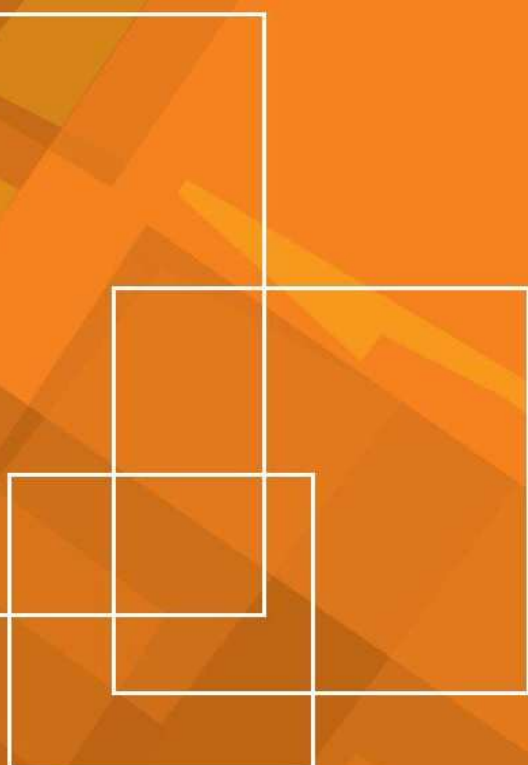




LAB / ADMIN

Los procesos de selección y formación de los inspectores de trabajo: Prácticas, programas y lagunas

María Luz Vega Ruiz



**Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo
LAB/ADMIN**

**Los procesos de selección y formación de los
inspectores de trabajo: Prácticas, programas y lagunas**

María Luz Vega Ruiz

Organización Internacional de Trabajo – Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2012

Primera edición 2012

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 pubdroit@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.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Ruiz, María Luz Vega

Los procesos de selección y formación de los inspectores de trabajo: prácticas, programas y lagunas / María Luz Vega Ruiz ; Organización Internacional de Trabajo, Programa sobre Administración y Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN). - Ginebra: OIT, 2012

Documento de trabajo, ISSN 2227-7560, 2227-7579 (web pdf)

International Labour Office; Labour Administration and Inspection Programme

inspección del trabajo / inspector / selección / formación profesional / papel de la OIT

04.03.5

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.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Impreso en Suiza

Índice

Prologo	iv
1. Introducción y aspectos metodológicos	1
2. La importancia de los recursos humanos en la inspección del trabajo.....	2
3. El estatus y la carrera profesional	4
4. Sistemas de selección y contratación de inspectores	8
4.1. Contexto.....	8
4.2. Procesos de selección.....	9
4.3. Contratación.....	14
5. Los sistemas de formación de inspectores	15
5.1. Las escuelas de formación de inspectores y las entidades prestatarias	15
5.2. Los programas de formación para inspectores.....	16
5.3. Formación inicial	18
5.4. Formación continua y ad hoc.....	22
6. Experiencias supranacionales.....	25
6.1. La Unión Europea: el papel del CARIT	25
6.2. América Latina	26
6.3. Asia Pacífico	27
6.4. Los centros regionales de administración del trabajo	28
6.5. Las redes internacionales	28
7. El papel de la OIT	29
8. Algunas conclusiones generales.....	30
Anexos.....	33

Prologo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 100ª reunión, en junio 2011, ha reconocido una vez más que la administración del trabajo y la inspección del trabajo son instituciones para la buena gobernanza al servicio de los mandantes de la OIT y que son esenciales para lograr los objetivos del Trabajo Decente; promover la observación y el respeto de la legislación laboral y hacerla aplicar, y proteger los derechos de los trabajadores. En este contexto es fundamental contar, como señalan los Convenios de gobernanza de la OIT, con sistemas de selección y formación del personal que garanticen la excelencia de los que prestan el servicio y que puedan desarrollar inspecciones eficaces.

Si bien a nivel nacional los países desarrollan y articulan políticas de recursos humanos diversas, no existía hasta el momento una compilación general basada en las informaciones existentes sobre dichos procesos. La necesidad de hacer un mapa de tendencias y sistemas parecía evidente.

En este marco las recientes resoluciones y conclusiones sobre la administración del trabajo e inspección de junio 2011 recalcaron la necesidad de “realizar investigaciones y evaluaciones sobre la metodología de formación y el contenido de formación, a fin de asegurar que se tengan en cuenta las necesidades y los objetivos de la administración e inspección del trabajo.”

El presente estudio sobre los procesos de selección y formación de los inspectores de trabajo escrito por mi colega María Luz Vega Ruiz es el resultado del trabajo del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN). Diagnósticos, documentos del trabajo y un cuestionario ad hoc preparado y enviado a inspecciones de trabajo de los diferentes países, son algunos de los materiales que junto con los escasos estudios nacionales y páginas web existentes sobre el tema la autora ha utilizado para desarrollar en algunas páginas un esbozo de la situación actual de los procesos de selección y formación de los inspectores de trabajo en el mundo. Es un primer estudio que debe ser desarrollado con otros instrumentos y herramientas que permitan el mejor intercambio de buenas prácticas.

Si duda alguna, este documento representa una oportunidad de información en si misma tanto para los interlocutores sociales y expertos en la administración del trabajo y relaciones industriales, como para los estudios que podrán inspirarse en la información para considerar, aplicar o explorar algunas prácticas de otros países.

Giuseppe Casale
Director
Programa sobre Administración
e Inspección del Trabajo

1. Introducción y aspectos metodológicos

Las cuestiones relativas a los procesos de selección, contratación y formación de funcionarios en general y en particular, dada la singularidad de sus competencias y atribuciones así como de las peculiaridades del ejercicio de su actividad, las concernientes a los inspectores de trabajo, son una preocupación general de la mayor parte de las administraciones públicas nacionales. Desde la perspectiva internacional, la OIT otorga también a estos temas un valor central, al considerar a la inspección como uno de los instrumentos básicos para garantizar la gobernanza¹, estimando, en este contexto, que la dotación de recursos humanos calificados que presten servicios en su ámbito es un requisito mínimo para garantizar su eficacia.

En la reciente Conferencia Internacional del Trabajo², las Conclusiones de la Discusión General sobre administración e inspección del trabajo hicieron referencia de forma reiterada a estos temas, señalando la necesidad de una mayor dotación de inspectores (punto 13), de garantizar su estabilidad y de mejorar las condiciones de trabajo (punto 14), y la necesidad de poner a disposición suficientes recursos para formular y ejecutar programas de formación con cargo al presupuesto nacional, destinados a mejorar las calificaciones técnicas, fortalecer la conducta ética, así como garantizar la independencia de los inspectores del trabajo (en los términos del artículo 6 del Convenio núm. 81 de la OIT) (punto 15). Para ello en su punto 22, la Comisión urgió y solicitó a la Oficina internacional del trabajo:

- En cooperación con los gobiernos nacionales, promover el intercambio de prácticas óptimas sobre procesos de contratación/selección transparentes, condiciones de trabajo decente, seguridad y protección, y una formación y promoción de las perspectivas de carrera apropiadas para los funcionarios de la administración del trabajo y los inspectores del trabajo (22.4);
- Realizar investigaciones y evaluaciones sobre la metodología de formación y el contenido de la formación, a fin de asegurar que se tengan en cuenta las necesidades y los objetivos de la administración e inspección del trabajo; (22.7. c).

El presente documento intenta ser un punto de partida en esta tarea, al recopilar diferentes tendencias y prácticas existentes en el mundo sobre la selección, contratación y formación de inspectores. El documento, además de revisar la literatura existente sobre esta materia, se basa esencialmente en las informaciones recogidas por la Oficina en las auditorias de inspección efectuadas en diferente países y regiones desde el 2008³, en los datos proporcionados por unas 40 inspecciones de trabajo nacionales a través de un cuestionario *ad hoc*⁴, y en otras informaciones recopiladas a través de entrevistas y

¹ El Consejo de Administración de la OIT designó en la década de los noventa, cuatro convenios a los que llamó instrumentos “prioritarios”, entre ellos el Convenio 81 y 129 sobre inspección de trabajo. Desde 2008, estos cuatro convenios se calificaron como Convenios de gobernanza, ya que fueron identificados por la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una mundialización equitativa como las normas que revisten mayor importancia para su garantía.

² OIT, Quinto punto del orden de día: Administración e inspección del trabajo. Informe de la Comisión de la Administración del Trabajo. Actas provisionales. Núm. 19. 100 reunión. Junio 2011. Conclusiones.

³ Ver: http://www.ilo.org/labadmin/what/inst/lang--en/docName--WCMS_118207/index.htm.

⁴ Enviado a varios países y regiones en Mayo 2011.

conversaciones específicas con funcionarios responsables de la formación de inspectores en algunos países, así como a través de algunas páginas web. Igualmente se han utilizado algunos de los contenidos de los informes anuales enviados por los gobiernos en virtud de sus obligaciones constitucionales con relación a los Convenios internacionales 81 y 129 sobre inspección de trabajo (art 22 de la Constitución de la OIT), así como los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR de la organización)⁵.

El estudio comparado se complementa con un anexo técnico, que incluye un resumen de los elementos para realizar una evaluación de las necesidades de formación nacionales.

2. La importancia de los recursos humanos en la inspección del trabajo

La eficacia de un sistema de inspección del trabajo depende en gran parte de los esfuerzos realizados por las autoridades públicas, y en particular por los sistemas de administración de trabajo, para atraer y mantener a un personal suficiente, cualificado y motivado que garantice el ejercicio de este servicio público de interés general. Para ello, y como normas internacionales de referencia en esta materia, los Convenios núm. 81 y 129 prevén los criterios que conviene tener en cuenta para definir el número de inspectores necesarios (artículo 10 del Convenio núm. 81 y artículo 14 del Convenio núm. 129), así como las medidas para garantizar la contratación, la carrera y la formación del personal necesario en los servicios de inspección (artículos 6 a 8 del Convenio núm. 81, y artículos 8 a 10 del Convenio núm. 129).

Aunque el nivel de desarrollo económico y social de cada país define de forma diferente las circunstancias y necesidades de las administraciones a nivel nacional, la organización de los recursos humanos en los sistemas de inspección de trabajo presenta, en la mayor parte de los países, desafíos muy similares. En todos las inspecciones (con diferente intensidad y criterios), se señala la insuficiencia de personal y de recursos materiales para cumplir de forma apropiada sus funciones. En Europa por ejemplo, ETUI-REHS realizó una encuesta⁶ sobre los sistemas de inspección en la Unión Europea en la que concluye, desde el punto de vista sindical, que la evolución de los efectivos de la región carece de planificación estratégica y que éstos disminuyen de forma constante en algunos países, situación que resulta paralela a una mayor complejidad del trabajo de los inspectores.

Confirmando esta aseveración, la mayor parte de las auditorías realizadas por la OIT⁷ sobre sistemas nacionales de inspección, así como las memorias anuales presentadas por los Estados miembros con relación a los Convenios Nos. 81 y 129, reflejan de forma común, la insuficiencia de personal de las inspecciones (tanto técnico, como de apoyo administrativo), llegando a ser el número de inspectores en servicio más insuficiente⁸.

⁵ <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm> (buscador de documentos).

⁶ European Trade Union Institute. Hesa Newsletters. November 2007 no 33. Special report "Inspection still a weak link in most national preventive strategies". <http://hesa.etui-rehs.org/uk/dossiers/files/Stategie-communautaire.pdf>.

⁷ http://www.ilo.org/labadmin/what/inst/lang--en/docName--WCMS_118207/index.htm.

⁸ A título de ejemplo, en Yibuti se cuenta con dos inspectores y en Nepal con seis inspectores de seguridad y salud en el trabajo.

No obstante los problemas señalados en relación a la escasez de recursos humanos y materiales, los esfuerzos realizados en todas las regiones por incrementarlos y capacitarlos adecuadamente, muestran la importancia que los países otorgan al tema, así como la preocupación y voluntad política de desarrollar un sistema eficaz de control.

En América Latina, países como Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay⁹ han dado importantes pasos para incrementar la plantilla de inspectores de forma significativa¹⁰, en los últimos años. En México, se han contratado recientemente cien inspectores nuevos, cuya distribución federal se realiza en torno a criterios basados en el número de empresas, de entidades federativas y de centro de trabajo de riesgo existentes, según valoración del instituto mexicano del seguro social¹¹.

En los últimos años, y si bien algunos países europeos han “congelado” los procesos de nuevas contrataciones de inspectores (Dinamarca, Holanda, Rumania o Suecia), países como Eslovaquia (35 nuevos inspectores en el 2009), Polonia (131 personas recibieron calificaciones como inspectores en el 2009) o Portugal (cien nuevos puestos en el 2009¹²) han aumentado las plantillas de forma significativa.

En otros países como los Estados Unidos fueron contratados en el 2010, 250 nuevos inspectores de salarios y tiempo de trabajo, incrementando en más de un tercio la plantilla¹³. Además, la *Occupational Safety and Health Administration* (OSHA) recibió también un importante aumento presupuestario en el 2010 que permitió incrementar el número de inspectores en el terreno¹⁴.

En los países árabes existen también avances significativos. Por ejemplo en Omán, se contrataron en octubre del 2007, noventa y dos inspectores, todos ellos licenciados en derecho, completando la plantilla en julio del 2009 con otros sesenta y ocho nuevos inspectores¹⁵.

⁹ El incremento porcentual en la variable “número de inspectores” fue de 68.4% en Nicaragua, 60.66% en Argentina y 20.12% en República Dominicana comparando el primer año analizado (2005) y el último (2008 o 2009).

¹⁰ Vega M.L. Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América latina. El papel central de la inspección de trabajo. OIT, LABADMIN, Documento de Trabajo Núm. 1. Ginebra, 2009, Página 25 y [ss://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_116044/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_116044/index.htm).

¹¹ Vega M. Luz LABADMIN Documentos de trabajo Núm. 1 óp. cit. Pág. 37.

¹² Vega M.L La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis. Documento de Trabajo no. 3. Ginebra 2009, Pág. 21 y ss. http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_119242/index.htm.

¹³ <http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/whd20091452.htm>.

¹⁴ http://www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show_document?p_table=NEWS_RELEASES&p_id=16674.

¹⁵ Datos del Ministerio de Trabajo.

En África existen también tendencias interesantes. En Etiopía el número de inspectores aumentó de forma relevante en los últimos siete años. En el 2003 eran sólo cuarenta y cuatro, llegando en el 2009, a ciento veinte¹⁶. En Sudáfrica el número de inspectores se eleva hoy a 965¹⁷ y se prevén nuevas contrataciones en el curso del 2011, siguiendo el programa del Ministerio de trabajo (*Department of labour*) desde el 2008 de destinar un porcentaje importante del presupuesto para la contratación y formación de nuevos inspectores.

3. El estatus y la carrera profesional

Si bien el número de efectivos es fundamental para contar con sistemas de inspección eficaces, la estabilidad funcional y la formación de los inspectores es otra de las preocupaciones centrales de los diferentes gobiernos. No hay que olvidar que la rotación y deserción de inspectores en muchos países resulta, en cifras, alarmante¹⁸ y que los criterios de selección, así como la proyección profesional son elementos básicos para garantizar su incorporación y permanencia en la función, para fomentar la retención del personal, y para garantizar criterios deontológicos. Paralelamente es indispensable que la cuantía de la remuneración y las perspectivas de carrera de los inspectores sean tales que puedan atraer a un personal de calidad, retenerlo, y protegerlo frente a toda influencia indebida.

Numerosos países cuentan con un cuerpo de inspección estable, legalmente constituido y con el estatus de funcionario público¹⁹ o asimilado, tal y como se prevé en los convenios internacionales del trabajo.

En efecto en virtud del artículo 6 del Convenio núm. 81 y del artículo 8, párrafo 1, del Convenio núm. 129, el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad de su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier

¹⁶ ILO. Ethiopia labour inspection audit. Páginas 15-16.
http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_119248/index.htm.

¹⁷ Informaciones proporcionadas por el jefe de la Inspección en la preparación de la auditoria de administración del trabajo realizada en marzo 2010 ver:
http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/pretoria/what/events/tot_mar2010.htm.

¹⁸ Por ejemplo, en Bolivia, según el Gobierno, los inspectores del trabajo no disfrutan de condiciones de servicio que les puedan garantizar la estabilidad en su empleo, y la independencia exigidas por el Convenio núm. 81. Para subvenir a las necesidades básicas de su familia se ven obligados a completar un salario medio demasiado bajo, ejerciendo actividades paralelas (OIT Estudio general sobre inspección de trabajo 2006, óp. cit. párrafo 211). Similar situación queda patente en diferentes informaciones (auditorias de los sistemas de inspección) sobre de Botsuana, Lesoto, Malawi, Namibia y Suazilandia que indican las condiciones poco atractivas de empleo, y la rotación y dificultad para cubrir nuevos puestos vacantes.

¹⁹ Otros países como Costa Rica, ofrecen perspectivas similares a la carrera funcionarial exigiendo criterios de selección restrictivos (el Decreto Núm. 29477-MTSS del 18-04-2001 modifica el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo estableciendo como requisito para ejercer el cargo de inspector del trabajo la calidad de Licenciado en Derecho, en Seguridad Social o en Administración del Trabajo o cualquier otra carrera afín con el puesto), mejores salarios (se ha establecido un complemento salarial por productividad) e incentivos y formación permanente.

influencia exterior indebida. Como ya señaló la Comisión de Expertos²⁰, los inspectores no podrán obrar con total independencia si su continuidad en el servicio o sus perspectivas de carrera dependen de consideraciones políticas.

De hecho, la necesidad de aplicar a los inspectores el régimen jurídico de los funcionarios públicos se hace con el fin de dotarles de garantías de estabilidad que impidan decisiones arbitrarias para terminar su relación de trabajo. En general los funcionarios públicos son nombrados a título permanente y sólo pueden ser cesados por falta profesional grave definida de forma suficientemente precisa para evitar interpretaciones arbitrarias o abusivas. La decisión de cesar de su cargo a un inspector del trabajo, como toda decisión sancionadora que tenga consecuencias importantes, sólo debería ser tomada o confirmada por una instancia que ofrezca las garantías de independencia o autonomía necesarias respecto a las autoridades jerárquicas y según un procedimiento que garantice el derecho de defensa y de recurso. Por ello, en general, a los inspectores se les suele aplicar el régimen jurídico de la función pública, mediante disposiciones de leyes generales sobre el trabajo o, en muchos países, mediante un régimen particular que también se aplica a ciertas categorías de agentes permanentes del Estado. Son numerosos los ejemplos.²¹

En los países árabes, el personal de las inspecciones goza, en general, del estatuto funcional con condiciones de estabilidad y permanencia y con ciertos requisitos profesionales. El caso más reciente de transformación del régimen de los inspectores es el de Siria que conforme a la reforma del 2010 (ley 17/2010)²² requiere que los inspectores sean contratados en base a la existencia de un perfil específico y titulación universitaria (art 245), gozando de poderes casi judiciales en tanto que autoridad pública –en sus funciones de garantes de la aplicación de la ley– (artículo 246), en el sentido reflejado en el código penal. En Jordania, los inspectores si bien son funcionarios, son contratados a prueba el primer año (sin estabilidad), pudiendo ser no renovados o despedidos, en ese periodo, por voluntad discrecional del Ministro de trabajo. En Yemen, el periodo de prueba es de seis meses y comporta características similares al jordano.

En África, la condición funcional queda igualmente reconocida en la mayor parte de los países. En general son las leyes del servicio civil (Etiopia, Kenia, Lesoto, Tanzania y Sudáfrica) las que les otorgan este estatuto. No obstante, en algunos países se han contratado inspectores bajo contratos de trabajo regulares (código de trabajo).²³ En particular, los países de África del Oeste, siguiendo la tradición legislativa francesa, garantizan igualmente dicho estatus de estabilidad (requiriendo su previo paso por la respectiva escuela de administración pública nacional). El Código de Burundi y el de

²⁰ Párr. 136 del Estudio general de 1985. Además, como ya se ha señalado, los agentes o representantes de organizaciones profesionales que puedan participar en el sistema de inspección del trabajo en la agricultura deberían disfrutar de garantías análogas de estabilidad de sus funciones y de independencia (art. 8, párr. 2, del Convenio núm. 129).

²¹ Para recabar información detallada consultar la página web de LAB/ADMIN perfiles nacionales de inspección bajo el apartado contratación y selección. http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_DOC_LAB_INF_CTR_EN/index.htm.

²² Ley de trabajo 12.04.2010.

²³ En Tanzania, 15 personas que prestan sus servicios en la agencia de Seguridad y Salud ejerciendo tareas, entre otras, inspectoras (ver auditoria de la administración de trabajo en Tanzania, http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_144184/index.htm). La nueva reglamentación del servicio público en Lesoto (L.N. No. 194 of 2008) permite la contratación en régimen laboral, aunque no consta que hasta ahora se haya utilizado.

Mali²⁴ reconocen dicho estatuto directamente, mientras que en otros casos, por remisión directa del código respectivo, es una ley o decreto particular, la que les dota del carácter de funcionarios (por ejemplo en Benín, Senegal, Chad).

En Asia, aunque la mayor parte de las legislaciones que no contemplan la cuestión de la estabilidad de los inspectores de trabajo son numerosas, se encuentran países que los dotan de un cierto estatus de funcionario público, incorporándolos por ley al servicio civil. Por ejemplo, es el caso en Filipinas y Tailandia.

En China y Mongolia, la legislación atribuye a los inspectores directamente el estatuto funcional. En China, los inspectores de condiciones de trabajo y de seguridad y salud son contratados como funcionarios y dependen de las autoridades provinciales, municipales o locales, (aunque son responsables funcionalmente tanto ante la autoridad que les contrata, como ante la autoridad central).

Algunas normativas en la región señalan que los inspectores son servidores públicos en tanto que obran como agentes de aplicación y control de la norma (Brunei²⁵, Malasia²⁶ y Singapur²⁷).

En Indonesia, la ley No. 13 del 2003²⁸ establece que las inspecciones deben realizarse por inspectores del gobierno con la competencia e independencia suficiente para garantizar la aplicación efectiva de la ley. La reglamentación No. PER.09/MEN/V/2005 define a los inspectores de trabajo como empleados técnicos gubernamentales con conocimientos especiales, contratados por el gobierno con la tarea de hacer respetar las normas laborales.

En Australia, los inspectores de seguridad y salud en el trabajo (desde ahora SST) (COMCARE) son servidores públicos conforme a lo establecido en la ley del servicio Público de la Commonwealth de 1999. El mismo estatus de funcionarios, conforme a la ley del servicio público australiano, se garantiza a los inspectores de seguridad y salud de la *National Offshore Petroleum Safety Authority* (NOPSA). En cuanto a los inspectores de condiciones de trabajo, bajo la autoridad de la oficina del Trabajo Justo (*Office of the Fair Work*), no gozan de condición de estabilidad y se contratan por cuatro años renovables.

En Europa, los inspectores son, en general, funcionarios públicos aunque en Alemania (según la normativa en algunos “lander”) y Polonia²⁹ pueden también vincularse

²⁴ Respectivamente, artículo 155 del Código de trabajo de Burundi. 127 y artículo L192 del Código de Mali.

²⁵ Artículo 145 Employment Order 2009 (No. S 37) de 5 de septiembre 2009, y el artículo 8 de la Workplace Safety and Health Order octubre 2009 (No. S 44).

²⁶ Artículo 6 de la Factories and Machinery Act of 1967.

²⁷ Artículo 127 de la Employment Act.

²⁸ Artículo 176.

²⁹ La ley de 13 Abril 2007 sobre la Inspección nacional de trabajo establece que los inspectores son nominados por el jefe de inspección como personal estable y que previamente pueden haber sido sujetos de una relación laboral (por un periodo máximo de 3 años). Además los artículos 41, 62 y 63 de dicha ley dan poder al jefe de inspección para nombrar y despedir libremente a los inspectores. Estas reglas no parece garantizar las condiciones de estabilidad propias de la función pública, permitiendo otro estatus de los inspectores, al menos temporalmente, que el de servidor público.

a través de contratos laborales. En Chipre pueden existir contratos laborales de máximo dos años, aunque los inspectores de trabajo, como regla, son funcionarios.

En América Latina existen diferentes situaciones y tipos de contratos, aunque la tendencia es a profesionalizar como funcionarios a los inspectores. En Argentina, por ejemplo, la inspección estatal cuenta con inspectores de planta permanentes (funcionarios) y transitorios, aunque se intenta la regularización de estos últimos mediante nuevos concursos internos. En el Salvador³⁰ y Honduras³¹, la carrera administrativa para los inspectores se encuentra en proceso de consolidación con apoyo de la OIT y siguiendo el ejemplo emprendido en los noventa en la sub región por la República Dominicana. En Chile existe una composición mixta que combina personal de planta de carácter funcional³² y personal con contrato permanente sujeto al código de trabajo. El número de contratados es superior al personal estable. En México, los inspectores del trabajo en el ámbito federal son servidores públicos encargados de practicar visitas de inspección para comprobar el cumplimiento de la norma laboral en los centros de trabajo. Para ello deberán contar con el nombramiento correspondiente expedido por las autoridades del trabajo en términos de lo previsto en los artículos 540 al 550 de la Ley Federal del Trabajo.

En algunos países se distinguen inspectores y subinspectores o auxiliares de inspección, aunque la categoría no afecta al estatus de permanencia (es una división funcional y de competencias). Esta división existe en Francia, en los países de habla francesa africana (inspecteurs et contrôleurs du travail), en España (inspectores y subinspectores) y en algunos países árabes como el Líbano. En Siria se prevé la figura de asistente de inspector pero sólo juega el criterio de antigüedad para fijar tal categoría; de hecho la promoción a inspector “de primera” se adquiere tras varios años de servicio. Tanto los inspectores de grado superior como los auxiliares cuentan con el mismo estatuto aunque los requisitos de entrada al cargo son inferiores, solicitándose un bagaje profesional menos elevado, aunque sea universitario.

En China en las inspecciones de condiciones de trabajo y en la de seguridad y salud existe de forma singular, la categoría de inspector a tiempo parcial, que realiza labores de vigilancia pero que no puede imponer sanciones salvo en presencia de un inspector a tiempo completo³³. De hecho los inspectores a tiempo parcial, no son funcionarios.

³⁰ Así en el Salvador, los inspectores se incorporan a la administración en función de dos modalidades: bajo la regulación de la Ley de salarios, que garantiza una permanencia; y, bajo contratos de servicios profesionales, que son de carácter temporal, a los que se les aplican reglas del servicio civil pero que no se ajusta a una carrera administrativa.

³¹ El régimen de contratación de los inspectores es dual: (i) a través de la Ley de Servicio Civil con carácter de permanencia; y, (ii) por contratos temporales, regidos por el Código de trabajo y sin estabilidad.

³² Conforme a las leyes Nos 15.076 y 19.664.

³³ Circular del Ministerio de trabajo sobre Medidas relativas a los inspectores de trabajo (2005).

4. Sistemas de selección y contratación de inspectores

4.1. Contexto

Como se ha venido señalando, y conforme a las normas internacionales de la OIT en esta materia, las responsabilidades de la inspección del trabajo son tales que los hombres y las mujeres que las asumen deben ser elegidos de forma que se garanticen, no sólo que posean las competencias técnicas necesarias, sino también las cualidades humanas y sociales indispensables para el buen desempeño de sus funciones. Para ello es indispensable contar con un procedimiento apropiado de contratación y selección.

En efecto, en virtud del artículo 7, párrafo 1, del Convenio núm. 81, y del artículo 9, párrafo 1, del Convenio núm. 129, a reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujete la contratación de funcionarios públicos, los inspectores del trabajo serán contratados teniendo únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones. A juicio de la CEACR³⁴ estas aptitudes comprenderán, como para todas las demás profesiones, las competencias técnicas establecidas, además de las cualidades humanas y psicológicas necesarias para hacer frente, con un equilibrio adecuado entre la firmeza y la flexibilidad, a una gran variedad de situaciones y de interlocutores.

Las condiciones profesionales que se requieren varían de forma sustantiva de un país a otro y comprenden requisitos a veces muy diferentes aunque, en general, en los ámbitos técnicos se observan perfiles similares en función de las competencias comunes de la inspección, es decir se buscan perfiles técnicos capaces de atender al ámbito de aplicación de la norma que el inspector debe aplicar (juristas, sociólogos, ingenieros, químicos, médicos, psicólogos... etc.). La imparcialidad, la probidad y la discreción son siempre indisociables de la función de inspector del trabajo e indispensables para que los interlocutores sociales se adhieran a los principios y objetivos de la institución. En virtud del artículo 7, párrafo 2, del Convenio núm. 81, y del artículo 9, párrafo 2, del Convenio núm. 129, la autoridad competente deberá determinar la forma de comprobar estas aptitudes. Según la Comisión, el mejor medio para que la autoridad competente designe a los candidatos más aptos que reúnan las condiciones requeridas es la realización de entrevistas específicas, en profundidad. En todo caso éstas deben ser respetuosas de los principios de imparcialidad y objetividad con los candidatos a la función de inspector del trabajo.

Además de las capacidades y competencias humanas y profesionales, la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133) precisa, que los candidatos a cargos superiores en el servicio de inspección deberían poseer las calificaciones profesionales o académicas adecuadas o experiencia profunda en la administración del trabajo (párrafo 5). Los candidatos a otros cargos deberían, si el nivel de instrucción en el país lo permite, haber terminado el ciclo medio de instrucción general, completado, cuando fuese posible, con formación profesional adecuada, o tener experiencia administrativa o práctica en asuntos de trabajo (párrafo 6).

Más allá de los requisitos generales ya mencionados, los Convenios 81 y 129 determinan en sus artículos 8 y 10, respectivamente, la necesidad de garantizar que las mujeres y los hombres sean igualmente elegibles para formar parte del personal de

³⁴ OIT. Informe General para la CEACR: Inspección del Trabajo, informe III (Parte IB), Conferencia Internacional del trabajo, 95a sesión, Ginebra, 2006, para. 182.

inspección, pudiendo asignarse funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras, respectivamente. En general en la actualidad, en las legislaciones nacionales, ningún obstáculo legal limita el acceso de las mujeres a la función de inspección del trabajo. Más aún este principio internacional es garantizado en muchos casos por leyes específicas de igualdad, a nivel nacional. En países como Dinamarca, por ejemplo, en el momento de la contratación de inspectores se tiene en cuenta la regla de la igualdad numérica de hombres y mujeres en los equipos. Por su parte, en los Países Bajos la autoridad central de inspección incluye metas de contratación de mujeres en cada nuevo concurso.

En general, en la mayor parte de las regiones y países, los datos sobre las cifras de personal adscrito a las inspecciones de trabajo no aparecen segregados por género. A título de ejemplo en el 2009 en Europa³⁵, existían sólo nueve países que distinguían inspectores e inspectoras, Así según dichas cifras, Letonia, Portugal, Rumania y Ucrania presentan un mayor número de personal de inspección femenino. Mientras que Armenia, Croacia, Hungría, Lituania y la Ex República Yugoslava de Macedonia tienen registrado más personal masculino.

4.2. Procesos de selección

La consideración de las condiciones humanas y técnicas se refleja en la mayor parte de los procesos de selección nacionales. En América Latina las situaciones son diversas. Por ejemplo en Brasil, el candidato debe estar en plena posesión de sus derechos políticos, haber cumplido sus obligaciones militares y electorales, y gozar de buena salud física y mental. Por otro lado, el auditor fiscal del trabajo es un funcionario público federal, que ingresa en el cargo mediante concurso público, para el que se requiere como requisito básico haber completado cualquier curso de educación superior debidamente reconocido por el Ministerio de Educación.³⁶ En México, para poder aspirar al cargo de inspector del trabajo se deberá dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 546 de la Ley Federal del Trabajo, a saber: ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos; demostrar conocimientos suficientes de derecho del trabajo y de la seguridad social y tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones; no pertenecer al estado eclesiástico, y no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal. Además según el reglamento de inspección³⁷ deberán aprobar los exámenes de aptitud correspondientes, que para tal efecto formule la autoridad del trabajo.

En Argentina, y conforme a la norma de MERCOSUR/CMC/DEC N° 33/06, a partir del año 2010 se exigen estudios de nivel terciario y selección por concurso público, además se promueve el acceso igualitario de mujeres y hombres, debiéndose capacitar a los inspectores desde su ingreso y periódicamente. En Costa Rica, la Constitución Política y el Estatuto del Servicio Civil establecen que, salvo ciertas excepciones, los servidores públicos deben ser nombrados con base a la idoneidad para el puesto debidamente comprobada. La selección se lleva a cabo por medio de pruebas específicas a las que se

³⁵ Notas recopiladas en función de informes anuales de las inspecciones nacionales, fuente “Cifras y estadísticas sobre el Sistema de Inspección del Trabajo: Un tema por desarrollar” LAB/ADMIN++ página web <http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--es/index.htm>.

³⁶ La actual estructura de la carrera de Auditoría de Trabajo se establece en la Ley N° 10.593 de 6 de diciembre de 2002, siendo incorporados con posterioridad los cambios y las innovaciones previstas por la Ley N°1010 del 15 de julio de 2004.

³⁷ 29 junio del 1998 Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, art 7.

admitirá únicamente a quienes satisfagan previamente los requisitos establecidos por la ley. El ministro, o jefe autorizado, debe elegir al empleado entre los tres primeros candidatos de la nómina de elegibles, que presenta la Dirección General de Servicio Civil, salvo que tenga razones suficientes para objetarlos. En Bolivia y en Paraguay no parecen establecerse criterios objetivos de selección y se hace por designación directa de la autoridad laboral sobre la base de criterios discrecionales y no determinados en un texto legal.

En el Salvador, los inspectores y técnicos se seleccionan a partir de un perfil del puesto y se incorporan a la administración en función de dos modalidades: bajo la regulación de la Ley de salarios; y, bajo contratos de servicios profesionales. Los puestos de cada una de las categorías son previstos por la Asamblea legislativa en los presupuestos generales. Cuando un puesto de Ley de salario queda vacante es cubierto por promoción interna y si no se abre a concurso público. En Honduras, con régimen similar al del Salvador, la Dirección de Servicio Civil hace una evaluación curricular de las necesidades del personal de inspección y envía una comunicación aprobando la solicitud, lo que permite la contratación directa por parte de la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social. La Inspección General de Trabajo no interviene en el proceso de selección de inspectores en el momento de su contratación. No existen exámenes previos, ni hay un sistema de inducción establecido para los inspectores, que aprenden a desarrollar sus labores por la experiencia.

En Estados Unidos, la Agencia de Seguridad y Salud en el trabajo (OSHA) exige que los candidatos sean graduados en seguridad y salud o en ingeniería. En Canadá, los inspectores son funcionarios en todas las provincias, siendo seleccionados sobre la base del currículo y un examen de competencias que comprende un test escrito y una entrevista oral.

En África son claras las diferencias entre los países de habla inglesa y los países francófonos. En los países francófonos siguiendo la tradición francesa continental, los procesos de contratación y selección de los inspectores son regulados por diferentes textos legales, y requieren una licencia o una maestría en derecho u otra disciplina para acceder al examen respectivo. En algunos países como en Camerún, la legislación determina que los inspectores deben ser aptos médica y moralmente además de contar con los requisitos profesionales mencionados.

En Marruecos, los inspectores de trabajo se contratan previo concurso externo que les permite acceder a la Escuela Nacional de Administración y al Instituto Superior de Administración, debiendo seguir tras terminar la escuela, una pasantía de 12 meses en las delegaciones de empleo antes de adquirir su carácter de inspector a título definitivo.

En Argelia³⁸, la contratación y la selección de los funcionarios requieren de diploma universitario en derecho o ciencias jurídicas, sociología, ciencias económicas y financieras o higiene y seguridad. Así mismo se prevé la posibilidad de que se realicen procesos de selección internos o externos, utilizando la formación complementaria como garantía de la promoción interna. En todo caso los inspectores deben seguir una formación inicial de tres años.

En el África de habla portuguesa, los inspectores son también funcionarios públicos sometidos a examen público combinado con la revisión del currículo profesional.

³⁸ Décret exécutif n° 05-05 du 6 janvier 2005 portant organisation et fonctionnement de l'inspection générale du travail.

En África anglófono los inspectores contratados deben ser graduados universitarios aunque si se observan los datos nacionales³⁹, no parece que todos cumplan tales requisitos. En Etiopía, los procesos de selección se regulan por la *Federal Civil Servants Proclamation No. 262/2002*, que establece que las vacantes deben ser ocupadas por individuos que tengan las competencias que requiere el cargo, y que el proceso de selección debe garantizarse primando a aquellos que tengan las mejores calificaciones en el examen correspondiente. La ley da preferencia a las mujeres y las nacionalidades menos representadas en el gobierno nacional. En Lesoto, todos los empleados públicos, incluidos los inspectores, se seleccionan por el Ministerio del Servicio Público que publica las vacantes y realiza la lista corta de los candidatos que deberán ser entrevistados. El nombramiento final se hace por el Ministro sobre la base del principio de selección del mejor calificado.

En los países árabes también pueden considerarse algunos ejemplos. En Jordania, los inspectores son seleccionados sobre la base de concursos generales para el servicio público e incluyen a menudo exámenes escritos. Los inspectores deben contar con grado universitario a nivel de maestría en ciencias jurídicas, económicas, medicina, sociología o ingeniería (entre otras). En Líbano, el sistema es similar y los inspectores del trabajo deben haber aprobado, de conformidad con el decreto ley núm. 112/59 de 12 de junio de 1959, el examen de fin de estudios en la sección de asuntos sociales y culturales de la Escuela Nacional de Administración. La ley establece que los candidatos a inspectores deben contar con formaciones adecuadas al ejercicio de cada una de las inspecciones (por ejemplo para los inspectores de salud, maestría en medicina). En Siria la contratación de inspectores sigue la idea general de los países ya mencionados, no existiendo concursos específicos para inspectores. No existen exámenes aunque si entrevistas orales, y tampoco existe un perfil o una lista de competencias profesionales específicas para adjudicarles las tareas de inspector. El periodo de prueba es de tres meses (de entrenamiento) y tras finalizarlo debe pasar un examen que le capacita como funcionario público.

En Asia y en particular en la China, la honradez, honestidad, diligencia e integridad son las cualidades requeridas en virtud del art. 12 del reglamento sobre la inspección del trabajo. En cuanto a los requisitos técnicos, éstos son establecidos por la ley de los funcionarios públicos que requiere la nacionalidad china, buena salud, no tener antecedentes penales y no estar sometido a ninguna investigación penal o administrativa. En cuanto a los requisitos técnicos deben ser familiares con los temas de su competencia y poseer el nivel necesario y el conocimiento debido⁴⁰. No existen por tanto requisitos mínimos para la selección y contratación, pero en general son graduados universitarios. La experiencia laboral es valorada en la selección.

En Nepal no existen criterios definidos técnicos aunque, en general, los que ejercen tareas de seguridad y salud, son ingenieros.

En Camboya, el Código de trabajo señala que los agentes de la administración de trabajo deberán tener calificaciones suficientes y formación adecuada para ejercer sus tareas, y que deberán tomar las medidas necesarias para que se les garantice formación continua. Si bien el Primer Programa Nacional de Seguridad y Salud en Camboya (2006-2010) previa la creación de un sistema de selección y formación continua de inspectores, no se tienen noticias de su puesta en práctica.

³⁹ Según se desprende de los resultados de las diferentes auditorías de inspección realizadas por la OIT en particular auditorías de Etiopía (2009), Tanzania (2009) y Kenia (2010). Ver página LAB/ADMIN. <http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>.

⁴⁰ Artículo. 61 del reglamento de inspección y artículos 9 y 10, de la ley sobre la supervisión administrativa.

En Indonesia, los procesos de contratación se realizan por entrevista, debiendo ser completados con formación directa o a distancia que tras un año, pasando un test de competencias y realizando 50 visitas de inspección, les permite ser promovidos por Decreto del Ministro de Mano de Obra y Trasmigración a inspectores. El Decreto presidencial de desarrollo de la inspección de trabajo exige en general que los funcionarios para ser contratados en Indonesia tengan máximo 40 años y un cierto nivel de educación (definido de forma muy imprecisa).

En Filipinas, los inspectores de carácter general (con competencias sobre condiciones de trabajo y algunos aspectos de seguridad y salud) deben contar con un “*bachelor’s degree*” y haber realizado un curso de introducción sobre temas básicos. Los inspectores técnicos deben tener competencias y grado universitario en ingeniería. En Tailandia, las cualificaciones requeridas se encuentran en la notificación del Ministerio de Trabajo No. 158/2541 (1998), sin exigirse requisitos especiales salvo experiencia profesional. En Brunei y Singapur los inspectores necesitan diploma universitario.

En Singapur se requiere, antes de ser nombrados por el Ministerio de Trabajo, pasar unas entrevistas y un examen escrito, mientras que en Vietnam se organiza un concurso externo o se selecciona al personal de entre los funcionarios públicos que ya presenten servicios en otras agencias del Estado. En Brunei, los candidatos queriendo ser inspectores deben pasar un examen, realizar un curso de formación inicial con un examen final.

En Australia para los inspectores de SST es cada estado el que decide sobre el sistema de contratación y selección de inspectores (y en general de los funcionarios). Tras su selección pueden ser contratados como inspectores, o como funcionarios graduados *en formación* (con diferentes niveles funcionariales). En Japón, el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar requiere candidatos de menos de 30 años que deberán pasar un examen gestionado por el Ministerio y la autoridad encargada del Servicio Público en general.

En Europa, las situaciones son muy diferentes sobre todo en función de la competencia de la inspección respectiva. Algunos países señalan criterios específicos de selección de carácter social o personal. En Eslovaquia, en virtud del art. 1 de la Ley, del 8 de febrero de 2000, sobre la Inspección del Trabajo, el interesado no debe tener antecedentes penales. Otro tanto ocurre en Luxemburgo, en base al art. 7, 3) de la ley del 4 de abril de 1974, en Letonia, conforme al art. 7 de la Ley sobre la Función Pública, y en Rumania, en virtud del art. 50 de la ley núm. 108/1999.

Curiosamente, la afiliación a una organización sindical de empleadores o de trabajadores veda el acceso a la profesión en México⁴¹, mientras que en Luxemburgo esta pertenencia es presupuesto previa para acceder a la función de inspector.

En Bulgaria, cada candidato a la función de inspector del trabajo es sometido a un periodo de prueba de un año, a cuyo término realiza un examen final para conseguir su nombramiento definitivo para el puesto, que deberá completarse con formación obligatoria sobre las disposiciones legislativas que son de su competencia.

En los Países Bajos, la inspección general de trabajo (*Arbeidsinspectie*) basa la contratación del candidato a inspector sobre su licenciatura universitaria o experiencia profesional. Las calificaciones pueden ser técnicas, jurídicas, químicas, médicas u organizacionales. El proceso de selección incluye el análisis, no solo de su capacidad

⁴¹ Art. 546 de la Ley Federal del Trabajo.

técnica sino también de competencias generales tales como su capacidad de toma de decisiones, su conocimiento del medio ambiente laboral, su disposición para el trabajo en equipo, la capacidad analítica, la capacidad de investigación y la habilidad de planificación.

En Austria, los candidatos a inspector deben tener licenciatura en un campo científico o en medicina. Igualmente pueden ser contratados aquéllos que hayan realizado estudios técnicos o que tengan experiencia en ocupaciones específicas. En este último caso deberán realizar un curso en la Academia de administración pública por un periodo de dos años con el fin de conocer los procedimientos legales y administrativos.

En Bélgica, los inspectores son seleccionados funcionarios a través de concursos nacionales abiertos a candidatos con diploma universitario en leyes, economía, ciencias sociales, ingeniería o medicina. Su nombramiento solo se realiza tras un periodo de 18 meses de formación, que culmina con una tesis final. En Francia, el proceso es similar aunque la selección puede hacerse además por concurso externo, promoción interna (los controladores) y contratación de tercera vía basada en méritos. La formación en escuela de inspección INTEFP completa el proceso (*ver infra*).

En Chipre, los inspectores de primer grado requieren grado universitario en ingeniería o salud ocupacional, mientras que los inspectores de planta sólo necesitan diploma en las mismas materias o al menos tres años de experiencia profesional. Ambos deben pasar exámenes escritos y orales, en los que se consideran además de los conocimientos técnicos, competencias tales como el trabajo en equipo, la capacidad de toma de decisiones, la intuición, la capacidad analítica y la integridad. En todo caso, tras cuatro años de ejercicio de la profesión deben pasar un examen de SST para ser validados. En Grecia es la Comisión de selección de personal del estado la que realiza las contrataciones sobre la base de candidatos con licencia universitaria en economía, administración pública, estudios sociales, o derecho, medicina o ingeniería. Además se exige conocimiento de al menos otra lengua europea. Los candidatos participan a un examen escrito eliminatorio.

En Portugal, el ingreso al cuerpo de inspectores se hace por concurso público que combina un examen escrito y una prueba oral. En España, el acceso a los cuerpos de inspección se realiza mediante oposición (concurso), consistente en la superación de varias pruebas teórico-prácticas. Se exige titulación universitaria superior para acceder al cuerpo de Inspectores (diferentes áreas técnicas) y título de diplomado universitario para el ingreso en el cuerpo de Subinspectores.

En el Reino Unido, los candidatos para los puestos de inspección del HSE (Health and Safety Executive) deben tener una licencia o experiencia académica o profesional equivalente en disciplinas técnicas tales como ingeniería nuclear, mecánica, minas, eléctrica, etc.

En algunos países de Europa balcánica y Asia Central (Albania, Montenegro), si bien los puestos de inspector se someten a las normas del servicio civil y se adquiere tal categoría por concurso, existen reglas que obligan al reexamen periódico de los inspectores (cada tres o cuatro años) y que puede resultar eliminatorio. Similar validación se produce en Armenia, que además de los criterios periódicos, admite que se puedan realizar validaciones extraordinarias en función del pedido de la autoridad central.

En general, la mayor parte de los países consideran la necesidad de estabilidad de los inspectores y garantizan su selección a través de procesos públicos y criterios previamente establecidos y comprobados en exámenes escritos y/o orales y en entrevistas personales. Algunos como hemos visto, exigen en específicas circunstancias experiencia previa de trabajo, pero este criterio es en general más utilizado para garantizar ascensos a puestos superiores en la inspección o para promoción interna.

4.3. Contratación

En general, el proceso de contratación de inspectores no presenta singularidades especiales en relación al procedimiento de contratación de funcionarios en el sistema de administraciones públicas.

Los inspectores son nombrados por el Ministro a cargo (normalmente el encargado de la cartera de trabajo) en general sobre la base de los principios de excelencia y transparencia. En algunos países como por ejemplo en Estados Unidos, la contratación se delega a la agencia encargada de la inspección (la Agencia de Seguridad y Salud en el trabajo –OSHA.) que es directamente la encargada de atribuir a los inspectores del estatuto de empleados públicos adscritos al Departamento de trabajo (USDOL). En algunos países como es el caso de China, el nombramiento en los dos cuerpos de inspección depende de la autoridad provincial o local, aunque el inspector depende funcionalmente también de la autoridad central del SAW o del MORHSS.

En África es el Ministerio a cargo quien realiza el proceso. Por ejemplo en Botsuana, los inspectores (de condiciones de trabajo y de seguridad y salud) son nombrados por el ministro y sus nombramientos publicados en el diario oficial. Similar proceso se ha establecido en Malawi.

En los países árabes la contratación se realiza a través de órganos encargados de la administración pública. En Jordania, por ejemplo, existe una política general de recursos humanos para todos los funcionarios, regulada en el Estatuto del Servicio Civil, que prevé el establecimiento de vacantes y perfiles para cada puesto a ser ocupado por un funcionario. En Líbano los inspectores se contratan a través del Consejo del Servicio Civil⁴².

En Asia existen diferentes procedimientos. En Filipinas, en la práctica el nombramiento en tanto que inspector se realiza sólo cuando el funcionario permanente de nivel 3 del Ministerio de trabajo y empleo ha pasado con éxito el curso básico de formación para inspectores. Es decir que primero debe gozar de la categoría de funcionario permanente. En Tailandia, la Oficina de la Comisión del Servicio Público es la encargada de realizar los nombramientos⁴³.

En Europa el sistema de contratación de inspectores se rige por la reglas generales de la función pública basado en los principios de excelencia y transparencia y permitiendo en la mayor parte de los países de la UE el recurso sobre vicios en el procedimiento en la vía administrativa. En Suecia, la contratación se realiza por la autoridad de medio ambiente del distrito en el que el inspector prestará sus servicios, aunque SWEA (*Swedish Work Environment Authority*) suministra apoyo en el proceso, a través de su división central de recursos humanos. En los procesos de selección participan los sindicatos a título consultivo, quedando la decisión final sobre la contratación de exclusiva competencia de la autoridad del distrito. Todos los inspectores contratados tienen calificaciones universitarias de primer o segundo nivel. En Italia son también contratados por las regiones, sobre la base de un sistema de exámenes escritos. Deben contar con licencia universitaria y no se requiere experiencia previa.

⁴²De conformidad con el decreto-ley núm. 112/59 de 12 de junio de 1959.

⁴³ The Office of the Civil Service Commission (OCSC), según se prescribe en la Ley del servicio público de 1992.

En el reino Unido, los nuevos inspectores de HSE son contratados como inspectores en formación y deben seguir cursando un diploma de postgraduado. Su habilitación final se realiza tras un examen de competencias que requiere diferentes pruebas incluidas, entrevista, ejercicio de grupo y ejercicios prácticos en el tema del puesto al que serán asignados en función de sus competencias técnicas. Los inspectores que dependen de las autoridades locales son, en general, especialistas en salud medioambiental que reciben formación específica para ejercer dicho puesto. En Armenia si bien la contratación se realiza tras un proceso de concurso, el artículo 12 de la ley de Servicio Civil permite la selección directa en caso de vacante, y en un plazo máximo de siete días, si el candidato tiene el perfil necesario.

5. Los sistemas de formación de inspectores

El artículo 7, párrafo 3, del Convenio núm. 81 y el artículo 9, párrafo 3, del Convenio núm. 129 añaden que los inspectores del trabajo deberán recibir una formación adecuada, lo que se plasma en la mayor parte de los países en la existencia (con mayor o menor desarrollo) de programas, escuelas y planes de formación generales, iniciales, y de formación continua.

En efecto son muchos los sistemas y propuestas de formación que se ponen en práctica en los diferentes países, abarcando desde la formación general proporcionada por las diferentes escuelas de administración pública, pasando por acuerdos con universidades o centros de formación externa, o de forma más específica, a través de centros de formación propios, o programas *ad hoc* organizados por el propio ministerio. No obstante, son numerosos los países que no cuentan con un plan o programa nacional de formación que prevea de forma articulada cubrir las necesidades específicas de los inspectores, existiendo más bien, cursos esporádicos sobre temas concretos y en función de la existencia de presupuesto (generalmente de organizaciones internacionales o cooperación bilateral).

5.1. Las escuelas de formación de inspectores y las entidades prestatarias

La existencia de centros específicos de formación para funcionarios (o categorías de funcionarios), tienen origen histórico en algunas administraciones tradicionales y en particular en el sistema de Administración Pública francés. Existen escuelas de Administración Pública tanto en Europa (por ejemplo Francia, España, Irlanda, Países Bajos, Rusia, Suecia), como en Asia (Corea del Sur, Filipinas, Tailandia). Igualmente existe una escuela de Administración Pública en Canadá y en numerosos países africanos. En general estas escuelas se encargan de la formación general del personal sometido al estatuto funcional y provén formación genérica que se aplica a todo el personal de la Administración.

No obstante, las escuelas de formación específicas para inspectores o funcionarios de administraciones de trabajo siguen siendo aún minoritarias. Siguiendo los pasos del modelo francés INTEFP (*Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*)⁴⁴ algunos países han creado centros específicos para la formación de

⁴⁴ Creado en 1955, tiene como misión al formación inicial y continua de los agentes del ministerio de trabajo, incluyendo un programa específico para los inspectores <http://www.institut-formation.travail.gouv.fr/indexn.htm>.

inspectores. Este es el caso de Argelia (INT- *Institut National du Travail*), Bulgaria, Polonia (OSPIP - Centro de formación de inspectores de trabajo), Rumania (CPPPIM-Centro de Formación y perfeccionamiento de la Inspección de trabajo) y Túnez (INTEAS-Instituto Nacional de Trabajo y Estudio sociales), habiéndose establecido recientemente la escuela española de inspección de trabajo y seguridad social⁴⁵ y estando en proceso de formación la escuela de inspección en Brasil.

En Jordania se ha creado un centro nacional de Formación con apoyo de la OIT, que realiza actividades regulares de formación *ad hoc*, aunque no se tiene una estructura programada de cursos, en forma de currículo permanente.

En India, las tres inspecciones de trabajo (general, seguridad y salud, y minas) contemplan la formación de sus inspectores a través de cursos que realizan varios institutos laborales de formación a nivel central y estatal⁴⁶. Estos centros de formación proporcionan diferentes currículos, sobretodo curso de introducción para nuevos contratados.

En Bélgica, la formación se realiza también a través de convenios de colaboración con instituciones de formación y en instituciones estatales técnicas para los expertos con bagaje de ingeniería. Este es también el caso de HSE en el Reino Unido que en colaboración con la Universidad de *Warwick* ha elaborado el programa de postgraduados necesario para tener el estatus de inspector (*ver supra*). El programa se desarrolla en un periodo de cuatro años, incluyendo cuatro módulos básicos: evaluación de riesgos, Higiene y salud ocupacional, conocimiento sobre negocios y estudios sobre competencias sociales.

Las entidades prestatarias de la formación son, como se ha venido señalando de diversa naturaleza. En algunas regiones son los centros de administración pública nacionales los que coordinan la formación de inspectores, en particular la formación inicial, que es de carácter general para todos los funcionarios (es la fórmula habitual por ejemplo en los países de lengua francesa de África). En algunos países, esencialmente en algunos de Europa, en EEUU, en Australia y en Brasil son las administraciones de trabajo las que facilitan la formación específica destinados en particular a los inspectores (pueden ser impartidos por servicios diferentes del propio ministerio a cargo de la inspección), aunque en general tienen apoyo de los servicios de administraciones públicas generales encargados de la formación de todos los funcionarios. Las universidades y centro técnicos son también importantes formadores en temas técnicos específicos, y prestan normalmente sus servicios a través de convenios específicos firmados con las administraciones o inspecciones.

En relación a los países no industrializados es importante señalar la formación que prestan las organizaciones internacionales, o las ONG en esta materia. También existen acuerdos de cooperación horizontal y programas transnacionales (*ver infra*).

5.2. Los programas de formación para inspectores

En general la formación de inspectores a nivel nacional carece de estructuración y programación, en la mayor parte de los países y se focaliza en muchas ocasiones

⁴⁵ http://www.mtin.es/itss/web/Quienes_somos/Organigrama/Escuela_itss.html.

⁴⁶ A saber, -VV Giri Institute en, Delhi y DGFASLI, en Mumbai y DG Mines y a nivel de los estados los centros de de Gujarat, Tamil Nadu, Kerala y Maharashtra más información en http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_124029/index.htm.

estrictamente en procesos de *on the job* training en lo relativo a la formación inicial. Esta situación es evidente en el África de habla inglesa donde existe una carencia notable de un verdadero sistema articulado de formación, si bien países como Sudáfrica con el apoyo de la OIT, están realizando enormes esfuerzos para, no sólo formar a los inspectores, sino para generar un programa permanente a través de formación de formadores en todo el país.

Incluso en los países en los que existe un plan de formación, éste no siempre se revisa de forma periódica. En Europa, los planes y/o programas de formación son revisados en general con carácter anual⁴⁷, al menos (en algunos países como Bulgaria o Alemania se revisa con cada cambio legislativo de competencia de la inspección), en lo relativo a la formación permanente. Estas revisiones son principalmente impulsadas por las campañas europeas en el marco del CARIT (Comité de altos responsables de inspección de trabajo)⁴⁸. En el resto del mundo la revisión se hace normalmente ad hoc y se suele centrar en la parte relativa a la formación inicial.

Es muy frecuente el desarrollo de formaciones específicas cuando se promulga una nueva legislación que debe ser aplicada por los inspectores o cuando se reforman los códigos de trabajo. Existen numerosos ejemplos en todas las regiones y la reforma puede ser en algunos casos, el motor para establecer un verdadero plan de formación.

Existen varios tipos de formación destinada a los inspectores, *inicial*, *permanente*, *ad hoc* y *en el trabajo* (normalmente unida a la inicial de forma complementaria).

La formación ad hoc está prevista en la mayor parte de países, así como los sistemas tutoriales o formaciones "*on the job*", este tipo de formación incluso se establece determinando periodos de duración medios determinados. En efecto en Europa varios países proporcionan formación en el trabajo con plazos pre-establecidos. Este es el caso de Bulgaria (10 días), Chipre, Republica Checa (cuatro meses), Letonia (tres a seis meses), Eslovaquia (un año); España (50 horas por año y sistema de mentores tras la formación inicial). En China cuatro días por año se dedican a formación en el trabajo y en América latina es una práctica habitual bajo el sistema de tutores en países como Brasil (60 días) o Costa Rica (un año). Existe también formación en el trabajo en Malawi, Etiopía y Tanzania, formulada y diseñada sobre bases *ad hoc* y en algunos casos en función de que existan fondos de donantes internacionales que puedan sufragar los costos, como ha sido reconocido por Lesoto.

En los países árabes, la ausencia de sistemas de formación es también notable, quedando reducida en algunos casos a tutorías ejercidas por los inspectores más antiguos (Yemen y Siria). No obstante en Omán se ha destinado parte del presupuesto del Ministerio de la Mano de obra a la formación, habiéndose habilitado un aula de formación moderna y equipada con ordenadores y útiles audiovisuales. Además la formación se articula de forma sistemática y cubre temas técnicos y temas generales como lenguas o informática. En los Emiratos Árabes Unidos es la propia ley⁴⁹ la que establece las obligaciones de formación en temas concretos, como el examen de registros, la seguridad y

⁴⁷ En los Países Bajos se revisa cada dos años y en Suecia no hay regla establecida salvo para la formación inicial.

⁴⁸ En efecto, numerosos países, y en particular los europeos, prevén acciones formación de formadores en torno a campañas específicas de inspección o en temas concretos. Las campañas de SST organizadas por el CARIT en cada presidencia son un ejemplo concreto.

⁴⁹ Art. 180, Ley Federal No. 8, 1980.

salud y la legislación laboral, o los principios básicos de productividad y su conexión con las condiciones de trabajo.

En Australia, los inspectores de SST realizan su formación sobre la base de la existencia de un sistema de competencias nacionales para inspectores, cuya compleción permite adquirir un diploma habilitador para ejercer el cargo. Un diploma avanzado puede también conseguirse siguiendo un curso de perfeccionamiento.

Algunos países, como Francia o Reino Unido, han iniciado programas de formación a distancia de inspectores. En efecto HSE ha sido pionero en utilizar enfoques de formación a distancia utilizando análisis de necesidades y resultados (*Regulator's Development Need Analysis, RDNA*)⁵⁰ para utilizar de manera más efectiva la formación tanto en competencias profesionales como técnicas. Con objeto de atender la realidad lingüística del país, OSHA en Estado Unidos ha establecido algunos de sus cursos de formación en aula, en inglés y en español, de forma que atiendan a las necesidades de la población de origen latino.

5.3. Formación inicial

En África francófona, como se mencionó, la formación se realiza esencialmente en las escuelas de Administración Pública. En Camerún, la formación básica requerida se realiza en la Escuela Nacional de Administración y de la Magistratura, sección trabajo, o en escuelas extranjeras o internacionales cuya lista establece el decreto núm. 133/CAB/PR de 2 de junio de 1977. En el transcurso de su carrera, los inspectores del trabajo disfrutaban de una formación continua en forma de prácticas, seminarios o estudios universitarios, bajo los auspicios del Centro Regional Africano del Trabajo (CRADAT).

En la mayor parte de los países de la subregión⁵¹ existe formación inicial y continua, al menos en teoría, en los programas de la administración. La inicial está articulada de forma más orgánica y, según reconocen los propios países, (Costa de Marfil, Gabón, Senegal, Chad) goza de un nivel satisfactorio para las funciones que los funcionarios de la administración de trabajo en general deben prestar. No obstante, ésta parece insuficiente en lo que respecta a la función especializada que presta el inspector y en particular en lo relativo a los conocimientos jurídicos necesarios.

En Argelia se prevé, en los casos de promoción interna de funcionarios, una formación inicial⁵² especial, convirtiendo así a la formación en un medio privilegiado para la mejora de la carrera. La misma norma fija programas y cursos especiales de formación para acceder a cualquiera de los puestos de inspector (inspector principal, inspector central o inspector divisionario). En Marruecos, los inspectores siguen una pasantía inicial de 12 meses en algunas de las delegaciones de empleo, pero no hay que olvidar que son contratados entre los egresados de la Escuela Nacional de Administración o el Instituto Superior de Administración Pública.

⁵⁰ <http://www.hse.gov.uk/grip/index2.htm>.

⁵¹ ILO Dialogue. Auvergnon, Philippe; Laviolette; Sandrine; Oumarou, Moussa. *Les fonctions assurées par des inspecteurs et contrôleurs du travail dans le système d'administration du travail en Afrique francophone subsaharienne*, Genève, 2007. Documento de trabajo 15, Páginas 63 a 66.

⁵² Decreto no 91/44 del 16 de Febrero de 1991).

En Isla Mauricio, se les imparte una formación intensiva, teórica y práctica, en el seno de los diferentes servicios del ministerio que se encarga de la cartera laboral así como, a algunos de ellos, en el Centro Internacional de Formación de la OIT.

En el África anglófona, la carencia general de programas de formación se manifiesta también en la formación inicial que queda normalmente reducida a cursos de introducción prestados por los departamentos en cargados de la de función pública en general (por ejemplo en Etiopia o Tanzania⁵³). En Malawi, los inspectores reciben un curso de orientación por funcionarios del Ministerio.

En los Emiratos Árabes Unidos, a los inspectores se les imparten cursos de introducción al funcionamiento de la administración de trabajo en general. Además reciben formación práctica a través de tutorías a cargo de un inspector sénior. En los primeros tres meses de su contrato reciben una formación especial en legislación laboral, procedimiento criminal y técnicas de redacción, comunicación y manejo de tiempo, así como en seguridad y salud en el trabajo. Parte de esta formación se realiza en coordinación con la Oficina del Fiscal general. En Líbano existe, pero no de forma sistemática, una formación inicial sobre los principales temas legales y sobre las obligaciones del funcionario público. En Omán, el Ministerio, con apoyo de la OIT, ha puesto en marcha un programa de formación de los nuevos contratados en el que se incluyen temas técnicos y legislación e informática. Este nuevo programa completa la general e insuficiente formación dada a los funcionarios públicos. En Jordania, desde el 2006 los inspectores recién contratados no pueden realizar visitas sino no han recibido una formación sistemática (que combina formación teórica y práctica) de al menos seis meses, según la metodología establecida por el Ministerio de Trabajo.

En Asia se prevén curso de formación inicial en el caso de Vietnam (para concursos externos e internos) y en Indonesia en dónde los inspectores, tras su contratación, deben ser formados en el centro de Formación y Educación en el Ministerio de trabajo con un programa específicamente elaborado. En China, la formación se inicia con la inclusión de los nuevos inspectores en el programa de formación de funcionarios públicos. En cuanto a la duración de la capacitación inicial, los inspectores de SST reciben un mes de formación y los de trabajo tres meses.

En Australia se han previsto cursos iniciales para las dos inspecciones (*COMCARE* y *Fair Work Inspectors*) cubriendo entre otros temas, formación sobre las principales normas a aplicar y las diferentes competencias necesarias para realizar las inspecciones. En Nueva Zelandia el periodo inicial de formación es de seis a 12 meses combinado cursos prácticos y formación teórica.

En Europa son diferentes los sistemas de formación en función de la reglamentación interna y los proveedores que las prestan. En Austria, según la ordenanza BGBL núm. 670/1990, la formación inicial de los inspectores del trabajo se completa con diferentes formaciones complementaria, que son previas a su nominación oficial para el puesto: una formación sistemática en grupo en el lugar de trabajo en su ámbito específico de actividad (4 a 6 semanas); una formación práctica individual en el terreno (3 a 8 meses en función de la especialidad del inspector); cursos básicos y especializados (3 a 5 semanas) y un curso para preparar el examen final (8 semanas). Esta formación se prolonga por dos años e

⁵³ Para más información ver las auditorias de inspección realizadas por la OIT respectivamente Etiopia 2009. http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_119248/index.htm y Tanzania 2010 http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_144184/index.htm.

incluye temas legales, principios de SST, condiciones de trabajo y métodos y procedimientos de inspección.

En Bélgica, con arreglo al Real Decreto del 20 de septiembre de 1963 sobre la formación profesional de los agentes del Ministerio de Asuntos Sociales, los inspectores principiantes efectúan una pasantía de 12 meses, que incluye cursos, conferencias y una revisión de los conocimientos para preparar el examen final que les habilita como inspectores. En los Países Bajos, los inspectores reciben formación continua en sus dos primeros años (son inspectores en prácticas) y sólo después de dicho periodo se convierten en funcionario estables.

En Chipre, los inspectores son formados por un periodo de seis meses. El programa se prepara y organiza por el Centro de Formación de SST, e incluye formación teórica y práctica, continuándose posteriormente por una formación práctica en el trabajo. En Grecia, los inspectores reciben una formación inicial de tres semanas consistente en un seminario teórico de dos semanas y una semana de prácticas. Al final de la pasantía los inspectores deben redactar un pequeño estudio sobre un tema relacionado con la legislación laboral. En Hungría, la Inspección estableció un sistema estandarizado de formación preliminar para preparar el examen que permite la contratación como inspector y que combina los estudios del aspirante en los temas del programa objeto del examen y un programa de tutoría.

En Dinamarca, los nuevos inspectores del trabajo deben seguir un programa de formación específico que comprende, un curso de veintiséis días de introducción general a la organización y funciones de la Autoridad Nacional del Medio Ambiente de Trabajo y a la legislación aplicable, y una formación específica sobre los conocimientos básicos relativos a la problemática del medio ambiente de trabajo. El programa se completa por un año de trabajo tutorado por mentores (inspectores en funciones) que realizan evaluaciones continuas de la prestación. En Letonia, cuando los nuevos inspectores entran en servicio reciben una formación complementaria de 240 horas. En Estonia, los nuevos inspectores realizan una formación de seis meses que sirve de periodo de prueba. Superado los seis meses son asignados por seis meses más a un inspector sénior que realiza su tutoría. En Bulgaria, la autoridad central (GLI EA) aprobó un programa en el 2008 para la formación de nuevos contratados, inspectores de trabajo y juristas compuesto de nueve módulos técnicos.

En el Reino Unido, además de un diploma inicial, todos los inspectores de seguridad y salud en el trabajo siguen una formación complementaria durante dos años bajo la supervisión de inspectores experimentados. Dicha formación comprende cursos teóricos especializados para que obtengan un diploma superior en seguridad y salud en el trabajo. Además, tienen que recibir una formación en el transcurso de su carrera para consolidar sus competencias. Los que trabajan en la agricultura reciben una enseñanza especializada a fin de que puedan conocer mejor este sector y sus riesgos específicos. Es importante señalar que desde el 2006 ha habido un cambio sustantivo en sistema de formación del Reino Unido, cada nuevo especialista tienen un programa de formación específicamente diseñado individualmente para sus necesidades, en consulta con su supervisor directo y el Especialista de Desarrollo de HSE (puesto específico y de reciente creación) que asegura la calidad y el desarrollo de la formación.

En Francia, el personal asignado a los cuerpos de inspección sigue una formación inicial de 18 meses en el caso de los inspectores (15 de formación general y tres más a

efectuar en los tres años siguientes a su titularización como inspectores) y de 12 en el de los controladores⁵⁴. La formación se imparte y se coordina por el *INTEFP*.

Fruto de la nueva ley del 2007, sobre la formación continua para los funcionarios del estado, desde el 2009 se inició en Francia un proceso de reforma de la formación inicial que se concretó y empezó a ejecutarse en el otoño del 2010. El nuevo sistema sigue fundamentándose en los principios tradicionales de la formación de inspectores, pero utiliza un nuevo sistema de evaluación individual y un nuevo sistema de acompañamiento descentralizado de la formación con el apoyo de DAGEMO (*Direction de l'administration générale et de la modernisation des services*). Así mismo en la formación inicial se ha previsto una práctica de tres meses “en el trabajo” y una pasantía en otro país europeo de un mes.

En Polonia, en el 2009 se introdujo un nuevo currículo de formación inicial de inspectores con cinco meses de formación teórica y práctica (que termina con un examen). La formación se estructura en torno a cuatro módulos (procedimientos administrativos y métodos de inspección: 121 horas; derecho del trabajo: 265 horas; seguridad y salud: 262 horas y, sicología y comportamientos de los inspectores: 52 horas). Para impartir la formación se utilizan expertos internos y externos (poder judicial, universidades, centros de investigación y otras agencias públicas). Todos los cursos se evalúan por los participantes.

Italia establece cuatro meses mínimos de formación inicial para los inspectores, que incluye formación tanto teórica, como pasantías. En Portugal, la formación inicial es de un año, que comprende una fase teórica de cuatro meses y una fase práctica de tutoría en una unidad local. Esta formación concluye con un documento final de relatoría de la formación. En España, la formación inicial es de 400 horas, seguidas de una tutoría en el trabajo que se imparten bajo la dirección y organización de la Escuela de formación de inspectores (*ver supra*).

En Albania se prevén tres meses de curso de orientación para todo nuevo funcionario, incluidos los inspectores. En Montenegro, la formación de inspectores se limita a dos meses de tutoría en el trabajo. En Lituania el programa de formación básico de los inspectores prevé una formación de entre 290 horas y 420 horas (combinando formación teórica y práctica) dependiendo del bagaje y la competencia de los inspectores (generales, SST).

En América latina también existen diferentes enfoques. En Honduras, una vez que entra en servicio el inspector del trabajo, su formación se ve reforzada, entre otras cosas, por una formación teórica y práctica bajo la supervisión de inspectores del trabajo con experiencia, una jornada de formación profesional sobre la técnica de investigación, y seminarios. En Costa Rica reciben una orientación de carácter informal y reciben una formación práctica en el trabajo durante seis meses antes de iniciar sus funciones de forma oficial. En Brasil se realiza un curso de formación inicial de 90 días, seguido de dos meses de tutoría en el trabajo. En el Salvador se realiza un programa de formación inicial apoyado por la cooperación internacional, habiéndose así mismo puesto en marcha un diplomado de relaciones laborales que sirve para completar la formación de todos los inspectores. En Nicaragua, la Dirección General de trabajo realiza también un programa de capacitación inicial.

⁵⁴ Para los controladores la formación lectiva en el INTEFP es de 19 semanas.

En Estados Unidos los inspectores adscritos a OSHA son formados en temas de normas técnicas y, en general en los diferentes aspectos de la puesta en práctica. La formación se imparte en los diferentes centros estatales por todo el país. No obstante y como ya se indicó, existen algunos cursos *on line* en español.

5.4. Formación continua y ad hoc

Para desempeñar las diversas funciones de la inspección del trabajo es necesario tener conocimientos suficientes de diferentes ámbitos del derecho, la economía y las ciencias sociales, así como sobre las ramas técnicas sobre las que deben efectuarse controles y dar consejos e información a los empleadores y a los trabajadores. Este es un proceso continuo. Además, el número de competencias que se requieren de los inspectores es cada vez mayor y más complejo. No cabe duda de que en numerosos países es necesario dominar los útiles informáticos, cada vez más perfeccionados y eficaces, para gestionar y aprovechar los datos estadísticos necesarios para el buen funcionamiento de los sistemas de inspección.

En el período comprendido entre la adopción de los dos Convenios sobre inspección de la OIT de 1947 y 1969, se puso de manifiesto que una formación básica inicial, por muy reforzada que estuviese por una formación complementaria durante un período de prueba, no bastaba para garantizar el mantenimiento de las competencias necesarias a fin de permitir a los inspectores del trabajo realizar con eficacia un trabajo cada vez más complejo. La evolución de la tecnología y de los métodos de trabajo en todos los sectores de la economía se ha visto acompañada de progresos constantes en el conocimiento del impacto de estos factores en la seguridad y salud en el trabajo, y en lo que respecta a la productividad en el trabajo. De esta forma, quedó clara la necesidad de que los inspectores recibiesen formación complementaria a lo largo de su vida laboral. Ello redundó en la adopción de las disposiciones legislativas nacionales pertinentes así como, a nivel internacional, en la adopción del artículo 9, párrafo 3, del Convenio núm. 129, en cuya virtud los inspectores del trabajo, además de recibir la formación adecuada para el desempeño de sus funciones ya prevista en el artículo 7, párrafo 3, del Convenio núm. 81, deberán beneficiar de la adopción de medidas encaminadas a proporcionarles formación complementaria apropiada en su trabajo.

Desde entonces, son varios los países que con mayor o menor envergadura y medios han puesto en aplicación un plan o programa nacional de formación de inspectores, con elementos y currículos diferentes y adaptados a las necesidades de las inspecciones (temáticas y organizativas). No obstante el número de países que, bien no realiza cursos de formación o actualización, o que no articula de forma coherente y conforme a un análisis de necesidades la capacitación de los inspectores, es aún elevado.

En algunos países, la formación de los inspectores se realiza por instituciones técnicas que forman sobre un tema concreto (normalmente SST) a cualquiera de los que pueden ser sus usuarios. Este es el caso de OSHA en Estados Unidos, que cuenta con un instituto de formación en seguridad y salud (con centros estatales) que imparte cursos para inspectores estatales o federales, consultores, otras agencias y al sector privado⁵⁵.

En África francófona si bien se prevén sistemas de formación inicial (el derecho a la formación continua se establece en todas las legislaciones) (*ver supra*), no existen en la práctica, sin embargo, mecanismos permanentes de formación, accesibles a los inspectores

⁵⁵ Ver <http://www.osha.gov/dte/oti/index.html>.

y controladores. En algunos países⁵⁶ como en Gabón se menciona la posibilidad de realizar “*recyclage*” y pasantías verticales y horizontales. En Mali existe formalmente un plan de formación de todos los agentes de la administración, que debe ser elaborado por cada unidad o programa en relación al servicio prestado, sin embargo no se tienen datos de su puesta en práctica.

La mayor parte de la formación continua se realiza a través de acuerdos de cooperación con países donantes (en particular Francia) y se desarrolla en las escuelas nacionales de formación de la administración pública de los diferentes países.

En África de habla inglesa, la inexistencia de programas de formación continua es la tónica general, aunque existen cursos *ad hoc* sobre temas concretos, en función de fondos internacionales y programas específicos. Países como Etiopía o Suazilandia han impartido cursos para inspectores en temas de VIH/SIDA y algunos países han desarrollado cursos de formación en materia de trabajo infantil.

En Kenia a los inspectores se les alienta a recibir formación externa en instituciones especializadas a sus expensas pero con una cierta subvención del Ministerio. En Lesoto la formación es externa a través de becas financiadas por el gobierno o por fondos internacionales.

En América latina, salvo en los casos de Chile y Brasil⁵⁷ no existen programas de formación permanente (salvo los dados en general a los funcionarios por las instituciones o ministerios encargados en general de las administraciones públicas). En estos dos países se desarrolla programa anual de cursos para inspectores sobre temas específicos, en general de actualización y de temas técnicos. Los demás países realizan su formación en función de la existencia de medios y recursos disponibles, y normalmente ligada a la promulgación de nuevas reglas o normas que los inspectores deben aplicar.

En Asia, la inexistencia de programas de formación es la tónica general realizándose formación *ad hoc* sobre temas concretos en función de fondos, y especialistas y pedagogos disponibles. La formación *ad hoc* prestada por los propios Ministerios o inspecciones es muy limitada y no sobrepasa media de 10 días por año. En el caso de países con institutos de formación generales como India (ver *supra*), los acuerdos para realizar formaciones técnicas específicas permiten alcanzar algunos objetivos.

Sólo en el caso de Jordania y de Omán en los países árabes existen atisbos de programas de formación, aunque puede calificarse de formación *ad hoc*. La formación impartida se centra más en la formación inicial (no hay que olvidar que se trata de “nuevas inspecciones”).

Sin duda el mayor desarrollo de la formación continua se encuentra en Europa, y particularmente en determinados países de la UE. Si bien muchos cuentan con programas de formación y revisión de conocimientos obligatorios (además de cursos voluntarios de diverso ámbito), pocos son los países con un verdadero análisis de las necesidades de formación a la hora de planificar el plan anual de cursos.

En los Países Bajos, el programa de formación es intensivo y requiere en algunos casos exámenes de validación de los conocimientos adquiridos. En efecto para ejercer sus

⁵⁶ Ver Auvergnon, Laviolette, Oumarou. Op cit.

⁵⁷ Brasil se encuentra en proceso de crear una escuela de inspección que permitirá establecer un programa y un plan de formación de inspectores nacional de forma articulada.

poderes de investigación en casos criminales necesitan, como se mencionó, de un diploma emitido por el Ministerio de justicia, que debe ser validado cada cinco años (con un examen). Los cursos de formación continua de la inspección son obligatorios y son realizados y organizado por una “Academia” que es parte del Ministerio en colaboración con la autoridad central de inspección.

En Dinamarca se ha establecido un sistema de evaluación de necesidades anual, basado en entrevistas individuales (llamado el ciclo anual de competencia), que sirve para planificar las necesidades individuales y colectivas. Existen igualmente programas individuales para funciones especializadas (el llamado programa de talentos) que permite adquirir formación avanzada en temas de seguridad y salud. La formación se presta por entidades externas y especialistas de la autoridad de seguridad y salud.

En Irlanda, la autoridad central opera en temas de formación dentro del marco del Sistema de Evaluación, desarrollo y gestión para todo el personal de la administración que incluye la identificación de las necesidades de formación individuales. Los programas de formación incluyen cursos específicos, dentro y fuera de la Autoridad de Seguridad y salud. Igualmente se diseña “*briefing*” técnicos y cursos para los inspectores involucrados en campañas específicas, y que son en general impartidos por inspectores experimentados y formados.

En Suecia se realiza igualmente un análisis de necesidades de formación y que sirve para desarrollar un plan anual. La mayor parte de la formación desde el 2008 ha sido dedicada a “*social skills*” en particular a desarrollar liderazgo, trabajo en equipo y estándares de calidad. En el Reino Unido, el sistema de evaluación se realiza en línea por cada inspector (el RDNA mencionado) y sirve para determinar un programa de formación, así como para establecer criterios de seguimiento del mismo. La existencia de material informático (*Guidance for Regulators of Information Point. GRIP*) permite la formación en línea y para aquellas competencias no previstas en el GRIP se desarrollan cursos específicos.

En Polonia se redacta un plan anual de formación sobre la base de una evaluación previa, impartándose los cursos mayoritariamente en el centro de formación de Wroclaw. El currículo abarca temas técnicos como temas de deontología, procedimiento informático.

En Austria se combinan conferencias generales, con seminarios especializados en temas de SST. Con frecuencia agencias colaboradoras como la Agencia general de Seguros de accidentes (AUVA) organizan seminarios de formación e información sobre temas específicos. Similar programa se realiza en la República Checa, donde se imparten cursos especializados de SST con el apoyo de organizaciones públicas y privadas. Cursos sobre visita de inspección, y sistemas de desarrollo personal se incluyen en el programa y se imparten por la autoridad central.

En Bulgaria, GLI EA con el apoyo del proyecto “Crear capacidad institucional en el Ministerio de trabajo y política social” de la UE, ha realizado cursos de formación técnicos y de mejora de las capacidades de comunicación escrita. En otros países proyecto y programas específicos, también financiados por la Unión Europea, son claves en el desarrollo de los planes de formación (por ejemplo en Estonia, el Programa mejora de la Calidad de la Vida laboral). Italia igualmente utiliza fondos del Fondo Social Europeo para desarrollar la formación de inspectores. El método utilizado para alcanzar mayor números de inspectores fue la formación de formadores y más de 3000 inspectores fueron formados en legislación y procedimientos sancionadores en el 2008. La formación se presta por la autoridad central en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos y Temas generales, según se prevé en el art 18 de Decreto legislativo 124/04, colaborando con otros Ministerios y agencias en la formación para temas específicos, como el caso del tráfico de personas.

En los países bálticos, por ejemplo en Letonia, se elabora un programa anual de formación con modulo específico, complementados con cursos en la escuela de Administración Pública. Igualmente se becan inspectores para seguir estudios superiores especializados y lenguas. Con fondos europeos se ha desarrollado un plan de recursos humanos para la inspección en el 2009, formando funcionarios en la planificación y en la evaluación. En Lituania existe también una estrategia trienal de formación de funcionarios públicos con objetivos estratégicos que contemplan temas técnicos, ética, comunicación oral y escrita, etc. Los planes anuales deben redactarse en función de dicha estrategia y del presupuesto.

En Francia, el proceso de formación se basa en programas de desarrollo de recursos humanos de carácter trienal incluyendo cursos en el INTEFP y cursos descentralizados. El programa de cursos cubre temas técnicos, de gestión, nueva legislación, derecho comunitario e incluso formación de formadores en temas determinados. Además se ha puesto en práctica desde el 2020 un curso de tres meses con tutores a distancia, sobre la base de una nueva fórmula de evaluación de las necesidades individuales de formación.

En Portugal en el 2009, la Autoridad de condiciones de trabajo (ACT), que establece un plan anual de formación continua, realizó 18 cursos de actualización y seminarios sobre diferentes temas técnicos y sobre la nueva legislación.

En algunos países como Suecia, los recortes presupuestarios en la inspección han repercutido en los planes de formación, que se han visto debilitados de forma indirecta desde el 2009.

6. Experiencias supranacionales

Desde hace algunos años y fruto de los procesos de integración regional y la aceleración de la libre circulación de trabajadores y servicios entre países, existe una tendencia creciente a generar procesos coordinados y conjuntos de inspección, a compartir informaciones a través de redes y comités regionales, e incluso a uniformizar criterios y procesos en aras a afrontar los nuevos retos de globalización en el mundo del trabajo.

6.1. La Unión Europea: el papel del CARIT

Como ya se ha mencionado, la UE es la más avanzada en la gestión de las nuevas tendencia y ha constituido en su ámbito una Comisión específica en materia de Inspección. En efecto para la Comisión y el Consejo europeos, la efectiva aplicación de la ley comunitaria es una condición previa para mejorar la calidad del entorno laboral y por ello el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT)⁵⁸ tiene por cometido incrementar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea, y fomentar la aplicación efectiva y coherente de la legislación europea en todos los Estados miembros. Su labor se ha venido concentrando esencialmente en temas de seguridad y salud, aunque no de forma totalmente exclusiva, en cuanto se incluyen temas organizativos, estructurales y de formación (en particular ligados a las campañas europeas).

⁵⁸ Participan además de los Estados miembros, Noruega, Islandia y Liechtenstein como observadores.

Es importante destacar el papel que desempeña el CARIT potenciando los intercambios de información y experiencias, y organizando la cooperación y la asistencia mutua pero sobre todo, apoyando la definición de objetivos en el establecimiento de principios comunes para una buena inspección en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo y de métodos de evaluación de los sistemas nacionales de inspección con arreglo a estos principios, lo que se antoja de una extraordinaria dificultad práctica, no reñida con su visible conveniencia a corto plazo. Por eso, la Comisión como el Consejo se conforman con afirmar, en este punto, que la integración en el CARIT de las inspecciones de los países candidatos es un objetivo de vital importancia para garantizar la aplicación eficaz del derecho comunitario.

Entre otras acciones, y más allá de campañas comunes de prevención, el CARIT realiza evaluaciones nacionales periódicas de los sistemas de inspección sobre la base de los “principios comunes para Inspecciones de trabajo en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo”. Dichas evaluaciones se realizan por inspectores de países europeos acompañados por inspectores nacionales, lo que permite conocer y compartir los sistemas de la UE, a la vez de ir creando parámetros comunes de análisis. En ella se evalúan también los recursos humanos y también los sistemas de formación. Así mismo, en el marco de la cooperación europea, las inspecciones realizan proyectos de hermanamiento de inspecciones entre dos o más países con el fin de mejorar la transferencia de buenas prácticas y la mejora de su eficacia en los países recientemente incorporados a la Unión.

6.2. América Latina

En el marco de Mercosur⁵⁹ y desde el 2007, se han venido generando varias iniciativas para la coordinación de las inspecciones de trabajo y la homogenización de los procesos de inspección de los cuatro países que lo componen.

De hecho, el MERCOSUR ha emprendido, así mismo, una serie de acciones homogeneizadoras desde hace algunos años, buscando puntos de partida comunes y algunas orientaciones que garanticen *modus operandi* regionales. Como primer paso, en 2006, MERCOSUR ya había elaborado dos acciones comunes en materia de inspección sobre las *Condiciones mínimas del procedimiento de inspección* (Decisión N°32/06 del CMC) y la Decisión N°33/06 del CMC sobre *Requisitos mínimos de perfil del inspector de trabajo*. El primer documento establece una lista mínima de temas a verificar por las inspecciones nacionales (esencialmente registros y contratos, horas de trabajo y trabajo infantil más normas mínimas de seguridad y salud), mientras que el segundo establece, con base el Convenio 81, tres requisitos mínimos de un perfil de inspector a aplicar en las cuatro inspecciones, a saber: la selección profesional de personas con al menos un nivel de educación secundaria y después del 2010, con nivel superior universitario; como consecuencia de un concurso público, la selección y contratación igualitaria como inspectores de hombres y mujeres; y por último, el establecimiento de un plan de formación para el efectivo cumplimiento de sus tareas.

En el mismo marco regional, ya en 2007 en Asunción, se estableció un Plan regional de inspección (PRIT) que instituyó en su marco, la constitución de una Comisión Operativa Coordinadora en materia de fiscalización del trabajo a nivel regional que pudiera realizar reuniones periódicas independientes y que fuera la responsable de llevar a cabo los alineamientos de acciones establecidos en el PRIT. Dicha Comisión está integrada por

⁵⁹ El Subgrupo de trabajo 10 “Relaciones de trabajo, empleo y seguridad social” es el encargado de la inspección de trabajo del Mercado común del Sur de América.

funcionarios de los organismos gubernamentales responsables de la inspección del trabajo a nivel nacional y sub nacional, con rango no inferior a Director.

Entre otros temas, el plan aborda el tema de la formación señalando que la misma debe incluir “aspectos técnicos y metodológicos de la actividad fiscalizadora con especial atención a temáticas específicas (trabajo infantil, forzoso, tráfico de personas, trabajo fronterizo y de migrantes, etc.), reservando la capacitación legal para los programas nacionales”.

En seguimiento de esta iniciativa, en 2009⁶⁰ ya propuesta en Brasil, se presentó en el MERCOSUR un plan de formación de inspectores basado en el perfil del inspector y en el Plan regional de inspección de trabajo. La propuesta busca de forma coherente facilitar tipos diferentes de formación, intercambio de experiencias, evaluaciones previas, así como el intercambio de buenas prácticas.

Dentro de lo que califica como dimensiones, la Resolución mencionada establece, así mismo, diversas áreas de trabajo en materia de Formación y capacitación del inspector de Brasil en este acuerdo juega un papel importante por cuanto se señala en la Resolución que “se tomará en consideración los compromisos asumidos por Brasil en cuanto a compartir y difundir sus experiencias en formación de los inspectores, teniendo en cuenta los avances realizados en la materia” del trabajo.

Por último reitera la necesidad de apoyar “los esfuerzos dirigidos a trabajar en la construcción de una plataforma virtual para la capacitación y formación de los inspectores del trabajo que pueda ser concebida como la base para la creación en el mediano plazo de un Centro Virtual de Formación y Capacitación Regional para los Inspectores del Trabajo”.

6.3. Asia Pacífico

El programa de los Ministros de trabajo de ASEAN⁶¹ para el 2010-2015 incluye la organización de talleres sobre inspección de trabajo que consideren temas tales como la estructura, los estándares profesionales con el fin de identificar las necesidades de las inspecciones en términos de capacidad. De hecho la Conferencia de los países de ASEAN celebrada en Ha Long (Vietnam) en octubre del 2010, incluyó entre sus conclusiones⁶², (7) *continuar a mejorar los conocimientos y el intercambio de experiencias sobre buenas prácticas en áreas como: ... los estándares profesionales,... y la formación en métodos modernos de inspección con el fin de mejorar la eficiencia y efectividad de la inspección de trabajo.*

En Asia también OSHNET (red de investigación y formación para la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo, agrupa a Brunei, Camboya, Indonesia, Laos,

⁶⁰ RE-22-2009-GMC Resolución de Julio del 2009.
<http://www.ilo.org/legNormaDetalle.aspx?id=9731>

⁶¹ Association of Southeast Asian Nations formada el 8 de Agosto de 1967 y compuesta por Brunei, Burma (Myanmar), Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

⁶² Ha Long Recommendations on Labour Inspection Cooperation. Primera Conferencia sobre inspección. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_145974.pdf

Malasia, Myanmar Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam) propicia, desde hace algunos años, el intercambio de información en materia de seguridad y salud (incluida la formación de inspectores y actores sociales) facilitando la transferencia de información común y la mejora de las inspecciones de trabajo.

6.4. Los centros regionales de administración del trabajo

En África y en los Países árabes, tres centros de formación de funcionarios de ministerios de trabajo y de inspecciones, realizan actividades de formación e información como asociados de la Oficina internacional del trabajo. Se trata de:

- ACLAE⁶³ (Centro Árabe de Administración del Trabajo y Empleo) creado en 1986 con el fin de capacitar al personal de la administración del trabajo de los Estados Árabes para permitirles contribuir eficientemente al desarrollo de políticas sociales y económicas, incluyendo la mejora de las relaciones de trabajo y conforme a la legislación laboral.
- ARLAC⁶⁴ (Centro de Administración del Trabajo Regional Africano) creado en 1974 junto con el PNUD para dar capacitación a los constituyentes en el ámbito de la administración de trabajo en África anglófona (veinte miembros), así como para realizar estudios y producir y publicar materiales de formación.
- CRADAT⁶⁵ (Centro Regional Africano de Administración del Trabajo) creado en 1965 con apoyo del PNUD y Francia y Bélgica, que abarca los Estados miembros de la Unión Africana⁶⁶. Garantiza la educación y la formación profesional del personal de la administración del trabajo y de los interlocutores sociales en el ámbito de la seguridad laboral y social, además de fomentar la cooperación técnica mutua.

6.5. Las redes internacionales

En materia específicamente de formación, la experiencia del RIIFT⁶⁷ (Réseau international d'institutions de formation dans le domaine du Travail), resulta especialmente interesante.

En efecto, el RIIFT es una plataforma de doce países cuyo fin es el intercambio de información y experiencias esencialmente compuesta por países francófonos (si bien

⁶³ <http://www.aclae.org.tn/>.

⁶⁴ <http://www.arlac.co.zw/>.

⁶⁵ <http://www.ilo.org/public/french/cradat/index.htm>.

⁶⁶ A saber, Benín, Burkina – Faso, Burundi, Camerún, la República Centroafricana, Costa de Marfil, Yibuti, Congo, la República Democrática del Congo, Gabón, Guinea, Mali, Mauritania, Níger, Ruanda, Senegal, Chad y Togo.

⁶⁷ <http://riift.itcilo.org/>.

España, Portugal, Rumania, o Polonia son parte de la misma⁶⁸). Creada en 2002 con el apoyo del Centro internacional de formación de la OIT de Turín, intenta mejorar la educación de los funcionarios implicados en el área laboral, y en particular de los inspectores y establecer parámetros comunes de la formación en el ámbito internacional.

Desde una perspectiva más amplia la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT)⁶⁹ (establecida en 1972 con miras a brindar apoyo profesional a las organizaciones de inspección de trabajo en todo el mundo), incluye entre sus metas brindar un foro internacional para el intercambio de experiencias y opiniones sobre la inspección de trabajo incluyendo de forma general temas relativos a la estructura de recursos de formación (tal y como se refleja en el punto 6 de su plan de acción 2009-2011).

7. El papel de la OIT

Consciente de los problemas derivados de la falta de medios de formación en la mayor parte de sus Estados miembros, la OIT ha emprendido toda una serie de acciones, y elaborado diferentes útiles y herramientas para generar capacidad institucional en las inspecciones de trabajo y propiciar la eficacia y la eficiencia que demandan los Convenios fundamentales en esta materia.

El desarrollo de los recursos humanos no es un tema nuevo en la OIT y son muchos los países (algunas menciones se han reflejado en el texto) en los que la OIT es el principal proveedor de formación, de formadores, a través de los programas de cooperación y de asistencia en la mejora de los recursos humanos. A título de ejemplo, en África francófona, el CRADAT, centro de formación de la OIT, (ver infra) es considerado por algunos países (Costa de Marfil, Gabón, Malí, Senegal,⁷⁰) el proveedor regular normal de formación complementaria de inspectores.

En África y en los Países árabes, como se mencionó, existen tres centros de formación de funcionarios de ministerios de trabajo y de inspecciones de carácter regional que realizan actividades de formación e información como asociados de la Oficina internacional del trabajo. Sus actividades son reconocidas como fundamentales en este ámbito.

Si bien la inspección del trabajo ha estado en el corazón de la OIT desde su creación en el Tratado de Versalles, consciente de la importancia de garantizar la gobernanza a través de una mejor política de cumplimiento, y en reconocimiento de su compromiso para lograr los objetivos de trabajo decente, la Oficina internacional del Trabajo estableció el Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) en abril de 2009, para ayudar a los mandantes, especialmente, los ministerios de trabajo y los sistemas de administración/inspección del trabajo, a desempeñar un cometido esencial en el mejoramiento de las condiciones del trabajo y el cumplimiento de la legislación laboral, la prevención y la solución de conflictos laborales, y el fomento del tripartismo, así como

⁶⁸ Los cinco miembros fundadores son el Instituto Nacional de Trabajo, Empleo y Formación profesional (INTEFP), Marcy l'Etoile (Francia), el Instituto Nacional del Trabajo y la Protección Social (INTPS), Rabat (Marruecos), el Centro de Formación de Inspectores de Trabajo (OSPIP), Wroclaw (Polonia), el Instituto de desarrollo e inspección de condiciones de Trabajo (IDICT), Lisboa (Portugal) y el Centro internacional de Formación de la OIT de Turín (Italia).

⁶⁹ http://www.iali-aiit.org/iali/html_es/iali_directions.html.

⁷⁰ Ver Auvergnon, Laviolet, Oumarou. Op cit. Pág 63.

para facilitar las transiciones del mercado de trabajo y el diseño de sistemas de formación profesional.

La labor de la OIT en el ámbito de la administración e inspección del trabajo viene respaldada por actividades de cooperación técnica que tienden a desarrollar la capacidad de los sistemas de administración/inspección del trabajo.

Para promover la coherencia de la formación en administración e inspección del trabajo basada en normas de la OIT, LAB/ADMIN, en colaboración con el Centro Internacional de Formación de Turín, ha preparado un módulo integral de formación destinada a los inspectores del trabajo⁷¹. Este programa curricular cubre un amplio abanico de temas relacionados con la Inspección del Trabajo, desde sus principios, políticas y estrategias hasta herramientas prácticas y métodos de visita, con el fin de dotar a los servicios de Inspección con un amplio material de formación básica que servirá de herramienta y referencia para desarrollar su propio currículum de formación, adaptado a los contextos, estrategias, prioridades y necesidades específicos del país.⁷²

Este material de formación se ha traducido en varios idiomas (más de diez, contando los oficiales de la OIT) y en ciertos casos se ha adaptado al contexto jurídico y a las características del mercado de trabajo de los diferentes países. Estos módulos se han puesto a prueba en países donde LAB/ADMIN lleva a cabo proyectos de cooperación técnica y, en muchos casos, forman parte ya de los programas nacionales de formación para administradores e inspectores del trabajo. En total se estima que desde enero 2010 hasta julio 2011 se habían formado más de 1500 inspectores en mayor parte a través de procesos de formación de formadores.

Además la OIT realiza otras actividades para mejorar la capacidad institucional y trabaja directamente con las inspecciones en los temas de su interés, preparando herramientas y materiales diversos en conjunto con los países, lo que hace de su actividad una verdadera formación en el trabajo.

8. Algunas conclusiones generales

La importancia de los procesos de selección y contratación, y de una adecuada competencia y calificación profesional para poder ejercer las funciones de inspector es un requisito básico, que resulta no sólo del mandato de las normas de la OIT, sino de la necesidad del interés general en garantizar un correcto cumplimiento de la ley.

De las páginas anteriores se desprende el interés general por mejorar los procesos y las competencias, pero también las dificultades para generar un sistema transparente, eficaz y que garantice la excelencia necesaria para el ejercicio de la función. Como se ha venido señalando la necesidad de combinar competencias sociales y humanas con un alto nivel de

⁷¹ Ver módulo = con explicación y estructura en http://www.ilo.org/labadmin/what/inst/lang--es/docName--WCMS_141453/index.htm

⁷² El currículum se concibió para una formación de formadores de dos semanas de duración, para permitirles elaborar su propio currículum, adaptar el material, integrarlo con temas nacionales específicos, etc. Sin embargo, la estructura de los módulos es muy flexible, y éstos se pueden emplear en la secuencia presentada en el paquete de formación, para un taller de dos semanas o bien en un taller más breve (3-5 días), reduciendo el número de actividades. También se puede ampliar a más semanas, añadiendo más estudios de casos prácticos, actividades y presentaciones más detalladas.

conocimiento técnico especializado, plantea no poca dificultades y demanda una definición de las necesidades y un proceso detallado que no existe en la mayor parte de los países.

Si bien la mayor parte de los países han optado por dotar de estabilidad a los inspectores y aplicarles reglas administrativas y funcionariales en cuanto a los que corresponde a sus condiciones de contrato y carrera, lo cierto es que los procesos de selección no son siempre rigurosos, ni en muchos casos transparentes para garantizar la mayor objetividad.

La formación inicial y continua es un problema adicional, ya que en general no existen verdaderos programas de formación adaptados a las necesidades generales e individuales, y la idea de realizar evaluaciones formativas para elaborar estrategias de formación queda reducida a muy pocos países, incluso en el seno de las inspecciones más desarrolladas.

En general, la formación no se imparte por organismo o personal cualificado, no responde a un programa estructurado, y no cuenta con recursos presupuestarios que permitan su desarrollo. Solo en un país se ha detectado la existencia de un experto en formación en la inspección nacional para que pueda desarrollar y monitorear los cursos que orienten la carrera profesional.

Dada la renovada importancia de la inspección del trabajo, los temas de selección y formación de los inspectores vuelven a ser del máximo interés de las autoridades centrales nacionales, habiéndose generado en los últimos años una tendencia a crear escuelas de inspección nacionales que garanticen la calidad de la formación y su estructuración

Es fundamental crear un enfoque sistémico a la formación con un estudio detallado de las necesidades, que permita elaborar los útiles necesarios y que defina los recursos básicos para ponerlo en práctica. Así mismo, desarrollar plataformas de conocimiento sobre los temas laborales de interés común e integrar procesos de difusión destinados a la mayor parte de la población es fundamental para general información.

En resumen, la selección adecuada y la formación bien enfocada de los inspectores, es un punto de partida básico para garantizar la efectividad y la eficacia de su acción. Es indispensable trabajar en la coherencia de un sistema adecuado de profesionalización. Si la correcta formación de los recursos humanos es esencial en cualquier proceso de desarrollo productivo, en el ámbito público requiere una atención especial ya que el funcionario presta un servicio público, realiza una actividad orientada al cliente, al usuario.

Además si bien hoy en día la formación, la experiencia, los conocimientos o las habilidades profesionales son factores necesarios para ser seleccionados, las inspecciones necesitan por su función actitudes, valores, rasgos de personalidad y motivaciones especiales que deben garantizarse de modo permanente.

En conclusión es imposible pensar en una inspección eficiente sin garantizar procesos de selección y formación eficaces, y adecuados. Esto se reconoció ya en 1948 al gestar el primer convenio internacional sobre inspección de trabajo y que sigue siendo un requisito básico.

A. Elementos básicos para realizar un sistema de evaluación de la formación

La necesidad de contar con inspecciones profesionalizadas pasa en primer lugar por el diseño de estrategias de recursos humanos adecuadas, que respondan a maximizar los fondos y recursos disponibles de un lado, y que permitan también garantizar el servicio público que la inspección debe prestar.

En primer lugar, el fortalecimiento de la capacidad institucional debe ser funcional para el modelo de inspección del trabajo escogido, su estrategia y sus principales funciones. Se deben definir claramente la visión y la misión del sistema de inspección del trabajo, con el fin de determinar cuál será la política de recursos humanos a aplicar. Además, la formación debe adaptarse al recurso humano existente y maximizar el potencial, adecuando la formación al individuo y al grupo.

El perfil del inspector en cada país, marca la pauta de la formación requerida. Las inspecciones más especializadas o técnicas focalizan la formación inicial en las competencias sociales y personales y en la parte “jurídica o sancionatoria”, tratándose de temas estrictamente legales que no se contemplan en las carreras técnicas. La formación continua en estas inspecciones está mucho más enfocada a la puesta al día y desarrollo de la capacidad específica (ingeniería, psicología, medicina, etc.). En las inspecciones generalistas, el hecho de gozar de competencias amplias hace más complicado establecer un programa de formación, aunque, en general, la meta debe ser similar ya que se trata de garantizar el ejercicio de la función formando al inspector en los aspectos en los que es más débil por perfil profesional. La estrategia puede basarse en dar formaciones generales o en especializar ya que no todos, deben saber de todo, todo dependerá de las funciones y de los perfiles existentes.

La formación debe atender a estas necesidades particulares, de modo que los inspectores bien formados, estén aptos para identificar las cuestiones problemáticas y realizar evaluaciones preliminares, ofrecer asesoramiento y tomar decisiones sobre los siguientes pasos que se deben dar. Si no tienen capacidad de solucionar los problemas debido a la falta de experiencia profesional, podrán solicitar la ayuda de especialistas para poder tomar decisiones sostenibles basadas en un asesoramiento acertado.

El papel de la autoridad central

En este contexto, la autoridad central de la inspección debe estar convencida de que la formación es imprescindible para la eficiencia y la eficacia. La dirección de la inspección del trabajo tiene la responsabilidad general de la formulación de políticas, la inspección del trabajo y la formación, mientras que la dirección de las inspecciones regionales y locales es responsable, entre otras tareas, de evaluar el desempeño, las calificaciones y las necesidades de formación de sus inspectores. La dirección de recursos humanos es responsable de la formación y debe recopilar y evaluar toda la información necesaria sobre las calificaciones y la formación, elaborar la política de formación, llevar a cabo el análisis general de las necesidades y los planes de formación, organizar los medios adecuados para

⁷³ La presente nota se basa en el módulo 13 del material de formación elaborado por Turín OT para la formación de inspectores de trabajo, relativo a la gestión de recursos humanos y en determinadas experiencias prácticas desarrolladas por la OIT en particular en India (Delhi, 9-10 de marzo del 2010).

impartir formación y los respectivos planes de estudios, asignar recursos y evaluar la eficiencia y eficacia de todas estas actividades.

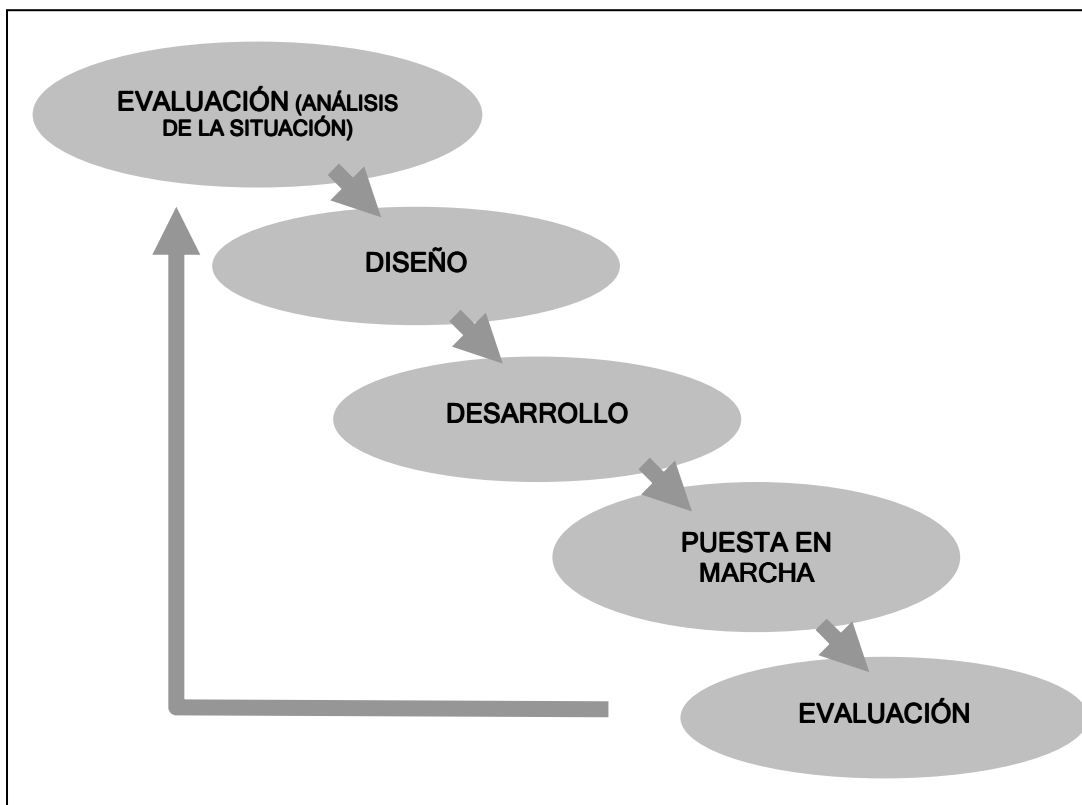
Además de organizar seminarios y cursos, el departamento de formación de la inspección o del área del Ministerio a cargo de la formación en general, tiene la responsabilidad de analizar las necesidades formativas, mantener actualizado el plan de estudios y evaluar con regularidad todos los pasos del proceso de formación. El departamento de recursos humanos o de formación debe proporcionar a la autoridad central, toda la información y datos necesarios a fin de tomar decisiones apropiadas para el desarrollo futuro de la inspección del trabajo como organización. Para lograr este objetivo, es necesario definir, como parte de la política de formación, el aporte mínimo de los diversos componentes del sistema y proporcionar continuamente los recursos apropiados de tiempo de trabajo, mano de obra y presupuestos.

Los programas de formación de inspectores deberán reflejar los cambios en la legislación, las nuevas tendencias de la tecnología y otros avances incluso en las llamadas *soft skills* y en informática.

En este contexto, puede ser conveniente establecer un consejo o comité (o utilizar las estructuras nacionales, sectoriales o regionales existente en materia de inspección) que supervise las necesidades de formación en la inspección. La colaboración con los actores sociales es necesaria en todos los niveles de la actividad de la inspección, y sería oportuno que participen también en este consejo de formación, permitiéndoles tomar parte en la formulación de las políticas y programas, lo que en última instancia beneficiaría a todos los actores sociales a nivel de la empresa. También se debe animar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a participar activamente en las actividades de formación de inspectores, demostrando así el compromiso de todos los actores sociales con el logro del trabajo decente en la práctica.

Adopción del enfoque de sistemas

El fortalecimiento de la capacidad institucional requiere un enfoque de sistemas, que debe articularse en diversos pasos y componentes: la definición clara de los fines y programas en materia de aplicación de la ley, la visión y la misión de la inspección del trabajo; la definición de los distintos perfiles necesarios para que el sistema sea eficiente y plenamente operativo; el rango de competencias (básicas y específicas) requeridas para cada perfil; la política de fortalecimiento de la capacidad que se ha de adoptar; el plan de desarrollo de capacidades. Muchos de los países industrializados han estructurado sistemas para la capacitación de los inspectores de trabajo, basándose en el esquema siguiente:



En el diseño de un moderno sistema de inspección de trabajo, deben identificarse los aspectos organizativos, así como los vacíos y las necesidades del conjunto. El análisis será realizado a diferentes niveles; macro (el sistema completo), meso (las diferentes unidades y órganos, etc.) e individual (el perfil de los diferentes trabajos). El ámbito de la capacitación debe ser un elemento clave de esta estrategia, con el propósito de ajustar a las personas a los deberes requeridos.

Este análisis de necesidades es crucial por muchas razones: (a) provee una perspectiva sistémica para los tomadores de decisión; (b) brinda elementos para la toma de decisiones, con el propósito de adoptar la solución correcta para un problema determinado; (c) permite las soluciones interdisciplinarias a problemas complejos; (d) identifica y minimiza los vacíos entre las competencias existentes y las deseadas (conocimiento, habilidades y actitudes); (e) identifica y equipara las necesidades individuales con las necesidades organizacionales y es escalable para cualquier tamaño de proyecto, marco de tiempo o presupuesto.

Antes de empezar el proceso de diseño de un sistema, es necesario considerar claramente las limitaciones (en cuanto a recursos financieros, materiales y humanos). Estas deben incluir los recursos financieros disponibles, las instalaciones, la experiencia profesional interna, la red externa de expertos disponible, el tiempo, la posibilidad de aprovechar el apoyo de la cooperación internacional, etc. La formación puede consumir mucho tiempo y ser costosa, pero debe verse como una inversión sólida para el futuro a la que hay dedicar tiempo y recursos adecuados. Los beneficios de esta inversión contribuirán directamente al éxito de la organización en su conjunto.

Antes de poner en marcha políticas y programas sobre fortalecimiento de la capacidad, se deberá evaluar y formalizar el apoyo institucional. Una estrategia de formación no es una iniciativa *ad hoc* de corto plazo; necesita una perspectiva de largo plazo, y debe ser institucionalizada a fin de evitar que los cambios políticos influyan demasiado en ella, alterando los principios y la secuencia institucional.

Destinatarios finales

Es necesario definir claramente quiénes serán los destinatarios finales de los programas de formación, tomando en consideración que cada grupo necesitará un plan curricular específico basado en sus necesidades específicas. Los siguientes grupos podrían ser seleccionados para las actividades de formación:

- Inspectores generales: este grupo se podría subdividir en inspectores en funciones e inspectores recién contratados.
- Instructores y tutores.
- Directores.

También se podría considerar a los encargados de la formulación de políticas para actividades educativas breves de alto nivel, basadas en las tendencias recientes y en el intercambio de experiencias y de buenas prácticas.

Para cada uno de los grupos de destinatarios identificados, el primer paso consiste en definir su perfil ideal, es decir, las competencias necesarias para llevar a cabo sus tareas y obligaciones eficazmente en el marco de una política de inspección y vigilancia Clara, Completa, Considerada, Coherente y Consecuente, cuyo núcleo sea el control del cumplimiento de la ley (las cinco “C” de la acción de inspección del trabajo).

En general deberán definirse las competencias generales necesarias, las necesidades de gestión, y las necesidades técnicas, todas ellas definidas por sectores y con especificidad. Luego se deberá comparar estos perfiles con las competencias disponibles en la inspección (a nivel individual y grupal). En todas estas áreas, un/a inspector/a del trabajo para ser eficaz debe tener las competencias esenciales para aprovechar al máximo los poderes y facultades que él o ella necesitan.

Un sistema adecuado de formación en inspección del trabajo, debería contener al menos, la siguiente agrupación de calificaciones profesionales y personales básicas que debe tener el inspector del trabajo:

<i>CUALIDADES PERSONALES</i>	<i>CONOCIMIENTO PROFESIONAL</i>
<ul style="list-style-type: none">✓ <i>Capacidad de trabajar autónomamente y en equipo.</i>✓ <i>Capacidad de manejar y resolver conflictos en el lugar de trabajo.</i>✓ <i>Capacidad de comunicar (oral) y persuadir.</i>✓ <i>Capacidad de investigar y recopilar información.</i>✓ <i>Capacidad de informar por escrito y redactar textos.</i>✓ <i>Disposición para la formación.</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ <i>Educación superior idónea.</i>✓ <i>Amplia educación general.</i>✓ <i>Conocimiento específico adecuado al ámbito de la inspección.</i>✓ <i>Adquisición de conocimientos más detallados.</i>

Al considerar a los inspectores en general, se debe tener en cuenta a dos grupos distintos de destinatarios:

-
- Los inspectores recién contratados.
 - Los inspectores que están en funciones.

En ambos casos, se deberá realizar un análisis preciso de las necesidades de formación, a fin de llenar los vacíos en sus competencias. En el caso de los inspectores recién contratados, se deberá organizar la formación en el trabajo y el entrenamiento por inspectores de mayor rango, complementándolos con otras modalidades.

En el caso de los inspectores en funciones, se deberá considerar el enfoque de formación continua, que incluye la actualización permanente en cuestiones pertinentes y las oportunidades para la evaluación por los colegas y el intercambio de experiencias.

B. El seguimiento: las fases de desarrollo del sistema

La etapa de diseño del programa de formación debe ser seguida por la identificación precisa de las prioridades y de los materiales necesarios. En esta etapa contar con expertos en formación y recursos humanos dentro de la inspección es esencial. No obstante la falta generalizada de funcionarios en las inspecciones y los recursos limitados, dificultan este aspecto.

Dicha etapa requiere en paralelo determinar los proveedores de la formación, priorizando proveedores con experiencia y menos costo (administraciones públicas por ejemplo) y desarrollando para competencias específicas acuerdos con nuevos proveedores.

En esta etapa considerar la formación de formadores es esencial, así como establecer selecciones de individuos que puedan responder a las necesidades pedagógicas, bien como formadores o bien como mentores o tutores en el trabajo.

En todo caso los proveedores deben tener un currículo diseñado y si es posible contar con útiles de formación precisos que deberán adaptar a las necesidades pedagógicas. En esta etapa la interacción con la inspección y los departamentos de recursos humanos son esenciales, no sólo para priorizar áreas y afinar competencias y necesidades específicas, sino también para generar sinergias y plataformas de conocimiento.

Determinado el plan y los proveedores, deberá desarrollarse un proceso de evaluación y adaptación del sistema con revisiones periódicas que deberá acoplarse a los ciclos y sistema de evaluación de los rendimientos individuales. En este proceso la utilización de nuevas tecnologías resulta determinante, en particular para garantizar que la formación pueda estar descentralizada sobre todo en relación a la formación continua.

