



Organización
Internacional
del Trabajo

► Guía sobre la inspección del trabajo y la seguridad social

Javier Barbero
Arsenio Fernández Rodríguez
Changyou Zhu

Guía sobre la inspección del trabajo y la seguridad social

Javier Barbero, Arsenio Fernández Rodríguez, Changyou Zhu

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Publicado edición 2020

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

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

Guía sobre la inspección del trabajo y la seguridad social

Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2020

ISBN: 9789220322932 (Web PDF)

También disponible en inglés: *Guide on Labour Inspection and Social Security*, ISBN 9789220322925 (Web PDF), y en francés: *Guide sur l'inspection du travail et la sécurité sociale*, ISBN 9789220322949 (Web PDF)

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

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

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

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

Índice

Índice.....	3
Prólogo.....	5
Prefacio	6
Abreviaturas	8
1. Introducción.....	9
1.1. El sistema de protección social y los sistemas de seguridad social.....	9
1.2. Normas internacionales del trabajo en materia de protección social y seguridad social	10
1.3. El cumplimiento y la función de los inspectores del trabajo	16
2. Seguridad social: intervención de la inspección del trabajo.....	20
2.1. Organización de la función de inspección de la seguridad social.....	21
2.2. Colaboración administrativa e intercambio de datos	23
2.3. Cumplimiento de las obligaciones legales de los empleadores.....	25
2.3.1. Inspección de la legislación en materia de seguridad social.....	25
2.3.2. Cobertura de los sistemas de seguridad social.....	27
2.3.3. Afiliación obligatoria.....	28
2.4. Recaudación de cotizaciones a la seguridad social	40
2.5. La función de la inspección del trabajo con respecto a la seguridad social – los trabajadores: intervención en el fraude social cometido por los beneficiarios de prestaciones relacionadas con el trabajo	43
3. Interacción entre la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, y la inspección del trabajo	44
3.1. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales: la seguridad social y las responsabilidades conexas en materia de seguridad y salud en el trabajo	46

3.2. Incentivos vinculados con los resultados en materia de seguridad y salud en el trabajo.....	49
3.3. Intervenciones de la inspección del trabajo vinculadas con los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, y con la salud y seguridad en el trabajo	52
3.3.1. Prevención de accidentes y enfermedades	53
.....	55
3.3.2. Investigación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales	56

Prólogo

La seguridad social es un derecho humano que responde a la necesidad universal de protección contra ciertos riesgos para la vida y a necesidades sociales. Unos sistemas de seguridad social eficaces garantizan la seguridad del ingreso y la protección de la salud, contribuyendo así a la prevención y reducción de la pobreza y la desigualdad, y a la promoción de la inclusión social y de la dignidad humana.

En el ámbito de la seguridad social, al igual que en otros asuntos, incumbe al Estado velar por la aplicación de la legislación. Por lo tanto, es frecuente que la legislación nacional en materia de seguridad social establezca medidas específicas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales de las partes en cuestión, concretamente mediante el establecimiento de sistemas de inspección para controlar el cumplimiento y hacer cumplir la ley, según sea necesario.

Este estudio tiene por objeto ofrecer a los gobiernos y otras partes interesadas una breve descripción de los enfoques actuales de la intervención de los sistemas de inspección del trabajo en las cuestiones de seguridad social, concretamente en relación con fenómenos como el trabajo no declarado o la economía informal en general.

Este documento ha sido preparado por el Sr. Javier Barbero, Especialista Principal en Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo; por el Sr. Arsenio Fernández Rodríguez, Especialista Técnico en Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo, y por el Sr. Changyou Zhu, Funcionario del Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH), del Departamento de Gobernanza y Tripartismo de la OIT (GOVERNANCE).

Joaquim Pintado Nunes

Jefe, Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo

Departamento de Gobernanza y Tripartismo

Prefacio

Las condiciones del funcionamiento de los sistemas de administración e inspección del trabajo se han modificado radicalmente durante las últimas décadas, debido ante todo a la evolución tecnológica, económica y de políticas, así como a los efectos de la mundialización. Algunas instituciones consideraron dicha evolución como una oportunidad para fortalecer su función y futuro desarrollo. En otros casos, ha mermado la influencia de dichas instituciones, razón por la cual los sistemas de administración e inspección del trabajo deben descubrir la forma de redefinir su organización y estrategias de intervención, para estar en condiciones de responder más adecuadamente a las expectativas planteadas por la evolución de los mercados de trabajo en un mundo globalizado y por la crisis financiera y económica.¹

En años recientes, los Estados Miembros de la OIT han instado cada vez más a la Oficina a fortalecer los sistemas nacionales de inspección del trabajo, de conformidad con los convenios y recomendaciones de la OIT, en un momento de gran intranquilidad social y económica.

La diversidad de temas que cubren los inspectores del trabajo durante su labor pueden variar de un país a otro, pero en general incluyen la promoción de la seguridad y salud en el trabajo; la protección de los salarios y los derechos en materia de seguridad social; la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, como la libertad sindical y la no discriminación, y el buen funcionamiento de las relaciones laborales y del diálogo social.

Este documento pretende examinar la relación entre los sistemas de protección social y el papel de las instituciones de inspección del trabajo, a la luz de la tendencia hacia la gestión integrada de todo el sector social – en particular las instituciones y los servicios que incluyen sistemas nacionales de seguridad social.

Aunque la “protección social” es un derecho humano, el 73 por ciento de la población mundial no tiene acceso a un nivel adecuado de protección social, lo que puede atribuirse en parte a la baja tasa de cumplimiento de la legislación. La inspección del trabajo puede ayudar a mejorar el cumplimiento y, por consiguiente, contribuir a la expansión de la protección social a los trabajadores asalariados y a los trabajadores independientes – en particular al promover la cobertura universal de la población activa, la sostenibilidad del sistema de seguridad social y los modelos de protección social.

¹ OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*. Informe V, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2011).

Este documento se centrará en los objetivos complementarios de los servicios de inspección del trabajo y de la seguridad social, y en las mejores prácticas para hacer realidad esta complementariedad y mejorarla. En el caso tanto de los servicios de inspección del trabajo como de las instituciones de protección social, las sinergias de dicha cooperación se han demostrado con creces en todos los países en los que se han adoptado medidas pertinentes.

Abreviaturas

AISS - Asociación Internacional de la Seguridad Social

CIT - Conferencia Internacional del Trabajo

MPE - Micro-y pequeñas empresas

OIT - Organización/Oficina Internacional del Trabajo, dependiendo del contexto

ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible

RSE - Responsabilidad social empresarial

SAL - seguro de accidentes laborales

SST - Seguridad y salud en el trabajo

UE - Unión Europea

1. Introducción

1.1. El sistema de protección social y los sistemas de seguridad social

La seguridad social puede considerarse realmente uno de los mayores logros del siglo XX. Ha pasado de ser un sistema que proporcionaba normas mínimas de bienestar a las personas en situaciones difíciles a transformarse en un instrumento que promueve el desarrollo económico, la cohesión social y la democracia. Al convertirse en una parte integrante de las funciones esenciales del Estado, ha dado lugar al “estado de bienestar” como modelo bien definido de desarrollo social, lo que a su vez ha generado y mantenido una confianza general en la capacidad de todos los países para afrontar el reto continuo de establecer un sistema de seguridad social accesible para todos.

Se ha reconocido universalmente que el derecho a la protección social, que garantiza un nivel de vida seguro, saludable y decente, es un derecho humano fundamental. Además, la OIT ha estado a la vanguardia de este movimiento. A lo largo de los años, ha producido un conjunto de normas que ahora constituyen la legislación internacional en materia de seguridad social, proporcionando así unas bases legales firmes para el derecho humano a la seguridad social, y sometiendo los sistemas nacionales de seguridad social al Estado de derecho.

El Preámbulo a la Constitución de la OIT, creada en 1919, reconoció la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo con respecto a la prevención del desempleo, la protección del trabajador contra las enfermedades y contra los accidentes del trabajo (..) y las pensiones de vejez y de invalidez. La propia Constitución estableció una “organización permanente” a fin de promover estos objetivos.

En 1944, la Declaración de Filadelfia incluyó el nuevo concepto de “seguridad social” entre los “principios fundamentales” de los principios de trabajo de la Organización, lo cual “interesa a todo el mundo civilizado”. Se instó a la OIT a desarrollar programas con el fin de lograr, entre otras cosas, extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa (parte III, f)). Ésta fue la primera vez en la historia que la comunidad mundial declaró su compromiso con la extensión de la seguridad social a todos.

En 2001, la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebró una discusión general sobre la seguridad social, con miras a determinar la visión de

la OIT de la seguridad social en el siglo XXI². En las conclusiones adoptadas por la Conferencia, la seguridad social se reconoció como un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social y fortalecer la paz social y la inclusión social. Se instó a cada país a definir una estrategia nacional que tuviera por objetivo una seguridad social para todos, estrechamente vinculada con las políticas sociales y de empleo. Para ser eficaces, las iniciativas destinadas a establecer o extender la seguridad social debían sustentarse en el diálogo y la buena gobernanza.

En 2008, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa reafirmó el mandato y los objetivos de la OIT con miras a dar a la globalización una fuerte dimensión social que permita conseguir resultados mejores y que estos se repartan de una manera equitativa entre todos. La Declaración organizó el mandato de la OIT en torno a cuatro objetivos estratégicos “inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente”, a saber, el empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo, aumentando así la cobertura y la eficacia de la protección social para todos.

El 14 de junio de 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó unánimemente la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Proporciona orientación a los Estados Miembros para que establezcan sistemas de seguridad integrales y extiendan la cobertura de seguridad social al priorizar a la puesta en práctica de pisos nacionales de protección social accesibles a todos aquéllos que los necesitan.

1.2. Normas internacionales del trabajo en materia de protección social y seguridad social

La seguridad social es un derecho humano fundamental consagrado en importantes instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), y las conclusiones sobre la seguridad social mencionadas anteriormente, adoptadas por la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2001).

² OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso*, 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2001).

Recuadro 1.1 La seguridad social como derecho humano: Extractos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 22:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25:

1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 9:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Las normas de la OIT en materia de seguridad social prevén varios tipos de cobertura de seguridad social en diferentes sistemas económicos y fases de desarrollo. Los convenios sobre la seguridad social ofrecen una gran diversidad de opciones y de cláusulas de flexibilidad, que permiten a los Estados Miembros lograr progresivamente el objetivo de la cobertura universal. En este contexto, es fundamental que la cobertura sea significativa y apropiada, y que permita la afiliación personal a un sistema. Las estrategias para la cobertura de seguridad social tienen tres dimensiones:

- la cobertura de la población;
- el alcance de la cobertura, en lo que respecta a las contingencias para las cuales se brinda protección, y
- el nivel de beneficio, o la eficacia del sistema de protección.

Por consiguiente, es necesario tener en cuenta, no sólo las contingencias que están cubiertas, sino también el método para organizar la protección social. Existen importantes diferencias en la manera en que se proporciona seguridad social en los países en desarrollo. Puede adoptar la forma de:

- seguro social (sistemas financiados mediante contribuciones que mancomunan recursos en fondos separados para cada rama del seguro);
- asistencia social (financiada mediante impuestos, prestaciones no contributivas, proporcionadas únicamente a la población vulnerable);
- prestaciones universales (prestaciones financiadas mediante impuestos, proporcionadas sin estar supeditadas a la verificación de recursos);
- disposiciones sobre la responsabilidad del empleador (obligaciones legales impuestas a los empleadores para que proporcionen prestaciones a los trabajadores en determinadas circunstancias previstas, tales como los accidentes del trabajo, la enfermedad, la maternidad y la terminación de la relación de trabajo), y
- fondos nacionales de previsión (regímenes de cotizaciones definidas con cuentas individuales).

En un mundo globalizado, en el que las personas están cada vez más expuestas a riesgos económicos mundiales, cada vez se es más consciente de que una política nacional de protección social puede ser una barrera protectora contra los efectos sociales negativos de las crisis.

Recuadro 1.2 Normas internacionales del trabajo – Seguridad social

- **El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)**³ establece la norma mínima para el nivel de prestaciones de seguridad social y las condiciones en las que se otorgan. Cubre las nueve ramas principales de la seguridad social, a saber, la asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones de vejez, las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, las prestaciones familiares, las prestaciones de maternidad, las prestaciones

³ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

de invalidez y las prestaciones de sobrevivientes. A fin de asegurar que pueda aplicarse en todas las circunstancias nacionales, el Convenio exige que los Estados Miembros ratifiquen sólo tres de estas ramas, lo que permite la extensión gradual de la mayor cobertura de seguridad social, de manera que los países puedan lograr gradualmente todos los objetivos establecidos en el Convenio. El nivel de prestaciones mínimas puede determinarse con referencia al nivel de los salarios en el Estado Miembro de que se trate. También pueden contemplarse excepciones temporales para los países cuya economía y servicios médicos están insuficientemente desarrollados, lo que les permite limitar el ámbito de aplicación del Convenio y la cobertura de las prestaciones concedidas.

- **Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).**⁴ Este instrumento proporciona orientación sobre el establecimiento o el mantenimiento de pisos de protección social y sobre su aplicación como parte de las estrategias encaminadas a extender unos niveles más altos de seguridad social al máximo número de personas posible, de conformidad con las directrices establecidas en las normas pertinentes de la OIT.
- **Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)**⁵, y **Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157).**⁶ Estos instrumentos prevén ciertos derechos en materia de seguridad social y prestaciones de seguridad social para los trabajadores migrantes, que se enfrentan al problema de perder sus derechos a las prestaciones de seguridad social de que gozaban en su país de origen.

Una última generación de convenios expande el alcance de la protección que brinda el Convenio núm. 102. Al tiempo que ofrece un nivel más alto de protección en términos del alcance y del nivel de prestaciones que deben garantizarse, estos instrumentos autorizan ciertas excepciones para asegurar la flexibilidad.

A continuación se indican las prestaciones otorgadas en virtud del Convenio núm. 102 y de convenios posteriores. Esta información no incluye disposiciones sobre la duración y las condiciones del derecho a prestaciones, las derogaciones permitidas de conformidad con estos instrumentos, o los niveles más altos de prestaciones proporcionadas por las recomendaciones pertinentes.

Asistencia médica

- El Convenio núm. 102 estipula la asistencia médica de carácter preventivo, la asistencia médica general (comprendidas las visitas a domicilio) y la ofrecida

⁴ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

⁵ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C118

⁶ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C157

por especialistas, el suministro de productos farmacéuticos esenciales recetados, la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada, y la hospitalización, cuando fuere necesaria.

- El Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1968 (núm. 130), prevé las mismas prestaciones que el Convenio núm. 102, además de asistencia odontológica y la readaptación médica.

Prestaciones de enfermedad

- El Convenio núm. 102 prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 45 por ciento del salario de referencia.
- El Convenio núm. 130 prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 60 por ciento del salario de referencia. Prevé asimismo los gastos funerarios en caso de muerte del beneficiario.

Prestaciones de desempleo

- El Convenio núm. 102 prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 45 por ciento del salario de referencia.
- **El Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)**, prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 50 por ciento del salario de referencia. Tras el período inicial, pueden aplicarse reglas especiales de cálculo. Sin embargo, las prestaciones totales a las que puedan tener derecho las personas desempleadas deberán garantizarles unas condiciones de vida saludables y dignas, según las normas nacionales.

Prestaciones de vejez

- El Convenio núm. 102 prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 40 por ciento del salario de referencia. Los montos de las prestaciones pertinentes deben revisarse cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida.
- **El Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)**,⁷ prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 45 por ciento del salario de referencia. En lo que respecta a la revisión de los montos, se aplican las mismas condiciones que en el Convenio núm. 102.

Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional

- El Convenio núm. 102 prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 50 por ciento del salario de referencia en caso de incapacidad para trabajar o de invalidez. Las prestaciones para la viuda y las personas que están

⁷ Véase:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312273:NO

a cargo del beneficiario se concederán como consecuencia de la muerte del sostén de la familia, y los pagos periódicos serán correspondientes al menos al 40 por ciento del salario de referencia. Existe la posibilidad de que los pagos periódicos puedan sustituirse por un capital pagado de una sola vez, en determinadas circunstancias. Salvo en caso de incapacidad para trabajar, existe una obligación de revisar los montos de los pagos periódicos cuando se produzcan variaciones sensibles del costo de vida.

- **El Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121),**⁸ prevé las mismas prestaciones que el Convenio núm. 102, más ciertos tipos de asistencia en el lugar de trabajo. Prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 60 por ciento del salario de referencia, en caso de incapacidad para trabajar o de invalidez; si fallece el sostén de la familia, se proporcionan pagos periódicos que sean correspondientes al menos al 50 por ciento del salario de referencia a la viuda, al viudo a cargo y discapacitado y a los hijos a cargo del fallecido. El Convenio contiene asimismo la obligación de prescribir una cuantía mínima para estos pagos, la posibilidad de que los pagos periódicos puedan sustituirse por un capital pagado de una sola vez en determinadas condiciones, y prestaciones suplementarias para las personas que requieran la ayuda constante de otra persona.

Prestaciones familiares

- El Convenio núm. 102 prevé pagos periódicos o el suministro de alimentos, vestidos, vivienda y el disfrute de vacaciones o de asistencia doméstica, o una combinación de estas prestaciones.
- No existe un convenio nuevo sobre este tema

Prestaciones de maternidad

- El Convenio núm. 102 prevé la asistencia médica, que comprende por lo menos la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada, y la hospitalización, cuando fuere necesaria; y pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 45 por ciento del salario de referencia.
- **El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183),**⁹ prevé prestaciones médicas, que deberán comprender la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia después del parto, así como la hospitalización cuando sea necesario, y prestaciones pecuniarias para garantizar a la mujer y a su hijo condiciones de salud apropiadas y un nivel de

⁸ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C121

⁹ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183

vida adecuado. El monto de estas prestaciones deberá ser correspondiente al menos a dos tercios de las ganancias anteriores o a otra cuantía comparable.

Prestaciones de invalidez

- El Convenio núm. 102 prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 40 por ciento del salario de referencia. El monto de las prestaciones pertinentes debe revisarse cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida.
- El Convenio núm. 128 prevé pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 50 por ciento del salario de referencia; los montos de las prestaciones pertinentes deben revisarse cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida.

Prestaciones de sobrevivientes

- El Convenio núm. 102 estipula pagos periódicos, que sean correspondientes al menos al 40 por ciento del salario de referencia; los montos de las prestaciones pertinentes deben revisarse cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida.
- El Convenio núm. 128 prevé pagos periódicos que sean correspondientes al menos al 45 por ciento del salario de referencia; los montos de las prestaciones pertinentes deben revisarse cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida.

Fuentes: M. Humblet y R. Silva: *Normas para el siglo XXI: Seguridad social* (Ginebra, OIT, 2002), y *ILO Technical Notes - The state of application of the provisions for social security of the international treaties on social rights (2016)*, disponible en: https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS_497324/lang--en/index.htm.

1.3. El cumplimiento y la función de los inspectores del trabajo

A pesar de que la seguridad social se considera un derecho humano, se estima que la mayoría de la población mundial carece de una protección social adecuada.

Uno de los motivos de esta cobertura deficiente es el bajo nivel de cumplimiento del marco normativo existente del sistema de protección social. El mero hecho de que haya una legislación no garantiza automáticamente el cumplimiento. Esto está determinado por una compleja interacción de factores que son en parte

externos al gobierno y en parte consecuencia de las acciones de las autoridades normativas – tal como indica el recuadro 1.3.

Recuadro 1.3 Las ocho causas de incumplimiento desde el punto de vista de los objetivos	
Falta de comprensión de la ley	Fracaso de la disuasión
Colapso de la creencia en la ley	Incapacidad de los destinatarios de la legislación
Injusticia procesal	Fracaso de la persuasión
Costos de cumplir con la normativa	Fracaso de la sociedad civil

La adopción de una estrategia con el fin de lograr el cumplimiento de la legislación conlleva incluir actividades encaminadas a promover y cumplir los requisitos. La experiencia ha demostrado que la promoción por sí sola – o el cumplimiento por sí solo – no bastan. Combinar estas dos actividades y hallar la combinación más eficaz entre ellas es un reto constante para los responsables de la formulación de políticas en todo el mundo.

El diálogo social es primordial a este respecto. A nivel nacional, es preciso que haya un diálogo y una negociación entre los representantes de los gobiernos, los empleadores, los trabajadores y otras partes interesadas, con el fin de acordar formas de mejorar el cumplimiento.

La gobernanza efectiva de los sistemas de seguridad social es otra condición *sine qua non* para mejorar la cobertura y la eficacia de la protección social, que incorpora cuestiones humanas, financieras y de información. Esto conlleva la recopilación y el análisis de información y datos pertinentes, y un sistema eficiente de control del cumplimiento, con miras a garantizar el cumplimiento y la sostenibilidad de la protección social. Esto requiere unos servicios públicos de inspección dotados de recursos y debidamente calificados, a fin de promover el cumplimiento de la legislación y de prevenir la evasión del pago de cotizaciones, el fraude y la corrupción – consolidando así los esfuerzos encaminados a promover una cultura de seguridad y salud.

La responsabilidad general de un sistema de seguridad social eficaz y eficiente recae sobre el Estado, cuya función es forjar un compromiso político y establecer marcos normativos, jurídicos y de política apropiados, así como mecanismos de supervisión que garanticen unos niveles de prestaciones adecuados, la buena gobernanza y la gestión. Sólo así puede proteger los derechos adquiridos de los beneficiarios y de otros participantes en el sistema.

Los servicios de inspección del trabajo son un componente esencial del sistema de administración del trabajo. Son responsables de velar por el cumplimiento de la legislación laboral y por el cumplimiento efectivo, asegurando la justicia en el lugar de trabajo y promoviendo el desarrollo económico. Ponen de relieve la relación entre unos niveles mejorados de cumplimiento y la expansión de la protección social a los trabajadores asalariados y a los trabajadores independientes, en particular promoviendo la cobertura universal de la población activa, la sostenibilidad del sistema de seguridad social, y modelos de protección social.

En esencia, la institución de la inspección del trabajo tiene una doble naturaleza. Por una parte, controla el cumplimiento de las disposiciones legales, en particular con respecto a los derechos de los trabajadores. Esto no se limita a las condiciones de trabajo y de empleo. Los inspectores del trabajo también velan por el cumplimiento de las disposiciones legales referentes a los servicios sociales, los trabajadores migrantes, la formación profesional, la seguridad social y otros asuntos.

Por otra parte, los sistemas de inspección del trabajo proporcionan información y asesoramiento, así como formación. Esta doble naturaleza significa que los sistemas de inspección del trabajo desempeñan un papel fundamental en el mundo del trabajo, y deberían poder solucionar efectivamente problemas laborales de muy diversa índole.

Controlar la aplicación de la ley requiere utilizar diferentes instrumentos y medidas administrativas que garanticen el cumplimiento rápido y eficiente en todas las etapas de las intervenciones de la inspección. Dichas intervenciones no sólo incluyen las visitas de inspección, sino también actividades y campañas de prevención, sensibilización y educativas, como parte de un enfoque integral que abarca todas las necesidades de cumplimiento. Los inspectores también disponen de muy diversos medios de acción para velar por el cumplimiento; desde procedimientos sancionadores hasta órdenes de paralización, las inspecciones del trabajo recurren a diferentes medidas y acciones para desempeñar sus funciones.

2. Seguridad social: intervención de la inspección del trabajo

La inspección del trabajo no es, en sí misma, un instrumento protector directo; es más bien un método para asegurar el cumplimiento de la legislación protectora, para promover unas mejores condiciones de trabajo, y para investigar las condiciones existentes para información del gobierno.

En virtud del artículo 2, párrafo 1, del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión son el principal ámbito de competencia de los sistemas de inspección del trabajo en los lugares de trabajo industriales y comerciales.

La expresión “condiciones de trabajo” hace referencia a muchas situaciones diferentes. Por lo tanto, a menudo es necesario – al determinar el alcance exacto del mandato de la inspección del trabajo – considerar una serie de textos nacionales que difieren en términos de naturaleza y alcance, junto con una serie de exclusiones.

Sin embargo, la frase “protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”, tal como se utiliza en el Convenio núm. 81, debe entenderse de una manera general en el contexto de los convenios y recomendaciones ulteriores. En efecto, se refiere más específicamente a la protección social y a los derechos fundamentales de los trabajadores durante su empleo. De los documentos preparatorios relativos al Convenio núm. 129 se desprende claramente que esta frase pretendía abarcar ámbitos como el derecho de sindicación y de negociación colectiva, las condiciones de terminación de la relación de trabajo y la seguridad social.

Por consiguiente, las actividades de control normativo de la inspección del trabajo pueden ser muy diversas, y varían considerablemente de un país a otro, en función de la legislación y de los objetivos nacionales. Los diversos temas que pueden cubrir los inspectores del trabajo son:

- la promoción de la SST – incluida la prevención de accidentes y enfermedades, y las instalaciones de bienestar;
- la protección de los niveles de ingresos, en particular verificando los salarios/nóminas, los pagos de las horas extraordinarias, etc.;

- la verificación de los registros de las horas de trabajo y de las horas extraordinarias, de las vacaciones y de los períodos de descanso, incluida la licencia de enfermedad y de maternidad;
- la promoción de los derechos fundamentales del trabajo (p.ej., combatir el trabajo forzoso) y de las medidas encaminadas a luchar contra la discriminación;
- la investigación de accidentes y la indemnización por accidentes del trabajo;
- las cuestiones laborales (desde el empleo ilegal y los permisos de trabajo hasta la promoción del empleo, incluidos los programas de formación profesional);
- las cotizaciones a la seguridad social;
- el empleo de mujeres, niños y jóvenes, y de otros trabajadores con necesidades especiales (p.ej., con discapacidad física), y
- el diálogo social y las cuestiones relativas a las relaciones laborales, y la supervisión de los convenios colectivos.

Como consecuencia de esta gran diversidad de ámbitos de competencia, en muchos países no sólo se asigna a los sistemas de inspección del trabajo el cometido de velar por el cumplimiento de las normas relativas a las condiciones de trabajo y a la seguridad y salud en el trabajo (SST), sino también de imponer normas en materia de seguridad social, de supervisar la legalidad del empleo y de perseguir las violaciones – en particular el trabajo no declarado y la economía informal en su conjunto.

2.1. Organización de la función de inspección de la seguridad social

Los departamentos encargados de la inspección pueden ser autosuficientes, incorporando todos los ámbitos de especialización, o pueden desplegar su actividad a través de dos o tres entidades administrativas.¹⁰

¹⁰ En países tan diversos como Bulgaria, Filipinas, Hungría, Indonesia y Viet Nam, la estructura de coordinación adopta la forma de “concepto de inspección integrada”, que conlleva la planificación conjunta y acciones encaminadas a lograr un objetivo común de las diversas unidades encargadas de las inspecciones relacionadas con el trabajo. También existen otras modalidades, como las establecidas en Bélgica, en las que la coordinación tiene lugar entre tres sistemas de inspección diferentes (legislación social, bienestar y seguridad social), junto con los servicios de empleo regionales en ámbitos seleccionados de competencia común (por ejemplo, el trabajo no declarado), con miras a compartir sistemáticamente información y datos.

La colaboración con las instituciones y organismos de la seguridad social es fundamental a fin de compilar y comparar datos – y, por tanto, para concebir unas operaciones mejor orientadas. Algunos países llevan a cabo inspecciones o acciones conjuntas.

Una serie de países con sistemas de inspección de la seguridad social específicos utilizan procedimientos administrativos especiales, que proporcionan la afiliación automática y métodos rápidos para asegurar el control del cumplimiento.

Aunque no existe un sistema de inspección del trabajo ideal, todo sistema trata de establecer mecanismos de coordinación adecuados con miras a lograr la eficacia y la eficiencia.

En general, las instituciones de seguridad social son supervisadas en diversos grados por los departamentos gubernamentales. Asimismo, no es infrecuente que un departamento gubernamental se encargue de la supervisión.

La coordinación dentro del sistema de administración del trabajo y de los diferentes servicios de inspección es necesaria, al igual que la cooperación entre las partes interesadas públicas o privadas directa o indirectamente responsables

En cualquier caso, todos los países que cuentan con un sistema público de seguridad social tienen un servicio que desempeña la función de inspección de la seguridad social, con independencia de que esta función de velar por el cumplimiento sea llevada a cabo orgánicamente a través de un servicio de inspección del trabajo integrado, de un sistema específico de inspección de la seguridad social o de otras disposiciones administrativas.

de velar por el cumplimiento de las normas del trabajo. Debería haber asimismo una estrecha cooperación entre los organismos y las instituciones, como las autoridades fiscales, las fuerzas policiales o el poder judicial. La celebración de consultas con los interlocutores sociales también es crítica para el funcionamiento adecuado del sistema de inspección del trabajo.

En los países en los que las ramas de la seguridad social están administradas por instituciones independientes semiprivadas o privadas, el Estado sigue siendo generalmente responsable de su administración adecuada – y tiene el derecho y el deber de supervisarlas. La administración de los sistemas de seguridad social

en esos países se basa a menudo en la separación funcional entre el organismo encargado de la administración de los sistemas y el órgano de control que supervisa el sistema de seguridad social.

En los Estados federales, una institución federal central suele llevar a cabo la supervisión general y el control a fin de asegurar la aplicación uniforme de los sistemas.

Existen dos mecanismos principales para controlar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social:

- a) Servicios de inspección del trabajo: en una serie de países, se confía al sistema de inspección del trabajo velar por el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social, ya que las instituciones de seguridad social no tienen sus propios inspectores;¹¹
- b) el propio sistema de seguridad social: en otro grupo de países, la inspección entra dentro del propio sistema de seguridad social.¹²

En España existe un sistema particular, que no distingue entre los inspectores de seguridad social y los inspectores del trabajo, ya que el control del cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social se ha integrado en una sola institución independiente responsable de todas las cuestiones laborales: la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

2.2. Colaboración administrativa e intercambio de datos

Los respectivos objetivos de los servicios de seguridad social y de inspección del trabajo son complementarios.

La magnitud de las pérdidas sufridas por las finanzas públicas como consecuencia del fraude social y del trabajo no declarado ha impulsado a muchos países a buscar nuevas soluciones en forma de un enfoque global. Este enfoque consiste en establecer una estrecha colaboración entre las instituciones de seguridad social y otros servicios públicos a los que se han otorgado facultades de supervisión y de control del cumplimiento, como las autoridades fiscales, el

¹¹ Argentina, El Salvador, España, Fiji, Hungría, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Montenegro, Mozambique, y Sri Lanka.

¹² Alemania, Angola, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, India, Malasia, Marruecos, Namibia, Nicaragua, Polonia, República Unida de Tanzania y Túnez.

sistema de inspección del trabajo, la policía, las aduanas y los servicios de inmigración. Estas medidas están en consonancia con la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que incumbe al Estado, tal como se prevé en el artículo 72 del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).¹³

En muchos países europeos y en América del Norte existe una clara tendencia hacia la integración de las cotizaciones a la seguridad social en la recaudación de impuestos. Este modelo tiene la ventaja de lograr economías de escala, es decir, la recaudación de las cotizaciones conlleva un menor costo y logra mejores resultados.

En otros países,¹⁴ la recaudación de las cotizaciones se ha centralizado en una institución de seguridad social determinada, que se ha establecido para recaudar y administrar estas cotizaciones. Dado que una institución de seguridad social recauda y paga las prestaciones, se denomina institución de seguridad social de servicio completo.

Además de establecer bancos centrales de datos, una serie de países han adoptado otras medidas para facilitar el intercambio de datos entre diferentes instituciones involucradas en la administración de la seguridad social, a fin de combatir el fraude de una manera más eficaz. En general, esto conlleva la colaboración entre las instituciones de seguridad social y las autoridades fiscales.

Un sistema unificado para el intercambio de datos entre las instituciones públicas ofrece un potencial considerable para la mejora de la gobernanza y la formulación de políticas públicas más eficaces en todos los ámbitos de que se trate. El intercambio de datos entre los servicios fiscales y las instituciones de seguridad social debería servir para mejorar la administración del sistema de seguridad social, y para elaborar una política encaminada a combatir el fraude social, el trabajo no declarado y la evasión del pago de cotizaciones a la seguridad social.

Las ventajas de unir la seguridad social y la inspección del trabajo bajo la autoridad de una única entidad gubernamental son cada vez más evidentes. Aunque el empleador, el trabajador o el profesional médico responsable suelen tener la obligación legal de notificar los accidentes en el trabajo o los casos de enfermedades profesionales al sistema de inspección del trabajo, en la práctica,

¹³ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

¹⁴ Arabia Saudita, Argelia, Azerbaiyán, Belarús, Brasil, República Checa, Egipto, España, Francia, Ghana, Israel, Japón, Kuwait, Lituania, Madagascar, México, Namibia, Polonia, Tailandia, Túnez, Uganda y Zimbabwe.

los servicios de seguridad social son a menudo los primeros beneficiarios (y, algunas veces, los únicos) de dichas notificaciones. Por consiguiente, conviene establecer disposiciones para velar por que cualquier información pertinente sobre las condiciones y casos definidos por la legislación se comunique lo más sistemáticamente posible al sistema de inspección del trabajo – asegurando así que disponga de los datos que necesita para identificar establecimientos y actividades de alto riesgo, y para determinar medios de prevención a fin de eliminar los factores de riesgo.

Se debería exigir a los servicios de inspección que informen a los servicios de seguridad social y del seguro social sobre las situaciones a las que se han enfrentado durante sus visitas de inspección que suponen una amenaza para la seguridad y la salud de los trabajadores. Aumentar las primas del seguro para los empleadores que son particularmente negligentes o que incumplen continuamente las órdenes de los inspectores podría reforzar el papel que desempeña el sistema de inspección del trabajo en lo que respecta a la seguridad y la salud. Las ventajas económicas de dicha cooperación, tanto para las empresas como para las instituciones del seguro, se han demostrado en todos los países en los que se han adoptado medidas pertinentes.

En los países de ingresos altos, las relaciones entre el Estado y el individuo – entre la institución de seguridad social y las personas protegidas – están teniendo lugar cada vez más en una “oficina digital”, en lugar de en un espacio de oficina tradicional, y las “reglas del juego” son diferentes. Sin embargo, este “espacio electrónico” no debería escapar al ámbito de responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios de que se trate que incumbe al Estado.

2.3. Cumplimiento de las obligaciones legales de los empleadores

2.3.1. Inspección de la legislación en materia de seguridad social

El papel de la inspección de la seguridad social consiste en prevenir, investigar, sancionar y adoptar medidas de reparación en el caso de que los empleadores incumplan la normativa en materia de seguridad social – incluido el trabajo no declarado.

En los casos en que el control del cumplimiento de las normas en materia de seguridad social se confíe a los servicios de inspección del trabajo, se debería otorgar a los inspectores del trabajo las facultades o poderes establecidos en el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).¹⁵

Las disposiciones contenidas en el artículo 12 son particularmente pertinentes para la intervención en el ámbito de la seguridad social:

1. Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados:

- a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;
- b) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección; y
- c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:
 - i) para interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
 - ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;
 - iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;
 - iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.

2. Al efectuar una visita de inspección, el inspector deberá notificar su presencia al empleador o a su representante, a menos que considere que dicha notificación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

En general, los inspectores tienen muy diversas competencias, que son específicas de cada país y de cada sistema. En una serie de países, además del derecho a inspeccionar las instalaciones de las empresas y a auditar las cuentas, los inspectores tienen el derecho de imponer sanciones administrativas, de

¹⁵ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081.

iniciar procedimientos legales y de registrar en las instituciones de seguridad social a los trabajadores no declarados.

El control del cumplimiento en materia de seguridad social se lleva a cabo a través de los medios habituales utilizados por los inspectores del trabajo: las visitas de inspección *in situ* y la auditoría de los documentos de los empleadores, que siguen siendo una herramienta importante para detectar el trabajo no declarado y el fraude a la seguridad social.

Para ser eficaces, las sanciones por la violación de la legislación en materia de seguridad social deberán ser suficientemente disuasorias para concienciar a los infractores acerca de las consecuencias del incumplimiento.

Las acciones judiciales se inician cuando los procedimientos administrativos no han conducido al cumplimiento de la ley en el caso del pago de cotizaciones atrasadas – o cuando, tras una auditoría o una inspección *in situ* de las empresas, se han detectado irregularidades. Si la responsabilidad de hacer cumplir la legislación en materia de seguridad social incumbe a las instituciones de seguridad social, éstas pueden iniciar acciones civiles. Dichas acciones pueden iniciarse asimismo ante tribunales civiles o ante tribunales de seguridad social específicos. El incumplimiento de la legislación en materia de seguridad social, en circunstancias particulares que son propias de cada situación nacional, se considera con frecuencia un delito.

2.3.2. Cobertura de los sistemas de seguridad social

La estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social, definida en la Resolución y las Conclusiones sobre la inspección y administración del trabajo (2011),¹⁶ y fortalecida por la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), comprende los siguientes elementos:

- establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social (*dimensión horizontal*), y
- llevar a cabo estrategias para la extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente unos niveles más altos de seguridad social al mayor número de personas posible, y que se orienten por las normas de la OIT en materia de seguridad social (*dimensión vertical*).

¹⁶ Para consultar el texto completo de la Resolución y las Conclusiones, véase: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_284_span.pdf

A pesar de la importancia y de las ventajas inherentes de los sistemas de seguridad social, más de la mitad de la población mundial no está cubierta por ningún tipo de seguro social. Las estrategias de extensión de la seguridad social deberían apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad, y complementarse, cuando sea apropiado, por políticas activas del mercado de trabajo.

Incluso hoy en día, la prevalencia de la economía informal en muchas partes del mundo, así como las tendencias generalizadas hacia unos niveles más altos de empleo precario e informal, no sólo afectan a los niveles de vida y las condiciones de trabajo actuales de la población, sino que también impiden a los hogares y a las unidades económicas de la economía informal aumentar su productividad, reducir su vulnerabilidad y hallar maneras de salir de la pobreza.

Una estrategia nacional coherente para facilitar la transición a la formalidad debe reconocer que trabajar en el sector informal representa un alto costo para las empresas, los trabajadores y la comunidad. Asegurar la protección contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales de los grupos vulnerables, como los trabajadores de la economía informal, contribuiría enormemente a la cobertura de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales de todos los trabajadores por sistemas/pisos de protección social – y ayudaría a lograr el indicador de la Meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables a la discriminación. Representan un segmento importante de la economía informal en todas las regiones y se concentran en empleos poco calificados, en particular en la agricultura, la construcción, las pequeñas empresas de fabricación, el trabajo doméstico y otros servicios. Estas actividades a menudo son trabajo temporal, estacional y ocasional, y suelen estar cubiertas inadecuadamente por las normas del trabajo y la inspección del trabajo. Por lo tanto, los trabajadores migrantes tienen probabilidades de estar excluidos de la cobertura de seguridad social, incluido el seguro de accidentes laborales (SAL), debido a una legislación restrictiva y a una falta de cumplimiento.

2.3.3. Afiliación obligatoria

Como norma, el registro de los empleadores y de sus trabajadores en las instituciones de seguridad social es una obligación legal y la responsabilidad de

los empleadores – que tienen el deber de registrarse a sí mismos como tales y de registrar a sus trabajadores en las instituciones de seguridad social.¹⁷

En muchos países, el empleador tiene la obligación de notificar a los nuevos trabajadores a las instituciones de seguridad social antes de que empiecen a trabajar. En algunos países, esto debe hacerse inmediatamente al comienzo de la relación de trabajo.

Estos registros son más que una formalidad administrativa, ya que: a) la afiliación establece la relación de seguridad social entre el empleador, el trabajador y las instituciones de seguridad social; b) este deber de notificación se deriva de la existencia de la relación de trabajo. Algunas veces – cuando no se necesita un contrato escrito –, el registro en las instituciones de seguridad social es la única manera de demostrar la existencia de dicha relación.

Esta estrecha conexión entre el empleo y la relación de seguridad social explica por qué conviene confiar el control del cumplimiento de la legislación tanto laboral como en materia de seguridad social a una única autoridad administrativa encargada del cumplimiento.

Cuando los empleadores no se registran en el sistema de la seguridad social, la situación es totalmente opaca, ya que sus trabajadores no pueden afiliarse a ninguna organización, porque “no existen”. Estas unidades económicas¹⁸ escapan al control del gobierno.

Sin embargo, incluso los empleadores registrados pueden ignorar su deber de permitir que sus trabajadores estén afiliados a una organización de la seguridad social. Las consecuencias para los trabajadores son exactamente las mismas que en el caso de los empleadores no registrados – no existe un reconocimiento formal de su relación de trabajo. Sin embargo, el Gobierno está mejor posicionado para detectar estas unidades económicas.

En este capítulo examinaremos estas dos infracciones – la falta de registro como empleador y el hecho de no permitir que los trabajadores se afilien a un sistema de seguridad social. La naturaleza de estas infracciones es similar, y las consecuencias para los trabajadores no declarados son idénticas: no estar

¹⁷ La obligación de afiliación también se extiende a los trabajadores independientes.

¹⁸ En este documento se hace referencia a un empleador como *una persona, empresa u organización que emplea a personas* (adaptación de la definición del término inglés en el Cambridge Dictionary). Las unidades económicas se definen en la *Guía sobre la armonización de las estadísticas sobre la inspección del trabajo* (Ginebra, 2016), de la OIT: *Unidades económicas: dos los lugares físicos donde se llevan a cabo actividades de producción (formales o informales) que produzcan bienes y/o presten servicios para ser comercializados en el mercado o bienes para consumo propio (lugares de trabajo, fábricas, empresas o explotaciones agrícolas, instalaciones, establecimientos, empresas, hogares, compañías, etc.)*. Véase: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_525554.pdf

cubiertos por la seguridad social a pesar de tener una relación de trabajo y, por consiguiente, no tener derecho a ciertas prestaciones sociales (pensiones, indemnización por invalidez, indemnización por desempleo, pago de la jubilación, e incluso atención de salud).

2.3.3.1. La inspección del trabajo y la economía informal

La economía informal consiste en aquellas actividades económicas, unidades, empresas y trabajadores (tanto profesionales como no profesionales) que llevan a cabo actividades comerciales fuera del ámbito de los mecanismos establecidos *formalmente* para la realización de dichas actividades, por lo que no están regulados ni protegidos por el Estado. Comprende todas las formas de actividades productivas, de venta, financieras y de servicio a pequeña escala no registradas o no incorporadas, y también todas las modalidades de empleo sin contratos seguros, prestaciones para los trabajadores o protección social – tanto dentro como fuera de las empresas informales.

De conformidad con el párrafo 2, a) de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204),¹⁹ de la OIT, la expresión “economía informal” hace referencia a *todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que – en la legislación o en la práctica – están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto.*

La economía informal comprende más de la mitad de la fuerza de trabajo mundial y más del 90 por ciento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en todo el mundo. La informalidad es una característica importante de los mercados de trabajo a escala mundial, y millones de unidades económicas realizan su actividad – y cientos de millones de trabajadores procuran obtener sus medios de sustento – en el sector informal.

Se estima que más de la mitad de la fuerza de trabajo mundial está atrapada en la economía informal, que se caracteriza por la denegación de los derechos en el trabajo, la ausencia de suficientes oportunidades de empleo de calidad, una protección social inadecuada, una falta de diálogo social y una baja productividad. Todos estos factores constituyen un gran obstáculo para el desarrollo de empresas sostenibles.

¹⁹ Para consultar el texto completo de la Recomendación núm. 204, véase: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang--es/index.htm.

En los países en los que predomina la economía informal (por lo general, los países de ingresos bajos y medios), los servicios de inspección del trabajo a los que se ha encomendado velar por el cumplimiento de las normas en materia de seguridad social deben tener en cuenta que la informalidad puede estar fuera del ámbito de aplicación de las normas o ser tolerada, y que la mayoría de las empresas, especialmente las pequeñas empresas y las microempresas, son informales.

En lugar de determinar simplemente si los empleadores cumplen sus obligaciones con las instituciones de seguridad social – en particular al registrarse a sí mismos y a sus trabajadores – y de reaccionar aplicando los procedimientos jurídicos establecidos en la legislación vigente, el papel de los inspectores del trabajo debería considerar otros muchos factores. En muchas ocasiones, la economía informal consiste en actividades que no están contempladas en la legislación, lo que significa que se realizan fuera del alcance formal de la ley, o que no están cubiertas en la práctica; esto implica que – aunque se realizan dentro del alcance formal de la ley – la ley no se aplica o no se cumple, o que la ley desalienta el cumplimiento porque es inapropiada, onerosa o impone costos excesivos.

Por este motivo, los objetivos de la Recomendación núm. 204 son proporcionar a los Estados Miembros orientaciones para:

- a) facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento;
- b) promover la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales, y
- c) prevenir la informalización de los empleos de la economía formal.

La Recomendación insta a adoptar medidas para extender el trabajo decente, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y la prevención de los riesgos profesionales para todos los trabajadores de la economía informal. A fin de lograr este objetivo, los Estados Miembros deben tener un sistema adecuado de inspección del trabajo y extender su cobertura a todos los lugares de trabajo, incluidos los de la economía informal.

La intervención de la inspección del trabajo en la economía informal tiene dos objetivos principales: ayudar en el proceso de transición de la economía informal a la economía formal, y extender la protección a todos los trabajadores que no están cubiertos formalmente por la legislación.

A tal efecto, los inspectores deben:

- comprender los mecanismos para lograr la transición de la economía informal a la economía formal;
- seleccionar sectores informales para la intervención con fines específicos supeditada a criterios como la viabilidad, el impacto o la sostenibilidad de la intervención;
- comprender la economía informal y su razón de ser;
- identificar claramente cuál es la función (y cuál no) de los inspectores del trabajo;
- conocer la función de otras instituciones (identificación, acción conjunta y seguimiento);
- identificar a todas las partes interesadas pertinentes, y
- entender los mecanismos como soluciones proporcionadas por la ley.

De conformidad con la Recomendación núm. 204, la OIT ha producido una guía de actuación de la inspección del trabajo en la economía informal. La guía consiste en un método participativo, que propone un nuevo enfoque de la intervención de los servicios de administración e inspección del trabajo en la economía informal.²⁰

Las intervenciones de la inspección del trabajo suelen tener lugar en el contexto del modelo tradicional de las relaciones de trabajo, con sus componentes claramente definidos (empleador, trabajador y contrato de trabajo) y unos lugares de trabajo fácilmente accesibles. Este enfoque en la economía informal sólo puede tener un impacto mínimo, ya que, por definición, no entra dentro del modelo típico de relaciones de trabajo. La guía pretende colmar una laguna al proponer una metodología de intervención adaptada a la economía informal.

La guía es el resultado de un enfoque pragmático, y pretende:

- realizar mejoras concretas y progresivas en lo que respecta a las condiciones de trabajo en actividades o sectores específicos, la SST, y la organización del trabajo;
- apoyar la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y
- estimular la formalización de la economía informal y extender la cobertura de seguridad social.

²⁰ OIT: *Guía de actuación de la Inspección de Trabajo en la economía informal. Un método participativo* (Ginebra, 2018), disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_626575.pdf.

El método participativo descrito en la guía tiene en cuenta específicamente las necesidades de los diversos actores de la economía informal y los problemas a los que se enfrenta el sistema de inspección del trabajo.

La estrecha colaboración entre el sistema de inspección del trabajo y los diversos actores institucionales y de la economía informal es fundamental para:

- comprender mejor los retos que encaran los actores de la economía informal;
- asegurar el respeto de los derechos fundamentales y la protección social efectiva, y
- establecer prioridades para la intervención.

Cuando el sistema de inspección de trabajo interviene en la economía informal, suele tener dificultades, entre otras cosas, para:

- acceder a las unidades económicas informales por su entorno geográfico, por estar dentro de domicilios privados, por la insalubridad de sus instalaciones, por los daños causados por las inundaciones, por su proximidad al alcantarillado o por su inseguridad, etc.;
- adaptar las visitas al tamaño de las unidades económicas;
- explicar la misión del inspector del trabajo, cambiando así la percepción que se tiene de él, al confundírsele con un inspector fiscal;
- evaluar la relación de trabajo, que a menudo no está formalizada por escrito y no se define como tal, en una economía que recurre con frecuencia a aprendices, a trabajadores familiares, y a trabajadores ocasionales o independientes;
- adaptar las herramientas de inspección tradicionales a las características específicas de las visitas de la inspección del trabajo en el sector informal;
- familiarizar a los actores de la economía informal con la legislación laboral, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y las medidas de SST;
- hacer frente a las actitudes que son cómplices de la economía informal o la toleran, y a otras dificultades, tales como la gran diversidad de idiomas que obstaculizan la comunicación, etc., y
- luchar contra los estereotipos.

El sistema de inspección del trabajo debe comenzar identificando los diferentes actores que podrían convertirse en sus aliados. Para ello, debe realizar una labor preparatoria en el terreno, consistente en un intercambio de información con los trabajadores y empleadores de la economía informal, a fin de familiarizarse con sus necesidades. Reviste igual importancia colaborar con otras autoridades públicas y con la sociedad civil. La participación de estos actores hará que el plan

de acción que se elabore sea alcanzable, operativo y adaptado a la situación concreta de que se trate.

La creación de una red de socios con los que colaborar no es incompatible – sino bastante complementaria – con los principios de imparcialidad y de toma de decisiones de manera independiente por los inspectores de trabajo.

La colaboración con los interlocutores sociales, así como con los representantes institucionales y comunitarios (la esencia de un método participativo), debería tener lugar durante todo el proceso de intervención del inspector del trabajo en la economía informal, que consta de cuatro etapas: preparación de la intervención; elaboración de un plan de acción; ejecución del plan de acción, y seguimiento y evaluación de la intervención.

2.3.3.2. La inspección del trabajo y el trabajo no declarado

A diferencia de la sección anterior, la informalidad en los países desarrollados suele ser equivalente a prácticas de incumplimiento y a un intento de eludir los sistemas de protección social. El incumplimiento de las obligaciones de registrar y afiliarse se considera inaceptable, y se califica como trabajo no declarado. Por lo tanto, los países industrializados informan a la OIT sobre la extensión del fenómeno de las actividades económicas realizadas más allá del control del Estado.

Estas actividades hacen referencia a las empresas registradas, que no declaran a todos sus trabajadores, o a una parte de los mismos, así como a las empresas no registradas que despliegan su actividad completamente fuera del control de la seguridad social, sin pagar impuestos y explotando a los trabajadores no registrados.

El trabajo no declarado se caracteriza a menudo por la complejidad de los métodos utilizados para eludir el cumplimiento de los mecanismos de seguridad social. Estos pueden incluir, por ejemplo, recurrir a subcontratistas que emplean a trabajadores migrantes no declarados a cambio de un salario inferior al salario mínimo y que no pagan cotizaciones a la seguridad social.

El concepto de trabajo no declarado se define de diferentes maneras y a menudo se utiliza como sinónimo de otra terminología, como trabajo ilegal, trabajo irregular, empleo ilegal, trabajo en negro, etc., aunque el contenido sea fundamentalmente diferente.

Además, la definición varía considerablemente de un país a otro. Si bien algunos países describen el trabajo no declarado como una subcategoría del trabajo ilegal, otros no tienen ninguna definición oficial.

En la Unión Europea, el trabajo no declarado se define como *“cualquier actividad retribuida que sea legal en cuanto a su naturaleza pero que no sea declarada a las autoridades públicas, teniendo en cuenta las diferencias en el sistema regulador de los Estados miembros”*.²¹

El falso trabajo por cuenta propia está incluido en la definición anterior. Éste tiene lugar cuando una persona se declara trabajador independiente al tiempo que cumple las condiciones características de una relación de trabajo, a fin de eludir ciertas obligaciones jurídicas o fiscales.

Las tres razones principales para no declarar la relación de trabajo son: a) evitar el pago de ingresos, de impuestos de valor añadido o de otros impuestos; b) evitar el pago de cotizaciones a la seguridad social, y c) evitar tener que cumplir ciertas normas del trabajo, como el salario mínimo, el número máximo de horas de trabajo, las normas de seguridad, etc.

Una subcategoría del trabajo no declarado es el denominado trabajo insuficientemente declarado: los casos en que los empleadores formales siguen una práctica ilegal de reducir el pago de impuestos y de cotizaciones a la seguridad social y, por consiguiente, los costos laborales, pagando a sus antiguos trabajadores dos salarios – un salario oficial declarado, y un salario adicional no declarado (en mano) que se oculta a las autoridades con fines fiscales y de seguridad social.²²

El trabajo no declarado puede adoptar diversas formas:

- el tipo de trabajo más frecuente realizado en una empresa formal, parcial o totalmente no declarado. El trabajo parcialmente no declarado también se denomina “trabajo insuficientemente declarado”, “salario en mano” o “en metálico”;
- otro tipo es el trabajo “por cuenta propia” o independiente no declarado, en el que trabajadores autónomos prestan servicios a una empresa formal o a otros clientes, como los hogares, y

²¹ Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado* (Bruselas, 24 de octubre de 2007).

²² Comisión Europea: *Employment, social affairs and inclusion: Glossary*, disponible en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en#chapter_U.

- el trabajo no declarado tiene lugar en todo tipo de sectores económicos, tanto dentro de los países como a través de las fronteras.

Las autoridades nacionales tienen la principal responsabilidad de combatir el trabajo no declarado. La lucha contra el trabajo no declarado se apoya fundamentalmente en tres tipos de organismos de control:

- los sistemas de inspección del trabajo que abordan el comportamiento abusivo en lo que respecta a las condiciones de trabajo y/o las normas de seguridad y salud;
- los sistemas de inspección de la seguridad social que luchan contra el fraude en el ámbito de las cotizaciones al seguro social, y
- las autoridades fiscales que se encargan de la evasión fiscal.

En algunos países, los interlocutores sociales también participan – junto con los servicios de inspección del trabajo – en la lucha contra el trabajo no declarado. Esto se aplica asimismo a las autoridades aduaneras, los organismos de migración, la policía y la fiscalía. En muchos países en los que las inspecciones del trabajo clandestino o del empleo ilegal son realizadas a través de una asociación entre el sistema de inspección del trabajo y otros organismos de la administración pública, como la policía interna y fronteriza, las aduanas, los organismos del seguro social y los servicios fiscales, cada autoridad actúa con el fin de alcanzar sus propios objetivos.

Un número apreciable de países industrializados han introducido diversas medidas para redoblar sus esfuerzos en la lucha contra el trabajo no declarado, dadas sus consecuencias negativas. La mayoría de ellos han adoptado medidas de disuasión para influir en el comportamiento de las personas – como imponer unas sanciones más estrictas o centrarse en unas inspecciones más eficaces. Además, los países utilizan medidas preventivas, en particular incentivos fiscales, amnistías y actividades de sensibilización, a fin de disminuir la incidencia del trabajo no declarado y de facilitar el cumplimiento de las normas existentes.

Los inspectores del trabajo no determinan regularmente si existe una relación de trabajo o no, porque esto incumbe en general a los sistemas judiciales nacionales. En lugar de limitarse a indicar que existe una relación, la misión de los inspectores del trabajo – en la mayoría de los sistemas – es reconocer y evaluar la situación real en el lugar de trabajo y recabar pruebas. Para ello, los sistemas de inspección del trabajo deberían poder apoyarse en suficientes prerrogativas normativas y medidas correctivas, a fin de aplicarlas a situaciones reales. En la mayoría de los sistemas, los servicios de inspección del trabajo envían notificaciones, informes y recursos administrativos con miras a fomentar una conducta más adecuada en la empresa. Los actos administrativos de los

inspectores del trabajo consisten en hacer un análisis oficial de una relación determinada, con objeto de verificar si se está llevando a cabo un trabajo independiente real y concreto, o si existe una relación oculta que requiere protección.

La intervención de la inspección del trabajo representa una declaración oficial del gobierno sobre un lugar de trabajo determinado. También tiende un puente entre la realidad de los hechos que ocurren en el lugar de trabajo y la letra de la ley. Las observaciones e informes de inspección del trabajo son sumamente útiles cuando describen lo que el inspector ha observado y percibido en el lugar de trabajo; por lo tanto, es esencial una descripción detallada de las circunstancias y los hechos observados por el inspector, con miras a evaluar y enmarcar correctamente la relación de trabajo.²³

Tal como se establece en la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198),²⁴ la realidad de los hechos debería impulsar la realización de análisis y la propia inspección. Aunque se necesitan documentos como un contrato escrito o un acuerdo de trabajo para una inspección, y éstos tal vez se exijan como prueba de la existencia de un acuerdo de trabajo para la mayoría de los sistemas de relaciones de trabajo, los hechos observados en el lugar de trabajo desempeñan un papel definitivo al determinar la relación de trabajo, en lugar de lo que consta en un documento.

La condición previa para una intervención cabal de los inspectores del trabajo en este ámbito es apoyarse en un marco jurídico adecuado en consonancia con las normas internacionales del trabajo sobre la inspección del trabajo, que proporciona el medio para determinar la existencia de una relación de trabajo.

²³ R. Bignami, G. Casale y M. Fasani: *Labour regulation and employment relationship*, Documento de trabajo núm. 28, LAB/ADMIN (Ginebra, OIT, 2013), disponible en: http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_217603/lang--en/index.htm.

²⁴ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R198.

Recuadro 2.1 Presunción de un contrato de trabajo en Portugal

En Portugal, existe una presunción legal de la existencia de un contrato de trabajo cuando se identifican dos o más de los siguientes indicadores establecidos por la ley (artículo 12 del Código del Trabajo, aprobado por la Ley núm. 7/2009, de 12 de febrero de 2009): cuando la actividad se realiza en un lugar que es propiedad del beneficiario o determinado por él; cuando el equipo y las herramientas de trabajo son propiedad de este último; cuando las horas de trabajo son determinadas por el beneficiario; cuando existe un pago periódico de una cuantía igual como contrapartida del trabajo realizado, o cuando el proveedor del trabajo tiene un cargo de gestión en la estructura organizativa del beneficiario de la actividad.

La presunción de una relación de trabajo se establecerá durante al menos seis meses, en el momento en que se descubra el trabajo no declarado, por lo tanto, el empleador debería registrar al trabajador/a los trabajadores y pagar todas las contribuciones sociales durante seis meses.

La Recomendación núm. 198 alienta a los Estados Miembros a permitir diversos medios para determinar la existencia de una relación de trabajo y para definir claramente las condiciones aplicadas – por ejemplo, subordinación o dependencia.

Es aconsejable definir en la legislación – o por otros medios – indicadores específicos de la existencia de una relación de trabajo. Dichos indicadores podrían incluir:

- el hecho de que el trabajo: se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, que

implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y

- el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador.

El trabajo no declarado puede tener una dimensión transnacional, especialmente en las regiones con acuerdos de libre comercio o incluso unos acuerdos de mayor integración que conceden, entre otras libertades, la libre circulación de los trabajadores.

Un buen ejemplo de cooperación fronteriza en este ámbito es la Plataforma Europea para luchar contra el trabajo no declarado ²⁵, que aumenta la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea (véase el recuadro 2.2.).

El principal objetivo de la Plataforma es mejorar las capacidades de los Estados miembros para luchar contra el trabajo no declarado en sus diversas formas, incluido el falso trabajo por cuenta propia, e impulsar un cambio a nivel nacional a fin de promover unas mejores condiciones de trabajo y el surgimiento del empleo formal.

La Plataforma proporciona un foro a nivel de la UE en el que los diferentes actores interesados pueden intercambiar información y buenas prácticas, desarrollar sus conocimientos y pruebas, aprender unos de otros y conjuntamente, y cooperar más intensamente de manera transfronteriza y realizar actividades conjuntas.

²⁵ Comisión Europea: *European Platform tackling undeclared work*, véase: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>.

Recuadro 2.2 La Plataforma Europea para luchar contra el trabajo no declarado aumenta la cooperación entre los países de la UE. Congrega a las autoridades y actores pertinentes que participan en la lucha contra el trabajo no declarado, a fin de abordar esta cuestión de una manera más eficaz y eficiente, respetando al mismo tiempo las competencias y procedimientos nacionales.

La Plataforma

- ayuda a los países de la UE a abordar mejor el trabajo no declarado en todas sus formas;
- impulsa el cambio a nivel nacional;
- promueve unas mejores condiciones de trabajo y el empleo formal, y
- tiene por objeto sensibilizar en mayor grado acerca de las cuestiones relativas al trabajo no declarado.

Este **foro a nivel de la UE** permite a los diferentes actores, incluidos los **interlocutores sociales** y **las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley**, como los sistemas de inspección del trabajo, las autoridades fiscales y las autoridades de seguridad social:

- intercambiar información y buenas prácticas;
- aprender unos de otros y conjuntamente;
- desarrollar conocimientos y pruebas, y
- cooperar más intensamente de manera transfronteriza y realizar actividades conjuntas.

2.4. Recaudación de cotizaciones a la seguridad social

La función de la inspección del trabajo en este ámbito consiste en combatir los casos de impago de las cotizaciones a la seguridad social, y la aplicación indebida

y obtención de bonificaciones o reducciones en las cotizaciones empresariales a la seguridad social.

La consecuencia evidente de no pagar las cotizaciones a la seguridad social es una débil cobertura de seguridad social debido a una falta de recursos financieros.

Además de los empleadores en el sector informal, existen otros que, aunque estén registrados formalmente, no cumplen plenamente su obligación de pagar cotizaciones a la seguridad social. Estos empleadores pueden retener las cotizaciones o cotizar menos de lo debido, o mantener o utilizar las cotizaciones pagadas por sus trabajadores para sus cónyuges. También pueden deducir las cotizaciones del salario de sus trabajadores, que en realidad deberían ser pagadas por el empleador.

De conformidad con el párrafo 18 de la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67),²⁶ el empleador debería estar encargado de percibir las cotizaciones de todas las personas que él emplee y debería estar autorizado para deducir de la remuneración, al efectuarse el pago, las sumas debidas por dichas personas. Una disposición similar figura en el párrafo 80 de la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69),²⁷ que indica que las cotizaciones de los asalariados podrían ser recaudadas por sus empleadores. La recaudación de las cotizaciones a la seguridad social es fundamental para el funcionamiento eficaz de los sistemas de seguridad social, por lo que el Estado tiene la responsabilidad general de gestionar de manera adecuada el sistema.

Por lo general, incumbe al empleador deducir las cotizaciones al seguro social de los salarios pagados.²⁸ La obligación de deducir las contribuciones suele estar vinculada con la responsabilidad de calcular el monto de las cotizaciones debidas y de pagarlo a las instituciones de seguridad social.

Las cotizaciones de los salarios de los trabajadores suelen deducirse mensualmente. A menudo se exige a los empleadores que paguen las cotizaciones el mismo día que los salarios – o poco después.

²⁶ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312405.

²⁷ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R069.

²⁸ Éste es el caso, entre otros países, en *Albania, Alemania, Bulgaria, República de Corea, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Mongolia, Namibia, Noruega, Panamá, Polonia, Portugal, Suriname y Uganda*.

En determinados países, los empleadores no sólo tienen la responsabilidad de calcular las cotizaciones, sino también de pagar las prestaciones de enfermedad y de maternidad en lugar de las instituciones de seguridad social de que se trate.

En el caso de impago de las cotizaciones en el plazo establecido, no es infrecuente que se cobren intereses devengados por el retraso del pago. Otros países imponen multas por el retraso del pago de las cotizaciones debidas. La recaudación de cotizaciones no debería constituir un gran problema, porque puede llevarse a cabo a través del débito directo de las cuentas de los empleadores. Cabe el riesgo de que las cotizaciones sólo se paguen cuando las empresas quiebran, y que las instituciones de seguridad social reciban pagos escasos o ningún pago ulterior – o tengan que renunciar a las solicitudes de pago existentes.

De conformidad con el párrafo 19 de la Recomendación núm. 67: “A fin de facilitar la administración eficiente de las prestaciones, deberían tomarse las medidas necesarias para llevar un registro de las cotizaciones, para verificar de manera expedita la presencia de los riesgos que den lugar a prestaciones...”

Recuperar las cotizaciones pendientes es una función primordial de los servicios de seguridad social.

El impago por el empleador de las cotizaciones no impulsa necesariamente procedimientos de control del cumplimiento para recaudar los pagos pendientes. No es infrecuente que deban tomarse medidas en primer lugar para tratar de alcanzar un acuerdo con el empleador con miras a facilitar el pago de la totalidad de las cotizaciones atrasadas. Sólo se remite el asunto a los tribunales, de cara a una reparación jurídica, en el caso de que estos intentos no sean fructíferos.

Los procedimientos administrativos iniciados por las instituciones de seguridad social para recaudar las cotizaciones pendientes suelen tener un título ejecutivo y no requieren una orden judicial para su aplicación.

En los últimos años ha aumentado la introducción de nuevos métodos que adoptan medidas de disuasión, y que imponen sanciones que afectan a los intereses económicos de la empresa. La inversión pública a través de contratos públicos representa un alto porcentaje de la actividad económica formal en los países tanto desarrollados como en desarrollo, y en una serie de países la legislación prevé la obligación de las empresas contratantes de cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad social. La duración de la exclusión de las licitaciones públicas puede imponerse durante un período de tiempo determinado.

2.5. La función de la inspección del trabajo con respecto a la seguridad social – los trabajadores: intervención en el fraude social cometido por los beneficiarios de prestaciones relacionadas con el trabajo

En ocasiones, algunos trabajadores del sector formal pueden cometer abusos en materia de seguridad social a través de lo que se consideran medios fraudulentos para obtener prestaciones por medio de tergiversaciones. Por ejemplo, pueden presentar documentos falsificados, realizar declaraciones falsas o burlar el sistema al no informar un cambio de situación.

El fraude a la seguridad social también puede ser el resultado de un acuerdo entre el empleador y el trabajador. De hecho, la colusión entre el empleador y el trabajador en los fraudes en las prestaciones suele ser más frecuente que el fraude cometido únicamente por el beneficiario.

Existen diversas situaciones que pueden considerarse un fraude social o un abuso del sistema de seguridad social.

El fraude puede consistir en que las personas hagan declaraciones falsas al solicitar prestaciones de seguridad social, u oculten hechos que afectan a las prestaciones. Por ejemplo, un beneficiario de prestaciones de desempleo puede no indicar que está trabajando; una persona puede no notificar la muerte de un beneficiario para seguir cobrando la pensión, o una persona puede indicar que no tiene ingresos, cuando en realidad está obteniendo ingresos de una fuente no declarada.

En la actualidad, una de las principales prioridades de los servicios de inspección de la seguridad social es combatir los casos de empresas ficticias o establecidas con el único objetivo de obtener acceso a las prestaciones sociales para sus trabajadores ficticios.

La lucha contra el fraude a la seguridad social ha adquirido una dimensión nueva y potencialmente preocupante en los países en los que se alienta a las personas a notificar presuntos abusos del sistema de seguridad social, como en el Reino Unido y en los Estados Unidos.²⁹

²⁹ En el Reino Unido, existe un servicio telefónico gratuito al que se puede llamar anónimamente para denunciar a las personas de las que se sospecha que están cometiendo abusos en lo que respecta a las prestaciones: *National Fraud Benefit Hotline (NBFH)*. En los Estados Unidos existe un sistema similar, en el que cualquier persona puede rellenar un documento en línea con información detallada sobre la persona

En la mayoría de los países, las prestaciones recibidas indebidamente deben reembolsarse. En algunos países, la obtención indebida de prestaciones en determinadas condiciones, por lo general relacionadas con la gravedad de la infracción, se considera un delito.

Una serie de países han creado buzones en línea para notificar anónimamente el fraude relacionado con el trabajo. La iniciativa tiene claramente por objeto detectar aquellas empresas que contratan “bajo mano” a trabajadores, o que elaboran contratos a tiempo parcial y entonces obligan a sus trabajadores a trabajar ocho horas o más – así como a aquellas personas que están recaudando prestaciones por desempleo y “trabajando en negro”. Cabe el riesgo de que haya alegaciones sin fundamento alimentadas por disputas entre los vecinos, las empresas de la competencia o trabajadores descontentos, pero, en definitiva, las autoridades consideran que esta medida les ayuda a prevenir el fraude social.³⁰

3. Interacción entre la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, y la inspección del trabajo

Brindar protección en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional es un principio y una política importante de protección social. Los regímenes de protección en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales (en adelante, regímenes del SAL), en particular cuando se proporcionan en forma de seguro social, suelen formar parte de un sistema de prestaciones de seguridad social más amplio – que ofrece apoyo a los desempleados, a quienes tienen problemas de salud, a los que viven en la pobreza, o a los que están jubilados y dependen de una pensión para obtener ingresos.

Por supuesto, existe una correlación directa entre el número de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales y el costo que conlleva la gestión de un

sospechosa se fraude. Sin embargo, el sistema puede ser utilizado indebidamente con fines privados, conducir a abusos y generar acusaciones sobre falsas infracciones.

³⁰ En España, se creó un buzón en línea en agosto de 2013 a fin de recibir notificaciones anónimas de trabajo no declarado o de situaciones económicas ocultas: hasta diciembre de 2016, había registrado 195 912 comunicaciones y había conducido a 31 631 inspecciones, de las cuales se finalizaron 23 750. Véase: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, España: *Buzón del fraude, Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, disponible en: <http://www.empleo.gob.es/buzonfraude/>.

SAL. Así pues, conviene que exista una relación muy estrecha entre las prácticas e iniciativas en materia de seguridad y salud en el trabajo, y la gestión de regímenes del SAL.

Al tratarse de la rama de seguridad social más antigua en muchos países, un régimen del SAL moderno tiene tres funciones principales: prevención, readaptación profesional e indemnización, tal como se definen en el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121).

Los beneficios de la prevención que brinda el SAL y su estrecho vínculo con las medidas de SST han sido demostrados por el estudio internacional realizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) sobre los costos y beneficios de las inversiones en SST, lo que demuestra un rendimiento de la prevención en proporción 1:2.2, o del 120 por ciento³¹. Para las instituciones de la seguridad social, participar en las actividades de prevención significa abordar de manera proactiva los riesgos profesionales, antes de proporcionar prestaciones para el tratamiento, la readaptación, la jubilación anticipada o la invalidez – es decir, con arreglo al principio de que “la prevención es mejor que la readaptación” y de que “la readaptación es mejor que la indemnización”.

Como se ha mencionado anteriormente, la inspección del trabajo puede, entre otras cosas, cubrir la protección del derecho de los trabajadores a acceder a la seguridad social y a la SST. Habida cuenta de sus limitados recursos y de la enorme tarea que representa hacer cumplir la ley, la inspección del trabajo debe adoptar un enfoque preventivo y estratégico al abordar esta cuestión. En relación con esto, los sistemas de inspección el trabajo y las instituciones de la seguridad social, incluidos los regímenes del SAL, tienen muchas cosas en común. Por consiguiente, es fundamental que los sistemas de inspección del trabajo y las instituciones y organismos de la seguridad social concierten esfuerzos para recopilar y comparar datos, promoviendo así el cumplimiento y concibiendo unas operaciones mejor orientadas.

³¹ Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS): *Directrices de la AISS: Prevención de riesgos profesionales* (Ginebra, 2017).

3.1. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales: la seguridad social y las responsabilidades conexas en materia de seguridad y salud en el trabajo

A pesar de que se han adoptado muchas medidas de prevención y protección a todos los niveles a fin de controlar los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, se estimó que en 2014 hubo 2,78 millones de víctimas mortales en comparación con 2,33 millones en 2011. En lo que respecta a los accidentes del trabajo mortales, se contabilizaron 380 500 muertes, lo que constituye un incremento del 8 por ciento en 2014, en comparación con 2010. Las enfermedades profesionales mortales habían sido un motivo de preocupación desde 1998, y fueron al menos cinco veces superiores al número de muertes debidas a accidentes del trabajo. En 2015, hubo 2,4 millones de muertes a causa de enfermedades profesionales mortales, lo que representa un incremento de 0,4 millones en comparación con 2011.³²

Sin embargo, sólo un pequeño porcentaje de las enfermedades profesionales mencionadas anteriormente se diagnosticaron realmente como una enfermedad profesional, en el sentido jurídico del término (aquella *contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral*³³). En efecto, no es fácil – y bastante más difícil en caso de accidentes – demostrar que una enfermedad es causada por las condiciones en el trabajo, y no fuera del trabajo.

Incumbe a los empleadores velar por la seguridad y salud de sus trabajadores y proporcionarles una indemnización justa, equitativa y efectiva – y, en el caso de su muerte, a sus familiares a cargo. Con esto se pretende compensar cualquier pérdida de ingresos como consecuencia de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales, y facilitar a los trabajadores lesionados acceso a la

³² Workplace Safety and Health Institute: *Estimates of occupational accidents and work-related illnesses* (Singapur, 2017), disponible en:

<http://www.icohweb.org/site/images/news/pdf/Report%20Global%20Estimates%20of%20Occupational%20Accidents%20and%20Work-related%20Illnesses%202017%20rev1.pdf>.

³³ *Resolución sobre estadísticas de lesiones profesionales ocasionadas por accidentes del trabajo*, adoptada por la decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (octubre de 1998), disponible en: https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087530/lang--es/index.htm.

atención de salud necesaria, así como a servicios de readaptación física y profesional.

Cuando no existen tales mecanismos, la única esperanza de reparación para las personas lesionadas en el trabajo o para sus sobrevivientes radica en la acción emprendida contra el empleador en los tribunales ordinarios. Las demandas de este tipo suelen ser largas, costosas y estresantes para las víctimas, por lo que rara vez son eficientes al proporcionar una indemnización efectiva a los trabajadores lesionados y a su familia, o a otros familiares a cargo de los trabajadores fallecidos.

Así pues, en una serie de países se introdujeron sistemas no conflictivos – como los regímenes de indemnización para los trabajadores – en una fase temprana, con el fin de asegurar la facilitación oportuna de prestaciones a los trabajadores lesionados y a sus familiares a cargo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que incluso cuando la legislación prevé esta obligación, los resultados de estos regímenes a menudo son deficientes. La necesidad de presentar una solicitud de indemnización, que conlleve la necesidad de obtener información pertinente y de realizar evaluaciones médicas rigurosas, puede causar grandes retrasos a la hora de recibir tratamiento y prestaciones. Además, un empleador puede ser reacio a presentar una solicitud por temor a otras consecuencias jurídicas.

Algunas veces, los empleadores tal vez no prosigan con su actividad comercial, y el seguro privado puede que no quiera proporcionar prestaciones durante mucho tiempo. Las prestaciones también pueden adoptar la forma de una suma global o – incluso en el caso de pagos periódicos – ser pagadas durante un período definido sin indexación. En reconocimiento de estos inconvenientes, muchos países han sustituido las disposiciones en materia de responsabilidad del empleador por un seguro social, que extiende efectivamente el principio de responsabilidad no basada en la culpa a fin de compartir los costos de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales entre los empleadores.

Los accidentes del trabajo recientes a gran escala, como el derrumbamiento del Rana Plaza en abril de 2013, han revelado que muchos trabajadores no están cubiertos de manera adecuada en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional (véase el recuadro 3.1). Aunque la OIT facilita medidas especiales de indemnización para asegurar que se respeten los derechos mínimos de los trabajadores afectados, se está tratando de hallar soluciones a largo plazo, ya sea estableciendo un sistema apropiado del SAL, o mejorando el diseño y la administración de un sistema existente para aplicar efectivamente la cobertura legal.

Recuadro 3.1 De la responsabilidad de los empleadores a los regímenes del SAL

Una lección aprendida del desastre del Rana Plaza (Bangladesh)

El 24 de abril de 2013, el derrumbamiento del edificio Rana Plaza en Dhaka (Bangladesh), que albergaba cinco fábricas textiles, causó la muerte de al menos 1 134 personas e hirió a más de 2 500.

Dadas las difíciles condiciones de trabajo y el alto riesgo de exposición a accidentes del trabajo en el sector textil, la facilitación de prestaciones adecuadas es de vital importancia al indemnizar a los trabajadores lesionados por la pérdida de ingresos que probablemente sufran, y para asegurar que puedan acceder a la asistencia médica y la asistencia conexas que requiera su condición. El acceso a algún tipo de compensación financiera o apoyo para los familiares a cargo que pierden al sostén de la familia también puede marcar la diferencia entre la vida en la extrema pobreza, en la que los niños y las personas mayores se ven obligados a trabajar para sobrevivir, y la vida al nivel de subsistencia o por encima de él.

En aquel momento, la única forma de protección financiera disponible para los trabajadores y sus familiares a cargo estaba establecida en el Código del Trabajo, que exige a los empleadores, cuando son responsables, proporcionar pagos específicos a los trabajadores lesionados o a sus familiares a cargo.

A fin de extraer una enseñanza del accidente del Rana Plaza y de su proceso de indemnización, el Gobierno firmó una Carta de intenciones con la OIT y el Gobierno de Alemania, para contemplar la posibilidad de establecer un sistema nacional de protección en caso de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales y de readaptación, de conformidad con el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121).

La reorientación del enfoque del seguro social se ha reflejado en el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (núm. 121), de la OIT. El Convenio núm. 121 prevé que los Miembros deberán, en las condiciones prescritas, tomar medidas de prevención contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (artículo 26,1,a)); asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al suministro conveniente de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio

y deberán adoptar todas las medidas necesarias a este efecto 8 (artículo 25); proporcionar servicios de readaptación profesional que, cuando sea posible, preparen a la persona incapacitada para reanudar sus actividades anteriores o, si esto no fuere posible, para ejercer la actividad lucrativa más adecuada, en la medida posible, a su actividad anterior, habida cuenta de sus calificaciones y aptitudes (artículo 26,1,b)), y tomar medidas para facilitar la colocación adecuada de los trabajadores que hayan quedado inválidos (artículo 26, 1) c)).

Muchos regímenes nacionales del SAL se han regido por los requisitos del Convenio con las funciones de prevención, readaptación e indemnización. Sin embargo, estos objetivos sólo pueden lograrse efectivamente si existe un alto nivel de integración de políticas entre los regímenes del seguro de accidentes del trabajo y las políticas relativas a los mercados del trabajo, la inspección del trabajo, y la SST.

Dadas las dificultades para demostrar que una enfermedad tiene un origen profesional, la mayoría de los países han elaborado listas de enfermedades profesionales prescritas. En 2010, el Consejo de Administración de la OIT aprobó una *Lista de enfermedades profesionales de la OIT*³⁴ revisada, que sustituyó la anterior contenida en el anexo de la Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194).

3.2. Incentivos vinculados con los resultados en materia de seguridad y salud en el trabajo

Pueden utilizarse tanto incentivos financieros (vinculados con los niveles de contribuciones de los empleadores – los sistemas “bonus-malus” y los sistemas de calificación de la experiencia), como incentivos no financieros (certificados, concursos de premios, marcas de calidad, etc.). Estos incentivos están concebidos para reconocer las prácticas y mejoras destacadas de las empresas en materia de SST (por ejemplo, la reducción del número de accidentes). La obtención de un premio en reconocimiento de los esfuerzos de un empleador por mejorar la gestión de la SST puede ser particularmente importante para la imagen de una empresa en lo tocante a la responsabilidad social empresarial (RSE).

Los incentivos financieros tienen un vínculo directo con los regímenes del SAL – y con la función que desempeñan los sistemas de inspección del trabajo –, a fin

³⁴ Véase: https://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_125164/lang--es/index.htm.

de reducir y prevenir los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Un sistema de calificación que tenga en cuenta los resultados anteriores de los empleadores en relación con los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales puede utilizarse como incentivo para prevenir dichos accidentes y enfermedades, y para alentar a los empleadores a facilitar la reincorporación al trabajo de los trabajadores lesionados.

En el marco de este sistema, las tasas de contribución se fijan o ajustan según la experiencia en materia de accidentes del establecimiento individual, o sobre la base de las medidas de prevención de accidentes adoptadas por el establecimiento.

Por lo general, este sistema se basa en un programa o una clasificación de industrias por riesgo, que especifica una tasa "normal" o "promedio" de contribución para cada clase (tasas de contribución diferenciales). La tasa de contribución para una empresa individual se establece dentro de ciertos límites de desviación del promedio industrial según la experiencia en materia de accidentes del establecimiento individual y/o según las normas de seguridad adoptadas o las condiciones generales de seguridad existentes en el establecimiento (tasas de contribución en función de la experiencia).

En muchos países europeos se aplica una tasa de contribución diferencial basada en los riesgos inherentes en los sectores. En general, sectores como la minería, la construcción, el transporte y la agricultura pueden ser de "mayor riesgo" que otras industrias en la mayoría de los países, y los empleadores de estos sectores tal vez tengan que pagar unas contribuciones más elevadas en consecuencia.

En otros lugares, la práctica, una vez más, varía. En países como Filipinas, la India, Malasia y Viet Nam, por ejemplo, se aplican tasas uniformes. Sin embargo, en China, Indonesia y Tailandia se aplican tasas de contribución diferenciales.

En China, según los niveles de riesgo en materia de SST, los diferentes sectores se clasifican en tres categorías: los sectores de bajo riesgo, que incluyen principalmente las industrias de servicios; los sectores de mediano riesgo, que se centran en las industrias manufactureras, y los sectores de alto riesgo, como las industrias petroquímica, minera y metalúrgica. La tasa de contribución promedio gira en torno al 1 por ciento de la nómina de los trabajadores. Puede establecerse una tasa de contribución de cada categoría mencionada anteriormente, que oscila entre el 0,5 y el 2 por ciento, con arreglo a un principio de financiación basado en "un método de reparto" mediante consultas entre los departamentos financiero, del SAL y de la SST de cada región gestora de los planes del SAL.

Los sistemas de calificación de la experiencia son buenos mecanismos para proporcionar a los empleadores los incentivos adecuados para mejorar la prevención y la readaptación. No obstante, se necesitan estructuras administrativas complejas, inspecciones adecuadas y una buena gestión de datos.

Recuadro 3.2 En Alemania, donde el sistema de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales está gestionado fundamentalmente a nivel sectorial por nueve organismos, a saber, las Berufsgenossenschaften (BG), que están bajo el control de los interlocutores sociales, la utilización de incentivos financieros o de sanciones está establecida desde hace muchos años. Esto significa que las BG tienen facultades legales para establecer tasas de contribución para las empresas individuales sobre la base de la cantidad de accidentes y de su gravedad. Las buenas prácticas en materia de SST, incluso en las industrias con altos niveles de riesgo, pueden recompensarse, y las malas prácticas pueden sancionarse.

Los sistemas de calificación de la experiencia pueden aplicarse a todos los establecimientos cubiertos por el régimen del seguro - o sólo a los establecimientos que sobrepasen cierto tamaño. Se aplican fundamentalmente a los pequeños establecimientos cuando la calificación se establece en consonancia con las medidas de prevención adoptadas, o de conformidad con las condiciones de seguridad en los establecimientos individuales. Cuando se establecen según la experiencia en materia de accidentes, la aplicación suele limitarse a los establecimientos que sobrepasan cierto tamaño, p.ej., establecimientos con más de 100 trabajadores, en los que las variaciones por azar desempeñan un papel menos importante.

Una práctica habitual en la industria de seguros es que las compañías de seguro privadas pueden cobrar unas primas más elevadas a los empleadores individuales cuyo historial de solicitudes de indemnización sea destacado, o reducir las primas para los empleadores con un buen historial. Las buenas prácticas, por ejemplo, el menor número de accidentes/la menor gravedad de los accidentes y las mejoras demostrables en los sistemas de gestión de la SST, pueden recompensarse mediante la reducción de las contribuciones. En cambio, las malas prácticas, como el aumento del número de accidentes y la mayor gravedad de los mismos, pueden sancionarse con el incremento de las contribuciones (esto se conoce con frecuencia como el sistema "bonus-malus").

La administración de un sistema que se apoye en los méritos o en la experiencia requiere mecanismos muy complejos y que funcionen sin contratiempos. Los establecimientos deben clasificarse de manera individual – y todos los registros y estadísticas deben mantenerse individualmente. Además, se necesita personal altamente calificado y especializado a fin de evaluar los diversos factores para determinar la tasa de contribución para cada establecimiento. En relación con esto, la labor del sistema de inspección del trabajo, al examinar las condiciones de seguridad y salud en las empresas, a menudo desempeña un papel decisivo al determinar si una empresa particular debería recibir una recompensa o una sanción.

3.3. Intervenciones de la inspección del trabajo vinculadas con los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, y con la salud y seguridad en el trabajo

Brindar protección en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional es un principio y una política importante de protección social. Ha llevado mucho tiempo acumular buenas prácticas internacionales, que se han documentado en el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121), de la OIT, y en otros convenios pertinentes. Entretanto, está generalmente aceptado, y es un principio entre los que trabajan en los ámbitos del SAL, la SST y la inspección del trabajo, que los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales pueden prevenirse. Los servicios de inspección del trabajo son responsables de verificar la seguridad en el lugar del trabajo, y de coordinar las diversas medidas para ayudar a prevenir los accidentes en el trabajo y las lesiones y enfermedades profesionales.

Un marco integrado – que comprenda unas medidas generales de SST, unas medidas de control del cumplimiento y unos servicios de inspección sólidos, y unas prestaciones adecuadas tanto monetarias como de atención de salud en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, acompañados de servicios de readaptación importantes – sigue siendo la mejor manera de asegurar que todos los trabajadores y trabajadoras y sus familiares a cargo estén protegidos efectivamente contra los riesgos de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales.

3.3.1. Prevención de accidentes y enfermedades

Posiblemente inspirándose en el modelo introducido en el Reino Unido en los años 70, así como en las recientes normas internacionales del trabajo relativas a la SST, muchos países han actualizado o desarrollado sus marcos normativos integrados en materia de SST. Éstos han evolucionado, pasando de ser medidas de protección meramente preceptivas a convertirse en medidas más preventivas, con una clara definición de las responsabilidades legales de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

Unos sistemas cabales concebidos para prevenir los riesgos profesionales y lograr que los lugares de trabajo sean saludables y seguros reducen los costos para las empresas, al tiempo que brindan a los trabajadores unas condiciones de trabajo decentes. Asimismo, unas políticas y programas nacionales de SST bien concebidos tienen el potencial de aliviar los presupuestos estatales nacionales, de liberar recursos para extender la cobertura de los pisos de protección social, y de mejorar las prestaciones proporcionadas a todos los que las necesitan.

En el marco de este enfoque nuevo y sistémico, basado en los nuevos métodos de SST de gestión y prevención de riesgos (destacados en el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), de la OIT),³⁵ los inspectores participan cada vez más en la estrategia de prevención de riesgos en el lugar de trabajo, tratando de seguir desarrollando y estableciendo sistemas básicos de mitigación de riesgos y tomando parte en la evaluación de riesgos o asesorando al respecto. El inspector está desempeñando un papel proactivo y anticipativo, interviniendo directamente en el lugar de trabajo.

La prevención en el contexto de la protección de los trabajadores conlleva un esfuerzo decidido para ayudar a los trabajadores y a los empleadores a evitar o eliminar el riesgo de accidentes y enfermedades. La idea subyacente es que eliminar las condiciones de trabajo precarias o minimizar los riesgos desde un principio es más beneficioso que tener que recurrir sistemáticamente a sanciones porque existen tales condiciones. Al prevenir estas categorías de riesgo, los servicios de inspección del trabajo evitan o reducen las pérdidas humanas, sociales o económicas para el individuo, la empresa o la sociedad en su conjunto. En términos prácticos, la función de prevención de los servicios de inspección conlleva un mayor énfasis en las actividades proactivas (llevar a cabo

³⁵ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187.

visitas de inspección planificadas con fines como la educación, evaluar los planes para nuevos edificios, plantas, equipos y procesos, etc.)

Sin embargo, en muchos países existe una brecha entre las disposiciones legales y la realidad. Por lo tanto, los sistemas de inspección del trabajo – incluidos los implicados en la inspección de la SST – deben emprender campañas para sensibilizar acerca de la aplicación o del cumplimiento, junto con todas las partes interesadas, a fin de mejorar el cumplimiento de la legislación nacional.

Las instituciones del SAL también desempeñan un papel primordial en una serie de países, incluidos Alemania, el Canadá, la República de Corea, Francia y Suiza, al proporcionar sus propios servicios de supervisión a los empleadores de sus miembros, a menudo junto con los organizados por el Estado. En general, se considera preferible centrarse más en una función asesora y consultiva informal. Una de las principales funciones del personal de supervisión del SAL es educar y formar a los empleadores, para que comprendan mejor y apliquen las normas en materia de SST de maneras prácticas, especialmente en las pymes, que tal vez no tengan personal específico dedicado a la SST. En Malasia, la Organización de la Seguridad Social (SOCSO) ha adoptado un enfoque integral de la prevención de riesgos a fin de contribuir a la reducción de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales en el país (véase el recuadro 3.3).

Recuadro 3.3 Enfoque de la prevención de riesgos adoptado por la SOCSO en Malasia

Guiándose por el Plan Maestro Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (2016-2020), *Transformación de la SST – Cultura de prevención*, el enfoque de prevención de riesgos de la SOCSO comprende los siguientes componentes esenciales:

- La creación de redes y la colaboración interinstitucional: la SOCSO colaboró con ONG, empresas y organismos gubernamentales en programas conjuntos orientados a la prevención de accidentes. Por ejemplo, existen más de 600 programas de colaboración al año entre la SOCSO y las ONG.
- Sensibilización y educación: se llevaron a cabo campañas de promoción con múltiples partes interesadas, que produjeron materiales para las campañas, incluidos carteles, vídeos y panfletos.
- Auditoria y directrices: se estableció el Sistema de gestión de la seguridad durante los traslados, se elaboraron Directrices de buenas prácticas de gestión de accidentes de traslado, etc.
- Investigación y desarrollo: se concedieron becas de investigación a instituciones académicas locales para que realizaran estudios sobre las tendencias de los accidentes, y sobre las medidas de control y prevención.
- Se puso más énfasis en los accidentes de traslado: debido al creciente número de este tipo de accidentes, se asignaron 5 millones de ringgits malayos cada año – cifra que se incrementó a 7 millones de ringgits malayos en 2014, a fin de llevar a cabo, entre otras cosas:
 - programas de sensibilización / educación;
 - el Programa sobre los Accidentes de Traslado para los Empleadores y los Trabajadores;
 - el Programa de Conducción Segura de Motos (SMRP) y el Programa de Conducción Defensiva (DDP);
 - becas de investigación aplicadas, y
 - el establecimiento del Programa de gestión de la seguridad durante los Traslados / Elemento de seguridad vial en el sistema de gestión de la SST.

3.3.2. Investigación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales

Las medidas de prevención proactivas se complementan con actividades reactivas, que consisten fundamentalmente en la investigación después de ocurrir los accidentes o en respuesta a las quejas.

El artículo 14 del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) prevé que deberán notificarse a la inspección del trabajo, en los casos y en la forma que determine la legislación nacional, los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional. A este respecto, la autoridad o autoridades competentes deberán establecer y aplicar procedimientos para la declaración de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales por parte de los empleadores y, cuando sea pertinente, de las instituciones aseguradoras u otros organismos o personas directamente interesados, y la elaboración de estadísticas anuales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (artículo 11, c) del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).³⁶

El Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), contiene requisitos y procedimientos detallados para registrar y notificar los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.³⁷

La investigación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales exige el desarrollo de sistemas para la recopilación, el registro y la notificación de datos relativos a dichos accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En el proceso de la recopilación de datos, es fundamental ser coherente al compilar estadísticas a nivel nacional con el fin de mejorar la comparabilidad. La autoridad competente debería determinar los conceptos y la terminología pertinentes en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, y éstos deberían ser coherentes con los acuerdos y las recomendaciones internacionales.

Al analizar los accidentes del trabajo, la atribución de la responsabilidad del accidente no debería ser el principal motivo de preocupación, aunque también sea una parte importante de la investigación en muchos países (véase el recuadro 3.4).

³⁶ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155.

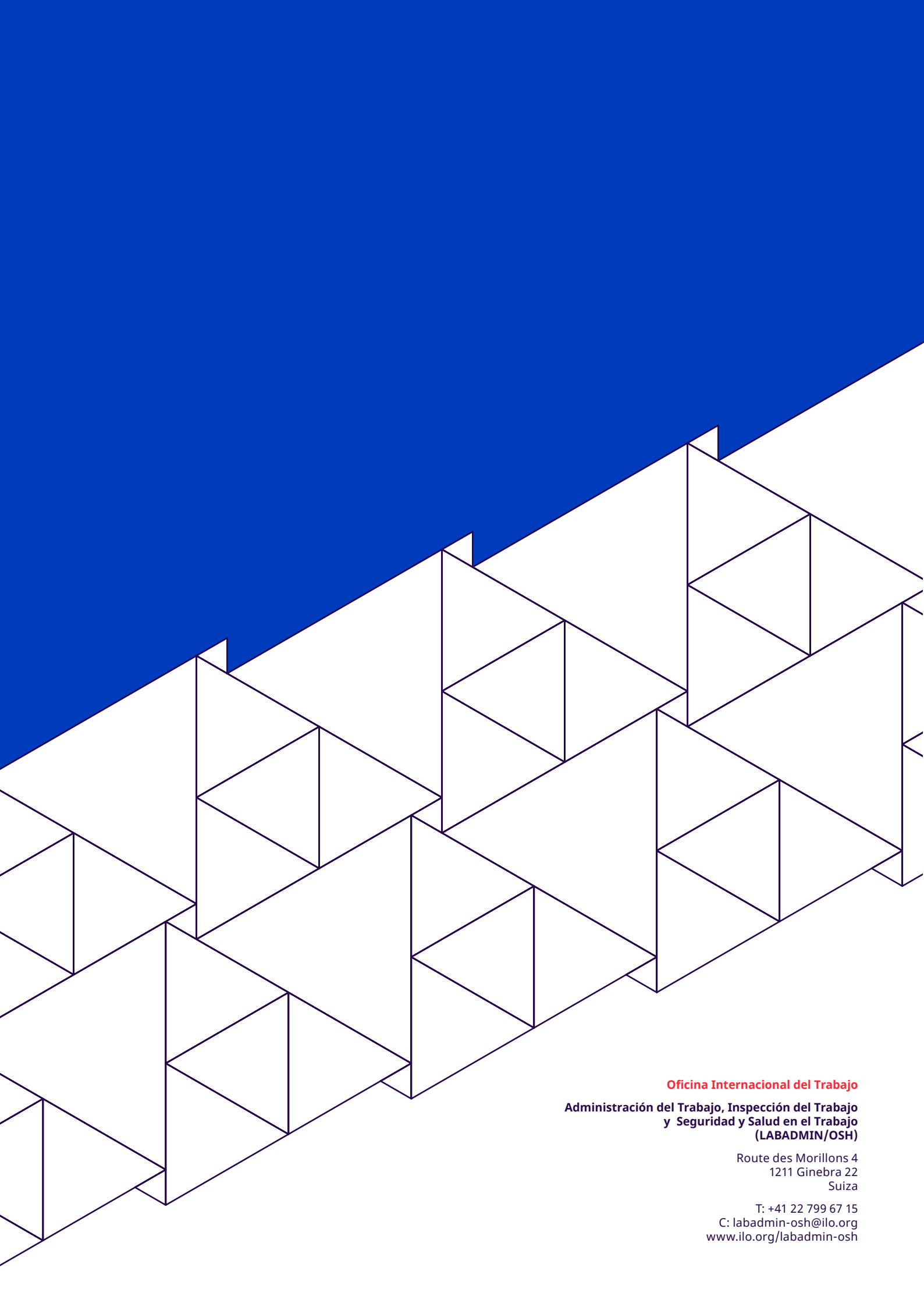
³⁷ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P155.

Recuadro 3.4 En España, según la Ley General de la Seguridad Social (artículo 123), los inspectores del trabajo pueden proponer un recargo en el pago de la indemnización de seguridad social en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional si, como consecuencia de la investigación, se demuestra que el empleador no cumplió las normas de seguridad en el lugar de trabajo.

Este incremento (“recargo”) oscila entre el 30 y el 50 por ciento, dependiendo del caso. Se trata de una sanción administrativa impuesta al empleador, pero la recibe la víctima del accidente. El recargo es determinado por la administración de la seguridad social. Esta contingencia no es asegurable y se gradúa en función de la gravedad del incumplimiento de la regla de cuidado; funciona de una manera similar a un sistema de daños punitivos.

El proceso de investigación después de un incidente laboral también es sumamente valioso en términos de labor de prevención. Las lecciones extraídas de las causas de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales pueden ayudar a identificar mejores prácticas y procedimientos que pueden llevarse a cabo en el futuro, con miras a prevenir su recurrencia.

Dada la naturaleza técnica de la inspección de la SST y de las investigaciones de los accidentes del trabajo y de los casos de enfermedad profesional, cada Miembro (de la OIT) dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores (artículo 9 del Convenio núm. 81).



Oficina Internacional del Trabajo

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

Route des Morillons 4
1211 Ginebra 22
Suiza

T: +41 22 799 67 15
C: labadmin-osh@ilo.org
www.ilo.org/labadmin-osh