



International
Labour
Organization

Plan curricular de la OIT sobre desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces

Módulo

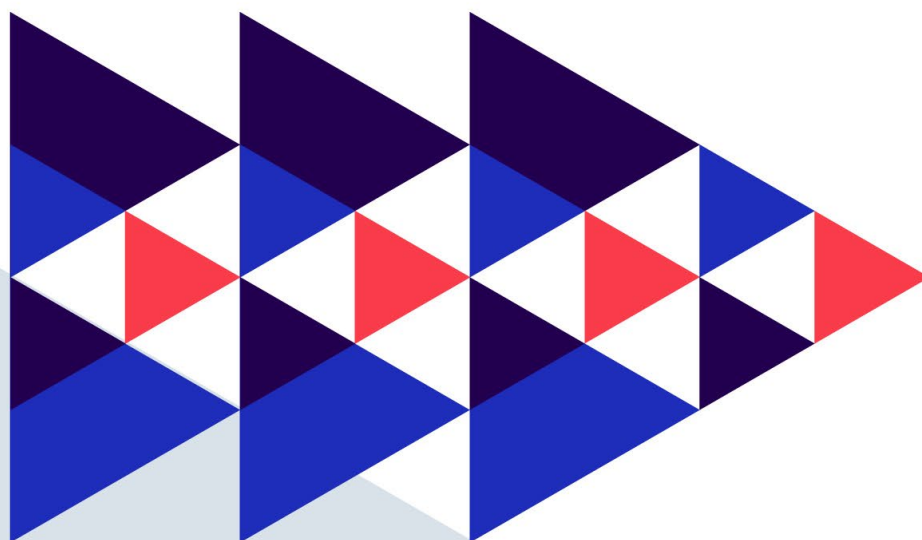
10

► **La visita de inspección**

Plan curricular de la OIT sobre desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces

► Módulo 10

La visita de inspección





► ¿De qué trata este módulo?

Este módulo ofrece orientación sobre las principales cuestiones que los inspectores deben abordar durante una visita de inspección. El módulo se ha diseñado especialmente para la formación de inspectores recientemente nombrados en lo que respecta a las directrices generales, así como la planificación, la conducción y el seguimiento de las visitas de inspección. La competencia de los inspectores en estos asuntos debe mejorar la calidad y la eficacia del trabajo de inspección, además de mejorar la imagen de profesionalidad e imparcialidad de la inspección del trabajo.



► Objetivos

El objetivo de este módulo es presentar un panorama general de los principios más importantes que han de tenerse en cuenta para la planificación, la realización y el seguimiento de las visitas de inspección, junto con algunas pautas sobre cómo estos principios podrían funcionar en la práctica.

Al finalizar este módulo, los participantes serán capaces de:

- describir los principios más importantes que sirven de base para la realización de las visitas de inspección;
 - determinar de manera metodológica y secuencial los factores clave que se deben considerar para la preparación, la realización y el seguimiento de la visita de inspección;
 - distinguir entre los objetivos de los distintos tipos de visitas de inspección;
 - dar algunos ejemplos de cómo preparar, realizar y hacerles seguimiento a las visitas de inspección.
-

► Índice

► 1. Algunos principios básicos	1
► 2. Preparación de la visita de inspección	4
2.1 Recolección de información de referencia	4
2.2 Tipos de visitas de inspección	5
1) <i>Visitas proactivas/de rutina</i>	6
2) <i>Visitas reactivas</i>	7
3) <i>Visitas de seguimiento</i>	8
4) <i>Visitas especiales</i>	8
5) <i>Visitas relámpago</i>	8
2.3 Documentación y materiales de apoyo	9
2.4 Visitas anunciadas y no anunciadas	9
2.5 Medios de transporte	10
2.6 Seguridad física de los inspectores	11
► 3. Realización de la visita de inspección	13
3.1 Contactos preliminares y formalidades	13
3.2 Visita de inspección: contenido y formato	15
1) <i>Inspección de las condiciones de trabajo, salarios, empleo, etc.</i>	17
2) <i>Inspección de la seguridad y la salud en el trabajo</i>	18
3) <i>Investigación de quejas</i>	22
4) <i>Investigación de accidentes o enfermedades</i>	22
5) <i>Visitas de seguimiento</i>	22
3.3 Reunión de cierre	23
► 4. Seguimiento y presentación de informes	25
4.1 Comunicaciones con la empresa	25
4.2 Acta de inspección	26
<i>Contenido del acta</i>	27

► 1. Algunos principios básicos

Una acción de inspección se da cada vez que uno o más inspectores llevan a cabo una acción singular y particular para determinar el cumplimiento con la legislación laboral. Las acciones de inspección incluyen las visitas de inspección, los servicios preventivos o consultivos, controles de documentos, controles de procedimientos, etc. Una visita de inspección es un proceso que requiere de una preparación y una conducción cuidadosas para ser exitosa.

Una acción de inspección realizada adecuadamente, en particular una visita de inspección, puede tener repercusiones que vayan más allá de la preocupación inmediata de velar por la aplicación y el cumplimiento de la ley. Los inspectores desempeñan un papel de primera línea en el trabajo de los ministerios del trabajo. Mediante la observación general e interrogatorios, pueden identificar áreas problemáticas que puedan dar lugar a conflictos y disputas laborales, así como potenciales riesgos que puedan causar accidentes en el lugar de trabajo. Así pues, **las visitas de inspección bien ejecutadas pueden cumplir una función preventiva importante** en el ámbito más amplio de la gobernanza de las relaciones laborales.

Antes de considerar el detalle de las visitas de inspección, es importante recordar algunos principios generales que establecen el marco jurídico y ético para el trabajo de los inspectores.

Estos principios se basan en las normas internacionales del trabajo, en particular el [Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 \(núm. 81\)](#) y el [Convenio sobre la inspección del trabajo \(agricultura\), 1969 \(núm. 129\)](#), además de otras buenas prácticas reconocidas internacionalmente. Por lo tanto, es preciso incorporarlos en la legislación nacional y en la política nacional de inspección a fin de garantizar que las visitas de inspección sean lo más eficaces posible.

Independencia e imparcialidad: Los inspectores de primera línea, y de hecho la inspección en su conjunto, deben estar en capacidad de emprender su trabajo con independencia de influencias exteriores indebidas, sean políticas o financieras (Convenio núm. 81, artículo 6). Por ejemplo, las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores no deben tratar de ejercer influencia en las decisiones de los inspectores y sus directores relativas a entablar acciones judiciales contra las personas responsables. Tampoco se les debe pedir que inspeccionen empresas en las que podrían tener un interés directo personal, por ejemplo, si la empresa fuera de propiedad de algún familiar. Algunos inspectores manifiestan que dependen de los empleadores para el transporte hasta sus lugares de trabajo, pero esto no es aconsejable puesto que esta práctica menoscaba la independencia de los inspectores.

Integridad: Los inspectores están obligados a rendir cuentas de su desempeño y deben adoptar los niveles más altos de integridad profesional cuando realizan visitas de inspección. Algunas inspecciones del trabajo han adoptado códigos de conducta o conjuntos de valores como la honestidad, cortesía, respeto, imparcialidad, etc. que promueven y aplican entre todo su personal. La Asociación Internacional de Inspección del Trabajo ha publicado [Un código global de integridad para la inspección de trabajo](#), el cual representa un compromiso de garantizar que las

personas que laboran en las inspecciones del trabajo actuarán en todo momento con profesionalismo, respecto, neutralidad e integridad en el ejercicio de sus deberes. Por lo tanto, los inspectores deben distanciarse de toda práctica corrupta o poco ética durante sus visitas, como aceptar regalos de productos de la fábrica o aceptar sobornos en lugar de aplicar la ley.

Confidencialidad: Es muy importante que los inspectores respeten toda la información que se les proporcione confidencialmente. El Convenio núm. 81 (artículo 15) establece claramente que los inspectores deberán considerar absolutamente confidencial los secretos comerciales o de fabricación, o los procesos de trabajo de que puedan haber tenido conocimiento en estricta confidencia. El mismo artículo también dispone que los inspectores no deberán revelar el origen de cualquier queja que se les presente ni que la visita de inspección se ha efectuado a raíz de alguna queja recibida.

Disponibilidad de facultades legales suficientes: Aunque este es un asunto que compete principalmente a los legisladores y a los encargados de la formulación de políticas, tiene vital importancia para los inspectores al momento de realizar las visitas. Estas facultades constituyen una sólida base legal sobre la cual los inspectores pueden realizar visitas; sin ellas, tienen que depender de la buena voluntad de las partes interesadas, que no siempre están dispuestas a colaborar. Así, los inspectores deben estar facultados jurídicamente para entrar en todo establecimiento sujeto a inspección a cualquier hora del día o de la noche; interrogar a los trabajadores; examinar equipos o tomar muestras; y deben además estar facultados para inspeccionar registros y corregir defectos (Convenio núm. 81, artículos 12 y 13). Es vital que los inspectores conozcan perfectamente estas facultades y cómo las utilizan las inspecciones.

Cortesía y respeto: Los inspectores del trabajo deben ser conscientes y entender su posición de autoridad y poder, pero al mismo tiempo deben poner especial cuidado en comportarse de la mejor manera posible, evitando abusos de poder, malicia, prejuicios o sesgo personal. Deben iniciar relaciones y contactos con cortesía y respetar a las personas sin importar su función o su condición. Durante las visitas de inspección, deben dejar de lado sus gustos personales y también aquello que no les gusta, y tener presente que son la empresa y su ambiente de trabajo los que están bajo inspección, no un empleador individual o un gerente. Las conductas que reflejen la superioridad y el poder del inspector o que intimiden a los empleadores son inaceptable.

Claridad de la política de inspección y control del cumplimiento: Es necesario que haya directrices claras en forma de declaraciones de política, instrucciones y procedimientos escritos acerca de la manera en que los inspectores deben realizar sus visitas, con quiénes deben colaborar y cuándo (como la necesidad de contactarse con el cuerpo de bomberos en ciertas circunstancias), y en qué momento deben considerar la aplicación de medidas formales de control. La necesidad de claridad tiene creciente importancia en una época de gobierno abierto, en la que las inspecciones (al igual que otros servicios públicos) deben rendir cuentas de sus acciones y justificar sus decisiones. Una política de control abierta, acordada a nivel nacional con los interlocutores sociales, permite a los inspectores estar seguros de contar con el apoyo de su organización al más alto nivel para las acciones que decidan emprender.

Facultad discrecional: Si bien las instrucciones escritas y los procedimientos son muy importantes, siempre habrá circunstancias imprevistas. En dichas ocasiones, los inspectores deberán ejercer su facultad discrecional y tomar una decisión equilibrada respecto de las acciones

que emprenderán y los plazos que otorgarán para realizar mejoras. Por ejemplo, los inspectores suelen tener la potestad de decidir cuánto tiempo concederán a los empleadores para rectificar infracciones menores a la ley. Mucho dependerá del costo de corregir el problema y de la situación financiera de la empresa. Por ejemplo, podrían dar a una PYME¹ con recursos financieros limitados un plazo más amplio para subsanar un problema que a una empresa más grande con mayor respaldo financiero. La formación y la competencia profesional de los inspectores serán cruciales para ayudarlos a tomar estas decisiones, y deben saber que, si actuaron con la diligencia debida, tendrán el apoyo de sus directores en las decisiones que tomen.

Diálogo social: Por último, pero no por eso menos importante, un principio fundamental para una inspección del trabajo eficaz es lograr la participación de los interlocutores sociales a todo nivel. En el plano central, las inspecciones y las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores deben colaborar en la formulación de políticas y programas, mientras que, en el plano de la empresa, los inspectores deben asegurarse de hablar con los representantes tanto del empleador como de los trabajadores. En particular, esto significa ir en busca de los representantes de los trabajadores para discutir con ellos las condiciones de trabajo y las mejoras necesarias. Esto no resulta tan fácil cuando no existe un sindicato formalmente reconocido en la empresa, como suele suceder con las PYME. Sin embargo, este es un aspecto importante de toda visita de inspección y sin este contacto el impacto de la visita disminuirá notablemente.

¹ Pequeña y mediana empresa.

► 2. Preparación de la visita de inspección

Una buena preparación y planificación de las visitas es fundamental para un enfoque profesional de la inspección. Además de un marco nacional de políticas de inspección que refleje los principios mencionados en el capítulo 1, también se deben fijar *prioridades nacionales* para la inspección, pues siempre habrá muchos más lugares de trabajo que inspeccionar que tiempo disponible para hacerlo. Estas prioridades deberán reflejar cuestiones de importancia nacional acordadas en cooperación con los interlocutores sociales y pueden tomar la forma de campañas o programas nacionales. Pueden concentrarse en cualquiera de los temas dentro del campo del mandato de la inspección, pero con frecuencia se referirán a cuestiones como el empleo ilegal, las horas de trabajo, el trabajo infantil, el VIH/SIDA, o cuestiones específicas de seguridad y salud.² Estos programas ayudarán a determinar las prioridades para las visitas de los lugares de trabajo y además forman parte del marco más general en el que trabajan los inspectores.

2.1 Recolección de información de referencia

Una vez que se han establecido las prioridades de la inspección en el plano central y regional, y se han acordado programas de trabajo detallados, los inspectores deberán examinar los registros de las empresas individuales seleccionadas para la inspección.

El contenido de estos registros variará de forma notoria de una inspección a otra y dependerá en gran medida de su competencia legal general. Por ejemplo, los registros que mantenga una inspección que solamente se ocupa de la salud y la seguridad en el trabajo (SST) o de las condiciones de trabajo serán muy distintos de los que mantenga una inspección del trabajo general que se ocupe de SST y de las condiciones de trabajo, así como de los salarios, las relaciones laborales, los contratos de trabajo, etc.

Los registros de las empresas individuales podrían incluir los siguientes datos:

- ubicación de la empresa y nombre de la persona de contacto;
- identificación de los contratistas, subcontratistas, etc.;
- número total de trabajadores, número de mujeres trabajadoras, trabajadores jóvenes, aprendices y trabajadores extranjeros (de ser el caso), nivel de las competencias, etc.;
- naturaleza de los procesos de trabajo y sus productos o servicios finales;
- materias primas y equipos utilizados, y cualquier proceso peligroso involucrado;
- informes de inspección previos;
- infracciones a la ley previas y medidas tomadas;

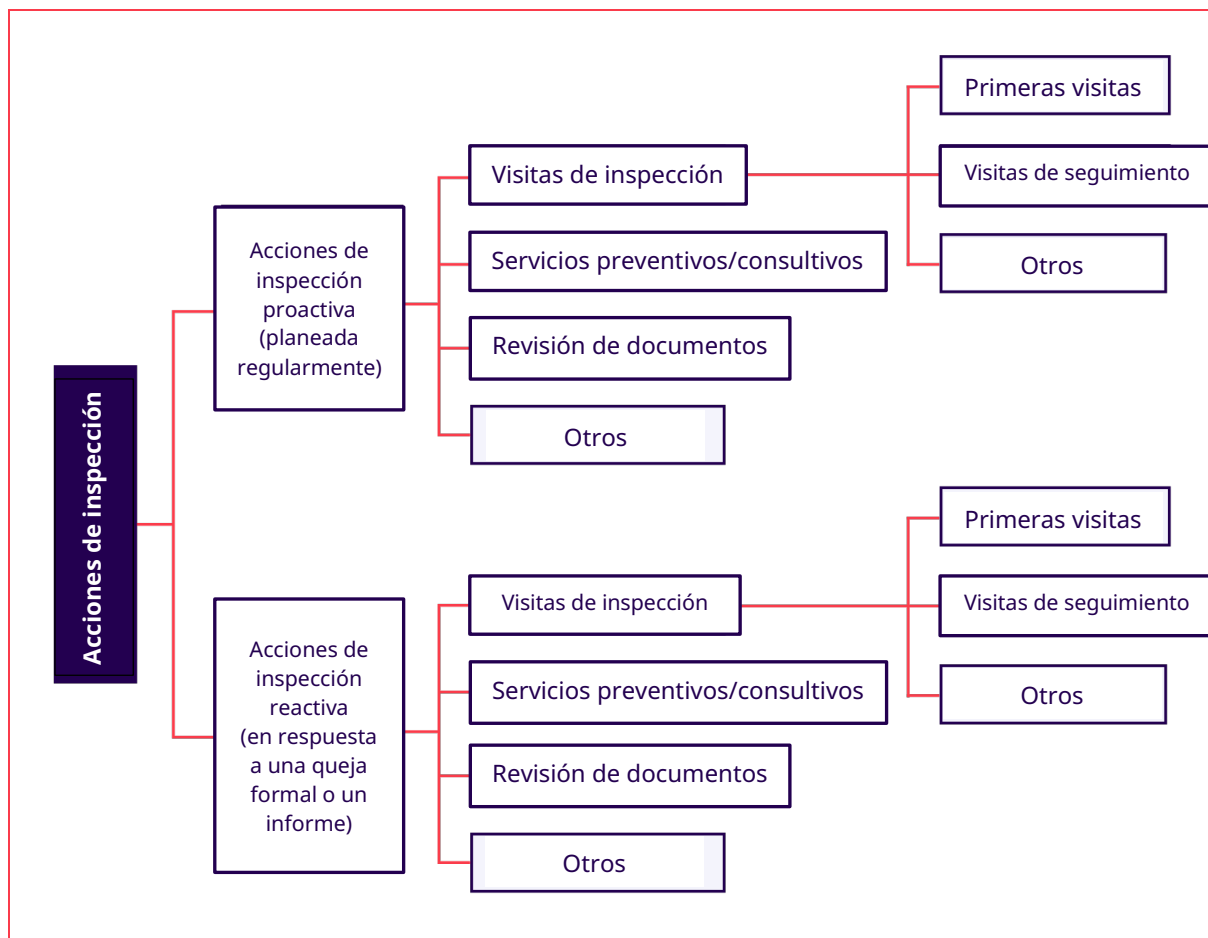
² Por ejemplo, muchos países llevan a cabo programas nacionales de seguridad y salud como los que contempla el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

- ▶ actitud general del empleador hacia la inspección (cooperador, hostil, indiferente) y su compromiso general para cumplir con los requisitos legales;
- ▶ accidentes de trabajo y enfermedades profesionales registradas en los últimos años, en particular víctimas mortales, y medidas de reparación tomadas;
- ▶ quejas de los trabajadores y medidas tomadas para abordar las quejas;
- ▶ existencia de un sindicato en la empresa y si existe un contrato colectivo entre el sindicato y la gerencia;
- ▶ información de otras unidades de la administración del trabajo.

Cada vez son más las inspecciones que recurren al uso de la tecnología de la información y, por consiguiente, a la gestión electrónica de registros. Así, con el tiempo, mucha de esta información podría guardarse electrónicamente y, por ende, ser de más fácil acceso. Parte de la información también pueden ser procesada en registros físicos.

2.2 Tipos de visitas de inspección

La información de referencia que se debe recoger para cada acción de inspección dependerá del tipo de visita. Una vez más, la clasificación de los tipos de visita variará de un país a otro, pero por lo general podría representarse de la siguiente manera:



1. Visitas proactivas/de rutina (o visitas planeadas, regulares, estándar, preventivas)
2. Visitas reactivas (por ejemplo, para investigar un accidente o una queja)
3. Visitas de seguimiento
4. Visitas especiales
5. Visitas “relámpago” (por ejemplo, como parte de una campaña local)

1) Visitas proactivas/de rutina

Las visitas de este tipo usualmente se realizan como parte de un programa anual de visitas planificadas, y no a raíz de una queja o accidente. Su objetivo es verificar el cumplimiento de la ley y asesorar a las empresas sobre la forma de cumplir con las disposiciones legales, y podrían o no abarcar todos los asuntos cubiertos por el mandato de la inspección. Por ejemplo, si el gobierno ha establecido prioridades específicas (por ejemplo, riesgos de seguridad específicos), los inspectores podrían centrarse solo en ellas, a menos que los representantes de los trabajadores pongan en su conocimiento otras cuestiones de interés, o que los propios inspectores noten la existencia de asuntos que requieren su atención.

En algunos casos, las visitas de rutina no requieren de una visita posterior de seguimiento, pero en otros, sí, en especial cuando el inspector ha dado un plazo para rectificar los problemas o las

deficiencias más graves y ha emitido una carta de advertencia, una notificación de mejora o una notificación de prohibición u orden similar para “suspender las actividades”.

2) Visitas reactivas

Estas se llevan a cabo para investigar una queja, un accidente o una enfermedad. Obviamente, no son programadas y requieren de una cierta preparación.

Las quejas pueden ser sobre cualquier tipo de problema en el lugar de trabajo, pero usualmente se refieren a salarios, horas extraordinarias de trabajo, seguridad y salud, o algún otro derecho básico. Es necesario tomar en serio las quejas, aunque sus motivos puedan ser mixtos. Algunas pueden presentarse por resentimiento y el deseo de avergonzar al empleador, mientras que otras surgen de motivos más altruistas. En cualquier caso, la mayoría de las quejas se debe investigar como cuestión de política, sea a través de una visita formal o de cualquier otro medio, para satisfacer las legítimas preocupaciones de quienes las presentan.

Los accidentes de trabajo suceden con demasiada frecuencia a pesar de las medidas tomadas para prevenirlos. El propósito de las investigaciones de accidentes es garantizar que accidentes similares no se repitan. La función de los inspectores es **determinar las causas y establecer medidas preventivas**.³ Una visita también puede servir para dirigir la atención hacia la prevención de accidentes en general o hacia un riesgo en particular y, en algunos casos, para determinar los hechos relacionados con la responsabilidad legal o la indemnización al trabajador.

Es imposible que los inspectores puedan investigar todos los accidentes (o enfermedades) que se les notifiquen, de modo que es necesario algún tipo de proceso de selección basado en parámetros adecuados. Con los criterios de selección apropiados a mano, los directores de la inspección decidirán qué accidentes seleccionar para su investigación y cuáles dejar para su posible discusión en la próxima inspección de rutina. Cada inspección nacional del trabajo tendrá sus propios criterios de selección de accidentes, los que pueden cambiar de un año a otro dependiendo de las prioridades nacionales y locales, el número de inspectores disponibles, etc. El siguiente recuadro incluye algunos posibles criterios de selección.

³ Puede consultar la [Investigación de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales – Una guía práctica para los inspectores del trabajo](#) para obtener mayor información.

**► Posibles criterios de selección para la investigación de accidentes (simplificados)**

- Se deben investigar todos los accidentes mortales.
- Se deben investigar todos los accidentes que produzcan lesiones mayores (según su definición jurídica), a menos que haya razones de peso para no hacerlo.
- Si en una misma empresa ocurren varios accidentes menores, se les debe investigar como un grupo.
- Deben investigarse los accidentes que cumplan con criterios nacionales específicos, por ejemplo, si involucran un proceso industrial de interés particular.
- Deben investigarse accidentes que afecten a varios trabajadores, aun cuando ninguno de ellos sufriera consecuencias graves, por ejemplo, una fuga de sustancias químicas peligrosas.
- Deben investigarse los accidentes que sean de interés público general, aunque nadie resulte lesionado, por ejemplo, el colapso de andamios.

3) Visitas de seguimiento

Las visitas de este tipo se realizan para determinar hasta qué punto la empresa ha respondido a los resultados de una acción anterior. Sirven para asegurarse de que las empresas o los individuos hayan llevado a cabo las acciones requeridas en visitas previas para corregir o eliminar el problema o la infracción detectados.

4) Visitas especiales

Son visitas que se realizan en respuesta a un programa nacional o local relativo a una cuestión particular, como la lucha contra el trabajo forzoso o el trabajo infantil, o en respuesta al pedido de otras autoridades (por ejemplo, las autoridades de salud, la policía o un fiscal). También pueden estar relacionadas con cuestiones laborales más generales de importancia nacional, como el empleo ilegal o la presencia de asbesto.

5) Visitas relámpago

Estas son una forma de visita planificada pero que se realiza en rápida sucesión a un gran número de empresas dentro de una zona geográfica o un sector económico determinados (por ejemplo, la agricultura, la pesca) en periodos estacionales. Su objetivo es generar un impacto en toda la comunidad y se pueden realizar en periodos de uno o dos días, o quizás más prolongados. Pueden centrarse exclusivamente en las PYME, cubrir empresas de todos los tamaños y los sectores, o cubrir temas específicos. Estas visitas suelen ser cortas para poder realizar la mayor cantidad posible en un plazo limitado y suelen organizarse junto con otras autoridades, tales como los

departamentos municipales, con la participación de los medios de comunicación locales, a fin de maximizar el impacto de la inspección mediante su difusión en la radio y la televisión.⁴

2.3 Documentación y materiales de apoyo

El inspector debe reunir los materiales y los documentos necesarios para llevar a cabo la inspección de forma eficiente, incluidos algunos de los siguientes, sino todos, según corresponda:

- ▶ una identificación oficial o una autorización que verifique las credenciales del inspector;
- ▶ copias de la legislación pertinente, incluidas las modificaciones recientes;
- ▶ una copia de cualquier contrato colectivo (sector o empresa) entre la dirección y los sindicatos pertinentes;
- ▶ los formularios de inspección establecidos, junto con las instrucciones correspondientes;
- ▶ listas de verificación (*checklists*) que ayuden a ocuparse de cuestiones como las medidas básicas de SST y a recopilar información;
- ▶ las instrucciones del servicio de inspección o cualquier circular u orden de las autoridades centrales sobre la forma de llevar a cabo la visita de inspección o de interpretar una norma;
- ▶ de estar disponibles, los planos del local que se va a inspeccionar;⁵
- ▶ cualquier equipo necesario para realizar los exámenes o recoger información (equipo de medición, cámara fotográfica, grabadora, etc.);
- ▶ cualquier material promocional disponible que tenga fines educativos o de concienciación;
- ▶ asesoramiento o instrucciones previas recibidas por la empresa como resultado de acciones de inspección anteriores;
- ▶ equipo de protección personal.

La **información** es un recurso importante. Sin un sistema de gestión adecuado que cuente con grupos completos de registros, los inspectores perderán un tiempo valioso recopilando información de distintas fuentes y procesándola.

2.4 Visitas anunciadas y no anunciadas

⁴ Por ejemplo, véase los resultados de un operativo sorpresa de cumplimiento en toda la provincia y en todos los sectores que se centró en peligros de caídas del 2 de octubre al 30 de noviembre de 2017 en Ontario, Canadá.

⁵ Los planos o mapas de distribución ayudarán al inspector a acceder a las zonas donde están ubicadas las máquinas, identificar las zonas de almacenamiento (en especial, de productos químicos), examinar el flujo interno de tráfico y el flujo general de materias primas y productos. Esto resulta especialmente valioso en el caso de visitas a establecimientos grandes. De ser necesario, podría ser posible obtener esta información de la dirección de la empresa.

Es necesario decidir si las visitas serán anunciadas (con previa cita) o no anunciadas (sorpresivas). Ambas tienen ventajas y desventajas, y cada inspección deberá decidir su política general y su enfoque. Lo que hay que destacar es que los inspectores deben tener cierta facultad discrecional al respecto. Como regla general, **las visitas de inspección deberán ser no anunciadas**. Para ello, deberán eliminarse los requisitos legales de notificación previa a los empleadores o de consentimiento para las inspecciones de parte de otras agencias gubernamentales. Como ya se ha indicado, el Convenio núm. 81 señala que los inspectores del trabajo podrán «...entrar libremente **y sin previa notificación**, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección». La decisión debe basarse en la evaluación del tipo de intervención que tenga más probabilidades de mejorar el cumplimiento en el lugar de trabajo.

Visitas anunciadas: Las principales **ventajas** de una visita anunciada son que:

- ▶ da a la empresa tiempo para conseguir la información pertinente y organizar reuniones para facilitar la visita del inspector;
- ▶ también ofrece mayores garantías de la presencia de la plana directiva, la que de otro modo podría no estar disponible y que, en última instancia, es la responsable del cumplimiento.

Las principales **desventajas** de una visita anunciada son que:

- ▶ da a la empresa la oportunidad de maquillar las deficiencias (por ejemplo, reemplazando dispositivos de protección faltantes o prestándose equipos de seguridad de otras empresas);
- ▶ la plana directiva podría estar deliberadamente ausente;
- ▶ documentos importantes podrían «perderse»;
- ▶ puede dar a los trabajadores la impresión de que los directores «tienen en el bolsillo» a los inspectores, lo que causará cierta frustración al sentir que los inspectores no verán las condiciones como realmente son.

Visitas no anunciadas o sorpresivas: Las visitas no anunciadas o sorpresivas permiten al inspector observar los sistemas de trabajo que normalmente se usan en la empresa. Deben realizarse si el inspector tiene motivos para creer que una visita anunciada daría tiempo para ocultar las irregularidades. Normalmente, una visita de inspección que se realiza a raíz de una queja debería ser no anunciada para evitar que se oculten documentos y pruebas, y para proteger a quienes presentaron la queja del hostigamiento y de conductas discriminatorias antes de la inspección.

Algunas inspecciones del trabajo proporcionan información a los empleadores sobre qué esperar cuando un inspector se presenta para una visita.

2.5 Medios de transporte

En algunos países, la disponibilidad de transporte es un gran problema. Antes de llevar a cabo una visita, los inspectores deben asegurarse de tener los medios de transporte adecuados, sea

transporte público o privado.⁶ Algunas veces, los inspectores solicitan que la empresa proporcione transporte desde su oficina hasta el lugar de trabajo, pero esto no es aconsejable puesto que menoscaba la independencia de los inspectores, como se mencionó anteriormente. La inspección debería contar con recursos suficientes como para costear vehículos oficiales que puedan compartir los inspectores, o para reembolsarles por el uso de sus propios vehículos (automóviles o motocicletas) o el costo del transporte público.

Caminar, ir en bicicleta y usar el transporte público suelen ser medios apropiados solo para las inspecciones en áreas urbanas, pero son una alternativa útil al uso de vehículos privados. En las zonas rurales, casi siempre se necesitan vehículos privados/de la inspección y los inspectores no deberían tener que depender de los agricultores (u otros) para llegar a las granjas.

2.6 Seguridad física de los inspectores

Todo indica que los inspectores, al igual que otros representantes de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley, están enfrentando un incremento en los casos de violencia física y obstrucción durante las visitas de inspección (véase el siguiente recuadro).

Es por esta razón que el artículo 18 del Convenio núm. 81 estipula que «La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones».

Por lo tanto, es importante que las inspecciones aborden seriamente este problema y que exista una política nacional clara con respecto a la forma en que los inspectores pueden protegerse en situaciones que podrían conllevar cierto riesgo de agresión física, al igual que una política sobre las acciones que las inspecciones tomarán en contra de aquellos que obstruyan la labor de los inspectores.



► Los inspectores y el incremento de la violencia personal

Un estudio general relativo a los convenios sobre inspección del trabajo comentaba que los problemas de seguridad física pueden afectar gravemente el trabajo de los inspectores del trabajo. Al igual que con otras autoridades, la agresión contra los inspectores del trabajo parece ir en aumento en todo el mundo, como lo demuestra el hecho de que tres inspectores del trabajo en Brasil y dos en Francia fueron asesinados durante sus visitas de inspección en el año 2004. En otros países, los inspectores rara vez, o nunca, visitan empresas rurales debido a que no puede garantizarse su seguridad.

Muchas inspecciones del trabajo están tomando una postura mucho más firme ante la violencia verbal y física contra su personal, advirtiendo que cualquier incidente de este tipo se tomará muy en serio y que se iniciarán acciones legales contra los perpetradores.

⁶ Como lo establece el artículo 11 del Convenio núm. 81.

En la práctica, si se sabe que un empleador es hostil para con los inspectores, se recomienda que la visita la realicen dos inspectores, uno de los cuales deberá ser más antiguo o experimentado. Los teléfonos móviles, de estar disponibles, son ciertamente útiles para los inspectores que trabajan solos en casos como los descritos anteriormente. También resulta útil adoptar un procedimiento de trabajo en solitario, donde, por ejemplo, el inspector notifique a la oficina antes de empezar la visita y luego al completarla para avisar que todo está bien. Igualmente, convendría considerar la posibilidad de pedir a un policía que acompañe al inspector si se sabe que las hostilidades son serias (solo algunas de las inspecciones tienen esta opción). También será necesario considerar cuidadosamente si la visita de inspección debe ser con previa cita o sorpresiva.

► 3. Realización de la visita de inspección

Al realizar la inspección, el inspector debe tener en cuenta los siguientes puntos importantes:

- El verdadero propósito de la inspección no es castigar o iniciar procesos judiciales, sino garantizar la aplicación de las disposiciones legales, promover el cumplimiento de la ley y asegurar el trabajo decente. Dependiendo del propósito y del tipo de visita de inspección, una inspección deberá realizarse sistemáticamente siguiendo un procedimiento de rutina en la medida de lo posible.
- El empleador o el representante del empleador, así como los representantes de los trabajadores, deben tomar parte activa en la inspección, especialmente en la reunión de cierre.
- Lo que se inspecciona es la empresa y su entorno de trabajo, no el empleador individual o el gerente. El inspector debe dejar de lado las consideraciones subjetivas y realizar la tarea de inspección del modo más objetivo posible.
- El inspector, y no el empleador (o el gerente), es quien está a cargo de la inspección. Al realizar la visita, el inspector cuenta con el respaldo de la ley y de la inspección del trabajo en su conjunto. Esto debe indicarse con firmeza a cualquier empleador o representante de este que se muestre poco dispuesto a cooperar. Por lo general, la visita de inspección consta de tres fases principales:
 - contactos preliminares y formalidades;
 - la inspección en sí;
 - una reunión de cierre con la dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores.

3.1 Contactos preliminares y formalidades

En el caso de las empresas más grandes, el contacto preliminar empieza en la entrada de la fábrica o granja, en la oficina de la mina o cantera, etc. Aun si la inspección se realiza con previa cita, los guardias de seguridad y/o los recepcionistas pueden dificultar inicialmente la tarea del inspector. Las visitas no anunciadas pueden ser más complicadas, especialmente en las empresas con una política de «todas las visitas son con previa cita» o «no se permite la presencia de personas ajenas en el local».

Por lo tanto, es esencial que los inspectores lleven en todo momento una identificación oficial y que reiteren la autoridad que les confiere la ley para llevar a cabo la inspección y asegurar la cooperación de la empresa.

Con la gerencia: Una vez que el inspector ha ingresado a la empresa, es normal que se informe de su presencia a la alta gerencia. Podría pedírsele nuevamente su identificación oficial, aunque si la gerencia conoce bien al inspector, podría dejarse de lado esta formalidad. Luego de una

reunión preliminar para describir en líneas generales el propósito de la visita (de rutina, para investigar un accidente, para un fin especial, etc.), el inspector debe solicitar información general sobre la empresa antes de proponer un formato para la visita. Este dependerá del motivo de la visita, pero siempre incluirá conversaciones con los gerentes, los trabajadores y sus representantes, tales como los delegados del personal o los delegados de seguridad. También podría ser oportuno llevar a cabo reuniones con el comité de trabajadores, el comité de seguridad y salud, el comité de empresa u otros órganos similares.

En algunos casos, el inspector podría simplemente informar a la gerencia (o a la recepcionista o secretaria) de su presencia en la empresa y proceder de inmediato al lugar de la empresa donde se centrará la atención. Por ejemplo, en la investigación de un accidente, sería indispensable llegar lo más pronto posible al sitio donde ocurrió.

Si el inspector está visitando una empresa por primera vez, sería aconsejable solicitar a la dirección un plano del local (si se trata de una empresa grande) para facilitar la inspección y localizar las posibles áreas problemáticas.

Cómo tratar con gerentes poco dispuestos a colaborar: Algunos gerentes podrían negarse a cooperar con el inspector, o podrían brindar el menor apoyo posible, o quizás ser abiertamente hostiles y, en algunos casos, hasta agresivos. En tales circunstancias, el inspector debe explicar a los gerentes sus obligaciones como responsables ante la ley de cumplir con la normativa, (proporcionar el folleto mencionado anteriormente podría ser útil). Asimismo, debe explicar algunos de los beneficios que podrían derivarse de la visita; por ejemplo, el inspector debe describir en líneas generales, de modo persuasivo y convincente, cómo su trabajo puede contribuir a:

- ▶ mejorar la seguridad y la salud, y así motivar más a los trabajadores;
- ▶ crear mejores prácticas de trabajo, lo que mejorará la calidad y elevará la productividad;
- ▶ mejorar las relaciones laborales y solucionar los problemas antes de que se conviertan en conflictos mayores.

El mensaje en sí es importante, pero también lo es la forma en que se transmite. Es muy importante recordar que los inspectores y las inspecciones deben **evitar la confrontación en la medida de lo posible**.

Si aun así no se obtiene la cooperación de la gerencia, el inspector deberá recordarle a la gerencia que cuenta con la autoridad legal para inspeccionar el local. Esto requiere que el inspector tenga pleno conocimiento de las facultades que la legislación nacional le confiere. Si la gerencia persiste en no permitir el acceso del inspector al local, este puede indicarle que interpondrá una acción legal en contra del empleador por obstrucción.

Si un inspector se encontrara con este impase, lo mejor será terminar la visita, regresar a la oficina y discutir de inmediato con los superiores jerárquicos o con los directores (o, en su ausencia, con los colegas más antiguos) cuáles serán los siguientes pasos. No obstante, el caso no debe abandonarse. Una reacción inmediata y veloz a tal obstrucción ilegal es imperativa y, de ser necesario y como último recurso, deberá buscarse el apoyo policial.

Decidir sobre el acompañamiento: Antes de comenzar la visita de inspección, el inspector deberá decidir si desea que lo acompañe un representante de la gerencia y/o de los trabajadores. Esto es recomendable en el caso de inspecciones normales, no solo para promover la cooperación entre las partes (en especial la gerencia) y la inspección, sino también para obtener acceso a información que de otro modo sería difícil de obtener. Al contar con la presencia de personas bien informadas durante toda la inspección, el inspector podrá obtener respuestas inmediatas a muchas de sus preguntas.

En algunos casos, podría ser preferible que la visita se realice sin la presencia de un representante de la gerencia (y quizás incluso sin un representante de los trabajadores); por ejemplo, si el inspector desea interrogar a trabajadores que serían reacios a responder en presencia de un gerente o un representante de los trabajadores. De ser necesario, los inspectores deben insistir en su derecho de hablar a solas con los trabajadores, es decir, sin la presencia de ningún miembro del personal administrativo.

3.2 Visita de inspección: contenido y formato

Una vez que el inspector ha completado las formalidades con la gerencia, puede iniciar la inspección en sí. Las formas más frecuentes en las que las inspecciones del trabajo pueden obtener la información que requieren son:

- ▶ recogiendo información antes de la visita;
- ▶ examinando libros y registros;
- ▶ entrevistando a gerentes y trabajadores;
- ▶ observando visualmente las instalaciones y tomando fotografías; y
- ▶ midiendo ciertos parámetros (ruido, iluminación, vibraciones, etc.).

No existen reglas fijas sobre el orden que debe seguirse; dependerá de la naturaleza de la inspección, sus objetivos, la información obtenida durante la fase de preparación y las discusiones preliminares.

Antes de visitar el área de producción, el inspector podría preferir examinar primero los documentos y registros en las oficinas de la empresa. Dependiendo del mandato de la inspección, estos podrían estar relacionados con los registros de formación, escalas de salarios, horas extraordinarias trabajadas, periodos de descanso, programa de vacaciones, y otros asuntos relacionados con los términos y las condiciones de empleo o, por ejemplo, la seguridad de productos químicos (hojas de datos) o accidentes. Podría ser necesario solicitar que contadores o encargados de las finanzas respondan algunas preguntas específicas, o que ingenieros de seguridad o personal idóneo proporcionen información adicional. El examen de sus registros puede proporcionar información útil sobre cómo una empresa dirige su negocio y gestiona las cuestiones de seguridad y salud, al igual que otras funciones. Registros financieros mal llevados, información faltante y pagos pendientes son indicios de una mala organización de la gestión en general, lo cual alerta al inspector sobre la posibilidad de encontrar deficiencias también en otras áreas.



► La visita de inspección – Comisión de relaciones en el lugar de trabajo (Irlanda)

Los siguientes son extractos del folleto de la Comisión de Relaciones en el Lugar de Trabajo (WRC) – [Guía para empleadores sobre las inspecciones WRC](#) (Irlanda) sobre las visitas de inspección realizadas por su personal.⁷

Poderes/Órdenes de los Inspectores

Antes de comenzar a una inspección, los Inspectores deben identificarse y mostrar su Orden de Nombramiento al empleador o a su representante, y luego explicar la naturaleza y el propósito de la visita/inspección, junto con las bases legislativas sobre las que actúan.

Realización de la Inspección

Al principio, el Inspector llevará a cabo una entrevista inicial con el empleador o su representante. Luego se solicitarán los registros pertinentes para la inspección. Una vez examinados los registros y realizados los cálculos necesarios, el Inspector entrevistará a un grupo de muestra de empleados. Esta entrevista suele ir seguida de otra reunión o entrevista con el empleador o su representante para informarles de los resultados preliminares.

Si se han detectado posibles contravenciones durante la inspección, el Inspector podría requerir hacerle más preguntas al empleador al respecto. ...

Casos en los que el cumplimiento es evidente

En los casos en que los registros necesarios se encuentran disponibles y demuestran el cumplimiento de la ley de empleo, y posteriormente esto se verifica mediante entrevistas con empleados, la inspección puede realizarse de manera eficiente y con la mínima perturbación del negocio del empleador. Luego de dichas inspecciones, el Inspector emitirá una carta de conclusión de la inspección.

Casos en los que se detecta un incumplimiento menor

En algunos casos en los que los Inspectores detectan contravenciones menores o, a veces, inadvertidas, el Inspector le pedirá al empleador que las rectifique. En tales casos, cuando el empleador demuestra, a satisfacción del Inspector, que se ha rectificado el asunto, se archivará el expediente.

Incumplimiento que involucra pago insuficiente de salarios

Si existe una razón para creer que los empleados han recibido un pago menor que el salario mínimo de acuerdo a ley, la WRC busca recuperar para todos los empleados (tanto actuales como exempleados) los salarios impagos respecto de los que se han detectado pagos insuficientes.

...

En todos los casos, la WRC busca que los salarios impagos se paguen lo antes posible. Ni la WRC ni sus Inspectores tienen el poder o la autoridad de acordar una suma de compromiso respecto de los salarios no pagados adeudados a los empleados, o para negociar la renuncia a cualquier parte de los derechos legales de un empleado.

Incumplimiento grave y/o no cooperación

A veces es necesario y apropiado que la WRC imponga sanciones legales contra empleadores que no cumplen con la ley. Esto puede implicar la emisión de Notificaciones de cumplimiento y Notificaciones de pago fijo y/o una acción legal cuando los empleadores se rehúsan a cumplir con la ley, no cooperan con el proceso de inspección y/o se ha detectado repetidamente su incumplimiento de la ley.

El inspector podría desear ver primero el local de trabajo, sea una granja, una fábrica, una cantera, una plataforma petrolera mar adentro, etc. En el caso de una primera inspección, es aconsejable que el inspector tenga una visión integral del trabajo de la empresa y se informe sobre las materias primas que usa, sus procesos, maquinaria, depósitos, suministro eléctrico y nivel tecnológico general, así como sus registros de salarios, contratos, recibos de salarios, contratos colectivos, hojas de asistencia y cualquier otra documentación requerida por ley. La inspección se debe realizar de modo sistemático, de preferencia siguiendo el proceso de producción, desde la llegada y almacenamiento de las materias primas hasta la etapa del producto final.

El inspector podría decidir dirigirse de inmediato y directamente a una determinada sección de la empresa si tiene razones para pensar que en ese lugar hay un problema específico. Por ejemplo, si se sospecha que en una fábrica predomina el trabajo ilegal o que se está usando un elemento inseguro que constituye un peligro inminente, el inspector hará los ajustes pertinentes al programa de su visita.

Los aspectos que se examinan en una inspección regular de los términos y las condiciones de empleo, así como del entorno de trabajo, dependerá de la normativa específica y de los requisitos de la legislación vigente en materia de SST y empleo. También dependerán del mandato del servicio de inspección, en el caso de que no siga un modelo de inspección integrado.

1) Inspección de las condiciones de trabajo, salarios, empleo, etc.

La legislación de la mayoría de los países autoriza a los inspectores a solicitar la presentación de cualquier libro, registro, documento o información electrónica cuya conservación esté prescrita por las leyes o reglamentos nacionales, a fin de verificar su conformidad con las disposiciones legales y sacar copias o extractos de ellos.

La inspección abarca el examen de libros y registros, además de la observación de las condiciones físicas en las que se realiza el trabajo.

Si la empresa no ha llevado dichos registros, el inspector deberá realizar algunas verificaciones específicas, como la hora real a la que los trabajadores entran y salen de la empresa, y podrá interrogar a algunos de ellos sobre el número de horas considerado para calcular sus salarios más recientes. También podrá entrevistar a varios trabajadores para establecer ciertos hechos, por lo general, en ausencia de representantes de la gerencia y de modo tal que se eviten posteriores represalias. Las horas extraordinarias no autorizadas se podrían verificar mediante visitas no anunciadas fuera del horario normal de trabajo.

En especial (con respecto a la legislación laboral), se deberá verificar que:

- ▶ se hayan suscrito contratos de trabajo por escrito;
- ▶ se haya pagado la remuneración básica de acuerdo a las tasas fijadas por la ley;
- ▶ los pagos se hayan realizado en los intervalos debidos;
- ▶ se hayan calculado correctamente los descuentos;

⁷ http://www.employmentrightsadvice.ie/Documents/WRC_Guide_to_Inspections_.pdf

- ▶ se hayan pagado y calculado con exactitud las prestaciones en especie;
- ▶ se hayan pagado todas las asignaciones por transporte, por dependientes, por turnos, y por vivienda y vestido;
- ▶ se haya cumplido con las horas de trabajo, los periodos de descanso y las vacaciones que establece la ley para determinadas ocupaciones;
- ▶ las horas extraordinarias trabajadas no hayan excedido los límites legales y que hayan sido debidamente autorizadas.

2) Inspección de la seguridad y la salud en el trabajo

Una de las principales funciones de los inspectores del trabajo es la promoción de niveles aceptables de seguridad, salud y bienestar.

No existe una secuencia estándar para la inspección de la seguridad y la salud en el trabajo (SST), y esta podrá variar en cada país o administración dependiendo de las prioridades, procedimientos y otros criterios. Muchos inspectores decidirán seguir el flujo de producción, verificando la maquinaria, los equipos y los procesos a medida que las materias primas se transforman progresivamente en productos acabados. De este modo, será posible combinar convenientemente los aspectos laborales y la SST. Mientras se van desplazando por la empresa, los inspectores pueden tomar nota de:

- ▶ las condiciones del edificio y las áreas generales de trabajo;
- ▶ las condiciones generales de limpieza del local y de las instalaciones higiénicas;
- ▶ la ubicación de las salidas de emergencia y el acceso a ellas, los que deberán estar libres de obstáculos;
- ▶ el cableado eléctrico;
- ▶ las tomas de agua;
- ▶ los equipos de detección y extinción de incendios;
- ▶ el movimiento del tráfico interno, incluidas las advertencias de sectores peligrosos;
- ▶ la señalización adecuada;
- ▶ la separación con vallas apropiadas entre las zonas de trabajo y las zonas de flujo de tráfico;
- ▶ la protección de maquinaria y otras medidas de control de riesgos, por ejemplo, la ventilación localizada, instrucciones de trabajo y la idoneidad y el uso de EPP.

Las listas de verificación podrían ser útiles para este propósito.

Algunas cuestiones complejas de SST solo las podrá tratar un inspector especializado que cuente con las debidas calificaciones y habilidades. Por ejemplo, la inspección minuciosa de instalaciones eléctricas, elevadores, recipientes a presión, minas y canteras, así como plantas químicas de alto riesgo (como las refinerías de petróleo), obviamente requieren un mayor nivel de conocimiento

técnico que la mayoría de los lugares de trabajo. Estas inspecciones las podrán realizar inspectores especializados u otros expertos técnicos que trabajen para la inspección del trabajo, o también personas del sector privado autorizadas por la inspección, como los peritos en calderas de las compañías de seguros. Si este es el caso, los inspectores tienen que verificar que estas inspecciones se han completado y que las medidas correctivas identificadas se han llevado a cabo satisfactoriamente.

No obstante, en la gran mayoría de casos, los inspectores bien capacitados pueden lograr mucho simplemente verificando si existe un sistema activo de gestión de SST y si funciona eficazmente, si se han implementado medidas de control de riesgos bien gestionadas, o si el equipo de protección/prevenición se ha dañado, retirado o extraviado. Esto incluirá la inspección de cosas como, por ejemplo:

- ▶ dispositivos de protección para la maquinaria: si existen y se usan debidamente o si se han dañado o faltan;
- ▶ equipos de ventilación local | para gases químicos o polvo: si funcionan adecuadamente o no y si se les da el mantenimiento adecuado;
- ▶ protección eléctrica: si el revestimiento protector de los cables, etc., está en buenas condiciones o ha sufrido daños;
- ▶ vestimenta y otros equipos de protección (protectores auditivos, cascos de seguridad, gafas protectoras, guantes, etc.): si están disponibles y se usan, así como en qué condición se encuentran;
- ▶ normas de seguridad en materia de operación y mantenimiento de maquinaria: si se cumple con dichas reglas o no;
- ▶ riesgos de caída desde alturas: si herramientas u otros objetos caen de los andamios o techos, o si existe el riesgo de que los trabajadores caigan de andamios obviamente defectuosos;
- ▶ excesiva velocidad de los vehículos de transporte interno, como las carretillas elevadoras;
- ▶ otras pruebas de prácticas de trabajo obvia y visiblemente inseguras;
- ▶ si los trabajadores han recibido suficiente información, instrucción y formación.

Se debe aplicar el sentido común.

En lo concerniente al ambiente de trabajo, los inspectores pueden verificar fácilmente cuestiones como la temperatura, el ruido, la iluminación y la aglomeración excesiva. Si los equipos técnicos de medición no están disponibles, el inspector puede confiar en sus sentidos físicos y en algunas pautas básicas para hacer una evaluación preliminar de los problemas y brindar orientación sobre cómo superarlos de conformidad con la legislación nacional.



► Inspección y revisión por un tercero

El uso de terceros para la inspección y revisión técnicas de ciertos tipos de plantas está muy arraigado en muchos países. A las empresas con plantas o equipos de alto riesgo, tales como plantas químicas, equipos de elevación y recipientes a presión, se les ha solicitado por muchos años que «personas competentes» lleven a cabo la inspección y la revisión de estos equipos. Por lo general, estas las realizan organizaciones privadas, tales como compañías de seguros acreditadas en su campo de especialidad, y las empresas (propietarias de la planta) pagarán por estos servicios.

Una vez concluidas la inspección y la revisión, el tercero emitirá certificados o informes, los que serán válidos por cierto periodo de tiempo y estarán disponibles para su revisión por parte de los inspectores del trabajo. En algunos casos, las organizaciones privadas involucradas están obligadas por ley a informar a los inspectores inmediatamente si existen deficiencias serias, de manera que se puedan tomar medidas correctivas rápidas.

Es sumamente importante que los inspectores **se reúnan con los representantes de seguridad y salud** y/o los miembros de los comités de seguridad y salud. Además de darles información y apoyo, los inspectores pueden aprender mucho de ellos sobre prácticas de trabajo que pueden no ser evidentes en una inspección visual. Por ejemplo, podría haber muchos casos «ocultos» de lesiones de espalda o prácticas de trabajo inseguras que solo se realizan esporádicamente. El mantenimiento suele realizarse fuera del horario normal de trabajo y puede implicar grandes riesgos, por lo que los delegados de seguridad podrían tener inquietudes acerca de procedimientos inseguros de mantenimiento.

Todos los inspectores deben conocer bien los asuntos básicos y recurrentes de seguridad y salud, aun cuando hubiese varios especialistas en el servicio. Estos especialistas deberían ser responsables de ofrecer la formación básica continua que sea necesaria, así como información para los inspectores del trabajo generalistas, por ejemplo, en sesiones informativas mensuales de carácter informal.

Muchos países han adoptado una normativa nacional en materia de seguridad y salud que exige a todas las empresas establecer sistemas de control interno, es decir, acciones sistemáticas a nivel de la empresa para garantizar y documentar que las actividades relativas a la seguridad y la salud se lleven a cabo de conformidad con los requisitos especificados en la normativa. Algunas de las acciones más comunes establecidas en muchos países son la evaluación de riesgos, la formación y la información para los trabajadores, la vigilancia de la salud de los trabajadores, la vigilancia del ambiente de trabajo y la planificación para las emergencias. Esta nueva normativa ha afectado el modo en que los inspectores realizan sus visitas de inspección. La tarea de los inspectores ahora es evaluar si una empresa lleva a cabo estas acciones de gestión preventiva y de control de modo adecuado, en lugar de llevar a cabo un examen exhaustivo de los peligros y de determinadas medidas de control de riesgo.

La OIT también ha desarrollado una guía⁸ para asistir a los inspectores y a los empleadores en la realización de sus funciones, brindando información sobre la gestión de cuestiones relativas a la SST comunes a muchos sectores de la industria. También se ofrece información genérica a fin de empoderar e informar a los usuarios de esta guía sobre los peligros y los riesgos en el trabajo, así como sobre las acciones que los empleadores y los trabajadores deben tomar para reducirlos.

La guía también brinda información para los inspectores sobre cómo las organizaciones pueden desarrollar sistemas de gestión de SST, al igual que información para los empleadores sobre qué pasos pueden tomar para gestionar activamente la SST en sus lugares de trabajo.

Sin embargo, incluso en países con estos sistemas de control interno, algunos aspectos de las visitas de inspección dependerán del tamaño y la complejidad de las empresas involucradas.



► Objetivos de la inspección de la SST en las empresas grandes y pequeñas

Las técnicas de inspección en el lugar de trabajo varían de acuerdo con el tamaño y la complejidad de la empresa. En las empresas pequeñas, las inspecciones serán extensas y evaluarán todos los peligros existentes y la medida en que se han minimizado los riesgos derivados de estos. Por tanto, la inspección asegurará que los empleadores sean plenamente conscientes de los problemas de salud y seguridad y que reciban una orientación práctica sobre el modo en que pueden abordarse. Desde luego que, incluso en la empresa más pequeña, la inspección debe evitar dar la impresión de que la determinación de errores y la aplicación de las soluciones pertinentes son funciones de la inspección y no del empleador. La inspección ha de animar a los empleadores a controlar y gestionar con eficacia los problemas de seguridad y salud; estos no deben eludir sus responsabilidades y esperar una inspección de las autoridades competentes para recién adoptar las medidas necesarias.

En empresas más grandes, el énfasis de la inspección es bastante distinto. Estas empresas disponen de los recursos técnicos y financieros para abordar los problemas de salud y seguridad. Deben diseñar tanto sistemas de gestión eficaces para resolver los problemas, como procedimientos de gestión para verificar que los sistemas están funcionando. En estas circunstancias, el énfasis de la inspección debería estar, por lo tanto, en verificar y validar los sistemas de control de gestión disponibles en el lugar de trabajo. Por ende, la inspección no debe ser un estudio exhaustivo de todos los elementos de la planta y los equipos para determinar su seguridad, sino que debe usar una selección de ejemplos para comprobar la eficacia o ineficacia de los sistemas de gestión y garantizar así la salud y la seguridad en el trabajo.

⁸ OIT. Seguridad y salud en el trabajo –Guía para inspectores del trabajo y otras partes interesadas

3) Investigación de quejas

Las visitas de inspección se suelen realizar en respuesta a una determinada queja.

La cuestión de la confidencialidad reviste particular importancia cuando se trata de quejas, como lo menciona específicamente el artículo 15 del Convenio núm. 81 y como lo deben reflejar las políticas nacionales pertinentes.

El inspector no debe revelar las razones de su presencia ni el nombre del informante y, cuando entreviste a los trabajadores para fines de la investigación, debe hablar con la mayor cantidad posible de ellos para no revelar sin darse cuenta el origen de la queja o de la información. Para proteger la confidencialidad, el inspector puede actuar como si estuviese realizando una inspección de rutina, pero asegurándose de abordar el objeto de la queja en el transcurso de la visita. La mayoría de las quejas se investigan de una forma u otra, no siempre mediante una visita de inspección formal.

Cuando la queja proviene del comité de seguridad y salud del lugar de trabajo o de miembros autorizados del personal, o cuando el problema o la queja son de conocimiento de todos, obviamente no existe la misma necesidad de mantener la confidencialidad.

4) Investigación de accidentes o enfermedades

El artículo 14 del Convenio núm. 81 señala que «Deberán notificarse a la inspección del trabajo (...) los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional».

Los medios para notificar accidentes pueden variar dependiendo de la gravedad del accidente. Pueden notificarse por teléfono, vía internet o, en algunos casos, enviando un formulario lleno a la inspección.

Los inspectores investigan tanto accidentes como (en muy raras ocasiones) casos de enfermedades profesionales para determinar las causas y garantizar que se tomen las medidas apropiadas para evitar que se repitan. También pueden emprender acciones legales, como el enjuiciamiento, cuando el accidente o la enfermedad son especialmente graves, por ejemplo, en un caso de muerte. Las investigaciones también se pueden emprender con el fin de determinar los hechos relativos a la responsabilidad legal para fines de indemnización al trabajador.

La investigación de accidentes y enfermedades puede ser un proceso largo y complejo, puesto que pueden tener varias causas directas e indirectas y podría tener que entrevistarse a muchas personas. Por consiguiente, es necesario que los inspectores del trabajo reciban una formación exhaustiva en las técnicas de investigación y dicha formación se enriquecerá a medida que adquieran más experiencia.⁹

5) Visitas de seguimiento

Generalmente, estas visitas se realizan para verificar el cumplimiento de alguna orden (por ejemplo, una notificación de mejora o de prohibición) emitida en una visita anterior, o para

⁹ Para consultar mayor información detallada sobre este tema, véase la [Investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales – guía práctica para inspectores del trabajo](#) de la OIT.

comprobar que se hayan tomado las medidas correctivas siguiendo los consejos impartidos sobre alguna cuestión importante. En muchos países, la ley exige la realización de este tipo de visitas.

Las visitas de seguimiento se deben llevar a cabo en la fecha que corresponda y no deben postergarse; usualmente no son anunciadas. Si no se ha respetado la orden o no se han tomado las medidas correctivas, los inspectores deberán consultar los procedimientos operativos estándar al considerar si es necesario emprender acciones legales para suscitar los cambios requeridos.

3.3 Reunión de cierre

Luego de que el inspector ha visitado el local, hablado con los gerentes y los trabajadores, y examinado la documentación necesaria, deberá sostener una reunión de cierre con los representantes de la gerencia y, de ser posible, con los representantes de los trabajadores o funcionarios del sindicato. Esta reunión ofrece la oportunidad de discutir abiertamente los problemas encontrados durante la inspección y la mejor forma de cumplir con los requisitos legales. La reunión de cierre es crucial y no debe apresurarse.

La reunión de cierre no debe usarse como una oportunidad para intimidar al empleador ni debe convertirse en una confrontación. El inspector tiene que establecer un equilibrio entre la doble función de hacer cumplir la ley y ofrecer asesoramiento e información. Debe exponer clara y objetivamente lo que es necesario hacer y las probables repercusiones si no se cumple con las disposiciones legales dentro de un plazo claramente determinado. Sin embargo, si la situación lo amerita, se puede discutir o «negociar» el plazo para aplicar las medidas exigidas o propuestas por el inspector, a cambio del firme compromiso del empleador de cumplir con lo indicado. Este «cumplimiento negociado» debe basarse en los requisitos legales vigentes y aumenta el nivel de aceptación de las medidas impuestas por la inspección del trabajo.

Los inspectores deben mostrar buen criterio y capacidad de comunicación tanto durante como al final de la visita de inspección, y su habilidad para resumir los principales hallazgos de la visita es fundamental. Si se hace correctamente, se podrá transmitir la importancia de las acciones correctivas requeridas y obtener el compromiso del empleador y de los trabajadores de llevarlas a cabo. El inspector también debe indicar si los problemas son lo suficientemente graves como para justificar otras medidas, en particular si se está contemplando emprender alguna acción legal.



▶ Ejemplo del objetivo de la reunión de cierre

El objetivo de la reunión de cierre es que los inspectores:

- ▶ resuman el nivel general de las condiciones de trabajo en la empresa, incluida la situación de limpieza, dando énfasis a lo que tiene un nivel satisfactorio, pero señalando claramente las áreas que es necesario mejorar para asegurar el cumplimiento de la ley;
- ▶ discutan cualquier condición observada que sea injusta, insegura, insalubre o de algún otro modo contraria a la ley, señalando todas las aparentes infracciones y posibles consecuencias legales;
- ▶ propongan prioridades para mejorar las condiciones y el ambiente de trabajo, identificando tres o cuatro problemas importantes;
- ▶ señalen las medidas que deberán aplicarse sin demora;
- ▶ informen al empleador el plazo permitido para aplicar las medidas que tomen mucho tiempo;
- ▶ informen a quienes estén presente en la reunión acerca de la función y el propósito de la inspección del trabajo, indicando los servicios que puede ofrecer al empleador y a los trabajadores;
- ▶ presenten los hallazgos de manera equilibrada e imparcial, resaltando las áreas de incumplimiento, así como las de cumplimiento.

► 4. Seguimiento y presentación de informes

4.1 Comunicaciones con la empresa

Una vez que el inspector se ha retirado de la empresa y se prepara para redactar el acta, podrían ser necesarios algunos pasos. Por ejemplo, los inspectores podrían querer consultar a expertos técnicos y revisar los textos legales, directrices y publicaciones pertinentes para asegurarse de que las recomendaciones propuestas o las instrucciones impartidas sean correctas. También podrían querer examinar nuevamente los problemas encontrados y confirmar que en realidad son prioritarios.

Seguidamente, los inspectores deciden qué medidas tomar con respecto a cada problema. Esto dependerá de la evaluación de la gravedad de los problemas hallados, las facultades legales del inspector y, lo que es más importante, qué medidas tienen probabilidades de mejorar de forma sostenible la situación en el lugar de trabajo.

Un inspector podría decidir limitar la acción a asesorar sobre la mejor forma de cumplir con la ley o, si las disposiciones legales no contemplan el problema o lo hacen solo parcialmente, recomendar cómo corregir la situación. Cuando el inspector decide dar **asesoramiento**, se debe intentar ofrecer al empleador alternativas sobre cómo cumplir de la mejor manera con las obligaciones en el marco de los requisitos legales y de otra índole. Usualmente, esto se hace por escrito.

Cuando un problema está relacionado con ciertas secciones de la ley o del reglamento, se debe mencionar estas secciones en toda notificación que se dirija a la empresa. Cuando el consejo o recomendación se basa en un estándar o en una norma técnica no especificada en la legislación, se debe mencionar claramente esta distinción.

El inspector podría decidir emitir una **carta de advertencia** cuando existe una clara infracción de la ley y un mero consejo no tendrá el resultado deseado. La carta de advertencia es el primer paso en un recurso legal para solucionar el problema. La falta de respuesta del empleador a la advertencia (incluida una segunda advertencia, si la ley así lo dispone) dará lugar finalmente a un proceso judicial.

En muchos países, los inspectores están facultados para emitir órdenes de cierre de una parte de las instalaciones, un proceso o la propia empresa cuando existe una amenaza grave e inminente para la seguridad o la salud de los trabajadores (**notificación de prohibición** o una orden de «suspensión»). Antes de hacerlo, el inspector podría querer consultar con sus superiores para proporcionar evidencia del incumplimiento y discutir la conveniencia y pertinencia de la acción propuesta. Esto debe hacerse inmediatamente después de realizada la visita de inspección a fin de reducir el periodo en que los trabajadores están expuestos al peligro.

Cuando el inspector esté dispuesto a permitir un cierto periodo de tiempo para corregir un incumplimiento, deberá comunicarlo por escrito al empleador y a los trabajadores. Esto deberá ser consecuente con lo conversado durante la reunión de cierre. Usualmente se hace en la forma de una **notificación de mejora**, identificando claramente las infracciones cometidas, indicando

lo que se requiere para subsanarlas y fijando un plazo claro y razonable (es decir, alcanzable) para el cumplimiento. Este plazo o fecha límite puede ser diferente para las distintas formas de incumplimiento.

Otra opción para las infracciones graves es imponer directamente **sanciones** administrativas o iniciar procesos judiciales junto con una orden de prohibición o una notificación de mejora.

Lo ideal será que el plazo límite para el cumplimiento lo determine la política nacional de la inspección en materia de aplicación de la ley. Esta política deberá haber sido acordada por las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores para garantizar coherencia e imparcialidad a nivel nacional. Por ejemplo, en lo que respecta a la SST:

- ▶ Si se considera que el riesgo es alto o inaceptable, las medidas de protección se deberán aplicar inmediatamente. El trabajo se debe detener hasta completar las medidas.
- ▶ Si la situación se considera de riesgo medio, pero en general es inaceptable, se podrán imponer medidas de bajo costo, las que deberán aplicarse dentro de un plazo de semanas o inclusive meses.
- ▶ Si se considera que la situación es de riesgo bajo y aceptable en general, se puede establecer un periodo más largo para cualquier acción que aún se requiera.

El plazo límite para realizar las mejoras no debe ser tan corto que sea imposible que el empleador lo cumpla, ni tan largo que la exposición al riesgo continúe por un periodo no razonable.

4.2 Acta de inspección

Un acta de inspección es un documento interno que tiene un doble propósito: transmitir información que sirva de base a la empresa para la mejora continua y proporcionar a la inspección mayor información para optimizar su propia recopilación de datos y, en última instancia, su propia eficacia e impacto. Por supuesto, la información contenida en un acta de inspección se utiliza para ayudar a determinar las acciones requeridas por la empresa inspeccionada, a la cual se le deberá informar de estas acciones, usualmente por algún otro medio (una carta, una notificación legal, etc.). El formato de un acta de inspección variará bastante de un país a otro y puede ceñirse a:

- ▶ un formato estándar mediante el cual el inspector proporciona información en respuesta a una serie de preguntas que figuran en un formulario determinado;
- ▶ un formato narrativo mediante el cual el inspector presenta la información redactada en oraciones y párrafos completos bajo una serie de encabezamientos generales;
- ▶ una combinación de los formatos estándar y narrativo;
- ▶ otro formato.

Es cada vez más frecuente que los inspectores hagan uso de los modernos recursos de la tecnología de la información para informar y mantener los registros sobre las empresas y sus visitas.

Como documento interno, el acta es principalmente para uso de la inspección, aunque otras partes podrían querer ver una copia, por ejemplo, un abogado que actúe en representación de

un cliente que esté demandando a la empresa en busca de una indemnización a raíz de un accidente de trabajo (que ha sido investigado por un inspector). Lo usual es que el acta permanezca en la inspección y que se notifique a la empresa y a otras partes interesadas sobre las cuestiones pertinentes mediante una carta. De este modo, se puede mantener la confidencialidad de la información obtenida en las empresas. Una vez completada el acta, podría ser necesario recoger información adicional mediante la observación, entrevistas, mediciones y/o lecturas.

El inspector siempre deberá distinguir entre **los hechos y las opiniones**. Se deberá verificar la exactitud de la información presentada como hechos. Las opiniones subjetivas no deben presentarse en declaraciones finales y definitivas, pero deben, sin embargo, reflejar un criterio sólido basado en la competencia y la experiencia. De ser necesario, se deberá consultar con colegas más experimentados o con especialistas. Por ejemplo, si un inspector mide la temperatura y la registra, entonces es un hecho que la temperatura era 28 grados centígrados; si no se hicieron mediciones, la opinión del inspector podría ser que el local estaba a una temperatura excesiva, pero esta es una opinión, no un hecho, y deberá ser registrada como tal.

El acta deberá **completarse lo más pronto posible luego de la inspección**, de preferencia el mismo día. Debe haber plazos vinculantes para toda la inspección del trabajo, con estándares de desempeño claros y alcanzables. Por ejemplo, sería razonable pedir que se presente un acta de inspección de rutina al supervisor a más tardar una semana después de la visita o que se informe a la empresa las acciones requeridas dentro de un plazo de 10 días. Los supervisores deberán vigilar atentamente a nivel de distrito el cumplimiento de los plazos, la toma de medidas oportunas y la comunicación de observaciones y comentarios. Asimismo, los directores de la inspección deberán asegurar que todos los inspectores presenten las actas en el formato correcto y de forma oportuna, y que las actas estén bien redactadas.

Contenido del acta

El contenido del acta variará de una inspección a otra, dependiendo de su mandato, del propósito de la visita de inspección y de otros factores. A continuación, se presenta un ejemplo de una posible lista del contenido. El acta debe incluir el nombre del inspector y todos los destinatarios, y debe estar fechada y firmada.

**► Ejemplo del contenido del acta de una visita de inspección****Información general sobre la empresa**

- Razón social, condición jurídica (compañía, sociedad) y relación con otras entidades y compañías (por ejemplo, filiales)
- Ubicación y domicilio
- Naturaleza y descripción del negocio
- Persona de contacto y números de teléfono y fax
- Número de empleados (desglosado por sexo, edad, categorías de empleo)
- Procesos especiales (por ejemplo, uso de productos químicos) o «condiciones especiales» (de alto riesgo, peligrosas)
- Contratos colectivos aplicables

Condiciones de trabajo

- Horas de trabajo y horas extraordinarias trabajadas (de ser pertinente)
- Salarios mínimos y asignaciones pagadas
- Periodos de descanso semanal y vacaciones
- Otras condiciones legales o requisitos de empleo
- Condiciones de seguridad y salud
- Servicios médicos y sociales
- Estado general de limpieza del local
- Calificación de la empresa en función de los peligros del trabajo
- Calificación de la capacidad y disposición de la gerencia de, por lo menos, mantener y, de ser posible, mejorar los niveles existentes

Relaciones laborales

- Existencia de un sindicato
- Contrato colectivo aplicable o no
- Número y función de los representantes de los trabajadores
- Existencia de un comité consultor en funciones, como el comité de empresa, el comité de los trabajadores o el comité de SST

Detalles de la inspección

- Naturaleza de la inspección (de rutina, especial, de seguimiento, investigación)
- Naturaleza de todas las infracciones y acción de la inspección del trabajo
- Áreas que merecen atención prioritaria
- Medida que debe tomar la empresa en cada área prioritaria
- Cualquier otra información o datos que se consideren útiles.

Las actas de las visitas subsiguientes deberán actualizar la información sobre asuntos generales, condiciones de trabajo, relaciones laborales, y la seguridad y la salud. Además, deberán concentrarse en la naturaleza de las infracciones detectadas, las medidas propuestas para corregirlas y si el empleador las ha cumplido o no.

Las investigaciones especiales requieren de la presentación de actas diferentes. Dichas actas deberán indicar:

- ▶ las razones de la inspección (por ejemplo, una queja);
- ▶ los hallazgos del inspector;
- ▶ las medidas que está tomando la inspección y que se requirieron de la empresa;
- ▶ los plazos impuestos;
- ▶ si es probable que sea necesario realizar verificaciones posteriores.

En todos los casos, el acta debe producir resultados, es decir, dar lugar a la mejora de las condiciones y, en última instancia, al cumplimiento pleno y sostenible de la ley.

El acta de la inspección debe añadirse al expediente de la empresa. También es conveniente archivar las notas de trabajo del inspector y sus comentarios para referencia futura. La información de cada visita forma parte de la base de datos estadísticos de la inspección y los resultados forman parte de la «memoria institucional» de la inspección del trabajo.

Al redactar actas, debe recordar lo siguiente:



► Directrices para una comunicación escrita eficaz

- **Conozca a su lector** ¿Quiénes leerán el acta? ¿Qué saben ellos acerca del problema?
- **¿Qué necesitan saber?** ¿Cuál es la mejor manera de presentar la información para que puedan tomar una decisión informada?
- **Use un lenguaje sencillo.** El uso de palabras rebuscadas o técnicas solo hará que su mensaje sea confuso.
- **El acta debe ser concisa, aunque siempre brindando la información necesaria.** El valor del acta no depende de su longitud. Cuanto más verbosa sea, mayores serán las probabilidades de que su mensaje se pierda o resulte poco claro.
- **No use oraciones largas e inconexas.** Si una oración tiene más de 17 palabras, procure expresarla de otro modo.
- **Presente únicamente los hechos.** No use lenguaje emotivo. Indique la fuente de los hechos.
- **Asegúrese de que sus recomendaciones y las medidas que el lector deba tomar estén expresadas con claridad.** No deje que el lector tenga que adivinar lo que usted quiere que él/ella haga.

► Resumen

Una de las grandes ventajas que tienen los inspectores del trabajo es que pueden tener acceso directo a los lugares de trabajo durante las visitas de inspección y ver las condiciones de trabajo tal como realmente son. Como representantes de sus gobiernos, cumplen un papel clave, en representación de sus ministerios, en la promoción del cumplimiento de la legislación laboral pertinente, en el asesoramiento sobre la ley y en su aplicación, de ser necesario. Sin visitas de inspección eficaces, la ley seguiría siendo letra muerta y la protección de los trabajadores sería una ilusión. La eficacia y la calidad de las visitas de inspección dependen de varios factores; por esa razón, las visitas deberán planificarse y estandarizarse cuidadosamente, y los inspectores deberán contar con la formación debida.

También es importante considerar que las visitas de inspección representan el punto de contacto principal y cotidiano entre la inspección de trabajo, los empleadores y los trabajadores. Si bien debe haber cooperación entre la inspección del trabajo y sus interlocutores sociales a nivel nacional, dicha cooperación también debe existir a nivel de la empresa, que es donde se materializa en la práctica la relación que los empleadores y los trabajadores tienen con la inspección.

Las visitas de inspección bien ejecutadas requieren de una preparación cuidadosa. Deben conducirse siguiendo un procedimiento operativo estándar basado en una política nacional de inspección. Las visitas se verán favorecidas por inspectores competentes con sólidas habilidades blandas en ámbitos como la comunicación, el interrogatorio y la observación. Durante las visitas, los inspectores deberán evaluar con criterio el grado de cumplimiento de la ley y la capacidad de la empresa para cumplir con sus obligaciones. El acta posterior y las visitas de seguimiento también son aspectos importantes para aprovechar los avances logrados en inspecciones anteriores. También resultan útiles las directrices establecidas y las competencias de los inspectores en la toma de decisiones y la elaboración de informes.

Es fundamental que los inspectores cuenten con una buena formación para llevar a cabo las visitas de inspección a fin de garantizar que posean los conocimientos jurídicos y técnicos necesarios, así como las habilidades de comunicación requeridas, para que sus visitas tengan el máximo impacto. Si bien los procedimientos detallados de la inspección varían de un país a otro, hay algunos principios generales y enfoques comunes que aplican a todas las visitas de inspección. Este módulo trata sobre estos principios y enfoques comunes, y ofrece algunos ejemplos prácticos.

El módulo también puede servir de referencia para elaborar un manual estandarizado sobre los procedimientos para las visitas de inspección, adaptados a las condiciones y políticas específicas de cada país. El manual contribuirá a la formación de inspectores en todos los aspectos del proceso de inspección, así como a la formación de los directores que los supervisan y apoyan.

