

Documento de trabajo núm. 1

**Programa sobre Administración e
Inspección del Trabajo**

**Administración del trabajo:
Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de
la ley en América Latina**

El papel central de la inspección del trabajo

Maria Luz Vega Ruiz

Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra

Abril 2009

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2009
Primera edición 2009

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.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ILO Cataloguing in Publication Data

Vega, Maria Luz

Administración del trabajo : asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina : el papel central de la inspección del trabajo / Maria Luz Vega ; Organización Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2009
55 p. (Working paper ; no.1)

ISBN: 9789223222611;9789223222604 (web pdf)

International Labour Office

inspección del trabajo / administración del trabajo / legislación del trabajo / aplicación / América Latina

04.03.5

Datos de catalogación de la OIT

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

Indice

Prólogo	vii
Introducción	1
1. La inspección de trabajo como garante del mundo laboral: Funciones tutelares en el ámbito administrativo.....	3
A. Las razones peculiares de la existencia de la inspección de trabajo	3
B. La OIT y la inspección de trabajo.....	4
C. El papel actual de la inspección	7
D. Génesis de la inspección de trabajo	12
2. El sistema de inspección de trabajo como órgano fundamental del control de la legislación laboral en América Latina.....	15
A. Las experiencias nacionales.....	18
Tipo de inspección	18
Campo de aplicación: competencias, actuación.....	20
Administración del trabajo: la inspección como elemento central en la aplicación y el control legal	23
La información y la difusión.....	29
Recursos humanos	30
Facultades y poderes.....	33
Procedimientos sancionadores	35
B. La evolución y los retos de la inspección en América Latina según la Comisión de Expertos	39
C. Nuevos conceptos y nuevos enfoques: el papel de la inspección	41
Conclusiones	42
Annex I.....	44
Bibliografía.....	45

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Prólogo

Hace ya tiempo aludía la importancia de una verdadera cultura de cumplimiento de los derechos laborales y el papel importante que debe asumir la inspección del trabajo para alcanzar ese objetivo. Como veremos, el respeto efectivo y eficaz de las normas laborales sigue siendo hoy día, como lo fue en los orígenes del derecho del trabajo, una reforma y reorganización de los servicios de la inspección laboral.

La existencia de un sistema de administración del trabajo es un elemento clave para una reorganización de los servicios del Ministerio de Trabajo, incluyendo los servicios de una inspección de trabajo autónoma y especializada, encargada de la vigilancia y el respeto de la legislación laboral. La inspección de trabajo es, por tanto, parte fundamental de una administración laboral con funciones de tutela y control y por tanto, es una actividad administrativa sometida a los principios y procedimientos propios del ordenamiento administrativo, al menos en lo relativo a la potestad sancionadora.

El presente documento de trabajo es el resultado del trabajo del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) en las Américas en tanto que programa encargado de desarrollar y coordinar las actividades de inspección y administración del trabajo. Diagnósticos, documentos de trabajo, proyectos son algunos de los materiales que junto con los escasos estudios existentes sobre el tema ha utilizado la autora para desarrollar en algunas páginas un esbozo de la situación actual de un órgano administrativo tradicional y que cobra hoy renovada importancia en una región esencialmente preocupada por la necesidad de conseguir la aplicación efectiva del derecho laboral.

Las ratificaciones de los Convenios 81, 129 y 150 respectivamente sobre inspección y administración del trabajo es mayoritaria, pero sin embargo pocos de los estados cuentan con una inspección moderna y por ello, en los últimos años han aumentado exponencialmente los pedidos de los Ministerios para conseguir una administración bien organizada y una inspección del trabajo moderna y efectiva. En este empeño, la Oficina Internacional del Trabajo ha diseñado un útil simplificado: el diagnóstico, que sobre bases de un examen realizado por expertos de la OIT, plantea conclusiones y sugiere recomendaciones en los casos que los estados miembros lo soliciten para conseguir una inspección efectiva.

Sin duda alguna, este escrito representa una oportunidad de información en sí misma tanto para los interlocutores sociales y expertos en la administración del trabajo y relaciones industriales, como para los estudiosos en general.

Para terminar, quiero agradecer a la autora mi colega María Luz Vega Ruiz, especialista principal en administración e inspección del trabajo, que desde su visión en el seno de la Oficina, ha desarrollado el presente estudio comparado.

Giuseppe Casale
Director
Programa sobre Administración
e Inspección del Trabajo

Introducción

El derecho del trabajo es una rama *sui generis* del ordenamiento jurídico que aporta elementos innovadores respecto al derecho común, ya que cuenta con instituciones específicas y fuentes normativas propias (el convenio colectivo y el uso profesional, por ejemplo), y que además combina elementos de derecho público y privado. Esta peculiaridad da lugar a una doctrina y a una jurisprudencia muy diferenciadas del resto del sistema normativo.

Fruto de estas características, los mecanismos de aplicación del derecho del trabajo son también singulares, pues no dependen únicamente de la existencia de una jurisdicción (general o especializada), sino que son objeto de una actuación especial de ciertos órganos administrativos, que ejercen labores de tutela y control paralelas.

En efecto, la actuación de la administración en el control y en la vigilancia de la aplicación del derecho del trabajo genera una doctrina administrativa peculiar que puede llegar incluso a ser opuesta a la judicial. No obstante esta eventual contraposición (que no es muy frecuente), la influencia entre ambas actuaciones es tan obvia, que muchas circulares internas de los ministerios o algunos de sus reglamentos administrativos han estado en el origen de una modificación de la legislación, o de un cambio en la jurisprudencia social.

En el contexto de los ordenamientos regidos por la tradición civilista (derivada del Código Napoleón), el relevante papel de los órganos administrativos en lo laboral resulta, desde su origen, evidente, recogiendo ya las primeras legislaciones de trabajo normas de naturaleza administrativa que se imponían al empresario. En efecto, este era el caso de las normas de policía del trabajo para la protección de mujeres y menores, que por su carácter administrativo, no generaban derechos de acción del trabajador y sólo obligaban al empleador (aunque su tratamiento era responsabilidad, en general, de la jurisdicción ordinaria).

Posteriormente, la insuficiencia de la acción del control judicial en lo laboral¹, “extendió” la presencia de esta tutela administrativa, incluso cuando los trabajadores adquirieron el derecho de reclamación y queja por motivos relacionados con las condiciones de trabajo. La generalización de esta realidad era tan notoria que la Constitución de la OIT en 1919, estableció que cada Estado miembro “deberá organizar un servicio de inspección de trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores”.

La administración del trabajo nace, así, intrínsecamente ligada al ordenamiento jurídico laboral y es la inspección de trabajo la que de forma genuina, como parte esencial de esa administración, ejerce la función fundamental de aplicación de la ley y de tutela. La inspección es la médula de la efectividad de las normas laborales existentes.

La Administración del trabajo es, por tanto, simultánea en su creación al establecimiento de una inspección autónoma y especializada a cargo de la vigilancia y el respeto de la legislación laboral, y que basa su actuación en el

¹ Consecuencia de un número elevado de casos, fruto de la complejidad del mundo del trabajo y de las relaciones individuales y colectivas que en él subyacen.

principio de que las disposiciones laborales han de ser cumplidas *prima facie* por las partes ligadas por el contrato de trabajo.

Por su importancia tutelar, la acción inspectora trasciende el interés privado de las partes y la necesidad de recurrir al proceso judicial (por más rápido y expedito que sea en el ámbito laboral)². Por ello es calificada, como acción de interés general, ya que el derecho del trabajo es una disciplina que ha establecido límites a la autonomía contractual del derecho civil, justamente por razones de interés común de todos los ciudadanos.

Es el interés general, el que determina que muchas de las normas laborales (horarios, salarios mínimos, discriminación, etc.) sean calificadas como *ius cogens* (derecho imperativo) y operen como límite a la autonomía contractual (horas de trabajo, seguridad y salud, menores, salarios mínimos, etc.) y al poder de dirección y de gestión del empleador. Es también el interés general el que justifica esta “ingerencia administrativa” en una relación en principio de naturaleza privada (y que genera deberes del que emplea, frente a la Administración), y el que determina que existan normas de policía laboral que crean deberes jurídico-públicos al empleador que se ve así, en caso de incumplimiento de la regla, sancionado (administrativamente). Es por tanto la existencia de un derecho sancionador administrativo la que abre la puerta a los mecanismos de control e inspección.

El presente documento parte de la idea de que la inspección de trabajo es parte fundamental de una administración laboral con funciones de tutela y control y que, por tanto, es una actividad administrativa sometida a los principios y procedimientos propios del ordenamiento administrativo, al menos en lo relativo a la potestad sancionadora. La perspectiva de la OIT (básicamente los Convenios 81 y 129) nos conduce más tarde a analizar los diferentes aspectos de la función característica de la inspección según los preceptos internacionales: controlar la aplicación de la legislación, aunque sin obviar la función de informar y por tanto prevenir. Todo ello otorga a la inspección la característica de órgano de control de la legalidad, convirtiéndolo en observatorio de la propia Administración y, en algún caso, de los propios tribunales.

El estudio continúa revisando el papel de la inspección de trabajo, tal que expresado anteriormente, en una región concreta, América Latina, que presenta un origen y una lengua común, un desarrollo similar y una concepción administrativa y laboral homogénea, y por tanto susceptible de comparación. En este contexto regional se hará un repaso de las diferentes características y rasgos de las inspecciones a escala nacional y de los elementos propios de los sistemas latinos.

El futuro, las perspectivas y los retos de la región en el contexto de la administración del trabajo serán las últimas reflexiones de un estudio que, por lo demás, sólo intenta recapitular las características de un sistema de inspección de carácter generalista y con vocación administrativa.

² No es el único caso pues la protección del derecho de los consumidores, por ejemplo, responde a los mismos principios básicos, aunque se trata en general de derechos difusos muy diferentes a los concretos de los trabajadores.

1. La inspección de trabajo como garante del mundo laboral: Funciones tutelares en el ámbito administrativo

A. Las razones peculiares de la existencia de la inspección de trabajo

Desde las primeras manifestaciones de un *Derecho obrero o social*, la idea de un control independiente de la legislación nacional de trabajo aparece como prioridad³. Aún más, el primer Congreso en Berna de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (1905) concluyó la necesidad de adoptar un convenio internacional sobre inspección de trabajo. De alguna forma en estos “movimientos” se percibía que el nuevo orden laboral necesitaba una intervención específica, más allá de la judicial.

Son numerosas las razones que hacen llegar a la conclusión de que era necesaria una acción administrativa en el ámbito laboral en los diferentes países europeos y que de alguna forma coinciden con el propio nacimiento del derecho del trabajo⁴:

- o La vinculación del derecho laboral con el interés público e incluso con el orden público. En efecto, el derecho del trabajo surge para solventar los conflictos que derivan de las tensiones y los conflictos sociales, con el fin de frenar tensiones, mejorar la gobernabilidad social y resolver la llamada cuestión social. La normativa laboral trasciende a la empresa o a la industria y es del interés central de toda la sociedad.
- o El interés de la Administración en el seguimiento directo de los temas laborales, lo que es patente en temas como el cobro efectivo de las cotizaciones de seguridad social, en la necesidad de controlarlo para evitar el fraude en la recaudación y la conservación de fondos.
- o Más reciente, pero no por ello menos evidente, es la importancia de evitar competencias desleales entre empresarios y dumping social, para lo cual el cumplimiento de la ley es fundamental. De hecho numerosas directivas comunitarias, y en especial las que se refieren a seguridad y salud en el trabajo, destacan la posibilidad de crear un marco común a escala europea en materia de gasto social para garantizar un correcto funcionamiento del mercado interior.
- o La rapidez y el menor costo total del proceso administrativo con relación al judicial, e incluso la vinculación más inmediata en la denuncia por parte de los representantes sindicales. Por otro lado, siempre ha habido una tendencia a evitar una excesiva judicialización del derecho del trabajo, que es más

³ La Conferencia de Berlín de 1890 contemplaba ya en su Protocolo que «la ejecución de las medidas adoptadas en cada estado sea vigilada por un número suficiente de funcionarios, especialmente designados por el gobierno del país, e independientes de los empresarios y los trabajadores». En 1900 se crea en París, la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, donde la inspección es reconocida como necesaria para cumplir los fines legales de protección.

⁴ Para mayor información ver: González Biedma. E. *La inspección de trabajo y el control de la Aplicación de la Norma laboral*. 1999. Editorial Aranzadi. Pamplona, España, Págs. 61-65.

práctico y vivo que otras disciplinas jurídicas, y que busca una dinámica diferente en la resolución del problema.

- o Por último, y basado en lo anterior, la inspección previene, informa y actúa sin usar siempre la represión o la sanción, evitando conflictos en su origen y solucionando problemas laborales de facto, sin esperar la existencia de una sentencia judicial. Además como cuenta con la posibilidad de emprender un proceso sancionador en función de su apreciación (el famoso *stick and carrot*, o *cumple para evitar la sanción*), su acción resulta doblemente efectiva.

Es cierto que el ordenamiento laboral cuenta con una medida adicional de respuesta ante el incumplimiento aparte de la vía judicial: la acción colectiva, pero ni siquiera ésta puede fungir el papel de la inspección en cuanto que las medidas de conflicto, si bien efectivas, tienen enormes limitaciones para reclamar casos de incumplimiento concreto, y su uso excesivo supondría un costo y un desgaste enorme para las organizaciones de trabajadores.

De lo anterior se desprende que la inspección de trabajo es realmente una institución de naturaleza mixta, por cuanto por un lado desarrolla una actividad de control de la aplicación de la ley (incluso previa⁵, en particular en materia de seguridad y salud), mientras que por otro es una rama administrativa que presta servicios relacionados con la información, la formación y de consulta. La inspección es un órgano público calificado, que une la realidad laboral con la administración de trabajo, llegando en algunos países a convertirse en órgano de consulta institucionalizada para planificar la política social y la legislación.

Pasemos revista a su origen y evolución, características internacionales y sus rasgos esenciales para centrarnos más tarde en la región que es el objeto de nuestro estudio.

B. La OIT y la inspección de trabajo

Los esfuerzos internacionales para dar fuerza a las leyes sociales se concretan por primera vez en 1890 en Berlín donde se reunieron 15 países europeos para redactar normas sobre leyes laborales⁶, concluyendo la necesidad de contar a nivel nacional con una supervisión inspectora de carácter independiente.

La OIT, por su parte, en su vocación de institución eminente laboral por sus objetivos y composición sitúa, desde sus orígenes, en lugar preeminente a la inspección de trabajo indicando su carácter central como mecanismo de fortalecimiento y aplicación de la legislación.

En efecto el Tratado de Versalles (parte XIII), fundamento de la OIT, establece claramente en uno de sus principios, como ya se mencionó, la obligación de los Estados miembros de organizar un servicio de inspección con el fin de asegurar la aplicación de la legislación social. Aún más, establece que el servicio comprenderá a mujeres (artículo 427.9°).

⁵ Ver la Recomendación 81 de la OIT sobre inspección de trabajo (industria y comercio) en su párrafo 2 que pide informes previos de apertura de los establecimientos o del uso de nuevos métodos de fabricación y el Convenio 129 de la OIT sobre inspección de trabajo en la agricultura que en su Artículo 17 que establece el control preventivo de nuevas instalaciones, sustancias y procedimientos.

⁶ Ver nota pie página, núm 3.

La importancia de la función inspectora en el ámbito de la OIT se constata desde 1919 cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación (núm. 5) sobre inspección de trabajo (servicios de higiene)⁷, que fue reforzada en 1923 con la adopción de la Recomendación (núm. 20) sobre la inspección de trabajo, y cuyos principios serían la base del Convenio sobre inspección del trabajo en la industria y el comercio, 1947 (núm. 81), y más tarde fundamento del relativo a la inspección del trabajo en la agricultura (núm. 129)⁸.

Ambos instrumentos internacionales establecen muy claramente las funciones fundamentales de esta institución⁹, centrando el desarrollo de su actuación en torno a la vigilancia de las "disposiciones legales"¹⁰ (Artículo 3 del Convenio 81, y 2 del Convenio 129), en su sentido más amplio de control de legalidad, ya referido (prevención y control). La labor normativa internacional no se termina en el Convenio 129 ya que un Protocolo adoptado en 1995 extiende el Convenio 81 a los servicios no comerciales. En 1996 se adopta el Convenio sobre inspección de trabajo (gente de mar), (núm. 178). A ellos se suman las diferentes referencias a la inspección en distintos instrumentos de la Organización.

La efectiva aplicación de la norma, el asesoramiento a los actores sociales sobre la manera más eficaz para su cumplimiento, la labor de comunicación de las deficiencias en la puesta en práctica de las diferentes disposiciones sobre condiciones de empleo y salud de los trabajadores, así como las "proposiciones para mejorar la legislación"¹¹ son en definitiva, a juicio de la norma internacional, los pilares básicos de la acción del inspector. Por ello, los Convenios 81 y 129 incluyen reglas para que la inspección de trabajo se organice y funcione como sistema bajo la supervisión y control de una autoridad central, cooperando con otras instituciones públicas y privadas y con los trabajadores y empleadores y sus organizaciones, es decir, que integren todos los actores que intervienen en el ámbito laboral con el fin de poder ejercer una verdadera política de inspección.

Los convenios recogen igualmente la necesidad de que los inspectores sean personal profesional e independiente (funcionarios públicos), con estabilidad en su empleo a la que no afecten los eventuales cambios de gobierno. Además se indica que la contratación deberá realizarse en función de su comprobada aptitud. En la práctica, los/as inspectores/as en el ámbito nacional se seleccionan de formas muy diferentes, aunque normalmente sobre la base de una calificación universitaria (diplomado o licenciatura, aunque la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones – CEACR – únicamente establece la necesidad de enseñanza superior) y cierta experiencia práctica cuando sea posible, y con un

⁷ Hoy retirada.

⁸ Existen otra serie de instrumentos posteriores sobre el tema: Recomendación sobre la inspección de trabajo (gente del mar), Recomendación sobre la inspección de trabajo, núm. 54 (construcción), Recomendación sobre la inspección de trabajo, núm. 82 (minas y transporte, además de las recomendaciones 81 y 133 que completan los convenios 81 y 129.

⁹ Ver artículo 3 del Convenio sobre inspección del trabajo en la industria y el comercio, 1947 (núm. 81) y el artículo 6 del Convenio sobre inspección del trabajo en la agricultura, 1969 (núm. 129).

¹⁰ Disposiciones legales que de acuerdo al artículo 27 del Convenio 81 y al artículo 2 del Convenio 129 comprenden "la legislación, los laudos arbitrales, y los acuerdos colectivos".

¹¹ Cf. el artículo 6, párrafo 1 c) del Convenio núm. 129.

proceso de selección suficiente¹². Dada la complejidad de sus funciones, la formación inicial y continua resulta esencial según ambos Convenios.

El inspectores, con el objeto de realizar de forma efectiva su actuación, tiene facultades para ingresar libremente en los centros de trabajo y todo otro lugar que razonablemente se presuponga centro de realización de una actividad laboral, proceder a pruebas, exámenes e investigaciones que consideren pertinentes y, en especial, a interrogar sólo o ante testigos, sobre la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la presentación de libros y documentos de trabajo, a requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales y a tomar muestras de sustancias o materiales para su posterior análisis. En cuanto al ejercicio de estos poderes los instrumentos internacionales dejan al criterio de los fiscalizadores el advertir y dar consejos en lugar de establecer o recomendar procedimientos o directamente proceder a la sanción. De hecho, la mayoría de los sistemas hacen distinción entre medidas aplicables de forma inmediata y aquéllas que requieren ser notificadas al empresario. En el primer caso, el inspector puede dar información para incitar al cumplimiento y, si lo considera oportuno, sucesiva o consecutivamente incoar el proceso sancionador. En el segundo, el inspector utiliza sus facultades para atraer la atención del empleador sobre sus obligaciones obrando a modo de advertencia. En ambos casos la decisión del inspector es discrecional en función de su apreciación sobre las consecuencias de la acción y situación del empleador o la empresa.

La labor inspectora, conforme a los Convenios, deberá efectuarse con la frecuencia y esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales, aunque el grado de aplicación de este principio depende de los medios materiales y humanos con que cuente la inspección en cada país.

En general, los instrumentos de la OIT buscan garantizar una eficacia real y un cumplimiento efectivo de la ley, con el fin de alcanzar uno de los fines básicos de su Constitución: la protección de los trabajadores.

Por otro lado, el Convenio 150 sobre Administración de trabajo expresa claramente que una de las funciones esenciales de los sistemas de administración del trabajo es la aplicación de las normas laborales. La inspección es el órgano tradicional encargado de desarrollar las funciones en este sentido, lo que especifica la Recomendación 158 que completa el Convenio 150 en su párrafo 6, al señalar que un sistema de administración de trabajo debería comprender un sistema de inspección. Dos funciones de la inspección (así definidas en los Convenios 81 y 129) aparecen expresamente recogidas en el Convenio 150 como funciones propias, reforzando la intrínseca conexión de ambas instituciones. En efecto la administración de trabajo debe señalar deficiencias y abusos en las condiciones de trabajo, empleo y vida profesional y presentar propuestas para remediarlo (artículo 6, párrafo 2b), Convenio 150), así como brindar asesoramiento técnico a empleadores y trabajadores (párrafo 2d).

En la práctica lo esencial de la inspección es, en general, competencia del ministerio de trabajo y eso permite que en todo lo que tiene que ver con las

¹² La Comisión de Expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones señala que el mejor medio es la realización de entrevistas específicas, con profundidad y respetuosas de los principios de imparcialidad y objetividad con los candidatos. (Párrafo 183, Estudio general sobre los Convenios relativos a la inspección de trabajo. OIT, CIT, 95ª reunión, 2006).

disposiciones legales éste cuenta activamente con ella tanto para la revisión legislativa, como en el proceso de elaboración.

C. El papel actual de la inspección

El papel central del inspector hace que, además de su faceta de supervisión- tantas veces mencionada a lo largo de este artículo-, el inspector se convierta, en numerosas ocasiones, en soporte fundamental de la mayor parte de las instituciones sociales vigentes.

Aparte de sus funciones de control general sobre las disposiciones legales estrictamente relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, la inspección supervisa frecuentemente otras normas relativas a servicios sociales, empleo de mano de obra extranjera, formación profesional, seguridad social, etc.¹³

En numerosos países se confía también a los servicios de inspección competencias en el área de solución de conflictos, participación en la negociación de convenios colectivos a iniciativa de las partes, actividades de recopilación y valoración de datos socio-económicos, realización de memoranda e informes técnicos en las materias de su competencia para las autoridades laborales, y otras funciones de naturaleza puramente administrativa (casi, a veces, meramente registrales). El abanico de funciones atribuidas es muy variado y responde a culturas y tradiciones nacionales diferentes.

La extensión y multiplicidad de tareas asignadas a los inspectores nace de su concepción en tanto que expertos de las relaciones laborales con cualificados conocimientos técnicos y con una especial visión del marco general de la empresa, lo que les convierte en la institución ideal para asesorar, corregir y dirimir las dificultades del mundo profesional, es decir una función global. Además el hecho fundamental de su presencia directa en el centro de trabajo, les dota de una capacidad singular para atender las necesidades de la empresa de manera inmediata.

En efecto, la visita del centro de trabajo es un momento único del control de la norma laboral en sus diferentes aspectos y tiene una influencia directa en la mejora inmediata de las relaciones laborales. Por ejemplo en España¹⁴, una de cada 6 visitas de inspección detecta una posible irregularidad (sólo en la comunidad autónoma de Madrid en los primeros meses se llevaron acabo 25.243 inspecciones que implicaron 4.285 infracciones de diverso grado y 66 obras paralizadas, notándose además un descenso de la tasa de accidentes de trabajo).

Sin embargo este carácter amplio y multidisciplinario (especialmente propio de la inspección llamada generalista) puede, sin embargo, llevar en algunos casos a un problema fundamental: la dispersión de la actividad y la confusión de funciones. Como señala la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones¹⁵, cabe preguntarse si, obligados a asumir múltiples

¹³ Algunas de estas competencias se recogen en el párrafo 2 de la Recomendación núm. 133 sobre inspección de trabajo en la agricultura.

¹⁴ El País. Edición 10/09/2007.

¹⁵ OIT, CIT 2006, 95ª reunión Estudio general sobre inspección de trabajo. Párrafos 64 y ss. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/surveyq.htm>.

responsabilidades, los inspectores de trabajo no corren el riesgo de tener que privilegiar actividades de índole económica, administrativa o documental, en detrimento de las que deberían constituir la esencia de su misión (las condiciones de empleo y salud de los trabajadores).

La mayor polémica en torno a la determinación de las funciones típicas y prioritarias de la inspección surge al cuestionar la ya mencionada función conciliadora y cuáles son sus límites en el desarrollo de la labor diaria del inspector. Si bien es cierto que la tarea de vigilancia y supervisión es el qué hacer diario del inspector, no es menos cierto que el centro de trabajo es, así mismo, el núcleo del conflicto laboral, tanto en su forma individual como colectiva. La cuestión sobre la pertinencia de atribuir o restringir esta función al inspector se plantea al considerar que toda acción de control y de asesoramiento realizada por la inspección implica, en cierta medida, una acción "paliativa" del propio conflicto.

En efecto, muchas de las acciones y de las medidas que el inspector desarrolla o aplica a pedido de una de las partes (individual o colectiva si son planteadas, por ejemplo, por los representantes de personal) intentan evitar un conflicto mayor y mejorar el ambiente laboral. Se trata realmente de conciliaciones informales que pueden sin embargo tener importantes repercusiones y efectos. No obstante, si el inspector dedica el grueso de su actividad a realizar conciliación administrativa formal y reglada (diferente de esa composición de conflictos general que surge de su actividad de inspección), mediando y proponiendo soluciones a casos individuales prioritariamente, se produce en la práctica una transformación de su función, que al reducir sus competencias a prácticamente una sola tarea, impedirá indirectamente que se ejerza la función básica de controlar las condiciones y el medio ambiente de trabajo.

El inspector puede ejercer funciones amplias y acordes con las necesidades del mundo laboral, pero nunca llegar a un reduccionismo tal que pueda desvirtuar la naturaleza de su función, tal y como se tipifica en los Convenios internacionales, a riesgo de afectar el interés general (ver *supra*).

La función amplia de la inspección es obvia en algunos países, donde los inspectores combinan las visitas con una acción general en torno a campañas de prevención, y educación, sin olvidar su poder sancionador, es decir la aplicación directa y ampliada del famoso principio de "stick and carrot"(ver *supra*).

Este modelo general, que algunos autores califican de modelo latino (Piore y Schrank) "no sólo faculta a los inspectores a sopesar las ventajas e inconvenientes de la reglamentación en el nivel de las empresas, sino que, al mismo tiempo, les alienta a buscar modos de conciliar los objetivos supuestamente incompatibles de la eficiencia productiva y la protección de los trabajadores. Al propagar las mejores prácticas de unos empleadores productivos que cumplen con la ley a otros que lo son menos y no cumplen con ella, por ejemplo, el inspector puede convertir la observancia de la normativa en algo bueno para el negocio y, así, reducir al mínimo la resistencia a la ordenación"¹⁶.

Además la inspección tiene hoy a su cargo la tutela de nuevos sectores y de problemas muy específicos, con necesidades particulares en la actuación. Este es el caso del trabajo infantil, del forzoso o de las diversas formas de precariedad que

¹⁶ Cit. Piore and Schrank. *Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino*. OIT Revista internacional del Trabajo, Vol. 127 (2008), núm. 1, Pág. 2.

nacen del *outsourcing* en algunos sectores¹⁷. Junto a ello nuevos temas como el acoso sexual y laboral, la discriminación en sus diferentes formas y los problemas ligados a la inmigración y el trabajo ilegal son nuevos retos para los inspectores.

La concepción y la puesta en práctica de las políticas de empleo hoy, tienen que acercarse a la empresa, ya que reconversiones profesionales o reducciones de personal afectan las condiciones de trabajo. El inspector se convierte así también en instrumento de coordinación de la política de empleo con la política laboral y social y de desarrollo de recursos humanos¹⁸.

La articulación estrecha de todas las esferas que intervienen en el ámbito laboral, plantea a la inspección no sólo como un órgano vivo, sino como una institución central. Sólo los planteamientos de una inspección que contemple el mundo laboral en su conjunto podrán llegar a buen término y conseguir mejores condiciones de trabajo, un medio ambiente laboral seguro y como consecuencia unas relaciones profesionales saneadas. En todo caso y como señala Von Richtofen los inspectores deben actuar flexiblemente “abandonando cualquier enfoque rígido basado en la especialización técnica a favor de una visión más integrada, teniendo en cuenta los factores que influyen y contribuyen a la protección del trabajo”¹⁹.

1. La prevención

El mundo del trabajo ha evolucionado de forma radical en los últimos años: nuevas tecnologías, nueva cultura de la concertación versus el conflicto, nuevos roles para los actores sociales, etc. En este contexto, la cultura de la prevención es central y se considera condición *sine qua non* para cualquier país que quiera integrarse dignamente en el mundo del trabajo.

Prevención, desde esta perspectiva, es un concepto holístico que tiende a evitar cualquier tipo de riesgo laboral (médico, industrial, técnico, legal, etc.). En lo relativo a la inspección, la prevención debe reflejarse en todos los ámbitos que son de su competencia: relaciones laborales (con el fin de evitar un trato desigual), condiciones de trabajo (con el fin de evitar riesgos para la dignidad y equidad), seguridad y salud, accidentes de trabajo (con el fin de evitar riesgos para la salud y la vida)²⁰, e incluso empleo (para evitar el riesgo del desempleo e incluso la exclusión). Todo ello se encuadra en una nueva filosofía de la empresa que implica una cultura de prevención global y duradera.

Sin entrar a relatar las referencias a estos aspectos de la actuación inspectora presentes en las propias normas internacionales²¹, es evidente que si la labor

¹⁷ La ampliación de las actividades de la administración del trabajo para abarcar a personas que no se pueden considerar en situación de empleo es una cuestión que en determinados países ha adquirido, después de algunas decenas de años, una importancia cada vez mayor. Esta cuestión se ha convertido en una cuestión muy importante para numerosos países en desarrollo debido a la pobreza crónica de ciertas categorías de trabajadores, y también debido al subempleo y al desempleo. Una cierta cantidad de instrumentos internacionales adoptados en el seno de la OIT establecen las normas y los principios que les atañen. Por otra parte, el sector no estructurado ha crecido significativamente y afecta a una buena parte de los trabajadores abarcados por la ampliación. (Estudio General CEACR sobre administración del trabajo, núm. 150. Párrafo 130).

¹⁸ Rodríguez Piñero. M. *El nuevo papel de la inspección de trabajo* en Relaciones laborales, núm. 10, 2003. Pág. 12.

¹⁹ Citado en Rodríguez Piñero M. Op. Cit. Pág. 13.

²⁰ La prevención se asocia generalmente a este área, en particular en normas técnicas.

²¹ Por ejemplo, el Convenio 81, 129, 155 y 174 entre otros.

esencial de la inspección es hacer respetar el cumplimiento de las normas y el proporcionar asesoría técnica e información en tal sentido, el papel preventivo es esencial. De hecho, en la mayor parte de los países los inspectores articulan de *facto* los enfoques preventivo y represivo, ya que la actuación inspectora no tiende tanto a buscar la infracción para sancionarla, como a lograr el respeto y la aplicación de la norma de diferentes formas para conseguir la armonía en las relaciones laborales.

No cabe plantear la función de asesoramiento y prevención como algo marginal, identificando a la inspección como una actuación predominantemente sancionadora de comportamientos ilícitos. La Comisión de Expertos ha sido clara al respecto en varias ocasiones al señalar que la función de control y de asesoramiento e información son complementarias, en cuanto que ambas buscan la aplicación objetiva de las disposiciones legales. No obstante, esto no implica que la función de asesoramiento sustituya a la de control, a riesgo de perder toda la fuerza de convicción que tiene la labor inspectora. El equilibrio entre ambas funciones es necesario. De hecho las acciones de advertencia o de recomendación son fundamentales, y en muchos países se plasman como un estado intermedio entre el asesoramiento y la sanción, lo que las convierte en una pieza clave del proceso administrativo. El asesoramiento se combina con la invitación un tanto conminatoria al cumplimiento de la norma, ya que de lo contrario, la sanción pierde efectividad y realidad.

En general, la combinación adecuada de pedagogía, orientación y sanción procura un clima favorable en toda empresa para propiciar el cambio, lo que permite cumplir con los requisitos legales y favorecer un diálogo productivo entre las empresas y los inspectores, promoviendo un aprendizaje de ambas partes, que a su vez generan un mejor conocimiento por parte del inspector de la industria, de sus necesidades y de sus problemas concretos. Por último, pero no menos importante, esta combinación permite una reflexión pragmática tendente a que las empresas busquen soluciones técnicas que promuevan las condiciones e incentivos necesarios para permanecer en los márgenes de la ley²².

II. La evolución actual: la participación de los actores sociales

De una primera concepción de la relación inspector-administrador de carácter paternalista (similar a la relación benévola del médico con sus pacientes²³), se pasó muy tempranamente a una acción más participativa de los actores sociales donde el inspector se integraba en el marco empresarial, compartiendo su actividad con los propios interesados²⁴.

Junto a la consolidación de la figura del inspector estatal e independiente, el avance del movimiento sindical y de las organizaciones profesionales generó un interés mayor por parte de los propios trabajadores en una participación activa en las inspecciones. Tras varias tentativas de incorporarse a la actuación inspectora de forma directa (recuérdense los ensayos para establecer inspectores obreros), el

²² Pires, R. Compatibilizando Direitos Sociais com competitividade: Fiscais do trábalo e a implementação da legalção trabalhista no Brasil, estudio de campo (mimeo).

²³ Cf. BIT L'inspection du travail. Le développement et le régime actuel de l'organisation dans différents pays. Genève 1923. Pág. 12.

²⁴ De ahí el papel de conciliador en los conflictos colectivos atribuido desde el inicio en la mayor parte de las legislaciones.

estatus de independencia y objetividad del cuerpo de inspección resultó favorecido, transformándose de forma definitiva en un órgano del estado constituido por funcionarios. Sin embargo, la actitud participativa de los actores sociales no se perdió en sus contactos con la nueva institución: la inspección además de ser un ente independiente se convirtió también en un interlocutor privilegiado. De hecho la inspección de trabajo aparece en la actualidad como sustento de uno de los pilares del tripartismo: la administración del trabajo. En su doble faceta de representante del estado y de actor directo en las relaciones laborales se convierte en la institución más apropiada para apoyar el desarrollo, a pequeña y mediana escala, de las múltiples facetas del diálogo social y las relaciones laborales. La ya mencionada labor preventiva es, quizás, el aspecto más *sui generis* del tripartismo en la empresa, ya que la generación previa de un medio ambiente de trabajo salubre, seguro y concertacional es muestra inequívoca de unas relaciones laborales adecuadas (y nunca mejor dicho, sanas).

Como señala Erikson²⁵ el tripartismo en la inspección, no sólo crea un sentido de apropiación del proceso, sino que brinda a las partes la intervención directa en el mismo y la comprensión de las formas de trabajar para conseguir los fines. En general, las relaciones entre actores sociales e inspección son de cooperación, pero la confianza en el sistema varía, dependiendo de la consolidación e importancia real del sistema de inspección en el contexto de la administración de trabajo.

Como indican los Convenios 81 y 129, para que las intervenciones de los inspectores del trabajo sean eficaces, es esencial que los empleadores y trabajadores sean plenamente conscientes de sus derechos y obligaciones respectivos y que velen por su observancia. Además, las normas internacionales equiparan en importancia la función de control con la de información y asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores (ver *supra*) sobre la manera más eficaz de cumplir las disposiciones legales pertinentes, lo que indica que ambas funciones son indisociables y parte de la esencia de la labor inspectora.

La educación de los actores sociales, por todos los medios adecuados, sobre las disposiciones legales pertinentes y sobre la necesidad de aplicarlas estrictamente, así como la prevención de los riesgos para garantizar la salud o la vida de las personas, sólo será eficaz con la participación de todos los asociados en la relación de trabajo.

Los consejos consultivos tripartitos del trabajo creados en el plano nacional, regional o sectorial en numerosos países ofrecen a la inspección del trabajo un espacio privilegiado para comunicar información a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En la República Dominicana, por ejemplo, se ha creado un servicio especialmente dedicado a la información y que forma parte integrante de la estructura central encargada de la inspección del trabajo. Es obvio que un buen número de las acciones de aplicación de la norma en muchos países involucran una colaboración directa con los actores sociales, dado que por ejemplo en materia de seguridad y salud, los sistemas de gestión o los comités de prevención o seguridad en la empresa son los encargados de la puesta en práctica de las medidas diarias.

²⁵ Erikson Bjorn. *Intereses compartidos: los sindicatos y la inspección de trabajo*. Revista de Educación obrera. 2005, 3-4, Núm 140-141. OIT Ginebra.

Como señala el Estudio general de la Comisión de Expertos sobre el Convenio 150 (1997)²⁶ con frecuencia, “los interlocutores sociales solicitan la participación de los inspectores del trabajo en comisiones mixtas. En materia de convenios colectivos (Argelia, Túnez) por ejemplo, la participación de los servicios de inspección del trabajo puede revestir diversas formas: en algunos países, presidencia de la comisión paritaria dentro de la cual se desarrolla la negociación; en otros, intervención únicamente durante la conclusión de los acuerdos colectivos susceptibles de ampliación; y en otras partes, intervención dentro de la comisión paritaria, únicamente en caso de desacuerdo, con el fin de realizar esfuerzos para resolver la situación”.

D. Génesis de la inspección de trabajo

La inspección se ha ido así desarrollando de forma progresiva y paralela a la evolución social y económica. En general, los cambios de atribuciones y de estatus de los inspectores en los últimos cien años -subsiguientes a las transformaciones en el Derecho del Trabajo- han respondido a una mutación en las líneas maestras de la política social, consecuencia de los propios acontecimientos nacionales²⁷. Por ejemplo, la tendencia proteccionista del Estado en el primer tercio de nuestro siglo generó una modificación sustancial de la ley del trabajo, que aportó un nuevo e importante número de facultades a los ya instituidos como inspectores. El desarrollo de estas atribuciones tuvo también una consecuencia inmediata: la creación de una verdadera administración del trabajo, con contenidos más amplios y precisos.

Desde este contexto, la pregunta se hace necesaria: ¿la norma laboral (en sentido amplio) tiene sentido sin la existencia de la inspección? Quizás antes de responder sea necesario profundizar en el análisis y establecer claramente el marco actual de sus atribuciones.

1. El caso de Europa

Si bien algunos autores encuentran el precedente de la actual inspección de trabajo en los veedores gremiales y en los inspectores de manufacturas del Antiguo Régimen²⁸, la diferencia de actividades y de fines, tendentes en este último caso a garantizar precios y calidades en interés del consumidor, hacen pensar que las antiguas asociaciones eran más inspecciones de producción, que de trabajo.

Gran Bretaña fue pionera en este tema con su ley de 22 de Junio de 1802 para preservar la moral y la salud de los aprendices, cuyo control quedó a cargo de comités voluntarios²⁹. No obstante, la voluntariedad y el temprano movimiento de la negociación colectiva en el país frenaron entonces el desarrollo de un verdadero órgano de control independiente. El 29 de agosto de 1883, sobre la base de que "las

²⁶ OIT Estudio general sobre Administración de trabajo. CIT 1997, 258a reunión. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/surveyq.htm>. Párr. 126.

²⁷ Por ejemplo en Francia, en 1936 las revueltas obreras fueron condicionantes en la promulgación de las leyes de 20 de junio y 21 de junio de 1936.

²⁸ cfr. Montoya Melgar. Manual de Derecho del Trabajo. Octava Edición. Ed. Técno. Pág. 248.

²⁹ Existen también referentes interesantes de inspecciones médicas de fábricas en Gran Bretaña, a fines del siglo XIX.

prescripciones relativas al nombramiento de vigilantes honorarios no habían sido ejecutadas de manera fiel y por ello las medidas de protección no habían sido aplicadas", se promulga la ley (conocida bajo el nombre de *Althorp Act*) que atribuía a los inspectores de fábricas (cuatro por entonces en toda Gran Bretaña) poderes fundamentales: la libre entrada en las empresas, la libre encuesta de los trabajadores y empleadores, y la capacidad de dirimir conflictos y juzgar las infracciones. Posteriormente en 1887, se crea un cuerpo de inspectores auxiliares de origen obrero que desaparecen en 1920, creándose un sistema esencialmente consultivo y de limitadas funciones centradas en la investigación y en la exigencia del cumplimiento de la legislación, tanto en el medio fabril como en otras industrias (minería, explosivos o productos químicos).

En 1853, en Prusia, se establece la inspección facultativa que se otorga a una comisión mixta de policía e inspectores escolares. En 1863, se crea la inspección obligatoria pero sólo referida a los menores, y que en 1869 se extiende por Bismark a todas las actividades laborales. En 1887 se crea un cuerpo de inspectores en todos los estados alemanes, formados por funcionarios especiales y encargados exclusivamente de esta función, con apoyo de las autoridades policiales.

En Francia, el fracaso de la ley de protección de menores de 1841, puso de manifiesto que las normas sin medios de aplicación son inconsistentes. Por ello la ley del 19 de mayo de 1874 sobre el trabajo de niñas y niños menores en la industria, constituyó el primer intento de crear un cuerpo de funcionarios (15) encargados de dicha vigilancia, intento que se cristaliza en noviembre de 1892 con la creación de un cuerpo administrativo de inspectores que acceden por concurso, con contrato y que cuenta con estatuto propio. Sus obligaciones eran muy generales, aunque poco a poco se fueron desarrollando algunos departamentos específicos en su seno, para tratar problemas tales como los de empleo y mano de obra. La Ley de 1892 fue modificada en 1937 y en 1941.

Hacia fines del siglo, las delegaciones y oficinas de inspección dependientes de la administración estatal estaban establecidas en toda Europa (España 1883, Bélgica 1894), convirtiéndose en las verdaderas precursoras de los actuales Ministerios de trabajo.

A partir de 1900 se sucede la creación de las diferentes inspecciones nacionales. Los Países Bajos organizan en 1909 una inspección general para la problemática socio-laboral³⁰, Bélgica y Luxemburgo en 1902, España en 1906 e Italia en 1912 (constituyéndose una inspección con medios propios y con estructura central y periférica).

La evolución de las diferentes normas, apoyada por las demandas de los trabajadores³¹ tendió en los años sucesivos a reafirmar la autoridad de los

³⁰ El Estado se dividía en diez regiones para el control y la supervisión, cada una de ellas contaba con un inspector general, acompañado por un consejero y una inspectora; se elegía también a un "controlador-trabajador" de entre los trabajadores.

³¹ Por ejemplo, en Frankfurt-Am-Main los obreros químicos se reúnen el 31 de mayo de 1909, aprueban la ampliación de las facultades de los inspectores y solicitan el aumento de personal inspector formado por médicos y auxiliares elegidos por los obreros. En Hamburgo, la IX Conferencia de la Unión de Obreros Metalúrgicos reclama en mayo de 1909 una reorganización de la Inspección concediendo mayores atribuciones a los inspectores. Se solicita la entrada como inspectores de médicos y personas competentes en higiene industrial y también a los trabajadores para velar por el cumplimiento de las leyes protectoras y de accidentes de trabajo. El 18 de julio de 1909 se celebra en Colonia el VII Congreso de los Sindicatos Cristianos y se reclama una inspección encaminada a asegurar el cumplimiento de las leyes protectoras de las obreras en las

inspectores como funcionarios administrativos. El inspector es, así, considerado como un fiscalizador pero también como un actor presente en las relaciones laborales (entendidas en su sentido amplio, como las relaciones socio-económicas que permean todos los ámbitos del mundo del trabajo); es un funcionario del estado que hace que la Administración muestre su lado humano a través de su presencia directa. La inspección desde esta perspectiva pasó a convertirse en un órgano fundamental del desarrollo de la legislación. De hecho, en esencia, se constituyó como pilar fundamental de la reforma social. Esta concepción dual de sus actividades (el control estricto y la observación activa de la realidad) manifestaba ya entonces, la original naturaleza de la actividad inspectora dentro de las instituciones jurídicas.

La evolución de las inspecciones nacionales en Europa ha sido diferente, pero se puede señalar que hoy dependen del estado o de una administración pública descentralizada, que son un servicio público, y que están encuadradas normalmente en el ámbito de la administración de trabajo.

¿Qué tienen hoy en común inspecciones como la francesa, la británica, la belga o la alemana? En primer lugar es claro que conforme a las propias normas de la OIT, todos los estados miembros que han ratificado (en particular el Convenio 81, por su artículo 3) atribuyen a las inspecciones el asegurar la aplicación de las disposiciones legales sobre las condiciones de trabajo en el ejercicio de su profesión, lo que implica un marco jurídico nacional común, es decir, aquél que regula las condiciones de trabajo en cada país.

El modelo organizativo no responde a un criterio inflexible (salvo la obligación de que la inspección se sitúe sobre el control de una autoridad central), aunque como bien señala el Convenio 129 (artículo 7) la inspección debe ser realizada por un órgano único que tenga la responsabilidad de todos los sectores de actividad económica, o por un órgano que organice en su seno una especialización funcional o una especialización institucional por medio de la creación de un servicio técnicamente calificado, o bien puede ser realizada por un servicio de inspección especializado en un sector que esté sujeto a la autoridad central³². El concepto de autoridad central no implica inexistencia de descentralización administrativa e incluso de federalismo. Los estados descentralizados (el caso de Alemania es paradigmático) conjugan perfectamente la idea de inspección descentralizada administrativamente en los estados y coordinada a escala central, al establecer como prescribe el Convenio 81, procesos de coordinación con una autoridad central que facilitan el funcionamiento de la inspección del trabajo, a la

industrias químicas por medio de médicos competentes y por un personal auxiliar elegido entre los obreros. En Turín en 1910, se reúne el Consejo Nacional de la Confederación del Trabajo. Entre sus conclusiones destaca la extensión de la Inspección a todas las provincias de Italia. En Viena (*Favoritener Arbeiterheims*) en 1910 con motivo del VI Congreso de Sindicatos austriacos se acuerda solicitar un aumento del número de inspectores, la reducción de los distritos que a cada uno corresponden, nombramiento de obreros y obreras para el cargo de inspector y nombramiento de inspectores de industrias rurales.

³² En lo que se refiere a la inspección (que repite el modelo general ya expuesto de la administración), la descentralización opera en diversas circunstancias y con distintos criterios, basados en las competencias de las administraciones de trabajo existentes. En los países federales, y con independencia del criterio de especialización adoptado, las competencias se reparten generalmente entre las autoridades de inspección del Estado federal y las de las entidades que los constituyen, si bien en algunos países los servicios de inspección pueden depender directamente de la autoridad federal.

vez que se asignan recursos presupuestarios suficientes a todos los estados o regiones.

Toda esta diversidad y variedad de sistemas se reproduce hoy en Europa. En Francia, la inspección es un servicio del Ministerio del Empleo, mientras que en el Reino Unido la función se ejerce en el seno de una agencia de seguridad y salud con una responsabilidad compartida con autoridades locales que se ocupan de este tema en los sectores comercio y servicios. Es por ello que la OIT no habla de modelos de inspección, sino de sistemas de inspección evitando la discusión sobre la conveniencia de una inspección generalista o especializada, más cuando la mayor parte de los sistemas europeos cuentan, en mayor o menor medida, con elementos híbridos. Es el caso de los países escandinavos donde en una inspección primeramente encargada de seguridad y salud se encarga a los inspectores la supervisión de algunos aspectos de las condiciones de trabajo (la jornada, las licencias y el trabajo infantil).

En general, el impacto de la inspección en la mejora de la salud y las condiciones de empleo de los trabajadores es notable en el siglo XX. En el Reino Unido por ejemplo el índice de accidentes mortales de trabajo por cada 100.000 trabajadores descendió de 3.6% en 1971 a 0.8% en 1994³³.

No obstante, cada año en la Europa comunitaria se registran 4.900 accidentes mortales. Además, se pierden 350 millones de días laborables a causa de enfermedades profesionales. Las pérdidas económicas representan entre un 2,6% y un 3,8% del Producto Interior Bruto de la UE³⁴.

Efectivamente, los grandes cambios que se han producido en el mundo del trabajo han hecho que las inspecciones tanto en Europa occidental, como en otras regiones tengan que dar respuestas a fin de seguir cumpliendo con su cometido hacia las personas que trabajan. Esta necesidad obliga a la inspección de trabajo a ser más flexible, para poder dirigir rápidamente los recursos hacia los nuevos desafíos que van surgiendo y, a la vez, tener claras las prioridades para poder influir el máximo posible en la seguridad y la salud y las condiciones de trabajo en las empresas³⁵.

2. El sistema de inspección de trabajo como órgano fundamental del control de la legislación laboral en América Latina

La inspección de trabajo en América Latina sigue los avatares de la creación y desarrollo de los ministerios de trabajo, apareciendo como unidades especializadas y a veces descentralizadas geográficamente en dichos ministerios a partir de 1930³⁶. En general, en un primer momento cuestiones laborales como el control del descanso dominical estaban a cargo de la acción policial común.

³³ Ellis. A. La inspección del trabajo en Europa occidental: políticas, prácticas experiencias en OIT Revista Educación Obrera. Op. cit. Pág. 62.

³⁴ Ramón Biosca de Sagastuy, Director de Unidad, Salud, Seguridad e Higiene en el Trabajo DG Empleo. UE.

³⁵ Ellis. A. Op. Cit. Pág. 63.

³⁶ 1912 en Argentina, 1913 en Uruguay, 1919 Chile, 1920 Perú, 1921 en Brasil, 1923 Colombia, 1924, Bolivia, 1926 Ecuador y Guatemala, 1930 República Dominicana y 1931 México, 1933 Cuba,

Su desarrollo ha venido dependiendo de los recursos y del interés de los respectivos gobiernos en fortalecer la esfera de lo social, aunque la tendencia en el periodo entre 1960 y 1990 fue hacia “la baja”, incluyendo la disminución en algunos países (Argentina, Chile, Perú) del número de inspectores. El caso extremo quizás lo representaba Perú que en 1994 contaba únicamente dos inspectores de trabajo en planta con estatuto independiente (el resto eran contratados laborales). La situación, no obstante, es diferente desde 1990 y en la mayor parte de los países existe una tendencia a mejorar las inspecciones y a fortalecerlas, aunque la situación en algunos países dista aún mucho de ser deseable (al menos en lo que se refiere a los comentarios relativos a los Convenios sobre inspección ratificados en la región, por parte de la CEACR).

En el ámbito regional son numerosas las afirmaciones y Declaraciones que sobre la importancia de la inspección aparecen en distintos textos y foros esencialmente en los últimos 20 años. La Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo ha venido insistiendo vivamente desde el Plan de Acción de Viña del Mar (1998) al apoyar la “Intensificación y ejercicio de las funciones de inspección, tanto en el campo laboral, cuando de la seguridad social, considerando las modalidades apropiadas a las realidades institucionales de cada país”.

Los procesos de integración regional muestran esta misma tendencia, siendo la Declaración sociolaboral de MERCOSUR (1998) parangón de la importancia de la inspección, al consagrar un artículo completo, el 18, a la inspección de trabajo³⁷. De hecho, los responsables de las inspecciones de trabajo de los países de MERCOSUR han mantenido reuniones para tratar temas de interés común y para el mejor conocimiento del funcionamiento de sus instituciones, han acordado la realización de visitas de inspección conjuntas de funcionarios de los cuatro países, promoviendo, así mismo, estudios conducentes a establecer algún tipo de formulario común³⁸.

En el ámbito del Tratado de Integración Regional de MERCOSUR hay que destacar como desarrollo jurídico de la cláusula dos recomendaciones del Consejo del Mercado Común, la núm. 1 del 2005 sobre condiciones mínimas del procedimiento de inspección y la núm. 2 sobre requisitos mínimos del perfil del inspector de trabajo, que funcionan como fundamento de experiencias de inspecciones internacionales compartidas que se están desarrollando, y de proyectos sobre acciones integradas en el plano regional de inspecciones programadas.

Los tratados de libre comercio iniciados en la década de los 90 con el TLCAN (México, Canadá, Estados Unidos) inscriben a la inspección en sus preocupaciones, conscientes de los bajos niveles de control y fiscalización existentes en el continente. El Acuerdo paralelo del TLCAN recoge en su Artículo 3 compromisos

Venezuela, 1936, Nicaragua 1945 y 1959 Honduras, son las fechas de creación de algunos de los sistemas nacionales de inspección en la región.

³⁷ Artículo 18 . "1) Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo, y 2) Los Estados Parte se comprometen a instituir y a mantener servicios de Inspección del Trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo”.

³⁸ Daza Pérez. *El Mercosur y la inspección del trabajo* en Revista educación obrera. Op. Cit. Pág. 66.

concretos y relevantes al señalar bajo el título "Medidas gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral" que:

"1. Cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas, tales como: a) nombrar y capacitar inspectores; b) vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección "*in situ*"; c) tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario; d) requerir registros e informes; e) alentar el establecimiento de comisiones obrero-patronales para tratar la reglamentación laboral en el centro de trabajo; f) proveer y alentar el uso de servicios de mediación, conciliación y arbitraje, o g) iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral.

2. Cada una de las Partes garantizará que sus autoridades competentes otorguen la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte".

Adicionalmente, en sus artículos. 4, 5 y 6, el Acuerdo consagra algunas garantías básicas como el acceso de las partes a los procedimientos administrativos, judiciales o cuasi judiciales, las garantías de debido proceso, así como amplias medidas de publicidad, sobre actos administrativos o legislación, tanto sobre aspectos laborales como de procedimiento.

La importancia del papel de la administración de trabajo se ha mantenido en todos los acuerdos suscritos desde el 2000 en torno al libre comercio con Canadá y Estados Unidos. En efecto fruto de estos acuerdos es el famoso "Libro Blanco" que afecta los países de Centro América y República Dominicana y que implica numerosos compromisos con relación a la mejora de la inspección nacional. Similares programas están siendo desarrollados en los países andinos que han suscrito un TLC con Estados Unidos, y donde mejorar y fortalecer el sistema de inspección se ha convertido en una preocupación esencial³⁹.

No cabe duda que es importante en el desarrollo y la aplicación de los acuerdos comerciales generar una nueva visión sobre las políticas laborales, de empleo y de seguridad en el trabajo, que asegure la coherencia entre la asistencia técnica prevista en los tratados y las posibilidades reales de administración de proyectos y programas en el ámbito nacional.

Diversos trabajos desarrollados por la propia OIT⁴⁰ demuestran, en la mayor parte de los países⁴¹, la existencia de notorias debilidades para asegurar un adecuado cumplimiento de las normas. Es por ello necesario reforzar y mejorar el funcionamiento de las unidades encargadas del control de la aplicación de la normativa laboral y de seguridad y salud en el trabajo. Así mismo, en materia de inspección de trabajo, las necesidades principales en toda la región radican en la

³⁹ Por ejemplo, el proyecto MIDAS de USAID en Colombia ha propiciado el desarrollo de un nuevo modelo de inspección con enfoque en la prevención y en la calidad del servicio prestado.

⁴⁰ En particular tras el estudio de los diagnósticos de administración de trabajo realizados por el proyecto de cooperación técnica de apoyo al CIMT y financiado por USDOL, en los que se utiliza la metodología elaborada por el Programa In Focus para la Promoción del Diálogo Social, la Legislación y la Administración del Trabajo (IFP/Diálogo) de la OIT.

⁴¹ Se trata de los países de América latina y el Caribe.

revisión de los procesos de supervisión y fiscalización, así como en los requerimientos de capacitación especializada del personal, en la informatización de los servicios, en la adopción de medidas que permitan desarrollar programas preventivos de fiscalización con empleadores y trabajadores, y en el desarrollo de programas de inspección conjunta con otros organismos públicos autónomos.

A. Las experiencias nacionales

Tipo de inspección

La inspección de trabajo en América latina se articula en torno al concepto generalista, propio de las inspecciones del Sur de Europa y de la aplicación del derecho común. Como señalan Piore y Schrank⁴², el modelo continental de inspección de herencia franco española es un modelo tutelar donde el consejo y la sanción aparecen bien entrelazados, frente al modelo anglosajón donde la inspección asume una posición de control *strictu sensu*. Esta situación se origina posiblemente, no sólo como indican los autores, por los históricos esfuerzos franceses de controlar la corrupción y el abuso, limitando los poderes de los funcionarios, sino también por las más amplia atribución de competencias y temas, que permiten, en el propio ejercicio de la función un mayor margen de maniobra que cuando el inspector únicamente enfrenta el riesgo inminente relacionado con la vida y la salud (y que puede necesitar de acciones más drásticas que la formalización de una situación irregular en un simple acta de advertencia o en un requerimiento).

Desde esta óptica, la tendencia mayoritaria en la región es que los inspectores de trabajo tengan competencia general sobre todos los temas sociales (algunos países de la región hablan de inspecciones integrales), abarcando la mayor parte de los aspectos de las condiciones y medio ambiente de trabajo (los países de América central, en general, Uruguay y Brasil, por ejemplo), lo que además incluye en muchos casos la seguridad social⁴³ (Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Paraguay, Perú, etc.) y/u otros temas específicos como la migración laboral en Panamá o las cooperativas en Argentina⁴⁴.

En Uruguay, los inspectores del trabajo están incluso facultados para imponer multas a los empleadores que infringen disposiciones sobre la obligación de proporcionar alimentación al cónyuge, hijos y padres del trabajador; sobre la prohibición de utilizar la vivienda como depósito; la obligación de fomentar la escolarización de los niños facilitando su concurrencia a la escuela, así como sobre la obligación de permitir la permanencia en el establecimiento del trabajador despedido o de algún miembro de su familia en caso de enfermedad (ley 14785 de 9 de mayo del 1978, por la que se dictan normas aplicables al trabajador rural)

⁴² En *Norms, regulations and labour standards in Central America* CEPAL. Serie estudios. y perspectivas. Núm 77. México DF. Febrero 2007. Pág. 13.

⁴³ Que en algunos países es competencia de una inspección específica de seguridad social (Honduras, el Salvador).

⁴⁴ En Argentina, la ley de ordenamiento laboral del 2004 rediseñó el sistema de inspección creando un sistema integral que se ocupa de la fiscalización de las normas de trabajo y de las de seguridad social, ocupándose también de las cooperativas de trabajo.

Sin embargo existen países en que los inspectores de trabajo sólo tienen atribuidas las condiciones de trabajo y las relaciones laborales (con muy pocos aspectos del control de la seguridad e higiene), confiriéndose las facultades de inspección de salud e higiene medioambiental a otros servicios e inspectores (Chile)⁴⁵. En algunos países, como en Guatemala, existen 2 inspecciones paralelas (MTPS y Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) en diferentes instituciones encargadas de la seguridad y la salud, ambas con competencias de prevención y supervisión, pero donde sólo la inspección general de trabajo tiene capacidad para incoar el proceso sancionador.

Panamá podría configurarse como una inspección especializada y singular en este contexto, ya que la Dirección Nacional de Inspección del trabajo divide a los inspectores por razón de la materia: a saber: generales, de migración, de trabajo infantil y protección al menor, de seguridad y salud y de análisis y evaluación técnica (esta última no es realmente una inspección, sino una unidad de apoyo técnico funcional a la inspección), además no cuenta con una inspección de trabajo para la agricultura.

La estructura en Honduras es igualmente peculiar en cuanto añade a los inspectores de trabajo generales, los inspectores de seguridad e higiene ocupacional, la inspección de afiliación y pensiones del seguro social y característicamente los verificadores de salarios⁴⁶.

En el Salvador, la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, de 1996 encomienda la función de inspección a los inspectores y a los técnicos de seguridad e higiene, pero sólo los primeros pueden iniciar el proceso sancionador, en la práctica operan de forma parcializada técnicamente, y en general las inspecciones conjuntas no son frecuentes. Además existe una inspección paralela de seguridad social encargada de controlar los temas de afiliación y pensiones, que empieza a trabajar conjuntamente con la inspección de trabajo en particular a través de un nuevo departamento llamado Unidad de inspecciones integradas. Esta Unidad fue formada en el 2004 como fruto de un acuerdo interinstitucional denominado “Convenio Protector de los Trabajadores”, celebrado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Instituto Salvadoreño de Seguro Social y la Superintendencia de Pensiones, que tiene por objeto “regular la creación, organización y funcionamiento del Sistema Integrado de Inspección de Trabajo, Seguridad Ocupacional y Seguridad Social, a fin de vigilar y facilitar el cumplimiento de las normas que reconocen derechos y establecen obligaciones para los trabajadores y empleadores en las áreas que integran el sistema”. Cuenta con dos supervisores (uno del Ministerio de trabajo y previsión social y el otro del Instituto salvadoreño de seguridad social) y siete inspectores de cada institución, llamando a participar en las inspecciones a los técnicos de seguridad y salud.

En Nicaragua las inspecciones generales desde 1997 podían revisar los temas de condiciones de trabajo más aspectos de seguridad e higiene (las llamadas integradas), sin embargo desde la publicación de la nueva ley de seguridad e

⁴⁵ En Brasil, el Salvador, Honduras y Uruguay entre otros, se cuenta con un cuerpo básico de inspectores que se complementa con un grupo específico de especialistas en seguridad y salud, que inspeccionan y previenen pero en general no tienen competencias sancionadoras.

⁴⁶ Verificadores que en la práctica realizan funciones de encuestadores y de inspectores, puesto que realizan encuestas de establecimientos durante los meses previos a la aprobación del salario mínimo hasta el mes de abril de cada año y en los meses siguientes realizan inspecciones de supervisión del cumplimiento del pago del salario mínimo.

higiene del 2007 se establecieron inspectores específicos de seguridad e higiene con capacidad resolutoria y de sanción en los temas de su competencia (anteriormente eran meros técnicos que acompañaban inspectores).

La colaboración con otros organismos es común dentro del sistema de administración del trabajo y así en Argentina, donde sucesivas y recientes reformas han procurado una mayor uniformidad de criterios a través de un Pacto Federal del Trabajo⁴⁷, la inspección puede actuar en conjunto con otros agentes u organismos, especialmente de carácter técnico (los llamados técnicos y profesionales agregados a la inspección), para asegurar un servicio de control de mayor eficiencia. El posible recurso a la autoridad policial en casos de peligrosidad o la coordinación con unidades del Ministerio de educación con relación al trabajo infantil existen en la mayor parte de los países.

En algunos países (Argentina, Brasil⁴⁸, el Salvador, Paraguay y Uruguay, por ejemplo), si bien es un mismo cuerpo de funcionarios, se ha determinado a nivel interno la especialización funcional de los inspectores, separando los componentes trabajo (o condiciones de trabajo) en general, y seguridad y salud y medio ambiente, y encomendándoles a inspectores con perfil técnico diferente, en función de sus conocimientos y formación (juristas, y médicos o especialistas técnicos⁴⁹).

En México, aunque se realizan por un mismo cuerpo de inspectores, las inspecciones se distinguen y clasifican por razón de la materia, pudiendo ser de condiciones de trabajo, de seguridad e higiene y/o de capacitación y adiestramiento (relativas a formación).

Campo de aplicación: competencias, actuación⁵⁰

La importancia de la función inspectora se manifiesta ya en algunos textos constitucionales (Brasil, Paraguay, el Salvador⁵¹) que contienen referencias explícitas al tema. Casi todas las inspecciones nacionales se rigen por una ley administrativa o por un capítulo del Código de trabajo que las dota de muy amplias competencias, llegando en algunos países como Chile a otorgarle un papel de promoción de la paz social, que va desde lo meramente preventivo hasta la conciliación.

En todos los países, la función central de los inspectores es controlar la aplicación de la legislación sobre condiciones de trabajo, lo que se formula con más o menos detalle dependiendo de la tradición legislativa. En Argentina y Uruguay se

⁴⁷ El pacto está destinado a asegurar la unidad y seguridad jurídica de la Nación en materia laboral y a unificar regímenes de sanciones e infracciones, entre otras disposiciones, y asegurar un Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (leyes 25.212 de 1999 y 25.250 del 2000).

⁴⁸ Se dividen en especialistas de medicina, ingeniería, higiene y seguridad y generales.

⁴⁹ Daza Pérez. *El Mercosur y la inspección del trabajo* en Educación obrera Op. Cit. Pág. 64.

⁵⁰ La inspección de seguridad social cuando esta articulada como una inspección especializada y exclusiva (con procedimientos propios), sin relación con la inspección de trabajo en sentido estricto no se estudia específicamente, pero hay que considerar que la mayor parte de los países de la región que no cuentan con una inspección con competencias en seguridad social, articulan el seguro social con una inspección propia con competencias en materia de afiliaciones y prestaciones.

⁵¹ Brasil Artículo 2 de la Constitución 1988, Paraguay Artículo 99, Artículo 44, inciso 2 del texto constitucional de El Salvador.

llega incluso a atribuir en general a la inspección el velar por el cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo, lo que es un amplio espectro de funciones, teniendo en cuenta la amplitud temática de los instrumentos de la OIT y el número de ratificaciones de ambos países.

Sin perjuicio de las ventajas de contar con amplias atribuciones, uno de los problemas recurrentes de la inspección de trabajo en la región, constatado por la Comisión de Expertos (ver *infra*) es la implicación directa de los inspectores en excesivas funciones adicionales y en particular, en la actualidad, en las de conciliación, lo que implica la necesidad de paralelamente a mejorar la inspección, se deberán crear y articular servicios especiales de conciliación que atiendan el grueso de las labores y liberen a los inspectores de dichas tareas como función principal.

En Costa Rica, por ejemplo, en el 2004 se estimaron unas 1600 conciliaciones realizadas por la inspección. De éstas, un porcentaje mayor se realiza en las direcciones de inspección provinciales que no cuentan con un servicio de conciliación *ad hoc* (si existe a nivel central), lo que implica en la práctica la sobrecarga de tareas de los inspectores en este sentido⁵². En Colombia, el manual del inspector de trabajo señala claramente que la conciliación (junto con la consulta y las funciones específicas) es parte de las funciones de inspección. Sin embargo el balance en el ejercicio de las funciones es inexistente si observamos las cifras. En efecto, en el 2006 se conciliaron 78.668 controversias, practicándose más de 91.000 por los inspectores, lo que supone teóricamente que cada inspector (tomando 289 como plantilla) intervino en 334 conciliaciones, frente a 25 visitas de inspección realizadas. Además las conciliaciones siguen aumentando (desde el 2000 aumentaron en un 40%).

En Guatemala, la inspección de trabajo cuenta conforme al código de trabajo con inspectores conciliadores y visitadores, cada grupo con funciones exclusivas. De hecho en cifras globales el número de actuaciones en conciliación para el 2008 (agosto) era de 8785, frente a 5342 visita de inspección.

En algunos países se atribuyen por ley a la inspección funciones relativas al cálculo de las prestaciones o al registro de organizaciones sindicales⁵³, funciones de carácter netamente administrativo que no requieren de una acción de la inspección (cuerpo técnico superior y especializado) y que desvían a los funcionarios de sus tareas de control de las condiciones y medio ambiente de trabajo. En algunos países (Honduras, Guatemala) esta función se les atribuye en la práctica y por decisión administrativa.

Existen otros ejemplos de atribuciones “originales” de competencias a los inspectores y que pueden ser cuestionadas en razón de su naturaleza. En Nicaragua, por ejemplo, la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 2003 creó un procedimiento disciplinario especial para sancionar a todo servidor público en caso de falta grave o muy grave, estableciendo que dichos casos debían tratarse por una comisión tripartita compuesta por un representante del funcionario, un representante de la inspectoría de trabajo correspondiente y un delegado del departamento de recursos humanos de la administración correspondiente, lo que es una función adicional y específica que disminuye su papel central: el control de las condiciones de trabajo. En Guatemala, por ejemplo, algunos inspectores son

⁵² Godínez. Op cit. pág 19.

⁵³ Reglamento orgánico de inspección en Venezuela.

notificadores de comunicaciones de la inspección y en algunos de los países de América central asumen funciones de asesores legales y adjudicadores de casos.

Tal y como señala Bensusán⁵⁴ los sistemas de inspección en la región se caracterizan por un amplio margen de discrecionalidad en la actuación, que busca ser flexible y adaptar la regulación a las condiciones de la empresa evitando una aplicación a la letra que lleve a afectar a las fuentes de empleo. No obstante, en general en muchos países las actuaciones son muy parciales, focalizadas en denuncias individuales sobre temas específicos, e incapaces en su método de adaptarse a la economía informal.

En efecto, las inspecciones tienen objetos recurrentes en la mayor parte de los países (causa de la atención a demandas concretas), y la variedad, globalidad y la integración de temas se encuentra cuando se trata de actuaciones de oficio o programadas. Los temas más abordados en la región son los relativos a excesos jornadas y vulneración de descansos, no pago de remuneraciones (en particular salario mínimo) y beneficios, y en tercer lugar las deficiencias de salud y seguridad. En Chile, por ejemplo, los datos de la Dirección General de Trabajo para el 2006 señalan que el 41% de las sanciones cursadas son sobre infracciones a normas de jornadas.⁵⁵ En Nicaragua el 38,28 % de las actuaciones del último quinquenio han constatado infracciones de la seguridad e higiene, seguidas por las constataciones relativas a jornadas (casi un 18%) y las relativas al contrato y a incumplimientos en el desarrollo de la relación laboral (17,2%)⁵⁶.

En general la inspección en la región combina funciones de prevención y sanción (la mayor parte de las legislaciones establecen claramente que la función primordial es velar por el cumplimiento de la normativa), así como se encarga de orientar técnica y jurídicamente a los trabajadores y empleadores en el cumplimiento de las obligaciones. Como señala Albuquerque⁵⁷ su función se ejerce de forma discrecional con el fin de preservar la armonía y asegurar que el conflicto entre las partes no lleve a la ruptura de la relación de trabajo. Similar fórmula se utiliza en la ley salvadoreña al atribuir el velar por el cumplimiento de las disposiciones legales como medio de prevenir los conflictos laborales y velar por la seguridad en el centro de trabajo (Artículo 34 de la LOF).

En toda la región, en particular en los últimos cinco años, existe una tendencia a establecer una inspección eminentemente preventiva⁵⁸ que queda marcada incluso en las propuestas de reforma institucional más recientes. Este es el caso de Colombia donde el proyecto para mejorar y reforzar la inspección actualmente en curso, parte de un viraje hacia la prevención, focalizando empresas de alto riesgo. Esta tendencia como se señaló *supra* puede, llevada al extremo, provocar una desvirtuación notable de la naturaleza de la inspección, cuyo fin último es asegurarse de la aplicación y sancionar cuando discrecionalmente se considere necesario en relación a la gravedad del hecho y del riesgo existente. La acción

⁵⁴ Bensusán G. La efectividad de la legislación laboral en América latina. Documento de trabajo DP/181/2007 OIT. Instituto Internacional de Estudios Laborales. Pág. 30.

⁵⁵ Datos Dirección General de Trabajo www.dt.gob.cl.

⁵⁶ Anuario estadístico Ministerio de trabajo.

⁵⁷ Albuquerque R., *Derecho del Trabajo*: Tomo 1: Introducción Los sujetos del derecho del trabajo: Santo Domingo EJTP, 2003, Pág. 157.

⁵⁸ Para más detalle ver OIT Schrank y Piore, Op. Cit.

preventiva y pedagógica debe ser continua pero nunca poner en peligro la salud, la dignidad y la vida de los trabajadores.

La influencia de la acción inspectora en las relaciones laborales en la región es innegable. Muy interesante en este sentido es el estudio realizado sobre el trabajo de los inspectores de trabajo brasileños en la implementación de la legislación de trabajo⁵⁹, que tras revisar a fondo casos que supusieran una ausencia de cumplimiento de la ley, concluyó que los inspectores eran los mejores calificados por su posición (*street level regulators*), para conciliar la promoción de mejores condiciones de trabajo con el aumento de productividad de la empresa en el proceso de aplicación de la ley. Según el estudio, los inspectores pueden superar el nivel de anacronismo o falta de claridad de la ley con soluciones técnicas o legales que se adapten a la situación evitando el conflicto (en general en materia de nuevas formas de contratación y procesos productivos más seguros). Estas soluciones generan incentivos positivos para que las empresas que mejoran sus condiciones de trabajo permanezcan en los límites de cumplimiento de la ley.

Administración del trabajo: la inspección como elemento central en la aplicación y el control legal

La inspección en las Américas es parte fundamental del sistema de administración del estado, encuadrándose en todos los países en el Ministerio de Trabajo (con divisiones territoriales dependientes orgánica y funcionalmente). En los países con estructuras federales o descentralizadas en la organización administrativa, los estados, regiones, provincias, etc., Cualquiera que sea la estructura nacional, es importante señalar que, en la práctica, las direcciones generales de inspección, situadas siempre en las capitales, dedican un 70% de su actividad a actuar en tanto que inspección regional, siendo muy marginal (a veces únicamente son actividades del Director general y algunos subdirectores o coordinadores) el porcentaje de actividades dedicadas a coordinar, planificar y homogeneizar (tal y como prevé el Convenio 150 de la OIT sobre administración de trabajo en relación al concepto autoridad central).

Coordinación, consulta e instrucción propias de una dirección general.

En algunos países hay competencias compartidas según se trate de ámbitos federal, provincial o estadual, en cuyo caso las facultades de los inspectores en el nivel central, quedan restringidas a las materias y tipo de empresas que forman parte de la competencia federal (Argentina⁶⁰, México⁶¹). En Argentina, si bien el Ministerio de trabajo y Seguridad Social está en la cúspide del sistema integral de inspección, la autoridad central debe garantizar la existencia de convenios y ejecutar acciones con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para cumplir los fines de la ley.

⁵⁹ Pires, R. Compatibilizando Direitos Sociais com competitividade: Fiscais do trábalo e a implementação da legislação trabalhista no Brasil, estudio de campo (mimeo).

⁶⁰ En Argentina, el poder nacional ejerce la superintendencia del sistema como autoridad central quedando las funciones ordinarias de inspección en la capital federal.

⁶¹ Artículo 527. Ley Federal de Trabajo.

En la mayor parte de los países (por ejemplo, Brasil⁶², Chile, Paraguay, Uruguay), los inspectores pueden recibir instrucciones de la autoridad central para actuar con plenas facultades en cualquier lugar del territorio, mediante actos administrativos pertinentes en caso de desplazamiento a lugares distintos de los que normalmente cubren⁶³. En Costa Rica, la Dirección nacional de inspección es la única dirección Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)⁶⁴, desagregándose en 6 regionales y 30 cantones. Sin embargo como ya se avanzó, el problema es que como el MTSS no ha descentralizado otras labores en similares direcciones provinciales, las unidades de inspección descentralizadas desarrollan actividades propias de otros departamentos⁶⁵, generando una desviación de sus funciones centrales.

En Perú, recientes directivas del 2007 del Ministerio de Trabajo y promoción del empleo establecen reglas sobre la competencia administrativa (en particular sobre el proceso sancionador), indicando los conceptos de autoridad competente y cuál es la inspección competente en función de *la ubicación de la unidad productiva* y de *la autoridad que genere la orden de inspección*. La idea es facilitar en algunos casos una cierta flexibilidad “extraterritorial” en las provincias.

En México, el Gobierno Federal ha suscrito con todos y cada uno de sus estados federados, convenios de coordinación sobre Inspección del Trabajo para uniformar procedimientos y estrategias de inspección sobre seguridad higiene, capacitación y adiestramiento y trabajo de menores, así como también para obtener información relativa a cobro de multas en casos de incumplimiento⁶⁶.

La visita

Las legislaciones contemplan la atribución de funciones de control a los inspectores en consonancia con los Convenios 81 y 129, y así se les faculta para tratar los casos de oficio o por denuncias o reclamaciones particulares. En general en las inspecciones con un sistema de programación más específico (Brasil, Costa Rica⁶⁷ o Chile) articulan el grueso de sus actuaciones con visitas programadas por sectores, o por empresas.

En la República Dominicana, las direcciones regionales de inspección en torno a las que se organiza el sistema nacional, se especializan individualmente en función de la necesidad regional y en cierta medida sectorial (zonas de zafra, de maquila, etc.) En tal sentido, con carácter general en el país, se tipifican dos tipos de actuaciones inspectoras, las especiales (por denuncia) y las regulares, trazadas por el propio Ministerio sobre la base de los diferentes problemas y necesidades de

⁶² Brasil, sin embargo, es una República federativa, pero la inspección radica en el gobierno federal, sin competencia en los estados, con excepción de Sao Paulo, donde existe en paralelo un cuerpo de agentes de seguridad en el trabajo.

⁶³ Jatoba V. Inspección del Trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo- OIT. Lima. Documento Oficina Regional núm. 148, Página 15-16.

⁶⁴ Desde la promulgación del reglamento del servicio de inspección de trabajo en febrero 2003 se regionaliza y descentraliza el servicio de inspección.

⁶⁵ Godinez A. La inspección de trabajo en Costa Rica un balance de su gestión en Revista Latinoamericana de Derecho Social La inspección del trabajo. Número 6. Enero-Junio. 2008.

⁶⁶ Jatoba V. Op. Cit. Pág. 15.

⁶⁷ Curiosamente en relación a la tendencia regional, son más las inspecciones de oficio, (2/3) que las que nacen de denuncia (entre el 2003 y el 2006, según cita Godinez, Op. Cit.).

sectores o subregiones que son las que se atribuyen durante un tiempo concreto a los inspectores (inmigrantes ilegales durante la zafra, por ejemplo).

En El Salvador, la ley prevé que las visitas pueden iniciarse a instancia de parte (en las técnicas incluso a pedido de la empresa, de hecho las maquilas por motivos de certificación y códigos de conducta suelen solicitar visitas antes de recibir auditorías externas) que se denominan especiales, o pueden ser programadas en función de criterios generales (Artículo 41° de la LOF) y se exige que ambas se inicien con la visita a la empresa. Cualquiera que sea el resultado de la visita se documenta en un acta de inspección (que determina si es especial o programada), fijando plazo para resolver la infracción detectada (15 o 30 días según la materia). Esta clasificación entre programadas y especiales (o a pedido de parte) es común en los países de América central.

En México y para eliminar márgenes de discrecionalidad en las visitas, se ha establecido un sistema computerizado aleatorio de selección de inspectores a realizar las inspecciones, salvo en casos que requieran especialización concreta, como por ejemplo las diligencias sobre participación en las utilidades de las empresas, la investigación de accidentes del trabajo y recipientes sujetos a presión o la inspección de los generadores de vapor o calderas, entre otros. Este sistema se aplica también a la selección de los centros de trabajo a inspeccionar, determinado mediante turnos. La atribución final es verificada por órganos de control interno (Contraloría Interna de la Secretaría de Trabajo y Prevención Social) y eventualmente por las autoridades del trabajo.

En algunos países se prevén procedimientos concretos de actuación en el ámbito de la programación interna, siendo ésta una tendencia que empieza a desarrollarse fuertemente en la región. Dentro de esta línea se incluye el "manual de procedimientos" de la Inspección General de Costa Rica (Directriz Ministerial N° 1677 de 03-01-2001), y el "Reglamento de Organización y Servicios de la Inspección de Trabajo", (Decreto N° 28578 del MTSS de 21-03-2000) que en su Artículo 24, establece que los inspectores colaborarán con su jefe o coordinador respectivo en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes anuales de su Oficina. No obstante las acciones programadas, la evaluación realizada sobre el Plan de transformación de la Dirección nacional de inspección del 2000 a 2005 concluyó que muchas de las inspecciones de oficio se realizan sin planificación adecuada y sobre el criterio de accesibilidad a centro de trabajo, en general urbano⁶⁸. En efecto, la falta de medios de transporte y de recursos humanos y materiales, generó que las planificaciones a sectores concretos focalizados en razón de la vulnerabilidad laboral se sustituyeran por metas basadas en criterios de disponibilidad de recursos de la inspección, lo que no permitió cumplir realmente con la planificación inicial.

En Nicaragua se preparó una guía técnica de la inspección organizada por bloques y que sirve para desarrollar la visita, y en Chile en el 2001 la Dirección de Trabajo estableció una larga y extensa sistematización de los procedimientos de fiscalización y sus efectos jurídicos. En Guatemala, existe una guía técnica sobre los principios y normas aplicables en cada posible incumplimiento, llamada manual de procedimientos. En general, estos documentos reflejan "las necesidades de la visita" así como el resto de la actuación inspectora, es decir, incluyen elementos normativos y procedimentales.

⁶⁸ Godínez, A. Op. Cit. Pág. 7.

El Plan Federal de Desarrollo de México establece lineamientos de operación de la inspección (29), un manual del inspector de trabajo, un manual sobre la inspección de condiciones de trabajo con aspectos prácticos. Además el Plan crea el sistema *Declare* (tendente a través de la información electrónica a generar una cultura de auto cumplimiento) y diseña las bases del programa de autogestión en seguridad y salud en el trabajo (*ver infra*).

En Brasil, con la Constitución de 1988, se desarrolló un nuevo proceso de vigilancia social y participación de la sociedad civil, con mención expresa en el texto a la Inspección del Trabajo y de competencia federal. Su objetivo principal era “producir informaciones sobre la situación de la protección del trabajo en cada actividad económica del país”. Es decir se trataba de un sistema de planificación inspectora que contaba con el apoyo de la Universidad. Las informaciones catastrales previas eran las fuentes sobre las que la nueva propuesta se asienta. En efecto, la base era el registro de empresas, el de fiscalizadores o el de empresas infractoras.

No obstante, el sistema no prosperó ya que, en gran parte, se mostró la ineficiencia en la obtención de los datos catastrales, así como en la insuficiencia o inadecuación de los elementos contenidos en ellos. Otro punto crítico residía en la base computacional restringida y en la baja capacidad institucional de equiparse y trabajar con nuevas tecnologías y generar informaciones más dinámicas. Sin embargo, la experiencia permitió introducir en el sistema de inspección algunos componentes que pasaron a ser reconocidos como insumos importantes para la planificación y la gestión. Con la introducción en 1995 de un sistema para construir la serie histórica de los resultados de la Inspección del Trabajo se simplificó el proceso de planificación general de las jefaturas en la elección de las empresas a ser fiscalizadas, de acuerdo con la actividad económica, con el número de trabajadores, por municipio, o por código postal.

Desde el 2005, se ha comenzado a implantar un nuevo sistema de planificación regional y central basado en tres fases: el diagnóstico del mercado de trabajo, la programación de acciones afrontar focos de irregularidad y el monitoreo de las acciones emprendidas. Además conforme al plan plurianual 2004-2007 se creó en Brasil, el Programa red de protección del trabajo que a través de acciones de inspección en sectores específicos busca combatir y regularizar el trabajo informal. En total se han revisado la situación de más de 2.929.590 trabajadores, de los cuales un número muy elevado fue registrado y se cubrieron sus cotizaciones al Fondo de Garantía Salarial (FGS) y al seguro social. Además la inspección ha realizado campañas para la inserción de personas con minusvalía y para el pago generalizado del FGS⁶⁹.

Dada la importancia que ha adquirido en la región el combate contra el trabajo infantil, es creciente desde hace unos años (coincide con la implantación del programa IPEC/OIT) el establecimiento de secciones, unidades o direcciones específicas relativas al trabajo infantil que abarcan con diversa amplitud las inspecciones de trabajo (Ecuador, Nicaragua, el Salvador, por ejemplo) y subsecuentemente para el trabajo forzoso.

Dichas unidades especiales se han venido estableciendo sobre la necesidad de crear redes integradas por diversos organismos gubernamentales y que cuenten con la colaboración de los actores sociales, focalizadas sobre un tema prioritario en

⁶⁹ Relatorio de Gestão 2003-2007. Secretaria da inspeção do trabalho.

concreto y que busquen una visión integrada para superar el problema⁷⁰ coordinándose con otros organismos de protección de la infancia. Se trata, en fin, de propuestas basadas en el equipo multidisciplinario y no, en general, de inspecciones desagregadas e independientes, aunque en algún país se evaluó la idea.

Las experiencias existentes en la región son muy variadas. Por ejemplo, algunas propuestas combinan la formación específica de los inspectores junto con el trabajo con otras entidades ministeriales, como educación. Es el caso de la República Dominicana donde se realizó un programa específico de formación para detectar las peores formas de trabajo infantil, en particular en la época de cosecha de arroz y café, trabajando al mismo tiempo con el Ministerio de Educación en campañas de sensibilización sobre los beneficios similares. A la vez se diseñaron programas en el instituto de formación profesional INFOTEP (juventud y empleo es el más conocido) que se concentraba en el sector informal, calificando a jóvenes entre 16 y 29 años demasiado mayores para volver al colegio pero con insuficientes conocimientos. En este sentido, se les proporcionaba un estipendio diario y se les daba un curso de 5 meses, seguido por una pasantía con empleadores locales. El programa combinado consiguió capacitar más de 20.000 adolescentes en profesiones como mecánico, fontanero, electricista, etc.

Similares programas se desarrollan en algunos países de Centro América. En el Salvador, la Unidad de trabajo infantil, creada en el Ministerio de Trabajo y previsión social, realiza un interesante trabajo con la inspección, no sólo canalizando las denuncias de trabajo peligroso (sobre todo en zafra y sector agropecuario) sino formando inspectores, y facilitando programas de apoyo para los adolescentes y sus familias.

En este contexto, especial interés organizativo presentan los grupos móviles brasileños, grupos que se utilizan para enfrentar en particular los problemas relativos al trabajo infantil y al forzoso. Constituido en 1995, el Grupo Especial de Fiscalización Móvil, coordinado por la Secretaría de Fiscalización y dotado de mecanismos apropiados para agregar mayor agilidad y control, considera la necesidad de “centralizar el comando para diagnosticar y dimensionar el problema; garantizar un padrón de procedimientos y la supervisión directa de los casos inspeccionados, asegurar el sigilo absoluto en la tramitación de las denuncias y dejar la fiscalización local libre de presiones y amenazas”⁷¹. La formación de los equipos para cada acción en terreno queda a cargo de los coordinadores que procuran considerar factores de eficiencia, así como la aptitud y disponibilidad de las personas para desarrollar ese tipo de actividad que ofrece más riesgos. En la inspección se vinculan fiscales, procuradores, policía y todos aquellos que pueden intervenir para lograr mayor efectividad. El resultado es creciente y notable ya que en el 2006 se realizaron 109 acciones de trabajo forzoso, liberando 3417 trabajadores y en el 2007, 114 acciones con 5.963 trabajadores liberados.

En Chile se ha trabajado en torno a una nueva línea de acción creada en el 2003 y llamada intervención inspectiva sectorial, que actuando en torno a sectores concretos y coordinados a nivel central por la Unidad inspectiva programada de

⁷⁰ Numerosas publicaciones entre otras ver. OIT /IPEC Sudamérica. Guía para la implementación de un sistema de inspección y monitoreo del trabajo infantil en los países de Mercosur y Chile. Documento de trabajo 169. OIT/IPEC. Contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil y a la protección del trabajador adolescente desde la inspección de trabajo.

⁷¹ Brasil. MTE. SEFIT. Informe de Gestión de la Secretaría de Fiscalización, 1997.

oficio intenta obtener el cumplimiento de la normativa laboral combinando diálogo, asesoramiento y cumplimiento.

Existen también otras acciones fundamentadas en colaboraciones con otras instituciones. En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer, y la Dirección del trabajo de Antofagasta, firmaron recientemente un convenio de colaboración que estableció una agenda conjunta para mejorar, vigilar y proteger las actividades que realicen las mujeres coordinando un trabajo efectivo de fiscalización en este tema, especialmente para abordar las denuncias de acoso sexual. Además según el convenio, será instaurado un programa de seguimiento de las denuncias presentadas por acoso sexual, sean presentadas en la Inspección del Trabajo, o en el SERNAM. También se ejecutará un programa de fiscalización de las condiciones de las trabajadoras nocturnas y se elaborarán estrategias de comunicación destinadas a la difusión de los derechos de las mujeres trabajadoras de casa particular, lo que contribuye a formalizar sus relaciones contractuales⁷².

Existen de forma creciente en muchos países de la región programaciones específicas, nacionales o regionales o campañas de inspección. En Argentina, Paraguay y Uruguay se han realizado acciones e intervenciones en materia de trabajo clandestino, ilegal y de extranjeros sin papeles, cuyo impacto ha sido reconocido en el ámbito nacional.

En Argentina fue (y sigue siendo) la regularización de los trabajadores en negro, el tema fundamental de la campaña. Desde el lanzamiento del Plan Nacional de Regularización del Trabajo en el 2003 se regularizaron un 24% de los trabajadores visitados. La inspección, en este caso, combina los datos recogidos en sus visitas con bases informáticas que permiten conocer las declaraciones juradas de aportes y contribuciones que efectúan los empleadores, lo que permite conocer el número de trabajadores registrados y proceder a reclamar el registro (esta inspección es en primera instancia educativa).

En Costa Rica se han previsto campañas especiales para las mujeres trabajadoras y para los adolescentes, así se determinó la participación de las direcciones de inspección para garantizar la no-arbitrariedad en el despido de las mujeres en estado de gravidez y de los adolescentes. Estos caso especiales (que incluyen la tutela y acompañamiento en los casos de lesiones a la libertad sindical pudiendo iniciarse el proceso de multa) supusieron en el 2005, 718 intervenciones, es decir más de un 90% del total de las actuaciones de los inspectores.

En Guatemala se constituyó un pequeño grupo de inspectores expresamente seleccionados que se encarga de las maquilas textiles que sobre la base de una programación en el Ministerio, actúan en los distintos departamentos regionales de forma programada⁷³. En el Salvador se realizan las llamadas inspecciones integrales, que tienen por objeto verificar la aplicación del sistema de seguridad social y de pensiones conjugándose el trabajo de los diferente cuerpos de inspección existentes.

A manera de campañas específicas en Perú se emitieron una serie de directivas también sobre procedimientos y lineamientos para adecuado cumplimiento de la inspección y fiscalización. Se trata de una especie de lista de control preestablecida que señala para cada tema cuál es el derecho a tutelar y los elementos básicos de

⁷² <http://www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html>. Pág. web Ministerio de trabajo y empleo.

⁷³ Piore y Scrank en RIT. Op. Cit. Pág. 18.

comprobación. Para el seguimiento de cada una de estas directivas (esencialmente focalizadas en temas relativos a sindicalización, tercerización e intermediación) se ha dispuesto un control anual de su aplicación, que determina los sectores comprendidos, el nivel de incumplimiento y otras particularidades.

La información y la difusión

Siguiendo la necesidad de formación e información prevista en los Convenios OIT relativos a inspección, algunos países han comenzado también a desarrollar la difusión de sus actividades y funciones a través de páginas Web, servicios telefónicos etc. Ejemplos de esta tendencia se encuentran en Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay donde se informa públicamente de las diversas ofertas de servicios prestados, de las normas legales, y de la jurisprudencia administrativa, así como se prevén diferentes sistemas de información diaria para público⁷⁴. Los países de Centroamérica y con el apoyo de la cooperación técnica fruto de los Tratados de Libre Comercio han desarrollado completas páginas web con distinta información sobre el tema.

Costa Rica ofrece igualmente una amplia gama de servicios de difusión de la normativa laboral. Conforme a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Núm. 1860, la labor de promover la difusión y deberes laborales dirigidos a la población la lleva a cabo el Ministerio en forma coordinada con sus departamentos, secciones y oficinas, función que se encuentra completamente desagregada conforme a las competencias de cada una de ellas⁷⁵. El departamento de Estudios del Ministerio de trabajo, ligado a la inspección, produce entre otros documentos de interés, la encuesta de la calidad de las relaciones laborales ampliamente reconocida y valorada, además se estableció un servicio de consulta (800 líneas) para atender al público. A partir de la promulgación del reglamento de inspección, se establecieron un Consejo consultivo nacional y seis regionales de carácter tripartito, con el fin de que los actores sociales fueran informados y participaran en la planificación y la evaluación, aunque aún no se han constituido.

La ley de Ordenación del 2004 en Argentina estableció un registro de inspección, de infracciones y sanciones, así como el deber de informar a las organizaciones de trabajadores y empleadores de las actividades realizadas y de los resultados de las mismas. En el texto, se asegura igualmente el acompañamiento del/la inspector/a por los representantes del personal en la visita y el derecho a ser informado de los resultados, Similares reglas sobre la participación de los representantes del personal en la visita existen en numerosos países.

En México reviste especial interés el programa Declare (Declaración laboral electrónica) cuyos objetivos generales buscan la difusión de la normatividad laboral, a través de una biblioteca virtual, que asesora al usuario, fomentando la confianza en la autoridad laboral. Además éste se completa con el programa de autogestión en seguridad que provee asesoría a las empresas a través de la implicación conjunta de trabajadores y empleadores, con el fin de lograr centros de trabajo higiénicos y seguros.

⁷⁴ Argentina: www.trabajo.gov.ar; Brasil: www.mtb.gov.br; Canadá: www.hrdc-drhc.gc.ca; Chile: www.mintrab.gob.cl; Colombia: www.sinpro.gov.co/mintrabajo/; Estados Unidos: www.dol.gov; México: www.stps.gob.mx Perú: www.mtps.gob.pe; Uruguay: www.mtss.gub.uy.

⁷⁵ Jatoba V, op cit. Página 17.

Similar experiencia pero como complemento a la inspección en materia de prevención y asesoría es la de la Dirección general de Trabajo de Chile que ha puesto en línea 9 listas de autoverificación (www.dt.gob.cl/documentacion/1612), son utilizadas a título particular e indicativo y comprenden la normativa laboral y previsional en las empresas por sectores.

Recursos humanos

Numerosos países cuentan con un cuerpo (o planta) de inspección estable, legalmente constituido. No obstante en muchos de ellos la deserción hacia el sector privado es enorme, a falta de incentivos suficientes para la permanencia en la carrera o en el puesto (esencialmente salarios suficientes).

Se trata de un hecho reconocido. Por ejemplo, en Bolivia, según el Gobierno, los inspectores del trabajo no disfrutaban 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.⁷⁶

La existencia de una carrera administrativa no es generalizada. En efecto, existe carrera administrativa para los inspectores en Chile, Brasil⁷⁷, Uruguay, Argentina, Nicaragua (ley de servicio civil del 2003) y República Dominicana⁷⁸ (ley de carrera administrativa de 1999) donde los inspectores dependen de la autoridad central, se contratan a través de concursos con criterios estrictos de selección y reciben formación adecuada, además de estar regulados por el estatuto de funcionario público.

Otros países como Costa Rica, ofrecen perspectivas similares a la carrera exigiendo criterios de selección restrictivos⁷⁹, mejores salarios (se ha establecido un complemento salarial por productividad) e incentivos y formación permanente.

Sin perjuicio del estatuto funcional, en los diferentes países los inspectores se seleccionan por concurso (de méritos o técnico) con diverso ámbito y requisitos. No obstante esta condición, son numerosos los países en los que se cuestionan las selecciones iniciales alegando que se trata de nominaciones pseudo políticas

No existe en general un escalafón, ni verdaderos incentivos para los inspectores lo que genera esa ya mencionada tendencia al abandono de la función, a la vez que propicia una cierta desidia en el ejercicio de la función.

Las cifras de inspectores en planta en la región son muy bajas⁸⁰ y van de 0.57 inspectores por 100.000 trabajadores en Ecuador a 19,25 en Chile para el 2005⁸¹.

⁷⁶ OIT Estudio general sobre inspección de trabajo 2006, párrafo 211.

⁷⁷ En 1944 se creó una estructura para la carrera laboral de los inspectores en el país.

⁷⁸ La consolidación del sistema dominicano es relevante. De un cuerpo de inspección no profesional ni calificado de 77 inspectores en 1991, se alcanzó en el 2000 un total de 203 inspectores de los cuáles un 55% tenían licenciatura en derecho, y habían superado el concurso de admisión e un tercio.

⁷⁹ En efecto, 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 cualesquiera otra carrera afín con el puesto.

⁸⁰ Piore y Scharnk, Op. Cit. Pág. 22.

Con entre 1 y 3 inspectores por 100.000 trabajadores están Colombia⁸², Perú⁸³, México⁸⁴, el Salvador⁸⁵, Brasil⁸⁶ y Paraguay y entre 3 y 6 Argentina, Honduras⁸⁷, Costa Rica⁸⁸, República Dominicana⁸⁹, Panamá⁹⁰, y Uruguay⁹¹. Guatemala contaba con 245 inspectores⁹² (lo que hace que el ratio se aproxime a 8 puntos) en el 2007, y Nicaragua con 86 inspectores, de los cuales 24 están en Managua.

En Guatemala como ya se mencionó la ley engloba bajo el término inspector conciliadores y visitadores (los inspectores según el Convenio 81), aparte de asignar a algunos de los inspectores en general funciones de notificación, cálculo de prestaciones y/o adjudicación. Según datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) la cifra de inspectores de visitaduría en ciudad de Guatemala es de 25 en el 2008.

Por otro lado la distribución geográfica es muy desigual y la mayor parte de los inspectores se concentran en la capital lo que resta efectividad a la acción nacional. Por ejemplo según datos del Ministerio de Uruguay, en 2005 de los 109 inspectores, 85 se concentraban en Montevideo.

Pocos datos obran en las estadísticas sobre la participación de las mujeres en la inspección (si bien desde el propio tratado de Versalles se insistió en su presencia). Según la memoria anual del gobierno de Cuba sobre el Convenio 81 las mujeres inspectoras suponen un 33% del efectivo total. En el Salvador (datos del MTPS) y para el 2007, 59 de un total de 113 inspectores son del sexo femenino.

En los últimos años existe una disposición marcada a mejorar las inspecciones (cualitativa y cuantitativamente). Los esfuerzos de Chile, Guatemala y Dominicana por incrementar la plantilla fueron seguidos por Argentina (que curiosamente según datos del Ministerio decreció en el número de inspectores en los últimos 8 años⁹³),

⁸¹ Desde la perspectiva de la autora este tipo de porcentaje no es muy indicativo en cuanto muchos de los trabajadores sobre los que se calcula el ratio, no son de la competencia de la inspección.

⁸² Según datos del MTPS 289 inspectores en 2007, aunque algunos están comisionados en otro tipo de funciones «transitoriamente», lo que supone 1 inspector por cada 61.000 personas.

⁸³ En Perú, los efectivos han disminuido disminuyendo en 2005 a 203 en relación con los 234 existente en el 2004 (datos Ministerio de trabajo) En el 2007 aumentaron a 340 de los 235 existentes en el 2006.

⁸⁴ 616 entre federales y nacionales con una tasa 1,58% por cada mil trabajadores.

⁸⁵ Los datos del MTPS señalan que existen 126 inspectores (74 hombres y 52 mujeres) y 50 técnicos de seguridad y salud.

⁸⁶ Según la Secretaria de inspección en el 2007 eran 3178 los inspectores en ejercicio, con un promedio de crecimiento anual desde 2005 de unos 100, lo que está permitiendo realcanzar la cifra de inspectores que existía en 1999 y que se fue deteriorando en el primer quinquenio del 2000.

⁸⁷ Según datos del Ministerio de trabajo para el 2008 son 114 inspectores, 81 inspectores generales y los demás inspectores de seguridad y salud.

⁸⁸ Del 2000 al 2005, según fuentes del Ministerio, el número de inspectores ha disminuido en un 10%. Según la CEACR en su comentario al Convenio 81 en el 2007 de 105 inspectores en 1997 pasaron a 94 al inicio del 2004. Para el 2005 el MTSS fijó su número en 90.

⁸⁹ 178 inspectores según datos del Ministerio de trabajo para el 2007.

⁹⁰ 70 en todo el país y 21 en Panamá capital. (datos oficiosos Ministerio).

⁹¹ 142 inspectores repartidos en tres equipos regionales de trabajo (Montevideo, interior, y puertos) (datos de la CEACR observación individual del 2008 al Convenio 81).

⁹² Datos MTPS. En el 2003 eran 236, 257 en el 2006 y 239 en el 2007

⁹³ Según los comentarios del CEACR con relación al Convenio 81 en Argentina en el 2000 existían 52 inspectores de seguridad y salud y 470 de condiciones generales de trabajo, mientras que la

Costa Rica, Honduras y Uruguay, emprendiéndose las más recientes ampliaciones en el Salvador y Perú⁹⁴.

En México, en los últimos años se han contratado 100 inspectores nuevos cuya distribución federal se realiza en torno a criterios basados en el número de empresas, de entidades federativas y de empresas de riesgo existentes y que es valorado por instituto mexicano del seguro social.

En un proceso de racionalización, eficiencia y modernización la dirección general de trabajo de Chile estableció una sistematización de los procedimientos de inspección en el 2001, que refunde circulares y procedimientos anteriores, desarrolla una nueva orden de servicio para las inspecciones que incluye las diferentes etapas de la inspección, para enfocar a la población más afectada por posibles riesgos de infracción e integrar la inspección con un concepto más moderno y operativo.

También en Chile y unido a un aumento de los efectivos se han desarrollado sistemas de calificaciones de los funcionarios ligados a sistemas de incentivos salariales de acuerdo a metas alcanzadas. El soporte informático ha alcanzado un alto desarrollo.

En Brasil se estableció hasta el 2008 una gratificación de productividad y desempeño, que se controla por documentos gerenciales y estadísticos (y se paga en función del cumplimiento de metas de la Delegación). El sistema se basaba en la comprobación de la producción individual del inspector por un lado y, por otro, sobre el desempeño global de la Delegación, a partir de los atributos escogidos y de un período determinado.

En Costa Rica existe un sistema de evaluación del desempeño basado en puntajes elaborados en torno al tamaño de la empresa y el sector de la visita, lo que ha generado en algunos casos una concentración de visitas en sectores que otorgan más puntos lo que no implica que sean las visitas más necesitadas para la efectividad de la inspección. En el 2004, la Defensoría del habitante recibió una queja de la asociación profesional de inspectores de trabajo sobre la calidad de sus condiciones de trabajo que concluyó que los funcionarios carecían de papel y material de oficina en tal medida que no podían ejercer sus tareas. A ello se unía la falta de vehículos (que persiste en toda la región) carburante y medios para el mantenimiento. Según el MTSS la falta de medios de transporte lleva a que un 35%⁹⁵ del tiempo de trabajo de los inspectores se dedique a desplazamientos.

La formación inicial y continua en la región tampoco aparece muy desarrollada y faltan programas específicos. Los mencionados con relación al trabajo infantil son los más relevantes y en general son recientes y propiciados y financiados por la cooperación técnica internacional. Existen algunos intentos de sistematización de la formación, pero no está muy extendido.

La deontología y la eventual existencia de corrupción es un tema recurrente en las observaciones de los órganos de control de la OIT. No obstante existen normas de ética generales y de actuación en muchos de los países y en algunos casos

misma fuente para el 2008 señala en que hay 300 inspectores repartidos en “todo el territorio para el control de la legislación sobre condiciones de trabajo ».

⁹⁴ Piore. M. Schrank A *Gestión de la flexibilidad e inspección de trabajo en el mundo latino* OIT Revista internacional del Trabajo, Vol. 127 (2008) núm. 1, Cit. Pág. 3.

⁹⁵ Godínez, Op. Cit. Pág. 12.

normas específicamente relativas a la inspección. La aplicación práctica y el control de dichas reglas está menos desarrollado, pero existen experiencias interesantes

De hecho la CEACR señaló en algunos de sus comentarios anteriores el uso en algunos países de la región (Argentina y Brasil) de parte de las recaudaciones de las multas como incentivos salariales, lo que generó un desplazamiento de las inspecciones a las empresas más grandes y cuestionó la independencia en la función⁹⁶. Estas prácticas han sido revisadas en ambos países.

En Chile, el servicio de inspección cuenta con contraloría interna para asegurar la probidad del funcionario y ya se mencionó el sistema de atribución aleatoria de las visitas en México. Se trata de experiencias incipientes, pero el tema sigue siendo fundamental y necesita de una acción más efectiva

Facultades y poderes

En general, las facultades de los inspectores para entrar libremente en la empresa, revisar documentos o realizar los análisis o exámenes necesarios tal y como están previstos en los Convenios 81 y 129 se recogen en las legislaciones nacionales incluso cuando los estados no han ratificado dichos Convenios. Por ejemplo, en Costa Rica el "Reglamento de Organización y Servicios de la Inspección de Trabajo", (Decreto Núm. 28578-MTSS de 21-03-2000), en su artículo 24, establece como funciones: "Visitar los centros de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza, en horas diurnas o nocturnas, según se requiera, para verificar el cumplimiento de las normas relativas a condiciones salariales, de trabajo y de seguridad social. En particular, velarán para que se acaten las disposiciones legales y reglamentarias sobre salud ocupacional y prevención de riesgos del trabajo". En varios países, los inspectores pueden suspender y clausurar obras en caso de peligro de la vida de las personas (Argentina, Chile).

No obstante, a veces las facultades aparecen limitadas. En el Salvador, por ejemplo, los inspectores de seguridad y salud no pueden interrumpir las labores y/o procesos y deben comunicar a la inspección de trabajo, único con competencia sancionadora en este ámbito, la inminencia del peligro para que actúe, lo que puede llevar a retrasos con consecuencias lamentables.

Así mismo las legislaciones disponen la posibilidad de que la policía u otra fuerza pública asista a los inspectores cuando sea necesario, así como se regula con más o menos detalle la posibilidad de citar oficialmente a presentarse en las dependencias de trabajo (para aportes documentales en general), aunque la citación es muy poco utilizada en muchos de los países por la propia redacción de la legislación que insiste de forma explícita en la reinspección.

La visita (en general notificada a los trabajadores y empleadores y realizada conforme a ordenes de la autoridad que le otorga la orden de servicio) se documentan en un informe que se copia a los implicados y en él se reflejan los requerimientos, advertencias, prohibiciones y otras actuaciones. El acta de infracción suele emitirse en una segunda visita tras haberse comprobado que no se tomaron medidas para subsanar el error.

⁹⁶ Campos M. y Galin P. La experiencia internacional sobre políticas para la regularización del empleo no registrado OIT Buenos Aires 2005 documento núm. 28.

En casi todos los países, como se mencionó *supra*, se prevé legalmente la reinspección in situ como seguimiento de la visita, (en algunos casos la práctica es no sancionar en la primera visita sea cual sea la infracción) De hecho las cifras de reinspecciones con relación al total de las actuaciones es elevada y casi representa un 50% del total.

En México, similar a la reinspección, los artículos 13 y 14 del reglamento para la inspección determinan la existencia de inspecciones ordinarias (iniciales, de comprobación- seguridad e higiene- y periódicas con intervalo de 12 meses) y extraordinarias que son ordenadas por la autoridad de trabajo cuando conoce de alguna infracción o abuso. Además los inspectores en la visita ordinaria, deben entregar citatorios en los centros de trabajo con lo menos 24 horas de antelación a la visita, dejando constancia de los datos específicos del patrón, inspección de que se trata, con listado de documentos que se deberán exhibir, aspectos a revisar y disposiciones legales que lo fundamentan. El/la inspector/a debe entregar al patrón o la persona que atiende la diligencia, además de una orden escrita, una guía que contenga los principales derechos y obligaciones del inspeccionado, al inicio de la visita, con el objeto de otorgar seguridad y certeza jurídica a los particulares y proporcionando mayor transparencia en la actividad de inspección.

Interesante experiencia documental y de actuación es la iniciada en Colombia desde fines del 2007 con el lanzamiento del Sistema Unificado Distrital de Inspección, vigilancia y control a empresas que en cinco municipios diferentes, y como plan piloto, ha generado un trámite único de apertura de empresa, con formulario único y una sola visita integrada de inspección donde se determinan los riesgos y se atienden todos los requerimientos legales del negocio. Las visitas se determinan en función de una matriz de riesgo diseñada por la autoridad competente en el ámbito del comercio (hasta el momento) que es monitoreada a través de indicadores de resultado. El sistema se basa sobre principios de integralidad, enfoque de servicio, gerencia de la información con plataformas tecnológicas y cultura de la auto inspección.

En casi todos los países existe el acta o informe de obstrucción (aunque esta no se tipifica, en general) y en algunos países como en Perú, la ley (Reglamento general de inspección) habilita al inspector/a a solicitar un auto al juez para ingresar al centro de trabajo con apoyo de autoridad policial si fuere necesario. Además se precisan como infracciones los actos que dificultan la labor de inspección y que se consignan en acta de infracción.

El número de inspecciones anuales y su temática es también variable dependiendo del país. Por ejemplo en Colombia⁹⁷ se observa un aumento en el número de inspecciones (6.692 en el 2000, 10.811 en el 2003.), sin embargo muchas de las acciones inspectoras fueron dedicadas a la conciliación (en el 2000 fueron 64.985 las conciliaciones y sólo 6.692 las visitas), lo que en muchos casos es una casi dedicación exclusiva que podría contravenir el espíritu del Convenio 81, como ya se mencionó. En Guatemala, las inspecciones se mantienen en torno a las 5000 (5.149 en el 2007) en el área metropolitana (al no haber información centralizada no se conoce el número de inspecciones regionales), siendo el mayor porcentaje el de las inspecciones por denuncia (3.163 en el 2007)⁹⁸.

⁹⁷ Según observación individual sobre Convenio 81 de 2002 y de 2005.

⁹⁸ Datos Inspección General de trabajo. MTPS

En Costa Rica, el número de visitas ha disminuido en función de la paralela disminución de efectivos (ver *supra*) y de 13.000 visitas en el 2000-2001 pasaron a menos de 12.000 para el 2002-2003⁹⁹. Para el 2004, el número de visitas fue de 7.872, de las cuales 2.386 fueron motivadas por denuncia. En México entre enero del 2001 y diciembre 2006 se visitaron 14.140 centros de trabajo. El total para el mismo periodo de visitas realizadas fue de 177.975, de las que 23976 fueron realizadas en el 2006. En Argentina en especial desde el lanzamiento del Plan nacional de regularización del trabajo (septiembre 2003) se aumentaron las visitas, alcanzando visitarse a fines de marzo un total de 18.820 empresas.

En el Salvador según datos del Ministerio se realizaron en el 2003, 20.000 visitas y en Guatemala se atendieron respectivamente en 2003 y 2004, 4.601 y 2.098 quejas con un mínimo por queja de al menos dos visitas de inspección, siendo la cifra para el 2008 (hasta agosto) de 5.342 visitas. En Perú, las visitas entre agosto 2005 y julio 2006 eran de 79.999, habiendo aumentado entre agosto 2006 y julio 2007 a 94.280 (fruto del aumento en más de 100 del número de inspectores, y del incremento del presupuesto). Sin embargo según algunos analistas¹⁰⁰, la mayor parte de las visitas son punitivas y no de orientación y hay muy pocas visitas al sector rural y a microempresas.

En Nicaragua entre 2002 y 2006 se realizaron 6308 inspecciones. Considerando que, en el 2006 se realizaron 2186¹⁰¹, se constata un aumento con relación al 2002 de todas las inspecciones en más de un 230%, probablemente consecuencia de cambios estructurales operados desde 1997 en el país.

En Chile, en el 2006 la cobertura de las fiscalizaciones aumentó notablemente con relación al 2005.¹⁰² En efecto, se realizaron 131.891 visitas que involucraron 3.558.243 trabajadores frente a 114.937 fiscalizaciones en el 2005 y 94.981 en el 2004. De las visitas del 2006, más de un 20% corresponden a visitas de oficio que resultan de programas sectoriales. Además el tiempo medio estimado de una acción fiscalizadora es de unos 60 días.

Procedimientos sancionadores

En general en la región se utiliza el procedimiento administrativo para aplicar y seguir las infracciones laborales. Existen algunos países (ver *infra* Guatemala) donde es necesaria la actuación judicial para imponer la infracción, pero en general la imposición de la multa es competencia directa de la autoridad administrativa. Se prevé así mismo, una vez acabada la vía administrativa, el recurso a la judicial, es decir, que la justicia puede llegar a conocer en última instancia sobre las actuaciones de la inspección de trabajo en vía contencioso administrativa o civil.

La sanción paradigmática que impone la inspección es la multa (con frecuencia con muy bajos montos y sin graduaciones establecidas), aunque se prevé en casi todas las legislaciones, la posibilidad de suspensión inmediata de labores, la clausura de empresa o establecimiento y en algunos casos (Chile por ejemplo,

⁹⁹ Según observación individual sobre Convenio 81 de 2007.

¹⁰⁰ cfr. informativo laboral Miranda y Amado, segunda quincena, Agosto 2007.

¹⁰¹ Anuario estadístico del Ministerio de Trabajo.

¹⁰² Datos de la Dirección General de trabajo Página web <http://www.dt.gob.cl/1601/printer-94681.html>.

artículo 183 del Código de trabajo) la cancelación de registros. En muchos casos (Honduras, El Salvador) la proposición de sanción debe ser estudiada/avalada por las asesorías legales u oficinas jurídicas del Ministerio para confirmar su adecuación y sugerir a la autoridad de inspección encargada de imponer la multa, la norma infringida, la gradación y la cuantía correspondiente.

Los países con inspección específica en materia de seguridad social actúan con procesos administrativos especiales que prevén aparte de la sanción la afiliación de oficio.

En Colombia se considera que el inspector ejerce por ley funciones casi judiciales¹⁰³, al menos en lo relativo a la decisión del despido de trabajadoras grávidas (el Artículo 240 del Código de trabajo exige la autorización del inspector), y de trabajadores discapacitados (interpretación extensiva de la Corte Constitucional).

Aunque existen diferencias en el seguimiento y la documentación de la infracción según los países, las prácticas son homogéneas. En el caso de Uruguay (similar en la mayor parte de los países, en sus líneas generales), el/la inspectora levanta un acta de los hechos y, de ser necesario, un acta de conocimiento, en la cual se hacen constar las intimaciones a presentar documentación, o a regularizar la situación constatada en un plazo que en general es de tres días hábiles, en el cual igualmente se pueden presentar descargos. Si no se cumple con la intimación y no se presenta escrito de descargos, se dicta la resolución proponiendo la sanción respectiva. En el caso que se presente la documentación o el escrito de descargos, el/la inspector/a actuante, y posteriormente la División Jurídica, califican el caso y la resolución que procede, la que es refrendada por el Inspector General de Trabajo. Ésta puede ser objeto de recursos administrativos de revocación y jerárquico (reposición) en el plazo de diez días.

En El Salvador, la multa es impuesta por los jefes regionales y en San Salvador por los Directores de departamento (industria y agropecuarios). El departamento de industria y comercio cuenta con una específica unidad de multas que las propone no sólo para el ámbito técnico del departamento, para los técnicos de seguridad, para las de la unidad de género, así como las que corresponden a las infracciones de no comparecer ante el director de trabajo en el procedimiento conciliatorio. Igualmente en paralelo, existe en las oficinas territoriales-departamentales un asesor jurídico a escala regional que ayuda a la tramitación de las multas y a convocar las audiencias. Los encargados del trámite de multa (central o regional) citan a las partes para ser oídas (derecho constitucional a la defensa) antes de la imposición de la multa, teniendo el empleador una nueva posibilidad de cumplir. En total entre inspección, reinspección y audiencia en el proceso de multa el empleador tiene tres posibilidades de resolver la infracción sin ser sancionado. Todo este proceso hasta la imposición de la multa puede durar un promedio de dos meses en las regiones y seis meses en la capital para las inspecciones especiales; y de cuatro meses en las regiones y hasta dos en San Salvador. Las multas propuestas pueden ser objeto de recurso en la vía administrativa (apelación) y en la vía contencioso-administrativa. Una vez firme la resolución de multa pasa del

¹⁰³ Molina Carlos E.. *La inspección de trabajo en Colombia* en Revista latinoamericana de Derecho social, op cit

Ministerio de Trabajo a Hacienda para su cobro y seguimiento en vía ejecutiva en su caso a través de la Fiscalía¹⁰⁴.

En Costa Rica la administración regional tras constatar la infracción entabla acciones judiciales para que se juzguen las faltas cometidas contra las leyes de trabajo y seguridad social. De hecho, el resultado de la inspección se revisa por el superior jerárquico que prepara con los asesores jurídicos un proyecto de acusación que se somete a la justicia de trabajo (se estima en unos 124 días el total del proceso).

En Nicaragua el nuevo reglamento de la inspección del 1997 otorgó valor probatorio a las actas de inspección y definió el monto de las multas aplicables, aunque la fijación del monto es de facultad discrecional del/a inspector en función definitiva de la infracción. Cabe, en un plazo de 24 horas de su notificación, la impugnación del acta, lo que suspende los plazos de corrección de irregularidades. Además la decisión sobre la impugnación puede recurrirse en amparo en la vía civil, lo que podría llevar a su solución definitiva en un periodo total de 3 años¹⁰⁵.

En Perú, el nuevo reglamento de inspección establece plazos de apelación muy cortos (dos días si se trata de la ejecución de una medida provisional) con resolución en la mínima brevedad (tres días en este caso y 30 como media general) estableciendo que el procedimiento sancionador se ejecute sin perjuicio de las acciones que pueda ejecutar el trabajador afectado, ante las instancias judiciales competentes.

En Brasil desde el 2003, se puso en marcha el plan de verificación de procesos con el fin de dar seguimiento y mejorar el cobro de las multas. Su aplicación ha generado un descenso en el número de recursos interpuestos y que el plazo de resolución de los recursos haya disminuido de 400 días a 90 en el 2007.

Las multas prescritas en la ley peruana son muy bajas, ya que salvo algunas reguladas expresamente (consecuencia de la reforma del 1994) no superan los USD 57,14 por infracción, lo que no es muy disuasivo. El carácter no disuasorio de las multas, por su baja cuantía, es frecuente en la región, en particular para empresas medianas y grandes (República Dominicana, por ejemplo, se ha establecido un sistema gradual donde las infracciones más severamente penadas son las relativas a trabajo infantil o grave violación de la seguridad y salud. La multa más elevada posible es de 1.593 USD, lo que no “afecta” mucho a una empresa en la maquila).

En Chile, se admite un recurso judicial contra la resolución que impone una multa y también un procedimiento especial denominado recurso de protección, presentado ante la Corte de Apelaciones, cuando se estima que existen garantías constitucionales vulneradas. Además las multas están graduadas en leves, graves y gravísimas y se califican por el número de trabajadores afectados.

En Argentina, la ley 25 212 que recoge el pacto federal del 1999 estableció un nuevo régimen de infracciones y multas que aplica de forma más estricta el principio de tipicidad de las infracciones (las tipifica más claramente que la normativa anterior) y establece un sistema uniforme de sanciones laborales como eje a la multa, con montos mínimos y máximos graduables según la autoridad

¹⁰⁴ Según datos del Ministerio, un 30% de multas son apeladas en la vía administrativa.

¹⁰⁵ Ortega Castillo X. *La inspección de trabajo en Nicaragua sus próximos retos*. En Revista latinoamericana de Derecho social.

administrativa (Artículo 5). Además en caso de impago de la multa puede convertirse en arresto.

En el caso de ser una infracción por parte de una persona jurídica, la ley argentina impone la multa a los gerentes, síndicos y demás responsables directamente involucrados en la infracción solidariamente y además la autoridad debe llevar un registro de reincidentes. Lo recaudado por las multas se aplica a la mejora de la administración, habiéndose suprimido la atribución de un 10% de lo recaudado a los inspectores tal y como se solicitó por al CEACR en aras a garantizar la efectiva independencia.

En México, en 1998 se ha simplificado el sistema de inspección y aplicación de sanciones con procedimientos sencillos y desligando la imposición de sanciones de las autoridades federales y locales. En el nuevo texto se privilegia la asesoría.

La asesoría es la base de algunas nuevas experiencias. En Chile y enfatizando la idea de prevención y asesoría, existe también un programa especial para pequeñas y medianas empresas que incumplen los derechos laborales” llamado “Programa de sustitución de multas por capacitación” y que les permite no ser sancionados previo enrolamiento en un programa de formación *ad hoc*. En Guatemala y República Dominicana, los empleadores con menos recursos son enviados en caso de infracciones a realizar programas de desarrollo de recursos humanos (en INTECAP e INFOTEP respectivamente) subvencionados por el estado, lo que implica una acción formativa específica.

En Brasil y como experiencia interesante se ha desarrollado la denominada "Mesa de entendimiento" como un nuevo instrumento ofrecido a la inspección del trabajo por el Programa de Transformación del Ministerio, para negociaciones de carácter individual. Consiste en una herramienta de negociación exclusiva de la fiscalización que se dirige a la "regularización de la situación de empresas en desacuerdo con la legislación laboral". Cabe subrayar que la decisión de la apertura de la negociación es, en este caso, de iniciativa del inspector, siendo todavía adoptada en casos especiales y, cuando sea necesario, contará con la presencia del sindicato respectivo. Finalmente, si fracasa la negociación el/al inspector/a deberá aplicar los instrumentos sancionatorios de su competencia. Por tanto, el énfasis otorgado por los servicios de inspección en este caso se dirige a la promoción de la negociación entre partes y al acuerdo autónomo. En gran medida los inspectores participan como mediadores, procurando dar apoyo y sustento a los acuerdos y otorgando orientación en materias de legislación.

Como caso singular en la región la inspección en Guatemala está privada de abrir un procedimiento sancionador. Si bien con al reforma del 2001 (decreto18/2001) se les otorgó a los inspectores la capacidad de imponer sanciones administrativas por temas laborales, un recurso ante la Corte constitucional en el 2004 les privó de tal posibilidad atribuyendo exclusivamente la capacidad sancionadora a los tribunales laborales. En efecto, en caso de incumplimiento el inspector de trabajo elabora un memorial de incidente con el objeto que el expediente sea remitido al Organismo Judicial para que se le imponga la sanción correspondiente. A partir de este momento las actuaciones de la inspección se centran en la imposición de la multa, sin volverse a hacer énfasis en el cumplimiento de la infracción detectada, ni en la vía administrativa ni en la judicial.

Este proceso implica que en Ciudad de Guatemala el promedio de duración de los procesos judiciales (y por tanto de imposición de la multa) es de un año para la

primera instancia y de medio año en la segunda instancia, pero los más antiguos datan hasta de cuatro años. Debido a los requisitos formales para la admisión a trámite de los incidentes y al escaso número de personal del Departamento de Asesoría Jurídica anexo a la inspección, así como de los inspectores de trabajo que además de sus visitas a centros de trabajo deben encargarse de la redacción de los memoriales de incidentes, la Inspección General de Trabajo se toma aproximadamente seis meses para interponer los incidentes ante los Juzgados de Trabajo¹⁰⁶.

En cuanto a procedimientos especiales, merece citarse el caso de denuncias sobre violación de libertad sindical en Uruguay, que se inician con la respectiva imputación de la cual se da vista (traslado) a la empresa, a la vez que se da vista a los trabajadores de la contestación. Posteriormente se abre a prueba recibiendo testimonial o documental, luego de lo cual se adopta una resolución. Si se concluye que hubo violación a la libertad sindical se imponen multas pero no se intima la reinstalación. Esta resolución puede ser recurrida en sede administrativa y luego en sede judicial. Otro procedimiento similar se adopta en casos de denuncia de acoso sexual.¹⁰⁷

B. La evolución y los retos de la inspección en América Latina según la Comisión de Expertos

En las páginas anteriores hemos venido describiendo algunos de los rasgos más característicos de las inspecciones en la región de los que se desprenden lineamientos comunes, una práctica paralela y retos homogéneos a pesar de existir estadios muy diferentes en el desarrollo de las diferentes inspecciones de trabajo nacionales

Esta uniformidad de retos pendientes queda muy patente en los comentarios que los órganos de control han realizado en relación con el cumplimiento de los Convenios 81 y 129 de la OIT en los últimos años y que, en muchos casos, han servido para solventar situaciones problemáticas anteriores, orientando a los gobiernos en un mejor cumplimiento de la normativa internacional en aras a lograr un sistema de inspección nacional más eficaz.

Desde la década de los 50, la mayor parte de los países de la región (excepto Chile, México y Nicaragua) ratificaron el Convenio 81 sobre inspección de trabajo en la industria y comercio, siendo menos el éxito del 129 sobre la inspección en la agricultura que sólo fue ratificado por Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, el Salvador, Guatemala y Uruguay. El último adoptado el Convenio 178 sobre inspección de gente del mar, sólo ha sido ratificado por Brasil y República Dominicana. El índice de ratificaciones es por tanto elevado, lo que implica el interés de los países por la temática y por el enfoque que un Convenio como el 81, extenso y bastante detallado, aporta al desarrollo de la inspección nacional en América latina.

A partir del 2004, si bien los temas abordados por los comentarios siguen siendo recurrentes (excesiva dedicación a funciones de mediación de los

¹⁰⁶ El Artículo 271°, inciso a) del Código del Trabajo prevé que la acción para iniciar el procedimiento y la sanción administrativa prescriben en seis meses, por lo que si la IGT se demora más de ese plazo, no le son admitidos a trámite los incidentes.

¹⁰⁷ Jatoba V, op cit pág 21.

inspectores, insuficientes recursos humanos, participación excesiva del empleador en la visita e insuficiencia de las multas) existe un progreso evidente en el cumplimiento de los convenios, habiéndose logrado cambios importantes en la legislación y la práctica lo que ha implicado en algunos casos, la mejora en los procesos de inspección, una evidente mayor colaboración de las autoridades que se encuentran inscritas en la administración, el aumento de los efectivos en varios países, la tendencia a establecer, cuando no existe, una carrera administrativa y en muchas ocasiones una mejor organización del procedimiento y la visita. En general, la nueva “ola de reformas” ha facilitado el proceso de libre entrada a los establecimientos y mejora en las condiciones de trabajo de los inspectores.

En lo relativo al Convenio 129, de menor número de ratificaciones, los problemas parecen sin embargo no haberse solventado con la misma eficacia, pues junto a los temas de transporte y medios de protección de los inspectores, la falta de control de la seguridad y salud de forma efectiva y la insuficiencia de capacidad técnica es aún relevante en las informaciones disponibles.

En la actualidad, la mayor parte de los países tienen comentarios pendientes en relación con los convenios ratificados que versan sobre temas que han sido tratados en el curso del presente documento. Es muy frecuente, así, encontrar la preocupación de los órganos de control por la dedicación excesiva de los inspectores a funciones de mediación, en detrimento de las funciones de control de las condiciones de empleo, así como una insuficiente colaboración con otros organismos de la administración pública (ambos problemas son señalados casi históricamente para varios de los países). Similares problemas son los que plantea la falta de carrera administrativa, la necesidad de un salario más adecuado, la inestabilidad en el empleo, y la falta recurrente de ausencia de formación inicial o continua (que es común en todos los países), lo que a veces se liga de forma colateral con problemas deontológico. El problema de la formación se acrecienta en relación con las cuestiones de seguridad y salud en general.

La escasez de medios materiales y humanos y las contrataciones basadas en criterios no estrictamente profesionales son señaladas, continuamente, por la Comisión de expertos. En algunos casos se constata la reducción del número de los efectivos y los problemas relativos a la existencia de un marco legal inadecuado.

La notificación de los accidentes y enfermedades profesionales sigue siendo a juicio de los órganos de control, un problema mayor, a veces por ser inexistente y otras deficiente, así como se señala en algunos casos la disminución de la frecuencia y la calidad de las visitas o la falta de uniformidad de criterios de inspección, de planificación y de objetividad.

En algunos países, la falta de confidencialidad de las quejas o la necesidad de comunicar al empleador el motivo de la inspección plantea algunas dificultades a la Comisión.

Por último la insuficiencia de la cuantía de las sanciones, y con ello de su capacidad disuasoria, así como la lentitud y falta de articulación de los procesos de sanción es también un punto señalado con relativa frecuencia.

Con relación al Convenio 129, los problemas señalados se centran en general en torno a las deficiencias relacionadas con la seguridad y salud, es decir a la falta de preparación y conocimientos técnicos de los técnicos. No existe formación específica, la legislación se incumple y no existe especialización. La falta de medios materiales es especialmente relevante en este contexto (los medios de transporte en el campo son esenciales).

Los retos son muchos, pero la voluntad política de los gobiernos en este tema, en particular en los últimos años ha generado como se ha mencionado avances considerables, y una conciencia generalizada de la necesidad de una inspección eficiente y eficaz.

C. Nuevos conceptos y nuevos enfoques: el papel de la inspección

En algunos países en todo el mundo se ha venido considerando la necesidad de prever estructuras alternativas a las inspecciones públicas que coadyuven en su labor con el fin de mejorar el cumplimiento legal. La concepción original de esta línea de actividades privadas o pseudo públicas, es partir de enfoques de colaboración con la autoridad administrativa, pero el riesgo de invadir la esfera real de las competencias de la inspección tal y como se concibe en los Convenios 81 y 129 es importante. De hecho el informe general sobre inspección de trabajo a la Conferencia Internacional del Trabajo en el 2006 señala en su párrafo 171 que las formas de colaborar con los interlocutores sociales deben ser plenamente compatibles con la garantía de imparcialidad y la autoridad de los inspectores. En ese sentido el informe admite que las auto evaluaciones de riesgos¹⁰⁸ activan la participación de los involucrados en la prevención, pero que en ningún caso los inspectores pueden ser suplantados en su responsabilidad de controlar las condiciones de trabajo en cuanto son la única autoridad responsable¹⁰⁹ desde esta óptica, la cooperación, en un sentido amplio, es viable e incluso digna de promoción, siempre y cuando la inspección se ejerza por una autoridad competente, independiente y pública.

Existen algunas experiencias en la región más localizadas en el medio ambiente que en lo laboral, pero que tienen cierto impacto en lo relativo a seguridad y salud en el trabajo. Se trata de la posibilidad de dotar de certificaciones a empresas privadas sobre buen cumplimiento de la seguridad sobre determinadas bases y controles técnicos y que son apoyadas por el gobierno. Es el caso de Bolivia en el sector forestal, donde las compañías que reciben una certificación de su capacidad de mantener la gestión sostenible de sus bosques ven renovadas sus licencias sin una inspección pública. En Bolivia, el Consejo nacional de medio ambiente (CONOMA) adoptó una resolución en el 2002 que requiere inspecciones independientes medioambientales en la industria petroquímica¹¹⁰.

La existencia de códigos de conducta o de otras fórmulas de responsabilidad empresarial interna, incluso si se gestionan por compañías independientes o ONG

¹⁰⁸ Es el caso de los mencionados programa *Declare* en México, (*ver supra*) que es una forma de auto evaluación sobre los temas de seguridad y salud para las empresas (cuenta con 1554 empresas inscritas) y de la línea de Consulta del ministerio de Trabajo en Chile también mencionada *supra* Guatemala cuenta también con un formulario en línea elaborado por la Comisión tripartita de asuntos internacionales desde el 2007.

¹⁰⁹ OIT, CIT 95a. reunión, 2006 Estudio general relativo a la inspección del trabajo. Informe de la CEACR, párrafo 278.

¹¹⁰ En este ámbito resulta interesante el caso ecuatoriano con relación al control de outsourcing de bosques para evitar la tala ilegal de la madera. Se trataba de la delegación de funciones de control de la tala, a compañías independientes (incluidas ONG y compañías privadas). Sobre la base de una queja que señalaba que se habían usurpado actividades públicas por parte de sectores privados, el Tribunal constitucional decidió suspender el programa, al considerar que existió delegación ilegal de la autoridad gubernamental.

que proveen alguna clase de certificación independiente, tampoco implica una delegación de las funciones públicas de inspección y de hecho puede coadyuvar a desarrollar mejores prácticas internas y prevenir la sanción. Casos como el de los monitores de ABC en la Republica Dominicana para las zonas francas ha demostrado que su acción paralela reforzó la aplicación de la ley¹¹¹.

En México, quizás el país más avanzado en implantar sistemas privados de inspección en la región, se han creado sistemas alternativos de apoyo. Uno de ellos son las Unidades de verificación, es decir organismos privados certificados por la Entidad mexicana de acreditación (organismo privado multidisciplinario con composición gubernamental, universitaria, técnica, etc.) y probados por las dependencias federales, a quienes se les delega la función de verificar las normas de seguridad y salud por la Secretaría de trabajo, convirtiéndose en auxiliares del estado¹¹². Pueden emitir dictámenes sobre el cumplimiento de las Normas sobre seguridad e higiene, todo ello sin perjuicio de las facultades de la Inspección del Trabajo. Las unidades pueden denominarse como laboratorios de prueba, calibración (o medición), de certificación (de proceso, productos etc.) o unidades de verificación que son las que controlan la aplicación de las normas oficiales mexicanas y su grado de cumplimiento, y que pueden ser independientes de las partes que verifican (tipo A) (existen en total 75 de las que 32 son unidades de verificación de normas), de la misma organización (tipo B) y aquéllas que además de verificar ofrecen servicios de diseño y mantenimiento (tipo C). Se trata claramente de inspecciones privadas.

Conclusiones

Como ya se mencionó, no cabe duda, de que incluso con avances notables en el ámbito nacional, los retos pendientes son evidentes y es necesario determinar algunos puntos fundamentales que sirvan de referencia para mejorar la acción de los gobiernos en conseguir una inspección efectiva. De la lectura de las páginas que preceden, algunos aspectos pueden ser objeto de nuestra reflexión, como las áreas prioritarias de acción en la consecución de una eficaz inspección del trabajo:

- a) **Selección y contratación con criterios técnicos.** La carrera administrativa que sustente la base de un cuerpo autónomo e independiente es un elemento fundamental de un sistema eficiente de inspección. Esta debe sustentarse sobre un reclutamiento suficiente en efectivos y adecuado, con criterios técnicos mínimos de selección, con un proceso de formación inicial y continuo, y con incentivos suficientes para contar con un cuerpo estable y con independencia de funciones. La estabilidad laboral permite la continuidad, así como integración de los valores de la administración, facilitando una conducta ética del funcionario. Es necesario contar con una plantilla suficiente de inspectores, con un mínimo margen de estabilidad en su composición.
- b) **Formación continua.** La formación inicial debe completarse con la formación continua que permita mejorar el rendimiento en cantidad y calidad. Para ello los programas de educación deben ser elaborados por el Ministerio, si es necesario en

¹¹¹ Ver Amengual Matthew. An implicit Division of labor: Uncoordinated Complementary State and private Labor regulation in the Dominican Republic. Draft paper 2007.

¹¹² regulados por la ley federal sobre metrología y normalización de 1992 y su reglamento de 1999.

conjunto con entidades pedagógicas y abarcar aspecto técnicos, procedimentales, de comportamiento, y administrativos. Especial hincapié debe darse a la formación en la inspección técnica de seguridad y salud, al trabajo en equipos con técnicos experimentado y a la investigación de accidentes de trabajo.

- c) **Es necesario contar con medios materiales y procesos adecuados.** Los desplazamientos, la necesidad de atender con urgencia los problemas relacionados con la vida y la seguridad y salud de las personas merecen ser prioritarios. La inmediatez es parte de la función “de policía” de la inspección, lo que no es posible sin medio de apoyo y de protección personal.
- d) **Desarrollar apropiadamente las funciones de asesoramiento y prevención.** Siguiendo lo previsto en Artículo 3 y 6 del Convenio 81 y 129 es fundamental establecer y desarrollar una labor educativa y pedagógica que permita la corrección de los errores, pero sin desvirtuar el valor de la sanción, dejando a fuerza de prevenir, que ésta pierda su eficacia.
- e) **Cooperación con instituciones públicas y privadas en el ejercicio de la función.** El trabajo conjunto con otras administraciones da frutos específicos y muestra de ello son las acciones ya explicadas en materia de trabajo infantil y forzoso. En el mismo sentido, las auto evaluaciones y las experiencias de precontrol y monitoreo pueden también coadyuvar a desarrollar una cultura de cumplimiento. No se trata de avalar inspecciones privadas sino de apoyar y reforzar el papel de la inspección pública, al generar un trabajo paralelo para mejorar las condiciones de trabajo a nivel interno.
- f) **Mejora de las relaciones con los representantes de trabajadores y empleadores,** tanto desde la óptica de la formación como de la información, estimulando la idea de que la inspección sirve al interés general y ayuda a mejorar las relaciones laborales y la seguridad y salud de las personas.
- g) **Mejora de los procesos administrativos y estímulo del valor disuasorio de las multas.** El proceso administrativo se caracteriza por su inmediatez y eficacia, las multas por ser el acicate para corregir lo incorrecto. Establecer sanciones adecuadas y procesos de imposición de multas y de recursos rápidos, dentro del debido proceso y con un procedimiento establecido y perentorio resulta esencial para la inspección
- h) **Mejorar la estructura interna.** Es necesario descentralizar las labores de la inspección y generar verdaderas Direcciones regionales centrales que desarrollen la labor de coordinación. Éste será el medio central para acumular funciones excesivas colaterales a la inspección en el día a día.
- i) **Buscar nuevos métodos y acciones que permitan atender las necesidades actuales del mundo del trabajo.** La economía informal, la tercerización e incluso los nuevos procesos técnicos exigen nuevas competencias, métodos y formas de actuación.

Las conclusiones no son exhaustivas, y son necesarias otras muchas acciones. La inspección es un sistema vivo, adecuado al mundo cambiante del trabajo e ineludible para conseguir la aplicación de la ley. Solo así, y paso a paso, la función de paz social que es el objetivo final de la legislación laboral podrá llegar a ser un hecho.

Annex I

Ratificaciones de los principales convenios relativos a la Inspección del Trabajo ¹¹³

Fuente ILOLEX/OIT Junio 2008

País	C81	C129	C178
Argentina	17-02-1955	20-06-1985	
Bolivia	15-11-1973	31-01-1977	
Brasil	11-10-1989		21-12-2007
Chile			
Colombia	13-11-1967	16-11-1976	
Costa Rica	02-06-1960	16-03-1972	
Cuba	07-09-1954		
Ecuador	26-08-1975		
El Salvador	15-06-1995	15-06-1995	
Guatemala	13-02-1952	20-05-1994	
Honduras	06-05-1983		
Mexico			
Nicaragua			
Panamá	03-06-1958		
Paraguay	28-08-1967		
Perú	01-02-1960		04-10-2006
Rep. Dominicana	22-09-1953		
Uruguay	28-06-1973	28-06-1973	
Rep. Bolivariana de Venezuela	21-07-1967		

¹¹³ Ningún país latinoamericano ha ratificado el Protocolo al convenio 81 de 1995 que extiende el Convenio 81 a los servicios no comerciales.

Bibliografía

- Albuquerque R. *Derecho del Trabajo*. Tomo 1: Introducción Los sujetos del derecho del trabajo: Santo Domingo EJTP, 2003.
- Amengual Matthew. An implicit Division of labor: Uncoordinated Complementary State and private Labor regulation in the Dominican Republic, draft paper mimeo 2007.
- Bensusán G. *La efectividad de la legislación laboral en América latina*, Documento de trabajo DP/181/2007, OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Campos M. y Galin P. La experiencia internacional sobre políticas para la regularización del empleo no registrado, OIT Buenos Aires 2005, Documento núm. 28.
- CEPAL *Norms, regulations and labour standards in Central America* . Serie estudios. y perspectivas Núm 77 México DF Febrero 2007.
- Daza Pérez. “El Mercosur y la inspección del trabajo” en *Revista Educación Obrera*, 2005, 3-4 Ginebra.
- Ellis. A. “La inspección del trabajo en Europa occidental: políticas, practicas experiencias” en OIT *Revista Educación Obrera*, 2009, 3-4 Ginebra.
- González Biedma. E. La inspección de trabajo y el control de la Aplicación de la Norma laboral, 1999. Editorial Aranzadi. Pamplona, España.
- Jatoba V. Inspección del Trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo, OIT, Lima. Documento Oficina Regional núm. 148, 2001.
- Molina Carlos E. La inspección de trabajo en Colombia.
- Montoya Melga. *Manual de Derecho del Trabajo*, Octava Edición, Ed. Técnos.
- OIT: Estudio general sobre los Convenios relativos a la inspección de trabajo, OIT, CIT, 95ª reunión, 2006.
- ; L'inspection du travail. Le développement et le régime actuel de l'organisation dans différents pays, Genève 1923.
- ; Estudio general sobre Administración de trabajo. CIT 1997, 258a reunión <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/surveyq.htm>
- ; “Intereses compartidos: los sindicatos y la inspección de trabajo” en *Revista de Educación obrera*, 2005, 3-4, Núm 140-141. Ginebra: Erikson Bjorn.
- Ortega Castillo X. La inspección de trabajo en Nicaragua sus próximos retos.

Piore and Schrank. “Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino” en OIT *Revista internacional del Trabajo*, Vol. 127 (2008), núm. 1.

Pires, R. Compatibilizando Direitos Sociais com competitividade: Fiscais do trábalo e a implementação da legisalção trabalhista no Brasil, estudio de campo (mimeo).

Revista Latinoamericana de Derecho Social *La inspección del trabajo*. Número 6 Enero-Junio 2008,
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=revlads&n=>

Rodriguez Piñero.M. “El nuevo papel de la inspección de trabajo” en *Relaciones laborales*, núm. 10, 2003.