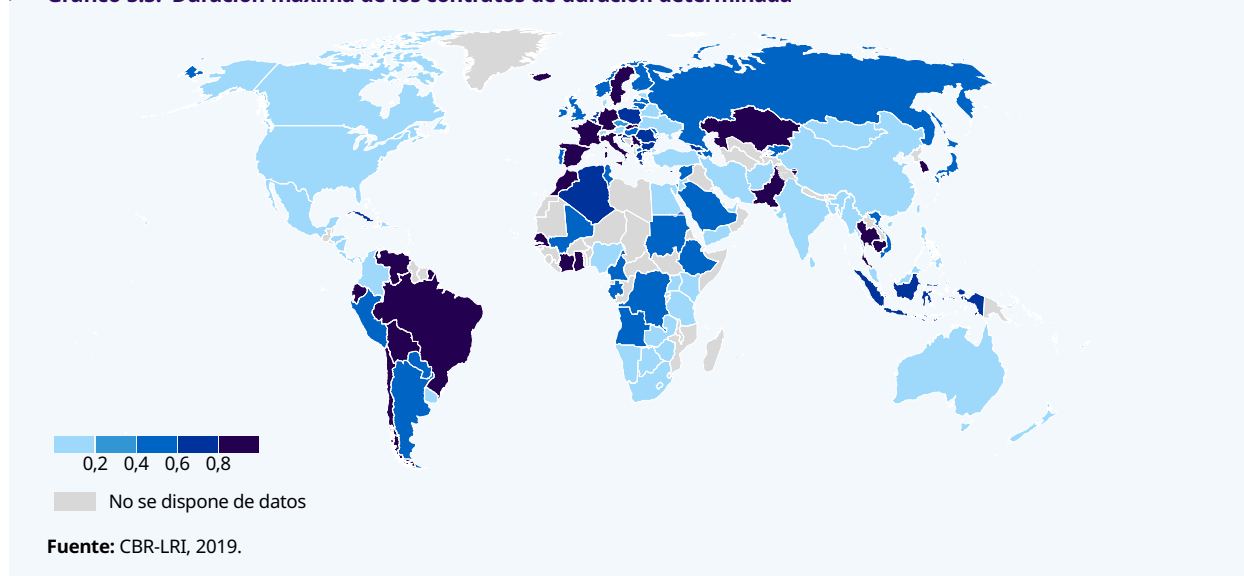
organizativas superiores y, lo que es más importante, ha evitado que los trabajadores queden atrapados en una modalidad a tiempo parcial contra su voluntad. Dado que las mujeres están sobrerrepresentadas en el empleo a tiempo parcial, esta política es fundamental para promover la igualdad de género.

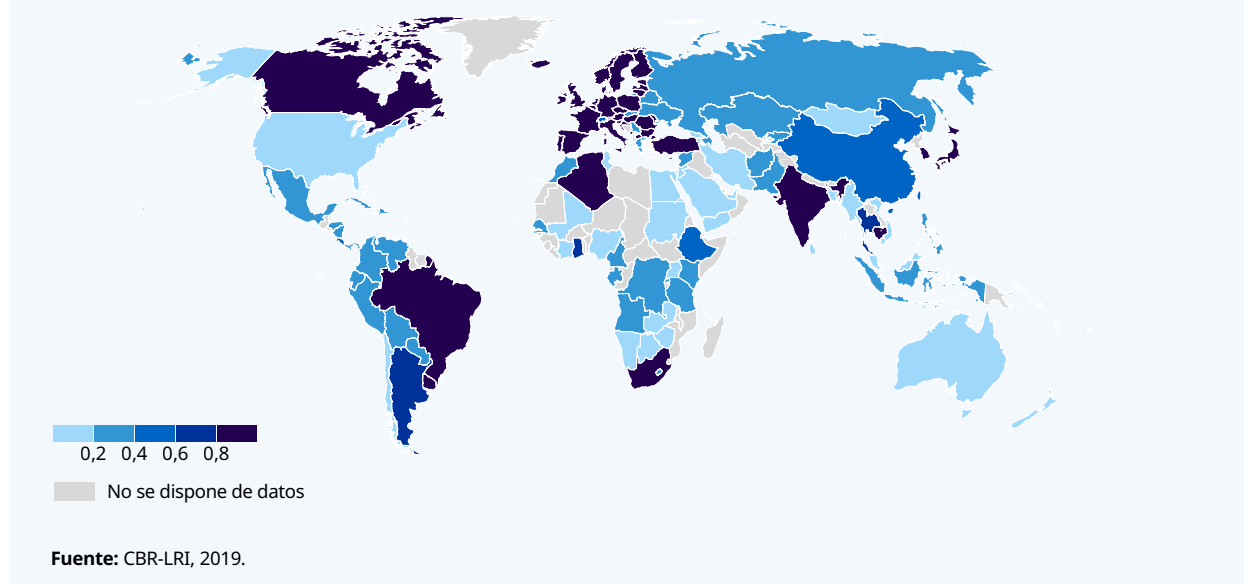
## Empleo temporal

El empleo temporal es frecuente en sectores que suministran bienes y servicios esenciales sujetos a fluctuaciones estacionales, como la agricultura y ganadería, el comercio al por menor y el transporte. Además, los empleadores recurren al empleo temporal para responder a las necesidades específicas de mano de obra a corto plazo, como cuando deben reemplazar a un trabajador ausente, cumplir con los picos de demanda de corta duración o evaluar a empleados recién contratados antes de ofrecerles un contrato indefinido. Si se gestiona adecuadamente, el empleo temporal puede ser un trampolín hacia un contrato de trabajo más seguro, o un medio para conciliar un trabajo remunerado con otras responsabilidades personales. Sin embargo, cuando se utiliza únicamente como medio para reducir los costos laborales, puede contribuir a la segmentación del mercado de trabajo, de tal manera que los trabajadores temporales alternan entre la contratación temporal y el desempleo<sup>124</sup>. También puede dar lugar a otras deficiencias en las condiciones de trabajo: los trabajadores temporales no suelen afiliarse a sindicatos por miedo a represalias y, según se ha constatado, están más expuestos a riesgos en materia de SST por falta de formación adecuada<sup>125</sup>.

Aunque no existe ninguna norma internacional sobre el empleo temporal, el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) exige la adopción de garantías adecuadas contra el recurso a contratos de trabajo de duración determinada cuyo objeto sea eludir la protección prevista en sus disposiciones<sup>126</sup>. La Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166) proporciona ejemplos de tales medidas, tales como limitar la utilización de los contratos de duración determinada a los casos en que, a causa de las condiciones en que deba realizarse o en razón de los intereses del trabajador, la relación de trabajo no pueda ser de duración indeterminada, e identificar los casos en los que los contratos de duración determinada deban considerarse indefinidos<sup>127</sup>. La Directiva europea 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada reconoce que «los contratos de trabajo de duración indefinida son la forma más común de relación laboral, y que contribuyen a la calidad de vida de los trabajadores afectados y a mejorar su rendimiento»; exige la adopción de medidas para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada. Aproximadamente la mitad de los países sobre los que se dispone de información limitan la duración máxima acumulada de los contratos temporales a entre dos y cinco años<sup>128</sup>. Así se ilustra en el gráfico 5.5, que mide la duración máxima acumulada de contratos de duración determinada permitida por la legislación antes de que el empleo se considere indefinido, según el índice CBR-LRI<sup>129</sup>. Los países con una puntuación de cero (representados en el tono más claro) no establecen ningún límite legal o lo fijan en diez años o más<sup>130</sup>.

► **Gráfico 5.5. Duración máxima de los contratos de duración determinada**



▶ **Gráfico 5.6. Igualdad de trato entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores indefinidos**

Además de poner límites a la modalidad de trabajo temporal, el reconocimiento de la igualdad de trato es otro mecanismo legislativo para garantizar que el recurso a la duración determinada no sea simplemente un medio de reducción de costos laborales. El gráfico 5.6, basado en el conjunto de datos del CBR-LRI, muestra las variaciones entre países en cuanto a si los trabajadores con contrato de duración determinada tienen derecho a la igualdad de trato con los trabajadores indefinidos. Se aplica la puntuación 1 a los países cuyo ordenamiento jurídico reconoce un derecho absoluto de igualdad de trato. Un derecho más limitado o un derecho contra el trato arbitrario puntúa más bajo. Los países de Europa Occidental y el Canadá, así como el Brasil, la India, el Japón, la República de Corea y Sudáfrica, obtienen puntuaciones altas en este indicador. Las puntuaciones más bajas corresponden a Australia, los Estados Unidos y Nueva Zelanda, así como a la mayoría de los Estados Árabes y de África Subsahariana.

## Reforma de los programas de migración laboral temporal

Como ya se ha explicado en capítulos anteriores, los programas de migración laboral temporal son un recurso muy utilizado en diversas partes del mundo para atraer a trabajadores migrantes hacia determinados sectores, principalmente en la agricultura. Los programas de trabajadores agropecuarios estacionales son frecuentes en América del Norte, Europa Occidental e Israel. En regiones como los Estados Árabes, la migración laboral temporal es la forma dominante de migración y abarca un amplio conjunto de sectores<sup>131</sup>. En general, los programas asignan a los migrantes temporales un régimen jurídico graduado según los derechos que les confiera el tipo de visado<sup>132</sup>. Por lo tanto, los migrantes reciben un trato diferente al de los trabajadores nativos, con deficiencias importantes en cuanto a la protección laboral.

Las deficiencias son más graves si los visados de los trabajadores están vinculados a un empleador concreto, lo que significa que los trabajadores no pueden dar por terminada la relación de trabajo, cambiar de empleador, renovar su permiso de trabajo o abandonar el país de destino sin la aprobación de su empleador<sup>133</sup>. Deben abolirse las restricciones derivadas del patrocinio del empleador, ya que la libertad de elegir el propio empleo es un principio básico del derecho nacional e internacional. Sin embargo, en muchos países, los trabajadores migrantes con visado temporal solo pueden trabajar para el empleador que los haya patrocinado. Esta situación está bien documentada en países de Asia y en los Estados Árabes<sup>134</sup>, pero también está presente en otras partes del mundo. Sin embargo, la movilidad interna en el mercado de trabajo puede lograrse incluso en esos casos. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, como medida excepcional, el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos permitió prórrogas de los visados H-2A con nuevos empleadores como parte de la respuesta nacional de emergencia, a fin de garantizar un suministro constante de trabajadores agropecuarios y evitar perturbaciones en las cadenas de suministro de alimentos<sup>135</sup>.



Se debe estudiar también la posibilidad de disociar la estacionalidad de los programas de migración agrícola, habida cuenta de los costos administrativos bien documentados y las repercusiones en los trabajadores<sup>136</sup>. Aunque la estacionalidad es una característica de la producción agrícola, en la práctica, muchos trabajadores mantienen su actividad colaborando en diversos cultivos a lo largo del año, pero no necesariamente con un empleo seguro. En Sudáfrica, por ejemplo, los trabajadores migrantes de Citrusdal y Clanwilliam migran entre las explotaciones de cítricos, manzanas y uvas de mesa en Cabo Occidental<sup>137</sup>. En algunos casos, los trabajadores acaban en situación irregular tras la expiración de sus permisos, pero siguen ocupados en el sector. Estas situaciones deben evitarse, por ejemplo, siguiendo la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), en la que se proponen medidas para contrarrestar las fluctuaciones estacionales en el empleo, como la formación de trabajadores dedicados a actividades estacionales, para que puedan dedicarse a ocupaciones complementarias. La disociación de la estacionalidad favorecería la transición hacia sociedades más inclusivas, al tiempo que resolvería el problema de la movilidad restringida.

## Trabajo a través de agencia y otras modalidades multipartitas

Las modalidades de empleo multipartitas no se corresponden con la estructura «bilateral» tradicional de la relación de trabajo típica, toda vez que las funciones y prerrogativas empresariales que tradicionalmente se concentraban en un único empleador aquí se distribuyen entre varias entidades. Así ocurre en las agencias de empleo privadas (en las que los trabajadores cedidos son contratados y remunerados por la agencia, pero su trabajo está dirigido por las empresas usuarias), así como en el caso de la subcontratación y las franquicias<sup>138</sup>. Cuando interviene más de una parte en la determinación de las condiciones de trabajo, los trabajadores pueden tener dificultades para identificar a la parte responsable de sus derechos o para ejercerlos<sup>139</sup>. Como se explica con mayor detalle en el capítulo 3, la subcontratación es habitual entre los trabajadores clave de la limpieza y la seguridad, mientras que la cesión temporal de trabajadores a través de agencia está muy extendida en las ocupaciones manuales, especialmente en los trabajos de almacén, y cada vez más en los servicios de salud.

El Convenio (núm. 181) y la Recomendación (núm. 188) sobre las agencias de empleo privadas, 1997, contienen varias disposiciones destinadas a garantizar los derechos y la protección de los trabajadores empleados y cedidos por agencias. Para empezar, con el fin de evitar abusos, el Convenio núm. 181 exige la supervisión de las agencias mediante un sistema de licencias o autorizaciones, salvo cuando estén reguladas de otra forma<sup>140</sup>. Además, los Miembros deben adoptar medidas para asegurar que los trabajadores contratados por las agencias de empleo privadas no se vean privados del derecho de libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva, y velar por que las agencias traten a los trabajadores sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social o cualquier otra forma de discriminación cubierta en la legislación y la práctica nacionales, tales como la edad o la discapacidad<sup>141</sup>. También se prohíbe deducir los honorarios de contratación de la remuneración del trabajador.

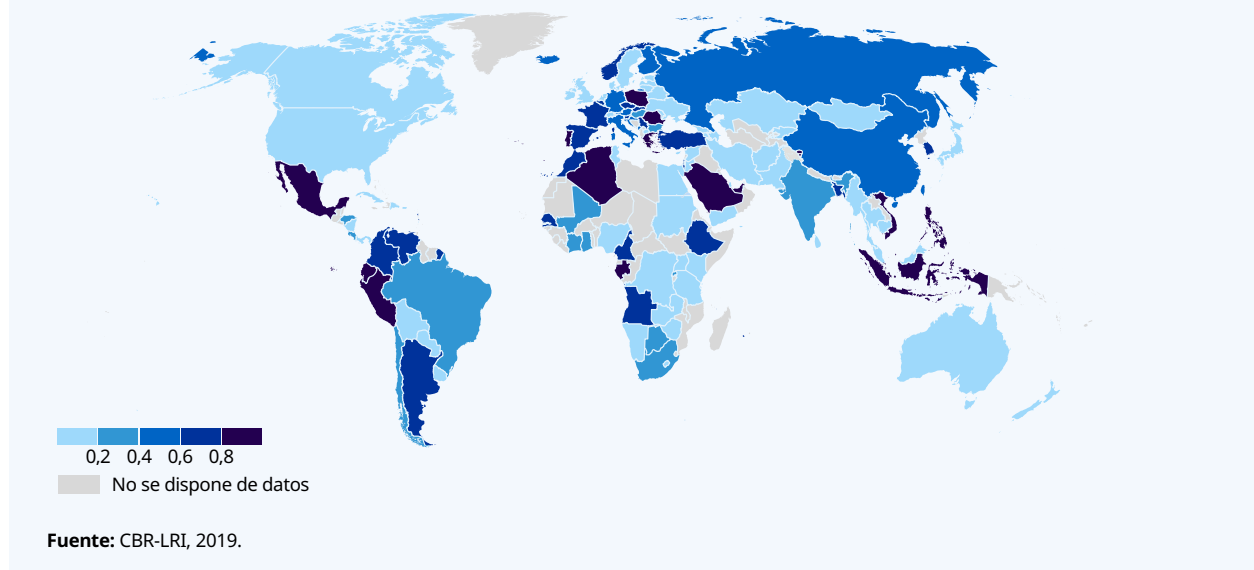
El convenio permite a los Estados que lo ratifiquen, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, prohibir el funcionamiento de las agencias de empleo privadas con respecto a ciertas categorías de trabajadores o en ciertas ramas de actividad económica. En este sentido, varios países limitan o prohíben la cesión temporal de trabajadores en sectores específicos y también limitan su uso en trabajos peligrosos, atendiendo a la gravedad de los riesgos que entrañan en materia de SST. A raíz de los brotes registrados en la industria cárnica de Alemania durante la pandemia de COVID-19, el Gobierno restringió severamente el uso de trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal y la subcontratación en ese sector<sup>142</sup>.

Además, la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) establece que las agencias de empleo privadas no deben poner trabajadores a disposición de una empresa usuaria con el fin de reemplazar a sus trabajadores en huelga<sup>143</sup>. Algunas legislaciones nacionales solo permiten recurrir a la cesión temporal de trabajadores cuando existan razones objetivas para ello, como la necesidad de sustituir a un trabajador ausente o de ejecutar una actividad que no se realiza habitualmente en la empresa. A veces también se prohíbe el trabajo a través de agencia cuando se producen despidos por motivos económicos o despidos colectivos, para

---

**El Convenio (núm. 181) y la Recomendación (núm. 188) sobre las agencias de empleo privadas, 1997 contienen varias disposiciones destinadas a garantizar los derechos y la protección de los trabajadores empleados y cedidos por agencias.**

---

▶ **Gráfico 5.7. El trabajo a través de agencia está prohibido o estrictamente controlado**

evitar que se pierdan puestos de trabajo normales en favor del trabajo a través de empresas de trabajo temporal. En el gráfico 5.7, basado en el índice CBR-LRI, se muestran las diferencias entre países en cuanto a la imposición de restricciones al trabajo a través de agencia. Se asigna la puntuación 1 si está prohibido, 0,5 si se establecen restricciones sustanciales a su uso y 0 si no existen restricciones. Como se puede observar, las restricciones son menores o nulas en América del Norte, Europa Oriental, Australia y partes de Asia Sudoriental y de África.

La subcontratación puede ser una estrategia eficaz para que las empresas se concentren en sus actividades principales<sup>144</sup>. En algunos casos, sin embargo, los acuerdos de subcontratación pueden establecerse con el objetivo específico de eludir responsabilidades y de sustraerse a las obligaciones impuestas por la legislación. Muchas jurisdicciones han establecido medidas contra este tipo de acuerdos «ficticios», en los que subcontratistas no registrados como agencias de empleo privadas se limitan a contratar trabajadores en lugar de realizar un trabajo o prestar un servicio determinado<sup>145</sup>. Sin embargo, se necesitan otras medidas específicas, ya que la subcontratación puede dificultar que los trabajadores identifiquen a la entidad responsable de garantizar que sus condiciones de trabajo se ajusten a la legislación vigente y, además, puede privarlos de vías de recurso contra sujetos que legalmente no son sus empleadores<sup>146</sup>.

Una buena medida correctiva consiste en establecer la responsabilidad compartida en todas las modalidades contractuales que incumben a diversas partes. De este modo, las empresas clave tienen un incentivo para seleccionar a contrapartes fiables al suscribir este tipo de acuerdos. Esto es fundamental en los aspectos relativos a la SST, como se explica en la sección 5.1, y de conformidad con el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). El Convenio núm. 181 exige a las autoridades públicas que atribuyan las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo privadas y de las empresas usuarias, en relación con la SST, pero también con otros ámbitos, como la negociación colectiva, el salario mínimo, el tiempo de trabajo y las demás condiciones de trabajo, las prestaciones de seguridad social obligatorias, el acceso a la formación, la indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, la indemnización en caso de insolvencia y la protección de los créditos laborales, la protección y las prestaciones de maternidad y la protección y prestaciones parentales<sup>147</sup>.

La responsabilidad compartida entre la empresa usuaria y la agencia de empleo privada está estipulada en la Argentina, Australia, Francia, la India, Italia, Namibia, los Países Bajos, Ontario (Canadá) y Sudáfrica<sup>148</sup>. Los sistemas de responsabilidad compartida también pueden combinarse con incentivos para que las empresas clave exijan a los contratistas el cumplimiento de las normas laborales vigentes y, de ese modo, reduzcan su exposición a una responsabilidad conjunta y solidaria total. En Israel, por ejemplo, la Ley de Mejora de la Aplicación de la Legislación Laboral, de 2011, contribuyó a salvaguardar los derechos de los trabajadores de limpieza y de seguridad empleados por contratistas. La Ley atribuye «responsabilidad directa a los clientes —no como empleadores sino como garantes— en caso de incumplimiento por parte del propio contratista. Así, por ejemplo, si el trabajador no percibe remuneración por las horas extraordinarias, en contra de lo dispuesto en la legislación, y el requerimiento al contratista resulta infructuoso, el trabajador tiene la opción de demandar directamente al cliente reclamando el mismo importe»<sup>149</sup>.

## 5.3. Horarios de trabajo seguros y previsibles

El número de horas trabajadas, la duración y el número de periodos de descanso y cómo se distribuyen a lo largo de un día, una semana o un mes tienen importantes consecuencias para la vida cotidiana de los trabajadores. Por lo que se refiere a los horarios de trabajo, los datos expuestos en los capítulos 3 y 4 ponen de manifiesto dos aspectos preocupantes en el caso de los trabajadores clave: los horarios de trabajo excesivamente largos y los horarios inestables.

Los horarios de trabajo excesivos (más de 48 horas semanales) afectan, en promedio, a uno de cada cuatro trabajadores clave en el mundo y son prevalentes en los sectores de la seguridad y el transporte, así como en el trabajo por cuenta propia. Como se ha documentado en los capítulos anteriores, trabajar demasiadas horas afecta negativamente a la conciliación del trabajo con la vida privada y puede ser nocivo para la salud de los trabajadores.

Desde la fundación de la OIT, el tiempo de trabajo ha ocupado un lugar central en el mandato de la Organización. El preámbulo de la Constitución de la OIT aboga por una mejora de las condiciones de trabajo en lo concerniente a la «reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo». Las horas de trabajo fueron objeto de la primera norma internacional del trabajo, el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), que limita el tiempo de trabajo normal a ocho diarias y a 48 horas semanales en la industria. Desde entonces, ha habido varios convenios y recomendaciones, y un protocolo, relativos a las horas de trabajo y a la ordenación del tiempo de trabajo, incluida la adopción de la norma de la semana de 40 horas en el Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47)<sup>150</sup>. Las normas se refieren sobre todo al número total de horas de trabajo, pero abordan también otros aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, como la regulación de las horas extraordinarias (límites y compensación), las horas máximas y los periodos de descanso.

En el gráfico 5.8 se presenta el índice CBR-LRI de la regulación de las horas de trabajo, un índice compuesto de siete indicadores diferentes que evalúan cómo se regulan las horas de trabajo en un ordenamiento jurídico concreto. Las dos primeras medidas contemplan los derechos a disfrutar de vacaciones anuales y licencias en días festivos. El siguiente conjunto de indicadores examina si la legislación obliga a pagar primas salariales por las horas extraordinarias; uno de ellos se centra en las horas extraordinarias durante la semana laboral y otro en el trabajo durante el fin de semana. Las tres últimas medidas evalúan los límites legales impuestos al número total de horas de trabajo. Entre ellos se incluyen el número máximo de horas extraordinarias permitidas por semana, la duración máxima de la semana normal de trabajo sin contar las horas extraordinarias y el número máximo de horas permitidas en una jornada laboral. Como se observa en el mapa, el tiempo de trabajo es un asunto bien regulado en la mayoría de los países, con puntuaciones comprendidas mayoritariamente entre 0,4 y 0,8. Los Estados Unidos y Nigeria son valores atípicos en este ámbito, con niveles excepcionalmente bajos de regulación del tiempo de trabajo. Australia, Filipinas, el Japón, Kenya, el Reino Unido, Türkiye y Zimbabwe destacan también por sus niveles relativamente bajos de regulación en este ámbito.

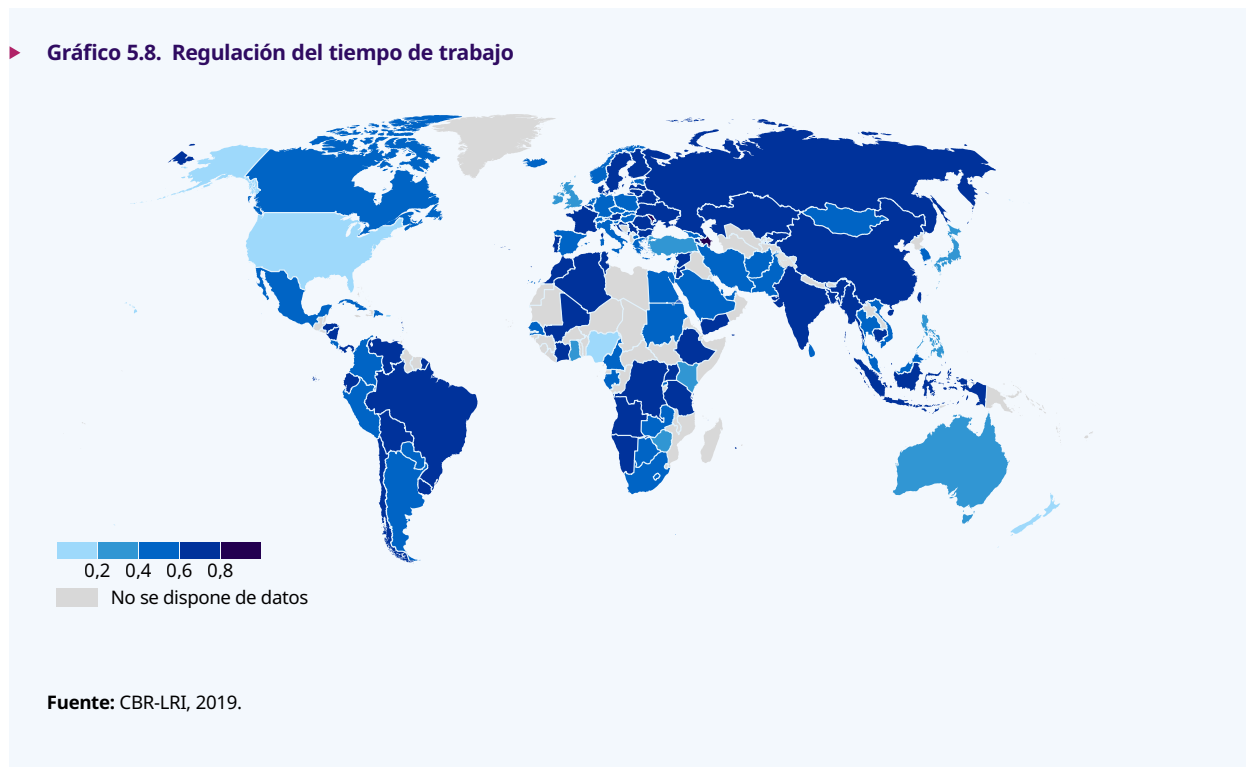
Por lo tanto, un primer paso para abordar los horarios de trabajo excesivos consiste en examinar la regulación nacional del tiempo de trabajo con el objeto de comprobar si está en conformidad con las normas de la OIT, incluida la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116). La Recomendación núm. 116 establece medidas prácticas para proceder a una reducción progresiva de la duración del trabajo, con miras a alcanzar la norma de las 40 horas semanales sin la correspondiente reducción salarial. Aunque la regulación es un paso importante para reducir el exceso de horas, solo se aplicaría a los trabajadores vinculados por una relación de trabajo. En cambio, los trabajadores independientes no están amparados por la regulación del tiempo de trabajo establecida en la legislación laboral y, dados los bajos ingresos asociados a gran parte del trabajo por cuenta propia en los países en desarrollo —especialmente en la agricultura y la venta de alimentos—, se necesitan otras intervenciones políticas para corregir los bajos niveles de productividad y los bajos ingresos que dan lugar a la prolongación de la jornada laboral (véase el capítulo 6).

---

**Los horarios de trabajo excesivos afectan, en promedio, a uno de cada cuatro trabajadores clave en el mundo y son prevalentes en los sectores de la seguridad y el transporte, así como en el trabajo por cuenta propia.**

---

▶ Gráfico 5.8. Regulación del tiempo de trabajo



En otros casos, sin embargo, no es la baja productividad la causa de las largas jornadas laborales, sino el paso de un empleo asalariado a uno por cuenta propia, a veces falsamente autónomo. En Europa y los Estados Unidos, la clasificación errónea de los trabajadores en el sector del transporte por carretera de larga distancia es preocupante. Por lo tanto, su reclasificación como empleados por cuenta ajena es un primer paso para subsanar el problema

**Un primer paso para abordar los horarios de trabajo excesivos consiste en examinar la regulación nacional del tiempo de trabajo con el objeto de comprobar si está en consonancia con las normas de la OIT.**

de las jornadas excesivas en este sector<sup>151</sup>. La prolongación de la jornada también es común en los trabajos de reparto en todo el mundo, tanto los tradicionales como los basados en aplicaciones<sup>152</sup>. Este es un ámbito que merece especial atención, máxime en un contexto caracterizado por el auge del comercio electrónico. Las largas jornadas de los empleados clave de seguridad y transporte, documentadas en el capítulo 3, también denotan problemas de observancia que podrían remediarse con iniciativas estratégicas de control de la conformidad en esos sectores (véase el apartado 5.7).

La otra cuestión que preocupa en relación con el tiempo de trabajo son los horarios inestables e imprevisibles, una práctica que afecta a los empleados en algunas partes del mundo, sobre todo en el comercio al por menor. Como se expone en el capítulo 3, la seguridad de los ingresos y la conciliación entre la vida laboral y personal de los trabajadores se resienten cuando el empleador puede requerir sus servicios a su conveniencia, sin garantizarles una mínima remuneración o un mínimo número de horas. Estos problemas se agravan si los trabajadores temen que no se les ofrezca más trabajo si rechazan una oferta de un determinado turno o tarea, o si los llaman y se presentan al trabajo, pero su turno se cancela en el último momento.

Por lo tanto, las medidas que ofrecen a los trabajadores un número mínimo de horas garantizadas y les permiten opinar con respecto a sus horarios de trabajo, incluso limitando la variabilidad de las horas de trabajo, son herramientas de protección importantes. Sin embargo, son muy pocos los países que han establecido un mínimo de horas de trabajo para los empleados a tiempo parcial a fin de garantizarles un nivel mínimo de ingresos<sup>153</sup>. En Alemania, los Estados Unidos (solo en ocho ciudades y dos estados), Ghana, los Países Bajos y Papua Nueva Guinea, la normativa exige que los empleadores paguen a sus trabajadores un número mínimo de horas cuando estos se presentan a trabajar para un turno programado o un trabajo a pedido, incluso si se

cancela o se reduce su duración. La previsibilidad de los horarios se aborda habitualmente en los convenios colectivos. Estas prácticas probablemente mejorarían si aumentaran las tasas de sindicación y se expandiera la negociación colectiva en beneficio de los trabajadores del comercio al por menor.

## 5.4. Políticas salariales que apoyen la valoración del trabajo clave

En la sección 3.5 se demostró que, por término medio, los empleados clave perciben salarios más bajos en comparación con los demás empleados. Una vez descontadas las diferencias en cuanto al nivel de estudios y la experiencia profesional, un tercio de la brecha de ingresos entre los dos grupos sigue sin explicarse. Estos resultados indican que las políticas de educación y formación dirigidas a mejorar las competencias de los empleados clave, aunque importantes, no son suficientes. Se necesitan también otras medidas que traten de aumentar el salario de los empleados clave. La negociación colectiva ofrece un mecanismo único para regular las condiciones de trabajo, incluido el salario<sup>154</sup>. En virtud de este instrumento, los trabajadores con escaso poder de negociación a título individual negocian colectivamente con su empleador o con la organización de empleadores representativa «nuevas normas o aplican, adaptan y mejoran unas mínimas normas legislativas»<sup>155</sup>. El salario mínimo legal es otra herramienta eficaz para proteger a los trabajadores frente a una remuneración indebidamente baja.

La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, que establece una hoja de ruta para un futuro del trabajo centrado en el ser humano, subraya la importancia de las instituciones de fijación salarial al abogar por «un salario mínimo adecuado», establecido por ley o negociado. Los Estados Miembros de la OIT adoptaron varios instrumentos que orientan a los gobiernos y a los interlocutores sociales sobre el establecimiento de salarios mínimos adecuados, entre ellos el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). El Convenio núm. 131 establece un marco para la fijación de salarios mínimos caracterizado por un amplio ámbito de aplicación, en plena consulta con los interlocutores sociales, con niveles que tienen en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias y los factores económicos, previendo un ajuste periódico de esos niveles y medidas para garantizar su aplicación efectiva<sup>156</sup>. En el Convenio (núm. 154) y la Recomendación (núm. 163) sobre la negociación colectiva, 1981 se definen las partes en la negociación colectiva y la finalidad de las negociaciones, y se especifican las medidas que cabe adoptar para promover la negociación colectiva<sup>157</sup>.

Las prácticas de fijación de salarios difieren entre países, sectores y empresas dependiendo del nivel de desarrollo económico, de la estructura institucional y de la posición negociadora relativa de las partes. El salario es uno de los temas centrales de la negociación colectiva y, según se concluyó en un reciente estudio mundial de la OIT, el 95 por ciento de los convenios colectivos de la muestra analizada contenían cláusulas salariales<sup>158</sup>. Dado que los convenios colectivos suelen fijar los salarios básicos para determinados puestos de trabajo o categorías de ocupación, así como las diferencias salariales entre grupos de trabajadores, la negociación colectiva resulta especialmente adecuada para compensar las desigualdades salariales que sufren los empleados clave en ciertas ocupaciones. Aparte del salario básico, los convenios colectivos también pueden abordar otros componentes de la remuneración, como los complementos y las prestaciones en especie, que constituyen una parte significativa de la masa salarial. Algunos convenios colectivos también incluyen un componente variable vinculado a la productividad y al rendimiento.

En los países con mayor cobertura de la negociación colectiva, los empleados clave tienden a percibir salarios similares a los de otros empleados. Según un análisis de los salarios y la cobertura de la negociación colectiva en una submuestra de países sobre los que se dispone de datos, cuanto mayor es la cobertura de la negociación colectiva en un país, menor es la diferencia salarial media entre los empleados clave y los demás empleados (gráfico 5.9)<sup>159</sup>. Este parece ser el caso tanto de la diferencia salarial media (gráfico 5.9 A) como de su componente inexplicado, tal como se define en la sección 3.5.

---

**En los países con una elevada cobertura de la negociación colectiva, la diferencia salarial entre los empleados clave y los demás tiende a ser menor.**

---



En consecuencia, se demuestra la eficacia de la negociación colectiva como instrumento para rectificar las desigualdades en la valoración del trabajo clave.

Estos resultados están en consonancia con investigaciones anteriores que ponen de relieve la relación entre la negociación colectiva y los niveles generales de desigualdad salarial. En un reciente estudio de la OIT se concluyó que los países con una mayor cobertura de la negociación colectiva son también los que presentan una menor relación entre los ingresos del 10 por ciento superior (noveno decil) y los del 10 por ciento inferior (primer decil) de la distribución de los ingresos<sup>160</sup>.

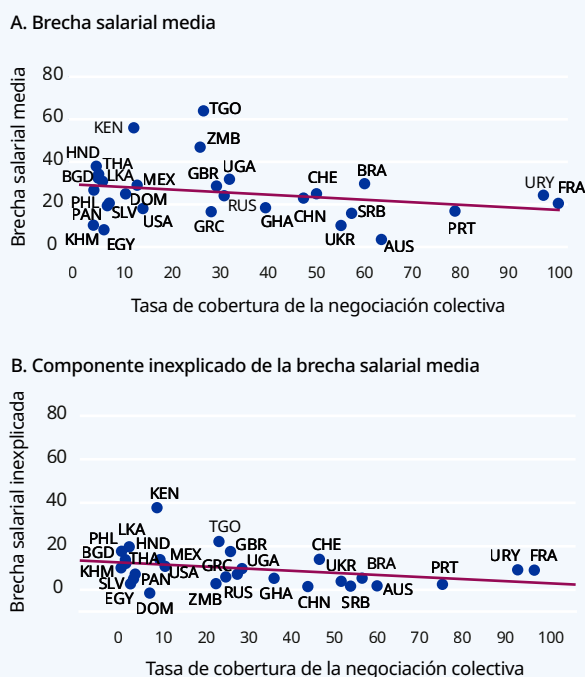
Los resultados aquí obtenidos concuerdan también con los de otros estudios empíricos en los que se constata una influencia positiva de la negociación colectiva en los ingresos del trabajo y en la distribución de los beneficios de la productividad. En concreto, las características de los sistemas de negociación colectiva influyen en los resultados del mercado de trabajo. Un estudio basado en una taxonomía de los sistemas de negociación colectiva en los países de la OCDE, por ejemplo, mostró que los sistemas de negociación coordinados presentan mayores tasas de empleo, una mejor integración de los grupos vulnerables y una menor desigualdad salarial que los sistemas totalmente descentralizados<sup>161</sup>.

El alcance de los resultados de la negociación colectiva puede ser más inclusivo mediante el uso de la extensión, que permite a una población más amplia de empleados beneficiarse de los convenios colectivos. La extensión amplía administrativamente la cobertura de un convenio colectivo, en determinadas condiciones, a todos los trabajadores asalariados de un sector, rama, profesión o zona geográfica. En estudios recientes se ha destacado que la extensión facilita una elevada cobertura de la negociación colectiva e incentiva la afiliación a las organizaciones de empleadores<sup>162</sup>. Además, los resultados de la negociación colectiva pueden tener también efectos indirectos en las empresas que no están cubiertas legalmente por convenios colectivos. En Sudáfrica, las empresas excluidas de los convenios colectivos tienden a aumentar los salarios en consonancia con los establecidos por los consejos de negociación<sup>163</sup>.

La relación negativa entre la brecha salarial inexplicada y la cobertura de la negociación colectiva, representada en el gráfico 5.9 B, indica que la negociación colectiva puede ayudar a reducir aquellas desigualdades salariales entre empleados clave y no clave que no están relacionadas con las competencias. Este resultado está en consonancia con otros estudios que ponen de relieve la capacidad de la negociación colectiva de corregir algunas desigualdades salariales «estructurales», como las observadas entre hombres y mujeres en el empleo asalariado, que surgen de una infravaloración sistemática del trabajo femenino<sup>164</sup>. La eficacia de la negociación colectiva para abordar las desigualdades salariales estructurales se deriva, en parte, de su eficacia para reducir la desigualdad salarial general. Además, los convenios colectivos pueden atenuar las diferencias salariales observadas entre determinados grupos de trabajadores mediante la adopción de medidas tales como las prácticas de selección de personal y los acuerdos contractuales, la transparencia de la información o los aumentos salariales, dirigidas a determinadas categorías de trabajadores<sup>165</sup>.

En concreto, la negociación colectiva puede contribuir a acortar las diferencias salariales entre los empleados clave y los demás cuando se centra en determinadas ocupaciones clave, como las ocupaciones feminizadas. Un ejemplo de ello son las negociaciones iniciadas a raíz de la demanda interpuesta por una trabajadora asistencial ante la Magistratura de Trabajo de Nueva Zelanda, al considerar que existía una infravaloración sistémica del trabajo asistencial y de cuidados porque lo realizaban principalmente mujeres. El Gobierno trató de resolver el asunto mediante negociaciones extrajudiciales con los sindicatos, lo que dio lugar a la adopción de la Ley de Resolución de las cuestiones relacionadas con la Igualdad de Remuneración de los Trabajadores de Prestación de Cuidados y Asistencia en junio de 2017. Cuando se promulgó el acuerdo el 1.º de julio, los trabajadores del sector, en su mayoría mujeres, percibieron aumentos salariales de entre el 15 y el 50 por ciento, en función de sus calificaciones y experiencia<sup>166</sup>. Este tipo de medidas son importantes para corregir la infravaloración de las competencias, que es común en las profesiones asistenciales, pero también en otros trabajos mal remunerados (véase el recuadro 5.1).

► **Gráfico 5.9. Brecha salarial media entre empleados clave y otros empleados y su componente inexplicado, según la cobertura de la negociación colectiva de los países (en porcentaje)**



**Fuente:** Estimaciones de la OIT basadas en las encuestas enumeradas en el anexo (cuadro A5), y en la base de datos de relaciones laborales de la OIT por lo que se refiere a la tasa de cobertura de la negociación colectiva (<https://ilostat.ilo.org/es/topics/collective-bargaining/>).

### Recuadro 5.1. Valoración de competencias: un ámbito controvertido

Las competencias suelen definirse en relación con la adquisición de calificaciones formales, de manera que no se reconoce ni se valora suficientemente un amplio conjunto de competencias informales necesarias para desempeñar ciertas ocupaciones<sup>1</sup>. Este marco sustenta la falacia de que las competencias pueden medirse objetivamente<sup>2</sup>. Los criterios de valoración de competencias, lejos de basarse en una escala de calificaciones uniforme y neutral, son controvertidos y presentan frecuentes sesgos de género y de origen étnico, pues varían en función de quién realiza qué tarea<sup>3</sup>. Buena parte del trabajo requiere aptitudes interpersonales que están infravaloradas, pese a su importancia para el entorno laboral y para la calidad del trabajo. Incluso en las fases más críticas de la pandemia de COVID-19, muchos trabajadores clave siguieron prestando servicio a clientes y a pacientes con tenacidad, esmero y empatía, pese a estar sometidos a tensiones extremas.

Otra anomalía es la discrepancia entre los indicadores de competencias y los niveles de ingresos. Por ejemplo, algunos estudios demuestran que ciertas competencias como el pensamiento crítico, la resolución de problemas y la capacidad de gestión redundan positivamente en los salarios, pero su rentabilidad decrece en el caso de los trabajadores con salarios bajos, a pesar de que muchos aplican esas mismas habilidades en su trabajo diario<sup>4</sup>. Además, las habilidades sociales, como la coordinación, la negociación, la escucha activa, la percepción y la orientación social, se relacionan negativamente con el salario en el extremo inferior de la distribución de ingresos<sup>5</sup>, en contraste con la prima que obtienen en las ocupaciones profesionales y de gestión<sup>6</sup>.

Por lo general, las transformaciones del mercado laboral de las últimas décadas, en particular la reorientación hacia los servicios, han agudizado el problema de la valoración de las competencias, ya que los empleos del sector de servicios exigen competencias sociales y aportan activos intangibles difíciles de cuantificar. Por esa razón, el auge de las «competencias interpersonales» ha acentuado los sesgos en el reconocimiento de competencias y ha introducido una mayor ambigüedad en la definición de cada una de ellas<sup>7</sup>. Así pues, el reconocimiento de las aptitudes interpersonales y del trabajo emocional no ha supuesto una mayor valoración de esas competencias.

**Recuadro 5.1. (continuación)**

La invisibilidad y la devaluación de las calificaciones son un problema acuciante para varias ocupaciones clave. Los cuidados suelen asociarse al trabajo de las mujeres y se tratan como una capacidad femenina innata. Las desigualdades de género, profundamente arraigadas en el sector de los cuidados, se reflejan en el reconocimiento de las competencias y en la remuneración<sup>8</sup>. Del mismo modo, el reconocimiento insuficiente de las calificaciones de los trabajadores migrantes conlleva en un desaprovechamiento de sus competencias, especialmente en la agricultura y la ganadería, entre otros sectores con gran presencia de trabajo migrante, como el de limpieza y saneamiento.

<sup>1</sup> Payne, 2017.<sup>5</sup> Pietrykowski, 2017.<sup>2</sup> Osterman et al., 2022.<sup>6</sup> Deming, 2022.<sup>3</sup> Payne, 2017; Rigby y Sanchis, 2006.<sup>7</sup> Findlay, 2019.<sup>4</sup> Pietrykowski, 2017.<sup>8</sup> OIT, 2019g.

## Las políticas de salario mínimo pueden elevar la remuneración de los trabajadores clave

Como los empleados clave tienden a concentrarse en el extremo inferior de la distribución de ingresos, se ven desproporcionadamente afectados por las políticas de salario mínimo. De hecho, en los países que han establecido un sistema de salario mínimo para el sector privado, la proporción estimada de trabajadores que perciben unos ingresos iguales o inferiores al salario mínimo es de un 40 por ciento en promedio para los empleados clave, frente a un 28 por ciento en el caso de los demás empleados (gráfico 5.10 A)<sup>167</sup>. En estas estimaciones se considera que un empleado con ingresos inferiores al salario mínimo percibe menos del 95 por ciento del valor del salario mínimo, mientras que un empleado remunerado en el nivel del salario mínimo percibe entre el 95 y el 105 por ciento del valor del mínimo oficial<sup>168</sup>. En los países de la muestra, la proporción de empleados clave remunerados con el salario mínimo o ligeramente por debajo de ese umbral es mayor en las economías de ingresos medianos y bajos. En promedio, el 42 por ciento de los empleados clave en los países de ingresos medianos (el 45 por ciento en los países de ingresos medianos bajos y el 39 por ciento en los países de ingresos medianos altos) y el 53 por ciento de los empleados clave en los países de ingresos bajos tienen una remuneración igual o inferior al salario mínimo. La exposición de los empleados clave a los niveles retributivos mínimos confirma que el salario mínimo oficial es una herramienta eficaz para aumentar los ingresos de los trabajadores clave.

Por otro lado, los empleados clave están sobrerrepresentados en los niveles retributivos inferiores al salario mínimo (gráfico 5.10 B). Esto puede explicarse por la falta de derechos legales al salario mínimo o por las mayores tasas de inobservancia de la reglamentación sobre el salario mínimo en este grupo de población. Además, el riesgo relativo de que las políticas de salario mínimo no sean de aplicación para los empleados clave es mayor en los países con un menor nivel de desarrollo. En efecto, la proporción de empleados clave con una remuneración inferior al salario mínimo vigente es solo 5 puntos porcentuales mayor que la de los demás empleados en los países de ingresos altos, frente a las diferencias de 11 y 28 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos bajos e ingresos bajos, respectivamente (8 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos altos).

En los países de ingresos medianos y bajos, la mayor proporción de empleados clave con ingresos inferiores al salario mínimo puede deberse a su sobrerrepresentación en sectores u ocupaciones que están legalmente excluidos de las políticas de salario mínimo en esos países. Este suele ser el caso de los trabajadores domésticos y los trabajadores agropecuarios<sup>169</sup>. En el promedio de la muestra analizada, los trabajadores del sistema alimentario representan el 19 por ciento de los empleados clave, y la remuneración de muchos de ellos se sitúa por debajo del salario mínimo. A veces, aun estando amparados por los sistemas de salario mínimo, los trabajadores agropecuarios están sujetos a unas tasas salariales específicas del sector. Así sucede en Burkina Faso, el Chad, Côte d'Ivoire, Madagascar, Malí, Marruecos, el Senegal y Togo, donde el salario mínimo para la agricultura (*salaire minimum agricole garanti*) difiere del aplicado en los demás sectores (*salaire minimum interprofessionnel garanti*). Sin embargo, algunos de estos países, como Marruecos, han previsto reducir la diferencia entre ambos salarios mínimos<sup>170</sup>.



Incluso cuando los empleados clave están cubiertos por las políticas salariales, las altas tasas de inobservancia reducen la eficacia del salario mínimo. En esos casos, aunque todos los empleados están amparados por la legislación con independencia de su condición formal o informal, en la práctica la contratación verbal o la falta de inscripción de los contratos —es decir, el hecho de no dar de alta a un empleado en la seguridad social— se asocia a la inobservancia de la protección laboral, incluido el salario mínimo. Trabajar para una empresa no inscrita en los registros oficiales también entorpece la aplicación de las políticas del salario mínimo<sup>171</sup>. Las directrices de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) de la OIT, sobre la extensión del salario mínimo a todos los trabajadores de la economía informal, pueden ayudar a mejorar los ingresos y las condiciones laborales de los trabajadores clave<sup>172</sup>.

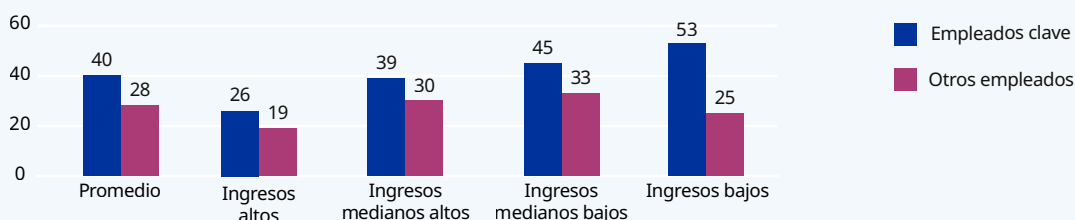
No obstante, hay indicios de que, aunque no coticen a la seguridad social, algunos empleados informales sí perciben el salario mínimo, una práctica observada en América Latina y denominada «efecto faro»<sup>173</sup>. El efecto faro es mayor cuando se fija un salario mínimo interprofesional para todos los sectores y ocupaciones y cuando los empleadores y trabajadores están al corriente de las disposiciones jurídicas que les incumben<sup>174</sup>. En esas circunstancias, el salario mínimo constituye una referencia para la fijación de los niveles retributivos en la economía informal. A través de su impacto en el extremo inferior de la distribución salarial, las políticas de salario mínimo también pueden ayudar a reducir otras disparidades salariales. Por ejemplo, según un análisis reciente sobre el Brasil, los aumentos del salario mínimo promulgados entre 1999 y 2009 contribuyeron a reducir las diferencias salariales asociadas al origen étnico en el Brasil<sup>175</sup>.

Los datos de que se dispone indican que los trabajadores clave por cuenta propia tienden a percibir unos ingresos mensuales inferiores a los de los demás trabajadores independientes (véase el recuadro 3.4). Aunque los trabajadores independientes no están sujetos a políticas de salario mínimo, pueden establecerse otras políticas de apoyo a sus ingresos, ya sea indirectamente a través de inversiones sectoriales en infraestructuras físicas y sociales (véase el capítulo 6), o a través de directrices que fijen unos niveles mínimos de remuneración y que mejoren la transparencia retributiva. En el sector del transporte por carretera, que cuenta con una elevada proporción de trabajadores autónomos económicamente dependientes, la OIT ha publicado un documento («Directrices sobre la promoción del trabajo decente y la seguridad vial en el sector del transporte») en el que insta a los gobiernos a establecer mecanismos para mejorar los ingresos de los conductores autónomos de vehículos de transporte por carretera. Uno de esos mecanismos es la adopción de disposiciones que promueven lo siguiente: la recuperación de los costos

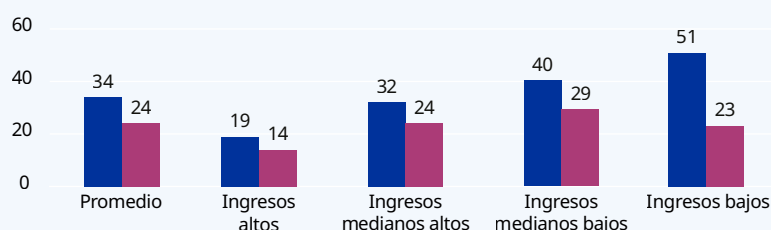
**Incluso cuando los empleados clave están cubiertos por las políticas salariales, las altas tasas de inobservancia reducen la eficacia del salario mínimo.**

► **Gráfico 5.10. Proporción de trabajadores asalariados con ingresos iguales o inferiores al nivel del salario mínimo (en porcentaje)**

A. Proporción de trabajadores asalariados con ingresos iguales o ligeramente inferiores al nivel del salario mínimo (del 95 al 105 por ciento)



B. Proporción de trabajadores asalariados con ingresos inferiores al nivel del salario mínimo (< 95 por ciento)



fijos y variables, esto es, aquellos que varían en función de los kilómetros recorridos (por ejemplo, el combustible y los neumáticos); «el pago del trabajo personal según el nivel del salario mínimo nacional, o por encima de éste»; el rendimiento de la inversión; y la remuneración por actividades de conducción y actividades laborales accesorias distintas de la conducción<sup>176</sup>.

Otra medida importante consiste en luchar contra las «relaciones de trabajo encubiertas», en tanto en cuanto la relación de trabajo da acceso a la protección laboral, incluida la cobertura del salario mínimo. Como ya se ha señalado, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) proporciona orientaciones sobre la formulación de políticas que aborden la clasificación incorrecta del empleo.

## 5.5. Extender la protección social para potenciar la resiliencia de los trabajadores

La experiencia de los trabajadores clave durante la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la importancia de contar con una protección social adecuada que prevea, entre otras cosas, la concesión de licencias remuneradas y otras prestaciones por enfermedad. Poco más del 40 por ciento de los trabajadores clave de los países de ingresos bajos y medianos tienen derecho a algún tipo de protección social, lo que da una idea del enorme déficit de cobertura (véase la sección 3.6). Además, determinados subgrupos de trabajadores clave, como los trabajadores independientes y las personas con modalidades de trabajo atípicas, son aún más susceptibles de quedar parcial o totalmente excluidos de la protección social. Si no se adopta una protección social de más amplio alcance, aplicable a los trabajadores clave, el mercado de trabajo y la sociedad no estarán en condiciones de gestionar futuras crisis. Además, el sistema de protección social actúa como estabilizador automático, en el sentido de que mitiga los efectos de las recesiones económicas al proporcionar ingresos de sustitución, limitando así los efectos agregados de una crisis. Por lo tanto, la extensión de la protección social es una inversión necesaria para que los trabajadores y las economías sean resilientes ante futuras crisis y situaciones adversas. Con este fin, los países han introducido una serie de estrategias destinadas a extender la protección social.

*Ampliación del ámbito de cobertura.* Varios países han introducido cambios en sus ordenamientos jurídicos para dar cobertura a formas atípicas de empleo, como el trabajo en plataformas o por cuenta propia. En la India, el Código Seguridad Social, adoptado en 2020, refundió nueve instrumentos legislativos de seguridad social preexistentes; las modificaciones recogidas en el Código representaron un primer paso hacia la extensión de la protección social a todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral<sup>177</sup>.

El Brasil e Indonesia ampliaron la cobertura obligatoria de los seguros sociales a los trabajadores independientes<sup>178</sup>. Con esta política aumentó la cobertura de los trabajadores independientes en el Brasil hasta el 31 por ciento, frente al 17 por ciento registrado en 2009. El seguro obligatorio de accidentes de trabajo también se amplió a las personas que tienen la condición de trabajadores económicamente dependientes en España<sup>179</sup>.

*Adaptación y simplificación del acceso administrativo.* Otros países introdujeron modificaciones legislativas y nuevas políticas adaptadas a las circunstancias de los trabajadores independientes y de las personas con modalidades de empleo atípicas. Por ejemplo, el Brasil y China adaptaron el calendario de pagos y ajustaron mejor los niveles de cotización a las tendencias de ingresos de los trabajadores independientes. El Brasil y la República de Corea diversificaron las categorías de cotización para mejorar los criterios de admisibilidad de los trabajadores independientes con ingresos fluctuantes. Estos dos países y la Argentina también crearon políticas de subvención de las cotizaciones para los trabajadores independientes con bajos ingresos<sup>180</sup>. Por último, el Uruguay estableció un régimen de tributación simplificada para los trabajadores por cuenta propia y las microempresas y pequeñas empresas, consistente en un único tributo que comprende impuestos y cotizaciones a la seguridad social, lo que les da derecho a las mismas prestaciones que los trabajadores por cuenta ajena<sup>181</sup>.

**La experiencia de los trabajadores clave durante la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la importancia de contar con una protección social adecuada que prevea, entre otras cosas, la concesión de licencias remuneradas y otras prestaciones por enfermedad.**

## La licencia remunerada por enfermedad es esencial para que los lugares de trabajo sean seguros, saludables y productivos

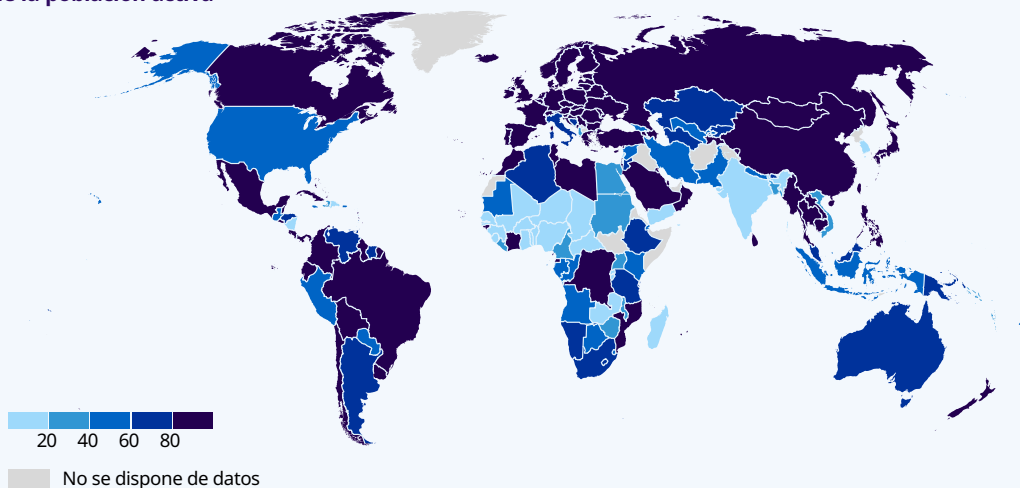
Además del acceso a una protección social universal, la pandemia puso de relieve la importancia de las licencias remuneradas y demás prestaciones por enfermedad para los trabajadores clave<sup>182</sup>. La experiencia durante la crisis sanitaria demostró las consecuencias adversas de los déficits de cobertura legislativa, tanto para los trabajadores como para las empresas. A falta de una protección adecuada de los ingresos y de licencias remuneradas, los trabajadores enfermos acudían al trabajo, poniendo en peligro su propia salud y exponiendo a otras personas al riesgo de contagio en el lugar de trabajo, lo que lastró la producción empresarial y la recuperación económica. En todo el mundo, el 62 por ciento de la población activa está legalmente protegida en caso de pérdida de ingresos durante una enfermedad. La proporción oscila entre el 45 por ciento de África y el 91 por ciento de Europa y Asia Central (véase el gráfico 5.11). Los déficits de protección surgen por varias razones<sup>183</sup>. En algunos casos, la duración y los criterios para acogerse a la prestación (es decir, los periodos de espera) restringen el acceso. En otros casos, se excluye a algunas categorías de trabajadores (como los establecidos por cuenta propia, los trabajadores ocasionales o los que perciben una remuneración por horas). La falta general de conocimientos sobre los derechos puede contribuir también a las deficiencias en la aplicación, incluso si los trabajadores cuentan con cobertura legal.

Varias normas de la OIT proporcionan orientaciones de políticas que pueden servir para corregir los déficits de cobertura legal de la licencia remunerada y demás prestaciones por enfermedad, a saber: la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67); el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), y la Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134). La Recomendación núm. 67, en particular, dispone lo siguiente: «El seguro social debería proteger, cuando estén expuestos a riesgos, a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas que estén a su cargo, con respecto a los cuales sea posible»<sup>184</sup>.

Además de las normas de la OIT (y en consonancia con ellas), durante la pandemia se extrajeron varias enseñanzas relacionadas con las licencias y prestaciones por enfermedad, lo que contribuirá a impulsar una recuperación resiliente en los ámbitos que se describen a continuación.

- **Extensión de la licencia y las prestaciones por enfermedad a los grupos sin cobertura.** Algunos países extendieron legalmente las prestaciones por enfermedad a trabajadores que no gozaban de ese derecho antes de la pandemia (Alemania, Irlanda, Portugal y Reino Unido)<sup>185</sup>. Dada la importancia de las licencias remuneradas y prestaciones por enfermedad como medida preventiva para todos los trabajadores, la inclusión de los grupos sin cobertura es fundamental para crear una fuerza de trabajo resiliente. El reconocimiento del derecho a la licencia por enfermedad en la legislación y la universalización del acceso a las prestaciones por enfermedad contribuirán a la consecución de ese objetivo.

► **Gráfico 5.11. Cobertura legal de las prestaciones de enfermedad voluntarias y obligatorias, como proporción de la población activa**



Fuente: Base de datos de la OIT sobre la protección social en el mundo.

- ▶ *Eliminación de obstáculos administrativos para reducir las deficiencias en el plano jurídico y en la aplicación.* Durante la pandemia, varios países renunciaron a los periodos de espera o de carencia (relacionados con el acceso a los ingresos sustitutorios) para agilizar la tramitación de las prestaciones (Australia, Canadá, Dinamarca, Irlanda y Suecia)<sup>186</sup>. La eliminación o reducción de los tiempos de espera para el pago de la licencia remunerada y las prestaciones por enfermedad con arreglo a las normas de la OIT (que especifican que ese periodo de espera, allí donde exista, no deberá exceder de tres días<sup>187</sup>) eliminaría los déficits de cobertura debidos a la demora en el acceso. Con las tecnologías en línea y móviles también se puede acelerar el pago de las ayudas a los ingresos, incluidas las prestaciones por enfermedad. Varios países (Colombia, Malawi, Marruecos, Tailandia y Togo) utilizaron la tecnología móvil para abonar las prestaciones durante la pandemia, lo que resultó especialmente útil para llegar a los trabajadores de la economía informal sin cuentas bancarias.
- ▶ *Reconocimiento de las responsabilidades de prestación de cuidados.* Los trabajadores clave tienen responsabilidades relacionadas con la prestación de cuidados. En consecuencia, algunos países, como Francia, ampliaron el alcance de las prestaciones por enfermedad para incluir a los trabajadores en régimen de confinamiento o al cuidado de menores. También se reconoce el derecho a protección en la Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134): «Se deberían tomar todas las disposiciones apropiadas para ayudar a toda persona protegida económicamente activa que deba cuidar a una persona enferma que está a su cargo»<sup>188</sup>.
- ▶ *La ampliación de las prestaciones por enfermedad puede requerir un replanteamiento de las cuantías adecuadas y de las fuentes de financiación.* Las prestaciones por enfermedad financiadas por los empleadores suponen una enorme carga para las empresas unipersonales. Los sistemas en que los empleadores son la única parte que soporta el costo de la protección pueden ser un incentivo para que las empresas (en especial las pequeñas, con recursos financieros más limitados) rehúsen abonar las prestaciones por enfermedad a sus empleados.
- ▶ De cara al futuro, puede ser necesario destinar más recursos a universalizar una cobertura suficiente para los trabajadores, y replantear cómo se generan esos recursos<sup>189</sup>. Las normas de la OIT sugieren que la financiación colectiva es la vía más equitativa y sostenible, basada en una amplia distribución de riesgos y en la solidaridad. En el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) se especifica que la cuantía de la prestación debe ascender como mínimo al 45 por ciento de la remuneración anterior, mientras que el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130) indica que ha de alcanzar por lo menos el 60 por ciento.

## 5.6. Formar trabajadores con mayor capacidad de respuesta y de adaptación

Los datos empíricos analizados en los capítulos anteriores ponen de relieve la importancia de las oportunidades de formación para los trabajadores clave (véase, por ejemplo, la sección 3.7). La formación en el empleo prepara a los trabajadores para las tareas que realizan, y lo ideal es que les enseñe cómo desempeñar sus funciones de forma segura. En ese sentido, puede ser útil para mitigar o responder a las situaciones de crisis, como ocurrió en el contexto de los riesgos en materia de SST derivados de la pandemia de COVID-19. Los programas de educación y formación técnica y profesional también propician que los trabajadores clave y sus empleadores se adapten a la evolución a más largo plazo del mercado laboral y, por consiguiente, preparan mejor a los trabajadores para los cambios del mundo del trabajo, incluidos los inducidos por las crisis (como la adopción de tecnologías más respetuosas con el medio ambiente dentro de una ocupación). En general, la formación puede mejorar las condiciones de trabajo a corto plazo y el acceso a un empleo de calidad a largo plazo.

En la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) se reconoce la importancia de la formación en situaciones de crisis<sup>190</sup>. Este instrumento, de suma relevancia en relación con la

pandemia de COVID-19 y la experiencia de los trabajadores clave, dispone que, en situaciones de crisis, es preciso adaptar los programas de estudio y capacitar al personal docente y a los instructores con el fin de promover «la educación y sensibilización ante el riesgo de desastres, así como la reducción y gestión de este riesgo, para la recuperación, la reconstrucción y la resiliencia». Del mismo modo, se ha de promover «la coexistencia pacífica y la reconciliación para la consolidación de la paz y la resiliencia» a través de la formación, un aspecto que puede ser más aplicable en el contexto de otros tipos de crisis. Además, se debe permitir que las personas cuya educación o formación se haya impedido o interrumpido puedan emprenderla o reanudarla y completarla. Por último, durante los periodos de crisis, se reconoce la importancia de la formación para atender las nuevas necesidades de competencias surgidas en el mercado laboral, así como las necesidades de las personas que han perdido su empleo (párrafo 19).

Otros cuatro instrumentos de la OIT son directamente pertinentes en materia de formación:

- ▶ el Convenio (núm. 140) y la Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974;
- ▶ el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195).

El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), dispone que se han de «establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste»<sup>191</sup>. Abarca los diversos niveles de enseñanza y formación y exige la ampliación de los sistemas de información y orientación profesional. Esto último incluye iniciativas para hacer transparentes a los trabajadores las oportunidades de formación y enseñanza, así como las situaciones de empleo en diferentes ocupaciones, en particular «las condiciones de trabajo, la seguridad y la higiene en el trabajo» y «los aspectos generales de los contratos colectivos y los derechos y obligaciones de todos los interesados en virtud de la legislación del trabajo»<sup>192</sup>. Así pues, existe una relación directa entre el convenio y otros aspectos de las condiciones de trabajo que, como se ha destacado en este informe, son fundamentales para los trabajadores clave.

Además, el Convenio núm. 142 define la función de la enseñanza y la formación en un sentido poliédrico. Las políticas y programas en este ámbito no solo deberán tener en cuenta «las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo», sino también «mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual o colectivamente, sobre éstos»<sup>193</sup>. Así pues, la enseñanza y la formación se inscriben en el contexto del desarrollo económico y social, y se perciben como instrumentos que responden a la demanda de empleo, a los intereses de los trabajadores y a las necesidades más amplias de la sociedad<sup>194</sup>. La orientación de las políticas hacia las necesidades de la sociedad puede ser pertinente en situaciones de crisis.

Asimismo, la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), se basa en un concepto amplio de la educación y la formación, vinculado al aprendizaje permanente. El aprendizaje permanente se refiere al desarrollo de competencias y cualificaciones a lo largo de la vida de las personas<sup>195</sup>. La recomendación dispone que los marcos nacionales deben «promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales», incluidas las adquiridas en modalidades de aprendizaje informal<sup>196</sup>. Estas medidas reforzarían las perspectivas del mercado laboral de los trabajadores clave al permitir la transferibilidad de sus competencias entre sectores, industrias, empresas e instituciones educativas<sup>197</sup>. Esto adquiere especial relevancia en el caso de los trabajadores migrantes, cuyas competencias no suelen estar reconocidas ni remuneradas como corresponde.

Por otra parte, el Convenio (núm. 140) y la Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974 se centran en las medidas con fines educativos dirigidas a las personas que ya se han incorporado al mercado laboral. Estos instrumentos establecen que los países deben promover la concesión de licencias pagadas de estudios —«por un periodo determinado, durante las horas de trabajo y con pago de prestaciones económicas adecuadas»— para la formación a todos los niveles, educación general, social o cívica, y educación sindical. De este modo, subrayan la importancia de la formación a lo largo de la vida laboral y la necesidad de institucionalizar la formación en el lugar de trabajo para los trabajadores de edad avanzada.

Los aprendizajes han suscitado un renovado interés durante los últimos años. Una vez más, se consideran un medio para facilitar la incorporación de trabajadores jóvenes al mercado laboral, pero también para permitir que los trabajadores de edad avanzada se reorienten hacia otras profesiones o adecuen sus competencias a la demanda de trabajo contemporánea<sup>198</sup>. Los aprendizajes adoptan diversas formas y su importancia varía dependiendo del grado de desarrollo económico de los países y regiones.

El «patrón oro» suele combinar la formación sistemática en el puesto de trabajo con la enseñanza presencial en instituciones educativas, y tiene una larga tradición en países como Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza<sup>199</sup>.

En el orden del día de la 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebrará en 2023, figura un proyecto de instrumento relativo a los aprendizajes de calidad<sup>200</sup>. En el instrumento propuesto se describen con detalle, entre otros, los siguientes elementos: un marco regulatorio para aprendizajes de calidad, que comprende aspectos como la SST, el reconocimiento de los conocimientos previos (formales, no formales o informales), los resultados de aprendizaje y los planes de formación, el equilibrio adecuado entre formación fuera del trabajo y formación en el trabajo, los procedimientos de evaluación y certificación de las competencias adquiridas, y la cualificación obtenida. La propuesta también se refiere a las condiciones de trabajo de los aprendices, en particular a la remuneración, las horas de trabajo, el derecho a vacaciones remuneradas y a la seguridad social, la formación en materia de SST y de discriminación, violencia y acoso, y el acceso a mecanismos eficaces de quejas y solución de conflictos. El instrumento propuesto considera que los aprendizajes son un medio para mejorar las transiciones y las perspectivas de empleo a largo plazo al perfeccionar las competencias, aumentar la empleabilidad y facilitar la transición a la formalización y a modalidades de empleo más seguras<sup>201</sup>.

En este contexto, resulta desconcertante que muchos trabajadores clave carezcan de acceso a la formación. Como se muestra en la sección 3.7, el problema es más severo en los países de ingresos bajos y medianos bajos. Potenciar el acceso de los trabajadores clave a la formación —especialmente en los países más pobres— sería uno de los medios para ampliar su capacidad de hacer frente a las crisis económicas y mejorar sus condiciones de trabajo y sus perspectivas en el mercado laboral. La formación no puede ser responsabilidad exclusiva de los trabajadores con la mera expectativa de que adquieran competencias para seguir siendo competitivos en los mercados laborales contemporáneos. Antes bien, como se refleja en las demás secciones de este capítulo, debe ser un componente de una combinación de políticas que fortalezcan los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores clave y de los demás trabajadores.

También es importante la participación activa de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, junto con los gobiernos. Los empleadores pueden beneficiarse de esa participación, por cuanto la formación mejora la productividad y ayuda a satisfacer la demanda de competencias profesionales en las empresas<sup>202</sup>. Sudáfrica es un ejemplo interesante a este respecto, pues sus instituciones demuestran un compromiso con el diálogo tripartito y con la toma de decisiones relativas al desarrollo de competencias. En el ámbito sectorial, los sindicatos, las organizaciones de trabajadores y, en su caso, el gobierno, están representados en los consejos de administración de diversas Autoridades de Educación y Formación por Sectores (SETA). Las SETA elaboran planes de competencias, también para los aprendizajes. Se encargan de crear programas de aprendizaje, registrar convenios de formación y conceder becas de formación. También organizan las prácticas profesionales de los alumnos en empresas y velan por la calidad de la formación<sup>203</sup>.

Varias SETA abarcan sectores de especial interés para los trabajadores clave: agricultura y ganadería, salud y bienestar, protección y seguridad, alimentación y bebidas, industrias manufactureras y transporte<sup>204</sup>. Por ejemplo, la Autoridad de Formación y Educación del Transporte comprende en su ámbito de competencias varias ocupaciones clave que soportaron situaciones difíciles durante la pandemia de COVID-19, como los trabajadores de almacén, la gente de mar y los conductores de camiones, autobuses o taxis. A título ilustrativo de las actividades de esta institución, en el subsector del taxi 620 personas recibieron ayudas económicas para participar en cursos de formación durante el periodo 2020-2021. El objetivo a largo plazo de la Autoridad de Formación y Educación para este subsector es fomentar la formalización y profesionalización de los taxistas en Sudáfrica. Una iniciativa, dirigida específicamente a las mujeres taxistas, consistió en la formación de las conductoras, la preparación de planes de negocio y el registro de sus empresas<sup>205</sup>.

## 5.7. Llevar la legislación a la práctica: observancia y control del cumplimiento

En la práctica, es muy común que la protección de los trabajadores esté muy alejada del ordenamiento jurídico de los Estados Miembros, aunque este se rija por las normas de la OIT. La distancia entre la legislación y la práctica depende de la observancia de las normas. En el mundo, el 36 por ciento de la población ocupada, es decir, unos 550 millones de trabajadores, tienen un empleo informal<sup>206</sup>. Cuando los trabajadores se encuentran en una relación

de trabajo informal, puede ser porque la legislación no los ampara (como ocurre es el caso de algunos trabajadores agropecuarios y domésticos) o, lo que es más probable, porque los empleadores infringen las disposiciones regulatorias. Aunque las causas de la informalidad son de carácter multidimensional y requieren intervenciones políticas de muy diverso tipo, incluso sectoriales (véase el capítulo 6), en todo caso es necesario corregir los déficits de observancia de la reglamentación laboral. Casi el 7 por ciento del total de la población ocupada con un empleo informal (esto es, unos 140 millones de trabajadores) se encuentra en unidades de producción registradas («el sector formal») y, sin embargo, los empleados no se benefician de la protección laboral y social.

La observancia o conformidad (*compliance*) es el acto de dar cumplimiento a un instrumento legislativo, norma o disposición; el control de la aplicación (*enforcement*) es el proceso de vigilancia del cumplimiento de un instrumento legislativo, norma o disposición<sup>207</sup>. La observancia de la legislación puede lograrse a través de los procedimientos de control de la aplicación, pero también comprende las acciones voluntarias de empleadores y de trabajadores, sin la intervención directa de un inspector. Las normas sociales, los sistemas de responsabilidad social de las empresas, los programas de incentivos y, ante todo, la colaboración tripartita y la participación de los colectivos interesados, favorecen la observancia de la reglamentación laboral.

Las políticas, los sistemas y los programas diseñados para promover la legislación laboral y las normas de SST, así como las disposiciones de seguridad social en general, no surtirán efecto si no se vigila su aplicación efectiva mediante sistemas de control<sup>208</sup>. La creación de instituciones de inspección del trabajo es una antigua recomendación de la OIT, recogida ya en su Constitución. Varias normas de la OIT tratan específicamente de la inspección del trabajo, incluidos dos convenios de gobernanza: el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y su Protocolo de 1995, y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). Los instrumentos de la OIT relativos a las condiciones de trabajo también incluyen disposiciones sobre la inspección del trabajo<sup>209</sup>. El Convenio fundamental núm. 155 dispone que un sistema nacional debe

---

**Las políticas, los sistemas y los programas diseñados para promover la legislación laboral y las normas de SST, así como las disposiciones de seguridad social en general, no surtirán efecto si no se vigila su aplicación efectiva mediante sistemas de control.**

---

#### Recuadro 5.2. Modelo de la OIT de observancia estratégica a través de la inspección del trabajo

El modelo tradicional de control de la aplicación es de carácter reactivo (basado en la presentación de quejas) y punitivo. Además, no siempre resulta eficaz, en parte debido a la persistente falta de recursos, pero también porque el control de la aplicación por sí solo no logra necesariamente la observancia. Los empleadores sujetos a medidas de control de la aplicación pueden cumplir inicialmente las normas y luego volver a incumplirlas, o pueden incumplirlas persistentemente a pesar de los continuos controles. Además, la transformación del mundo del trabajo, en aspectos tales como la proliferación de cadenas mundiales de suministro, la difusión de modalidades atípicas de empleo y las nuevas tecnologías, hacen que el modelo tradicional de control de la aplicación —que se adaptaba mejor a las grandes empresas industriales— sea menos eficaz.

Los métodos estratégicos de observancia consisten en estrategias proactivas, específicas y adaptativas que se sustentan en diagnósticos basados en datos sobre los factores que influyen en la conformidad. Estos modelos se centran más eficazmente en las cuestiones prioritarias y en los empleadores, e implican a los gobiernos y demás partes interesadas. Combinan medidas disuasorias, incentivos, actividades de concienciación y orientaciones prácticas que facultan a los trabajadores para ejercer sus derechos y motivan a los empleadores para que cumplan con su deber.

En 2021, nueve países y territorios (Botswana, Colombia, Côte d'Ivoire, Eswatini, Indonesia, Madagascar, la República Unida de Tanzania, el territorio palestino ocupado y Zambia) colaboraron con la OIT en la aplicación de planes estratégicos de observancia en diversos sectores económicos. Como resultado, la observancia de la legislación laboral aumentó un 39 por ciento en los sectores seleccionados, mejorando las condiciones laborales de unos 108 000 trabajadores.

Fuente: OIT, 2017e.

contar con un «sistema de inspección apropiado y suficiente»<sup>210</sup> que prevea sanciones adecuadas<sup>211</sup>. Los Estados y los organismos reguladores deben asumir también importantes responsabilidades informativas para orientar a las empresas<sup>212</sup> y, con carácter general, incluir contenidos sobre SST en los programas de enseñanza y formación<sup>213</sup>.

Sin embargo, pese a la importancia de la inspección, los servicios de inspección no cuentan con suficientes recursos en ningún lugar del mundo, y los datos de muchos países indican que la dotación ha disminuido con el tiempo. En los Estados Unidos, por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2020 había 774 inspectores federales y 1 024 inspectores estatales de SST para controlar la observancia en 10,1 millones de lugares de trabajo, es decir, un inspector por cada 82 881 trabajadores, la proporción más baja desde la creación de la agencia federal<sup>214</sup>. En Rwanda, la inspección del trabajo es una competencia transferida a las administraciones de los distritos, que no cuentan con personal experto en SST. Tampoco se imparte formación estructurada sobre SST a los nuevos inspectores contratados<sup>215</sup>. Por consiguiente, existe una imperiosa necesidad de aumentar la dotación de personal y de recursos financieros destinados a la inspección del trabajo, incluidas las inversiones en herramientas digitales que puedan servir de apoyo a los servicios de inspección<sup>216</sup>, en los países de todos los niveles de ingresos.

La suficiencia de los recursos no es el único aspecto importante del control de la aplicación. También es fundamental estudiar *cómo se despliegan los recursos*, un aspecto que comprende la estrategia, el mandato y las competencias de control de la aplicación.

- ▶ *Estrategia de control de la aplicación: combinación de funciones formativas y punitivas*<sup>217</sup>. Cuando los servicios de inspección se limitan a controlar la aplicación, se pierden oportunidades de impartir formación en los lugares de trabajo sobre la mejor manera de adaptar las actividades para estar en conformidad con las normas. Cuando se limitan exclusivamente a impartir formación, no logran responder al comportamiento recalcitrante y cínico de los directivos que, de forma deliberada o imprudente, hacen caso omiso de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Según las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo de la OIT, «[l]a mejor manera de [lograr la observancia efectiva de la legislación] es combinar amplios esfuerzos de promoción del cumplimiento de la legislación, en particular el suministro de información y el asesoramiento técnico, con controles bien orientados, y el uso adecuado de sanciones y requerimientos disuasorios»<sup>218</sup>. Además, los nuevos modelos de inspección, como los métodos estratégicos de la OIT, han demostrado su eficacia para mejorar la observancia (véase el recuadro 5.2).
- ▶ *Mandato de control de la aplicación: se necesita una cobertura universal*. Algunos sistemas de inspección del trabajo tienen un alcance limitado, en tanto en cuanto excluyen a los trabajadores domésticos<sup>219</sup>, a los contratistas independientes o, en el caso de los Estados Unidos, a las pequeñas explotaciones agropecuarias<sup>220</sup>. Se necesita una jurisdicción más abarcadora para no descuidar a los trabajadores no empleados, que suelen ser los más vulnerables. De conformidad con las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo de la OIT, «[e]l mandato de la inspección del trabajo debería aplicarse por igual a todos los trabajadores, lugares de trabajo y sectores, ya sean privados o públicos, en zonas rurales y urbanas, en la economía formal e informal, respecto de los cuales los inspectores del trabajo están encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión»<sup>221</sup>.
- ▶ *Competencias de control de la aplicación: las facultades amplias son más eficaces*. El alcance de las competencias de los inspectores varía mucho de un país a otro. En Australia, el Brasil, China, Italia y el Japón, por ejemplo, los inspectores tienen conferidas amplias facultades de recopilación de pruebas y de control de la aplicación, incluso para prohibir actividades y ordenar mejoras o, si procede, el cierre de instalaciones<sup>222</sup>. En cambio, los inspectores de los lugares de trabajo de la industria en general (a diferencia de la minería) en los Estados Unidos tienen competencias más limitadas; deben solicitar órdenes judiciales para clausurar actividades, aunque pueden recopilar pruebas y recomendar sanciones y mejoras necesarias<sup>223</sup>. Es fundamental otorgarles extensas facultades de control para abordar más eficazmente los riesgos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo o las infracciones laborales.

Además de estas recomendaciones generales, también se requieren *actividades adaptadas a grupos específicos, como los trabajadores migrantes*. Con respecto a los migrantes que forman parte de programas de migración laboral temporal, es necesario establecer «cortafuegos» claramente definidos entre los servicios encargados del control del



cumplimiento de las normas laborales y los organismos de inmigración. La situación resulta aún más preocupante cuando las inspecciones de trabajo se utilizan como medio para hacer cumplir la legislación sobre inmigración. En el Estudio general relativo a los convenios y recomendaciones sobre la inspección del trabajo (2006), la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT recordó:

*[E]l cometido principal de los inspectores del trabajo es velar por la protección de los trabajadores y no por la aplicación de las leyes sobre la inmigración. La Comisión ha podido comprobar en algunos casos un volumen particularmente importante de actividades de inspección tendentes a controlar la regularidad de condición jurídica a la luz del derecho a la inmigración. Como los recursos humanos y los medios de los servicios de inspección no son extensibles a voluntad, el volumen de las actividades de inspección dedicadas a las condiciones de trabajo se reduce al parecer correlativamente<sup>224</sup>.*

Además, los inspectores de trabajo deben recibir formación sobre cuestiones específicas de los trabajadores migrantes, como la contratación equitativa, y deben realizar inspecciones también en lugares de difícil acceso, como explotaciones agropecuarias y zonas francas industriales.

## La contratación pública como herramienta eficaz para estimular la observancia

Otra herramienta útil para estimular la observancia de las disposiciones legales sobre las condiciones de trabajo, en beneficio de los trabajadores clave, es la contratación pública. El Convenio (núm. 94) y la Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 tienen por objeto evitar que los costos laborales sean un elemento de competencia entre licitadores para la adjudicación de contratos públicos, de manera que estos no ejerzan una presión a la baja sobre las condiciones de trabajo<sup>225</sup>. La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública ofrece un ejemplo de medida de contratación pública en apoyo de la observancia de unas condiciones de trabajo decentes. Este instrumento define un marco para integrar requisitos en materia de derechos laborales en los contratos públicos adjudicados mediante licitación por las autoridades de los Estados miembros de la UE, imponiendo a estos últimos la obligación de adoptar medidas para velar por el cumplimiento de esos requisitos, también con respecto a los subcontratistas<sup>226</sup>.

# Notas

- 1 OIT, 2019b.
- 2 Deakin y Wilkinson, 2005.
- 3 Véase Casale, ed., 2011; OIT y Red Europea de Derecho del Trabajo, 2013; OIT, 2016c.
- 4 Hayter, 2015.
- 5 OIT, 2022g.
- 6 Véase también el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164).
- 7 Véase también la Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171).
- 8 Véase también la Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 197).
- 9 Véase también la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206).
- 10 Un recurso fundamental que aporta orientaciones detalladas a este respecto es OIT, 2021a. Los estudios generales sobre la seguridad y salud en el trabajo más recientes (2009 y 2017) constituyen también importantes fuentes de información.
- 11 Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), art. 4, 1), y Convenio núm. 187, art. 1), a).
- 12 Convenio núm. 155, art. 4, 2).
- 13 Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), art. 3, 3).
- 14 Convenio núm. 155, art. 5.
- 15 Convenio núm. 155, art. 5. Véase también el Convenio núm. 187, art. 3.
- 16 Convenio núm. 155, art. 6.
- 17 Convenio núm. 155, arts. 4, 6 y 7; OIT, 2017d: párr. 92.
- 18 Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), art. 2.
- 19 Convenio núm. 187, art. 1, b).
- 20 Convenio núm. 187, art. 4, 1).
- 21 Convenio núm. 187, art. 4, 2); OIT, 2017d, párr. 123.
- 22 Véase también el Convenio núm. 155, art. 10.
- 23 Véase, en particular, el Convenio núm. 161, arts. 3 y 5.
- 24 Véase también el Convenio núm. 155, art. 11, e).
- 25 Convenio núm. 187, art. 4, 3); OIT, 2017d, párr. 124. Véase también la Recomendación núm. 197, párrs. 2-5.
- 26 Recomendación núm. 197, párrs. 3 y 4.
- 27 OIT, 2017d, párr. 124.
- 28 Convenio núm. 155, art. 15. Véase también la Recomendación núm. 164, párr. 7; OIT, 2017d, párr. 139.
- 29 Convenio núm. 187, art. 1, c). Los programas deben elaborarse sobre la base de un perfil nacional, en el que se establezcan los elementos fundamentales de un marco nacional de SST (Recomendación núm. 197, párrs. 13-14).
- 30 Convenio núm. 187, art. 5, 1).
- 31 Convenio núm. 187, art. 5, 2), a) y b).
- 32 Convenio núm. 187, art. 5, 2), c) y d); Recomendación núm. 197, párr. 8.
- 33 Por ejemplo, de cinco años de duración: OIT, 2017d, párr. 147.
- 34 Japón, [Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo \(Ley núm. 57\)](#), de 8 de junio de 1972, en su versión enmendada, cap. II.
- 35 En Rwanda, además de un plan general de SST, existe una Estrategia Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2019-2024, formulada por el Ministerio de la Función Pública y del Trabajo. En los planes de China y de la República de Corea también se establece un plazo de cinco años.
- 36 República de Corea, [Ley de Designación del Trabajo Esencial y de Protección y Apoyo a los Trabajadores Esenciales](#), de 18 de mayo de 2021. El artículo 2 dispone que «trabajo esencial» significa el trabajo necesario para proteger la vida y el cuerpo de las personas o para mantener las funciones sociales incluso en caso de catástrofe».
- 37 República de Corea, Ley núm. 18182, arts. 6-8. También pueden constituirse comités regionales.
- 38 República de Corea, Ley núm. 18182, art. 11.
- 39 Convenio núm. 155, art. 1, 1). Véase también OIT, 2021a, cap. 2.
- 40 Convenio núm. 155, art. 1, 2).
- 41 Convenio núm. 155, art. 1, 3); OIT, 2017d: párr. 131; OIT, 2009, párr. 46.
- 42 OIT, 2009, párrs. 17-26 y 46.
- 43 Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), art. 2, 2).
- 44 Convenio núm. 190, art. 2, 1).
- 45 Convenio núm. 190, art. 3.
- 46 Convenio núm. 190, art. 9.
- 47 Convenio núm. 155, art. 16, 1).
- 48 Johnstone, 2019. En Nueva Zelanda se utiliza una terminología similar. Compárese también con la legislación de Singapur, donde las obligaciones de los empleadores se han complementado con obligaciones paralelas impuestas a un «ocupante» (*occupier*), definido en un sentido muy amplio. El término «empleado» (*employee*) es asimismo muy genérico, pues engloba también a los voluntarios, a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y a los pasantes (véase Singapur, [Ley de Seguridad y Salud en el Lugar de Trabajo](#), de 1.º de marzo de 2006, partes 4 y 11). Por ocupante se entiende «la persona que dirige, gestiona o controla esos locales», cualquiera que sea su propiedad.
- 49 Italia, Texto Refundido de la Ley de Protección de la Salud y la Seguridad en el Lugar de Trabajo (Decreto Legislativo núm. 81), de 9 de abril de 2008, art. 2.
- 50 Italia, Decreto Legislativo núm. 81, art. 2: «el sujeto que mantiene la relación laboral con el trabajador o, en todo caso, la persona que, según el tipo y estructura de la organización en la que desarrolla su actividad el trabajador, tiene la responsabilidad de la propia organización o de la unidad productiva, en tanto en cuanto ejerce poderes de decisión y de gasto».
- 51 China, [Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo](#), de 29 de junio de 2002, art. 2 (从事生产经营活动的单位).
- 52 Véase la [interpretación de la ley por la Asamblea Popular Nacional](#).
- 53 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, arts. 28 y 61.
- 54 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 4.
- 55 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 49.
- 56 En realidad, la legislación laboral de China se basa en las «relaciones laborales», que presentan algunas diferencias significativas con respecto a las «relaciones de trabajo» de otros países. Véase Cooney *et al.*, de próxima publicación.
- 57 República de Corea, [Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo \(núm. 14788\)](#), de 18 de abril de 2017, cap. V.
- 58 Esta aplicabilidad se determina mediante Decreto Presidencial.
- 59 Japón, Ley núm. 57, art. 2, ii).
- 60 Japón, Ley núm. 57, arts. 15, 29-32.
- 61 Consejo Europeo, [Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover](#)

- [la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo](#) (Directiva marco sobre SST); Consejo Europeo, [Directiva 89/656/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual](#).
- 62 Reino Unido, High Court of Justice, [R \(on the application of the IWGB\) v. Secretary of State for Work and Pensions and others](#), Case No. CO/1887/2020, 13 de noviembre de 2020.
- 63 Convenio núm. 187, arts. 1), d) y 5, 2), a); OIT, 2017d, párrs. 23, 34 y 312.
- 64 Convenio núm. 187, art. 1), d); OIT, 2017d, párrs. 312-352.
- 65 Convenio núm. 187, art. 3.
- 66 Véase el Convenio núm. 187, art. 3, 3); OIT, 2014.
- 67 Véase, por ejemplo, la Directiva 89/391/CEE del Consejo Europeo, art. 6. Véase también Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, s. f. b).
- 68 Véase OIT, 2021a, 128.
- 69 Japón, Ley núm. 57, art. 13.
- 70 Japón, Ley núm. 57, arts. 18 y 19.
- 71 La legislación japonesa prevé la existencia de comités separados y conjuntos de salud y seguridad.
- 72 Japón, Ley núm. 57, arts. 66-1 a 66-9.
- 73 Véase también la Recomendación núm. 164, párrs. 10, 14 y 15; OIT, 2009, párrs. 169-204.
- 74 Convenio núm. 155, art. 16, 1) y 2).
- 75 Convenio núm. 155, art. 16, 3). Los EPP han de utilizarse como último recurso o para reforzar las medidas vigentes (véase OIT, 2009: párr. 170).
- 76 Convenio núm. 155, art. 21; Recomendación núm. 164, párr. 10, e).
- 77 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 21; China, [Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales](#), de 1.º de mayo de 2002, arts. 20 y 34.
- 78 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 22; China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, art. 26.
- 79 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 23; China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, art. 21.
- 80 Convenio núm. 155, arts. 19, a) y b), y 20; Recomendación núm. 164, párr. 16.
- 81 Convenio núm. 155, art. 19, c) y d); Recomendación núm. 164, párr. 14.
- 82 Convenio núm. 155, art. 13. Véase también Convenio núm. 155, arts. 5, e), y 19, f).
- 83 Recomendación núm. 164, párr. 17.
- 84 Por ejemplo, Convenio núm. 155, arts. 4, 8 y 15; Convenio núm. 187, arts. 2, 3, 3), 4 y 5; Recomendación núm. 197, párr. 10.
- 85 Cuando proceda. Convenio núm. 187, art. 4, 3), a).
- 86 OIT, 2022b.
- 87 Recomendación núm. 197, párrs. 2, b), y 9.
- 88 Convenio núm. 155, art. 19, e).
- 89 Convenio núm. 155, art. 20.
- 90 «[C]uando resulte apropiado y necesario [...] conforme a la práctica nacional».
- 91 Recomendación núm. 164, párr. 12, 1). Véase también Recomendación núm. 197, párr. 5, f).
- 92 Recomendación núm. 164, párr. 12, 2).
- 93 OIT, 2009, párr. 205; OIT, 2017d, párr. 195.
- 94 OIT, 2009, párr. 205. En efecto, como ya se ha señalado, esta perspectiva fue una de las principales motivaciones de las reformas Robens en que se inspiran los modernos marcos de SST.
- 95 Véase, por ejemplo, Weil, 1991; Walters, 2006; Gunningham, 2008. Véase también Harter *et al.*, 2020.
- 96 Sobre la necesidad de una vigilancia del entorno de trabajo no sujeta al control del empleador, véase Estlund, 2010.
- 97 Walters, 2006, 94-95.
- 98 Véase, por ejemplo, Reino Unido, [Reglamentación sobre Representantes y Comités Encargados de la Seguridad \(núm. 500\)](#), de 1.º de octubre de 1978; Reino Unido, [Reglamentación sobre Seguridad y Salud \(Consulta con los Trabajadores\)](#), (núm. 1513) de 1.º de octubre de 1996; Consejo Europeo, Directiva marco sobre SST, arts. 10 y 11; Australia, [Ley de Salud y Seguridad del Trabajo \(núm. 137\)](#), de 29 de noviembre de 2011, parte 5; Brasil, [Consolidación de la Ley del Trabajo \(CLT\) núm. 5 452](#), de 1.º de mayo de 1943, arts. 163-165; Brasil, [Norma Reguladora NRS – Comisión Interna de Prevención de Accidentes \(CIPA\)](#), de 14 de julio de 2011.
- 99 Véase, por ejemplo, República de Corea, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, art. 24; Rwanda, [Orden Ministerial núm. 01/ Mifotra/15 por la que se determinan las modalidades de establecimiento y funcionamiento de los comités de seguridad y salud en el trabajo](#), de 15 de enero de 2015.
- 100 Véase, por ejemplo, Brasil, [Constitución de la República Federativa](#), art. 11; y Brasil, CLT, art. 510-A y siguientes.
- 101 Véase, por ejemplo, Australia, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, parte 5, división 7; Reino Unido, Reglamentación sobre Representantes y Comités Encargados de la Seguridad, 1977.
- 102 Brasil, [Ley núm. 8 213](#), de 24 de julio de 1991.
- 103 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, arts. 7 y 60; China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, arts. 4 y 40.
- 104 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, arts. 25 y 26.
- 105 China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, art. 26.
- 106 Japón, Ley núm. 57, cap. 3.
- 107 Japón, Ley núm. 57, arts. 17-19.
- 108 Véase OIT, 2017d, párr. 201.
- 109 Véase, por ejemplo, el protocolo para la prevención y la seguridad de los trabajadores de los servicios de salud y de bienestar social en relación con la emergencia sanitaria de la COVID19, firmado el 24 de marzo de 2020, y el protocolo común para el transporte y la logística, suscrito el 20 de marzo de 2020. Véase también Benincasa y Tiraboschi, 2020.
- 110 Entrevistas realizadas por el autor del estudio de país.
- 111 NHS Employers, s. f.
- 112 China, Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social. s. f. Sin embargo, según algunos informes, varios sindicatos locales de China parecían negar que la COVID19 fuera un problema de seguridad en el trabajo y no quisieron participar.
- 113 Australia, Fair Work Commission, [Construction, Forestry, Maritime, Mining and Energy Union, Mr Matthew Howard v Mt Arthur Coal Pty Ltd](#), Case No. C2021/7023, 3 de diciembre de 2021.
- 114 Véase OIT, 2015b.
- 115 Véase OIT, 2015b.
- 116 Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), art. 4.
- 117 Convenio núm. 175, art. 5.
- 118 Convenio núm. 175, arts. 6-7.
- 119 Convenio núm. 175, art. 8.
- 120 El CBR-LRI proporciona información sobre la legislación laboral de 117 países. Los mapas se elaboran a partir de las puntuaciones correspondientes al año 2020, que son los datos más recientes disponibles en el CBR-LRI. El CBR-LRI cuantifica las normas jurídicas según una metodología de codificación lexicométrica que trata de «medir las variaciones transnacionales e intertemporales en el contenido de las normas jurídicas». El término «leximétrico» se

- refiere al proceso de traducción de materiales jurídicos a una forma adecuada para el análisis estadístico. Véase más información sobre el CBR-LRI en Adams *et al.*, 2017.
- 121 Comisión Europea, 2022.
- 122 Véase más información en OIT, 2016c, y en Visser, 2002.
- 123 Los empleados también pueden solicitar cambios de horario y de lugar de trabajo.
- 124 OIT, 2016c.
- 125 Quinlan, 2015.
- 126 Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), art. 2, 3).
- 127 Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166), párr. 3.
- 128 OIT, 2016c.
- 129 La puntuación se normaliza de 0 a 1, de manera que los valores más altos indican una duración permitida más corta. El valor 1 significa que el límite máximo es inferior a 1 año y el valor 0 significa que el límite es igual o superior a diez años, o que no se establece ningún límite legal.
- 130 Adams *et al.*, 2017.
- 131 OIT, 2022f.
- 132 OIT, 2022f.
- 133 Véase OIT, 2017a.
- 134 Véase Kouba y Baruah, 2019; OIT, 2017a.
- 135 Véase Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos, [Temporary Changes to Requirements affecting H-2A Non-immigrants due to the COVID-19 National Emergency: Partial Extension of Certain Flexibilities](#), Federal Register 85 (162): 51304-51312.
- 136 OIT, 2022f.
- 137 M. Visser, 2023.
- 138 OIT, 2016c.
- 139 Weil, 2014; Prassl, 2016.
- 140 Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), art. 3.
- 141 Convenio núm. 181, arts. 4 y 5.
- 142 Eurofound, s. f.
- 143 Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), párr. 6.
- 144 OIT, 2016c.
- 145 OIT, 2016c.
- 146 Weil, 2014; Prassl, 2016.
- 147 Convenio núm. 181, art. 12.
- 148 OIT, 2016c.
- 149 Davidov, 2016.
- 150 OIT, 2018f.
- 151 Viscelli, 2022; Heyes y Hastings, 2017.
- 152 OIT, 2021r.
- 153 OIT, 2016c.
- 154 La negociación colectiva se define como un proceso de negociación voluntaria entre uno o más empleadores (o sus organizaciones) y una o varias organizaciones de trabajadores.
- 155 OIT, 2022g, 35.
- 156 OIT, 2021g.
- 157 OIT, 2016e.
- 158 OIT, 2022g.
- 159 Véase más información sobre el cálculo de la cobertura de la negociación colectiva y demás indicadores de la OIT sobre relaciones laborales en OIT, s. f. b).
- 160 OIT, 2022g.
- 161 Garnero, 2021.
- 162 Hayter y Visser, 2018; Visser, 2013.
- 163 Bassier, 2021.
- 164 OIT, 2018a, 96 y 100.
- 165 Pilinger, Schmidt y Wintour, 2016.
- 166 Nueva Zelanda, Ministry of Health. s. f.
- 167 En la muestra analizada (véase más información en el anexo), Egipto, Maldivas y Zambia no tenían un salario mínimo oficial en el momento de la encuesta y, por lo tanto, no se incluyen en las estadísticas mostradas.
- 168 Análisis basado en la metodología utilizada en OIT, 2021g.
- 169 OIT, 2021g.
- 170 Marruecos, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts. s. f.
- 171 Marruecos, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts. s. f.
- 172 En su parte V, la Recomendación núm. 204 de la OIT estipula lo siguiente: «Mediante la transición a la economía formal, los Miembros deberían extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la seguridad social, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y un salario mínimo que tenga en cuenta las necesidades de los trabajadores y tome en consideración los factores pertinentes, incluyendo, entre otros aspectos, el costo de la vida y el nivel general de los salarios en sus países».
- 173 Souza y Baltar, 1979; Maloney y Nuñez Mendez, 2003; Boeri, Garibaldi y Ribeiro, 2010.
- 174 Lee y McCann, 2011.
- 175 Derenoncourt *et al.*, 2021.
- 176 OIT, 2020i.
- 177 OIT y AISS, 2022.
- 178 OIT y AISS, 2022.
- 179 OIT, 2021r.
- 180 OIT y OCDE, 2020.
- 181 OIT, 2021r.
- 182 La licencia remunerada por enfermedad suele ser de duración limitada y corre a cargo del empleador. Las prestaciones por enfermedad garantizan un subsidio cuando se dejan de percibir los ingresos de la licencia por enfermedad.
- 183 OIT, 2020o.
- 184 Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), párr. 17.
- 185 OIT, 2021o.
- 186 OIT, 2020m.
- 187 Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), art. 26, 3).
- 188 Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134), párr. 10.
- 189 OIT, 2020m.
- 190 Véase también OIT, 2021m.
- 191 Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), art. 2.
- 192 Convenio núm. 142, art. 3, párrs. 2 y 3.
- 193 Convenio núm. 142, art. 1, párrs. 2, 4 y 5.
- 194 OIT, 1991.
- 195 Véase la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), párr. 2.
- 196 Recomendación núm. 195, párr. 11, 1).
- 197 Véase la Recomendación núm. 195, párr. 11, 3).
- 198 OIT, 2017b; OIT, 2019i.
- 199 Eichhorst *et al.*, 2015.
- 200 OIT, 2022c.
- 201 OIT, 2022c.

- 202 OIT, 2017b.
- 203 Marock, 2017; OIT, 2019i.
- 204 Gobierno Nacional de Sudáfrica, s. f.
- 205 Transport Education Training Authority, 2021.
- 206 OIT, 2018a.
- 207 Cambridge University Press, s. f. *a*); Cambridge University Press, s. f. *b*).
- 208 Véase, por ejemplo, Dickens, ed., 2012; Gunningham y Johnstone, 1999; Weil, 2008.
- 209 OIT, 2006.
- 210 Convenio núm. 155, art. 9, 1).
- 211 Convenio núm. 155, art. 9, 2).
- 212 Convenio núm. 155, art. 10; Recomendación núm. 164, párr. 4, *d*).
- 213 Convenio núm. 155, art. 14.
- 214 Speiler, de próxima publicación.
- 215 Cooney *et al.*, de próxima publicación.
- 216 Véase OIT, s. f. *g*).
- 217 Pires, 2008; Etienne, 2015; Tombs y Whyte, 2013.
- 218 OIT, 2022d.
- 219 Véase, por ejemplo, Blackett y Koné-Silué, 2019.
- 220 Speiler, de próxima publicación.
- 221 OIT, 2022d.
- 222 Australia, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (núm. 137), partes 9 y 10. Véase Brasil, [Norma Reguladora NR3 - Embargo y Prohibición](#), de 19 de enero de 2011; China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, arts. 65 y 70; China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, arts. 63, 64 y 77. En China, las competencias de los inspectores y las sanciones se reforzaron en 2021. Japón, Ley núm. 57, cap. X.
- 223 Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, [Ley OSH](#), de 29 de diciembre de 1970, art. 13, *a*), 29 USC, párr. 662, *a*). En los Estados Unidos, cuando no existe una norma específica, los inspectores de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional pueden recurrir a la vía judicial para exigir el cumplimiento de las obligaciones generales de los empleadores, lo que parece otorgar al servicio de inspección amplias facultades de control de la aplicación. Sin embargo, en la práctica, es oneroso probar este tipo de infracciones, porque las decisiones judiciales exigen ahora que la administración aporte pruebas periciales sobre los riesgos y su mitigación.
- 224 OIT, 2006.
- 225 OIT, 2008b.
- 226 OIT, 2021f.