



International  
Labour  
Organization

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

Módulo

2

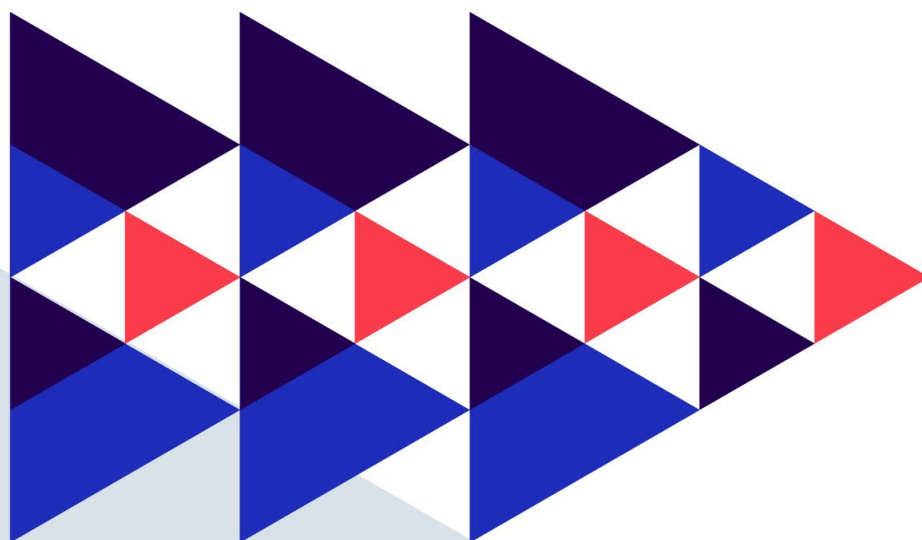
## ► Introducción a la inspección del trabajo



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

► Módulo 2

# Introducción a la inspección del trabajo





### ► ¿De qué trata este módulo?

Este módulo describe la evolución histórica de la inspección del trabajo, sus principios y funciones más importantes establecidos en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y algunas diferencias en las formas de organización de la inspección del trabajo. Además, examina el impacto que los nuevos desafíos en el ámbito social y el mercado laboral tienen en la inspección del trabajo.

---



### ► Objetivos

El objetivo de este módulo es ofrecer una visión general de los principios, las prácticas y los desafíos de la inspección del trabajo, así como de las normas internacionales del trabajo sobre el tema. Al finalizar este módulo, los participantes serán capaces de:

- Describir brevemente la evolución histórica de la inspección del trabajo y las normas internacionales del trabajo sobre el tema;
  - Explicar el propósito y las funciones principales de la inspección del trabajo y la forma de llevarla a cabo eficazmente;
  - Describir el estatus, los recursos, las facultades y los deberes que los inspectores del trabajo requieren para desempeñar sus funciones eficazmente;
  - Analizar las nuevas tendencias en cuestiones laborales y sociales y los desafíos que plantean para la inspección del trabajo.
-

## ► Índice

---

|                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ► <b>1. Inspección del trabajo: una breve historia</b>                                           | <b>1</b>  |
| 1.1 Primeros avances                                                                             | 1         |
| 1.2 Avances internacionales                                                                      | 1         |
| 1.3 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)                                     | 2         |
| 1.4 Desde 1947 hasta la actualidad: Hacia una cobertura amplia                                   | 3         |
| 1.5 Redes internacionales de inspección del trabajo                                              | 6         |
| <i>Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo</i>                                     | 6         |
| <i>Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo</i>                                 | 6         |
| <i>Conferencia sobre Inspección del Trabajo de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental</i> | 6         |
| <i>Otras redes</i>                                                                               | 7         |
| ► <b>2. Sistema de inspección del trabajo</b>                                                    | <b>8</b>  |
| 2.1 Finalidad y funciones de la inspección del trabajo                                           | 8         |
| <i>(a) Velar por el cumplimiento de la legislación laboral</i>                                   | 9         |
| <i>(b) Facilitar información técnica y asesoramiento</i>                                         | 9         |
| <i>(c) Contribuir al perfeccionamiento de la legislación laboral</i>                             | 9         |
| 2.2 Ámbito de aplicación de la inspección del trabajo                                            | 10        |
| 2.3 Estructura y organización del sistema de inspección del trabajo                              | 13        |
| 2.4 Función social de la inspección del trabajo                                                  | 17        |
| ► <b>3. Principios de la inspección del trabajo</b>                                              | <b>19</b> |
| ► <b>4. Estatus de los inspectores del trabajo</b>                                               | <b>22</b> |
| 4.1 Condiciones de servicio de los inspectores del trabajo                                       | 22        |
| 4.2 Facultades de los inspectores del trabajo                                                    | 23        |
| 4.3 Obligaciones de los inspectores del trabajo                                                  | 24        |
| 4.4 Perfil actitudinal de los inspectores del trabajo                                            | 25        |

|     |                                                                      |           |
|-----|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.5 | Códigos de conducta de diferentes organizaciones                     | 26        |
| ▶   | <b>5. Actuales desafíos de la inspección del trabajo</b>             | <b>28</b> |
| 5.1 | Cambios en la situación económica y la estructura social             | 28        |
| 5.2 | Cambios en la estructura industrial y en la organización del trabajo | 28        |
| 5.3 | Cambios en las expectativas sociales                                 | 29        |
| 5.4 | Cambios en la naturaleza de los riesgos del trabajo                  | 29        |
| 5.5 | Implicancias de estos cambios para los inspectores del trabajo       | 30        |
| ▶   | <b>Resumen</b>                                                       | <b>32</b> |
| ▶   | <b>Bibliografía y lecturas adicionales</b>                           | <b>33</b> |
|     | <i>Instrumentos de la OIT</i>                                        | 33        |
| ▶   | <b>Anexo 1. La Organización Internacional del Trabajo</b>            | <b>35</b> |

## ► 1. Inspección del trabajo: una breve historia

---

### 1.1 Primeros avances

La primera legislación nacional para mejorar las condiciones de trabajo data del año 1802, cuando el Parlamento británico aprobó una «Ley para preservar la moral de los aprendices». La «moral» se definía en términos de seguridad, salud y bienestar y los «aprendices» eran niños que trabajaban, por ejemplo, en minería y limpiando chimeneas. Comités voluntarios supervisaban la aplicación de la Ley; sin embargo, en realidad no se exigía su cumplimiento, por lo que en 1833 el gobierno nombró a los cuatro primeros «inspectores». Se les describía como «personas de gran prestigio» y prestaban especial atención a las largas jornadas de trabajo de adultos y niños.

En 1874, se instauró en Francia un servicio de inspección del trabajo conformado por 15 inspectores de división y, en 1892, se creó un cuerpo de funcionarios públicos dedicados a la inspección del trabajo. Inicialmente, el servicio se encargaba de vigilar la aplicación de la legislación de 1841 que prohibía la explotación laboral de niños menores de ocho años de edad.

A finales del siglo XIX, muchos países europeos ya contaban con legislación diseñada en cierta medida para mejorar las condiciones de trabajo. Aunque los primeros inspectores eran hombres, en 1901 se nombró a la primera mujer inspectora de fábricas en Alemania. También se nombró a inspectores especialistas. Por ejemplo, en Gran Bretaña se nombró al primer médico inspector en 1898 y al primer asesor especialista en ingeniería un año después.

Las inspecciones del trabajo continuaron creciendo en tamaño y complejidad en el siglo XX, inicialmente en los países industrializados y posteriormente en los países en desarrollo, los cuales en muchos casos tomaron los sistemas de las antiguas potencias coloniales como modelo para la organización de sus inspecciones del trabajo. El área de competencia de las inspecciones del trabajo también se ha ampliado considerablemente en las últimas décadas para abarcar una mayor variedad de sectores económicos así como nuevas cuestiones técnicas y de empleo, manteniéndose al corriente de los cambios en el mundo laboral y las cambiantes expectativas del público.

### 1.2 Avances internacionales

Mientras esto sucedía a escala nacional, también se estudiaba la adopción de normas internacionales para mejorar las condiciones de trabajo y los servicios de inspección. Es así que, en 1890, representantes de 15 países asistieron a una conferencia en Berlín para adoptar la primera de estas normas. En la conferencia se afirmó que las leyes de cada Estado debían ser

supervisadas por un número adecuado de funcionarios especialmente calificados, nombrados por el gobierno e independientes de empleadores y trabajadores.<sup>1</sup>

Esta iniciativa recibió mayor impulso con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 en el marco del Tratado de Versalles. De acuerdo con su Constitución, la OIT buscó mejorar las condiciones de trabajo entre sus Estados Miembros mediante el establecimiento y la ratificación de normas internacionales del trabajo, y específicamente mencionó la necesidad de contar con «sistemas de inspección».<sup>2</sup> El Anexo 1 contiene una reseña de la OIT, sus objetivos y sus instituciones.

Dos de las primeras normas internacionales del trabajo<sup>3</sup> adoptadas fueron la Recomendación sobre la inspección del trabajo (servicios de salud), 1919 (núm. 5) y la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 (núm. 20). Aunque estas fueron Recomendaciones y no Convenios y, por ende, no eran vinculantes para los Estados Miembros, sentaron las bases para la posterior adopción de instrumentos de inspección del trabajo mucho más completos, en especial el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y, posteriormente, el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

### 1.3 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)

El Convenio núm. 81 sigue siendo considerado como la principal referencia internacional en materia de servicios de inspección del trabajo y es tan pertinente hoy como lo fue hace casi más de 75 años. Se ha convertido en uno de los Convenios de la OIT que ha recibido más ratificaciones<sup>4</sup> y sigue constituyendo una base sólida para los servicios de inspección del trabajo alrededor del mundo.

El Convenio se aplica a la inspección de establecimientos industriales y comerciales, permitiendo la posible exclusión de las empresas mineras y de transporte (artículos 1, 2 y 22). Sin embargo, estos últimos sectores del empleo están cubiertos específicamente por la Recomendación sobre inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), una recomendación separada que también fue adoptada en 1947, según la cual la inspección en estos sectores no es obligatoria. De acuerdo con el Convenio núm. 81, la inspección del trabajo también está limitada a aquellos establecimientos industriales donde los inspectores del trabajo están encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes (artículo 2.1).<sup>5</sup> Asimismo, los Estados Miembros pueden determinar ciertas exclusiones en función de la diseminación de la población o del estado de su desarrollo económico (artículo 29).

---

<sup>1</sup> OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Labour inspection - a guide to the profession*, (Ginebra, 2002).

<sup>2</sup> Artículo 10 de la [Constitución de la OIT](#).

<sup>3</sup> Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos elaborados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) en su Conferencia Internacional del Trabajo. Establecen principios básicos para la promoción de los derechos en el trabajo. Pueden adoptar la forma de Convenios o Recomendaciones. Se puede encontrar mayor información en: [Introduction to International Labour Standards](#).

<sup>4</sup> Hasta julio de 2021, 148 países habían ratificado este Convenio.

<sup>5</sup> [Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, «Inspección del Trabajo», Informe III \(Parte 1B\) \(Ginebra, 2006\)](#), 7.

El Convenio establece las funciones y las responsabilidades de los sistemas de inspección del trabajo, los requisitos para la contratación de personal, los recursos para inspectores y sus facultades para velar por el cumplimiento de las disposiciones así como sus obligaciones, independencia e imparcialidad. Asimismo, establece la necesidad de notificar los accidentes y los casos de enfermedad y de presentar informes anuales sobre la labor de la autoridad de inspección.

La Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) se adoptó a la par que el Convenio. Contiene disposiciones adicionales sobre la colaboración entre inspectores, empleadores y trabajadores, como por ejemplo en el ámbito de la formación en seguridad y salud, y detalla la información que deberá incluirse, en la medida de lo posible, en los informes anuales.

## 1.4 Desde 1947 hasta la actualidad: Hacia una cobertura amplia

En las últimas décadas, los sistemas de inspección del trabajo han mejorado gradualmente su organización y los recursos con los que cuentan, y su contribución real a la mejora de las condiciones laborales ha recibido mayor reconocimiento en el plano nacional e internacional. En consecuencia, muchos Convenios y Recomendaciones recientes ahora incluyen referencias a sistemas de inspección o frases similares, que suelen referirse específicamente al Convenio núm. 81.<sup>6</sup>

La tendencia hacia una cobertura más amplia por parte de los servicios de inspección también ha continuado. Así, se adoptó el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y su correspondiente Recomendación, cuyo objetivo fue ampliar los servicios de inspección a la agricultura, silvicultura e industrias afines. En términos generales, sus disposiciones son similares a las del Convenio núm. 81. No obstante, el Convenio núm. 129 no ha logrado el mismo nivel de ratificación por distintos motivos.<sup>7</sup> Uno de ellos es la singularidad y diversidad del sector agrícola que emplea a tantas personas, a menudo en lugares remotos y en pequeñas unidades familiares. La inspección de estas empresas impone una carga administrativa demasiado grande para muchos servicios de inspección debido a la falta de transporte u otros motivos. Las propias características del sector han llevado a eximirlos de gran parte de la legislación laboral, como la referida a la seguridad y salud en el trabajo; por ende, en esos casos no existe un fundamento jurídico para la inspección del trabajo en el sector agrícola.

Por ello, en muchos países la inspección de empresas agrícolas ha sido muy limitada y a menudo inexistente. El Convenio núm. 129 tuvo el propósito de rectificar esta situación, pero su bajo nivel de ratificación comparado con el Convenio núm. 81 indica que siguen existiendo grandes problemas que es necesario resolver. No obstante, un número cada vez mayor de países cuenta actualmente con alguna forma de servicios de inspección para el sector agrícola y se espera que, con una mejor formación de inspectores, esta tendencia continúe en los próximos años.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) hace referencia específica al Convenio núm. 81 como guía para los sistemas de inspección de la seguridad e higiene.

<sup>7</sup> Hasta julio de 2021, 54 países habían ratificado este Convenio.

En 1995, se adoptó un Protocolo<sup>8</sup> relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, que amplió la inspección laboral a muchos más ámbitos de trabajo que los contemplados en el Convenio. Entre ellos se encontraba el sector de servicios «no comerciales», como la administración pública, los servicios armados, los servicios de educación y salud, los servicios postales y las telecomunicaciones, los servicios públicos como gas, agua y electricidad, los servicios de recolección y eliminación de residuos, etc. Luego, en 1996, se adoptó el Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar) (núm. 178),<sup>9</sup> aunque posteriormente este Convenio fue revisado mediante el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006.

Mientras tanto, la causa de la inspección del trabajo se benefició indirectamente cuando la OIT identificó los siguientes ocho Convenios como fundamentales:<sup>10</sup>

- ▶ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- ▶ Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- ▶ Convenio sobre la administración del trabajo, 1930 (núm. 29).
- ▶ Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- ▶ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- ▶ Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).
- ▶ Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
- ▶ Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Estos convenios constituyeron el tema central de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998.<sup>11</sup>

El Consejo de Administración de la OIT designó otros cuatro convenios como instrumentos de gobierno (o prioritarios), alentando así a los Estados Miembros a ratificarlos debido a su importancia para el funcionamiento del sistema de normas internacionales del trabajo. Estos cuatro Convenios fueron los siguientes:

- ▶ Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
- ▶ Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).
- ▶ Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).
- ▶ Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

<sup>8</sup> Hasta julio de 2021, 12 países habían ratificado este Protocolo.

<sup>9</sup> Hasta julio de 2021, 15 países habían ratificado este Convenio, de los cuales 14 lo denunciaron automáticamente en virtud del Convenio MLC, 2006.

<sup>10</sup> Al 1 de enero de 2019, estos Convenios contaban con 1,376 ratificaciones, que representan el 92 por ciento del número posible de ratificaciones.

<sup>11</sup> [Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.](#)

Desde entonces, los Estados Miembros han tomado cada vez más conciencia de la necesidad de contar con servicios de inspección del trabajo más eficaces a fin de hacer frente a los retos de una economía global que cambia rápidamente, y la OIT ha proporcionado asistencia técnica cuando ha sido preciso. El Estudio general de la OIT relativo a los convenios sobre la inspección del trabajo<sup>12</sup> motivó que en 2006 el Consejo de Administración apoyara una nueva estrategia global para la «modernización y revitalización» de la inspección del trabajo.<sup>13</sup> Ello ha dado lugar a una serie de nuevas iniciativas en esta área, incluida una nueva ronda de auditorías tripartitas de los sistemas de inspección y la elaboración de planes de acción nacionales.

La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa,<sup>14</sup> de 2008, destacó la importancia de los «sistemas eficaces de inspección del trabajo» como parte del objetivo de fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales. Además, la Declaración menciona específicamente los Convenios núm. 81 y 129 en el contexto de su compromiso de determinar, actualizar y promover las normas internacionales del trabajo que sean más significativas desde el punto de vista de la gobernanza.

En abril de 2009, la OIT lanzó un programa de administración del trabajo e inspección del trabajo para brindar una orientación más coherente en estas dos áreas importantes y, específicamente, para ayudar a fortalecer y modernizar la inspección del trabajo en los Estados Miembros a escala mundial.<sup>15</sup> En 2013, este programa se fusionó con el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo (SafeWork), creándose así el Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH).

En la Conclusión 17 de la Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo, la Conferencia Internacional del Trabajo (2011) declaró lo siguiente: «Promover y hacer cumplir condiciones de trabajo decentes, normas de seguridad y salud, y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es parte de la esencia de las actividades de inspección del trabajo». Y, yendo más allá, agregó lo siguiente: «Ello supone, por ejemplo, la adopción de medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el trabajo infantil y el trabajo forzoso».<sup>16</sup>

Por último, la [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#) de 2019 subraya la importancia de fortalecer la administración del trabajo y la inspección del trabajo como un aspecto clave para seguir desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, que sitúa los derechos de los trabajadores y las necesidades, las aspiraciones y los derechos de todas las personas en el centro de las políticas económicas, sociales y ambientales.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, «Inspección del trabajo» *Estudio general de los informes relativos a los convenios sobre la inspección del trabajo, Informe III (Parte 1B)* (Ginebra, 2006).

<sup>13</sup> OIT (Oficina Internacional del Trabajo), *Informe del Comité de Empleo y Política Social*, 297.ª reunión del Consejo de Administración. GB 297/14 (Rev.), 4-11.

<sup>14</sup> Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

<sup>15</sup> Para mayor información, consulte: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/labadmin/>.

<sup>16</sup> CIT (Conferencia Internacional del Trabajo), 100.ª reunión, Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo (2011).

<sup>17</sup> [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#).

Como se puede apreciar de lo antes mencionado, la inspección del trabajo ha sido una prioridad para la OIT durante muchas décadas y se han emprendido muchas actividades para asistir a los Estados Miembros en el desarrollo de sus sistemas de inspección del trabajo.

## 1.5 Redes internacionales de inspección del trabajo

### *Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo<sup>18</sup>*

A raíz de la gradual toma de conciencia de los desafíos comunes que enfrentaban muchas inspecciones del trabajo, en 1972 se fundó la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT) con el propósito de promover un mayor profesionalismo entre sus miembros mediante una red de contactos más amplia y un mejor intercambio de información. La condición de miembro está abierta a cualquier grupo o asociación de inspectores del trabajo y al ministerio o departamento de trabajo de cualquier Estado (o cualquier región de un Estado federal) que se encargue de dirigir o planificar la inspección del trabajo. Hasta julio de 2021, la AIIT tenía más de 100 miembros en todo el mundo.

El entorno político y económico en el que operan actualmente las inspecciones del trabajo resalta la gran importancia del aporte de la AIIT, y el número de sus miembros ha aumentado rápidamente en los últimos años.

### *Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo<sup>19</sup>*

El Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo (CARIT) es un comité de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG EMPL) de la Comisión Europea. El CARIT se había estado reuniendo de manera informal desde 1982, antes de recibir su mandato oficial otorgado mediante una Decisión de la Comisión en 1995. Su mandato consiste en brindar a la Comisión orientación sobre la aplicación de las leyes de la Comunidad en materia de salud y seguridad en el trabajo en los Estados miembros de la Unión Europea.

El CARIT está conformado por representantes de los servicios de inspección del trabajo de los Estados miembros de la Unión Europea. Algunas de sus principales actividades incluyen el desarrollo de intercambios de información entre los servicios nacionales de inspección del trabajo y la cooperación con las inspecciones del trabajo de países terceros con la finalidad de promover una mejor comprensión y ayudar a resolver cualquier problema transfronterizo.

### *Conferencia sobre Inspección del Trabajo de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental<sup>20</sup>*

La Conferencia sobre Inspección del Trabajo de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) fue aprobada por la Reunión de Ministros de Trabajo de la ASEAN (ALMM) en 2010, después de haber sido propuesta por la Reunión de Altos Funcionarios de Trabajo de la ASEAN

---

<sup>18</sup> Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo.

<sup>19</sup> Salud y seguridad en el trabajo – Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo.

<sup>20</sup> Conferencia sobre Inspección del Trabajo de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN).

(SLOM) en 2009. Los objetivos de la Conferencia sobre Inspección del Trabajo de la ASEAN son compartir información, conocimientos y experiencia, construir y mantener la red de inspectores del trabajo en los países que forman parte de la ASEAN y promover el profesionalismo de cada Estado miembro de la ASEAN en todos los aspectos de la inspección del trabajo.

Desde 2010, se han organizado ocho Conferencias sobre Inspección del Trabajo de la ASEAN que han versado sobre distintos temas. La 8.<sup>a</sup> Conferencia<sup>21</sup> denominada «Garantizar el trabajo decente en el sector pesquero mediante la inspección del trabajo en la ASEAN» se celebró en 2019 en Bangkok, Tailandia y contó con la asistencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la ASEAN, el presidente de la Red de Seguridad y Salud en el Trabajo de la ASEAN (ASEAN-OSHNET), el Consejo Sindical de la ASEAN (ATUC), el Consejo de Sindicatos de Trabajadores del Sector de los Servicios de la ASEAN (ASETUC), la Confederación de Empleadores de la ASEAN (ACE), la Secretaría de la ASEAN, la OIT y la AIIT.

### *Otras redes*

También se están creando redes de inspecciones regionales del trabajo en otras regiones. Una reunión celebrada en 2009 entre países de América Latina, España y Portugal dio como resultado la Declaración de Santiago,<sup>22</sup> en la que se expresa la necesidad de fortalecer los sistemas de inspección del trabajo mediante el intercambio de conocimientos y una estrecha cooperación internacional.

Otras redes incluyen la Red de Inspección del Trabajo de los Balcanes Occidentales, la Red Internacional de Instituciones de Formación en Materia de Trabajo (RiiFT),<sup>23</sup> el Centro Árabe de Administración del Trabajo y Empleo (ACLAE), el Centro Regional Africano de Administración del Trabajo (ARLAC, African Regional Labour Administration Centre)<sup>24</sup> y el Centro Regional Africano de Administración del Trabajo (CRADAT, Centre Régional Africain d'Administration du Travail).<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> [Conclusión y recomendación de la 8.<sup>a</sup> Conferencia sobre Inspección del Trabajo de la ASEAN.](#)

<sup>22</sup> [Declaración de Santiago.](#) Otros países latinoamericanos se afiliaron a esta red mediante la Declaración de Guatemala suscrita en 2009.

<sup>23</sup> [Red Internacional de Instituciones de Formación en Materia de Trabajo \(RiiFT\).](#)

<sup>24</sup> [Centro Regional Africano de Administración del Trabajo \(ARLAC, African Regional Labour Administration Centre\).](#)

<sup>25</sup> [Centro Regional Africano de Administración del Trabajo \(CRADAT, Centre Régional Africain d'Administration du Travail\).](#)

## ► 2. Sistema de inspección del trabajo

---

### 2.1 Finalidad y funciones de la inspección del trabajo

No existe una definición formal o legal de inspección del trabajo. De hecho, puede variar de un país a otro. Sin embargo, se le podría definir a grandes rasgos como **aquella parte del sistema de administración del trabajo que se encarga de vigilar y velar por el cumplimiento de la legislación y políticas laborales aplicables en los lugares de trabajo.**

En términos generales, la inspección sirve para demostrar a los gobiernos, empleadores, trabajadores y público en general que la sociedad reconoce que el logro y mantenimiento de las normas básicas del trabajo en los centros laborales constituyen un bien público, pero que quienes tienen el deber de cumplirlas podrían no conseguirlo sin la vigilancia de un regulador independiente. En otras palabras, *«la existencia de una inspección del trabajo eficaz constituye la mejor garantía para que las normas laborales nacionales e internacionales se apliquen no solo en derecho sino también en la práctica»*.<sup>26</sup>

Los principales objetivos de la inspección del trabajo incluyen la necesidad de velar por que:

- se respete la legislación laboral en los lugares de trabajo;
- se respeten los derechos de los empleados y se cumpla con condiciones de empleo y trabajo decentes;
- las empresas adopten medidas de control adecuadas para garantizar que las prácticas laborales y el entorno de trabajo no pongan en riesgo la seguridad y la salud de los empleados;
- los empleadores y los trabajadores obtengan información y orientación sobre cómo cumplir con las exigencias legales;
- las relaciones entre empleadores y trabajadores sean armoniosas y que el marco laboral del diálogo social contribuya al crecimiento económico sostenible, y
- la retroalimentación, la información y las lecciones aprendidas en la práctica contribuyan a la formulación de leyes, políticas y guías, y al mantenimiento de una normativa moderna y eficaz sobre las condiciones de trabajo.

De acuerdo con el artículo 3.1 del Convenio núm. 81, las principales funciones del sistema de inspección del trabajo son las siguientes:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de

---

<sup>26</sup> Capítulo X. Conclusiones del Estudio general sobre la inspección del trabajo, 1985.

menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones.

- b) Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.
- c) Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

#### *(a) Velar por el cumplimiento de la legislación laboral*

Las funciones de las inspecciones del trabajo relativas a velar por el cumplimiento de la legislación varían considerablemente de un país a otro, dependiendo, por una parte, del ámbito de aplicación y el contenido de la legislación vigente (podría no aplicarse a todos los sectores de la economía) y, por otra, de la disposición del gobierno para encargar esta función a la inspección del trabajo.

Los países pueden decidir si desean o no facultar a la inspección del trabajo para que exija el cumplimiento de los contratos colectivos y los laudos arbitrales, aunque las funciones de los inspectores no deben incluir las de conciliador o árbitro en los procesos relativos a los conflictos del trabajo (Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947, párr. 8).

#### *(b) Facilitar información técnica y asesoramiento*

Esta información se puede facilitar brindando asesoramiento e información durante las visitas de inspección o mediante solicitudes escritas o verbales, campañas de educación (cursos, conferencias, programas de televisión y radio, exposiciones, carteles, folletos, películas), etc.

En muchos países, la provisión de información y asesoramiento está bastante institucionalizada, especialmente en lo referente a seguridad y salud en el trabajo. Las inspecciones del trabajo utilizan cada vez más las posibilidades que ofrece la moderna tecnología de la información para brindar información técnica y asesoramiento sobre el contenido de la legislación laboral y los medios más eficaces para acatarla.

#### *(c) Contribuir al perfeccionamiento de la legislación laboral*

Es imprescindible que la legislación laboral avance al mismo ritmo que los cambios en el mundo laboral para garantizar un marco legal adecuado.

Gracias a su experiencia y conocimiento directo del lugar de trabajo, los inspectores del trabajo están en la posición ideal para señalar cualquier vacío obvio en la legislación y las políticas laborales y proponer medidas correctivas a sus Ministerios con el fin de mejorar las condiciones de trabajo. Por lo tanto, las inspecciones del trabajo deben desempeñar un papel central en el proceso de elaboración de nueva legislación laboral, para garantizar que sea viable y exigible.

La investigación de quejas, accidentes y casos de enfermedades relacionadas con el trabajo es una función común a muchas inspecciones del trabajo. Las razones inmediatas de dichas investigaciones suelen ser responder imparcialmente a las víctimas o trabajadores que presentan las quejas, a fin de establecer si se ha infringido la ley y adoptar las medidas correctivas que sean

necesarias. No obstante, estas investigaciones también pueden servir para poner de relieve cualquier deficiencia en la legislación y políticas vigentes y aprender lecciones para el futuro.

## 2.2 Ámbito de aplicación de la inspección del trabajo

El alcance de la función de control normativo de la inspección del trabajo abarca todos los aspectos de la legislación relativos a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores, tal como se define en la legislación nacional. Entre estos aspectos se encuentran los siguientes:

- ▶ seguridad y salud en el trabajo, incluidas la prevención e investigación de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo, y servicios de asistencia social;
- ▶ salarios;
- ▶ horas de trabajo y horas extraordinarias, vacaciones y periodos de descanso, incluidas las licencias por enfermedad y maternidad;
- ▶ principios y derechos fundamentales en el trabajo;<sup>27</sup>
- ▶ la relación de trabajo;
- ▶ inscripción y aportaciones a la seguridad social;
- ▶ el empleo de mujeres, niños y jóvenes, y otros trabajadores con necesidades especiales (incluidas las personas con discapacidad), y
- ▶ control del cumplimiento de los contratos colectivos de trabajo.

Muchas inspecciones del trabajo abarcan solo algunas de las actividades antes mencionadas. Por ejemplo, algunas se encargan exclusivamente de la seguridad y salud en el trabajo y de las condiciones de trabajo, y no de los salarios o las relaciones industriales. En otros países, la inspección de los temas mencionados se divide entre dos o más inspecciones. Por ejemplo, una inspección podría ocuparse de la salud en el trabajo y otra de la seguridad.

En algunos casos, las inspecciones del trabajo tienen la responsabilidad de proteger el derecho de sindicalización y de negociación colectiva. En Chile, la inspección del trabajo incluso promueve la sindicalización mediante la organización de campañas de sensibilización en la comunidad.

Algunos inspectores están facultados para hacer cumplir disposiciones legales relacionadas con ámbitos cubiertos por la legislación ambiental o de otra índole, que no es estrictamente legislación laboral. En otros lugares, sus obligaciones podrían incluir labores no relacionadas con la inspección, como son el cálculo de las indemnizaciones por despido o la redacción de cartas de renuncia a solicitud de los trabajadores, como en El Salvador. En el Níger y Costa Rica, los inspectores del trabajo realizan presentaciones y sus funciones incluyen la enseñanza en escuelas

---

<sup>27</sup> El derecho a la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

y centros de formación para familiarizar a los alumnos y pasantes con aspectos de sus condiciones de trabajo futuras.

Los instrumentos de la OIT relativos a la inspección del trabajo no excluyen la posibilidad de que la legislación o la práctica nacional asignen a los inspectores del trabajo otras tareas de promoción además de las inherentes a sus funciones principales. Estas obligaciones son complejas y exigen tiempo, recursos, formación y considerable libertad de acción y movimiento. Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá:

- ▶ entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales;
- ▶ perjudicar, de manera alguna, la independencia e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.<sup>28</sup>

Una de las tareas más controvertidas entre las funciones adicionales que a veces se asignan a los inspectores del trabajo es la de resolver conflictos colectivos del trabajo. Como ya se ha mencionado, las funciones de los inspectores no deben incluir las de «conciliador o árbitro en los procesos relativos a los conflictos del trabajo» (Recomendación núm. 81). No obstante, en algunos países los inspectores desempeñan un papel importante en la *prevención* de tales conflictos.

En algunos países, existen otras instituciones y funciones que tienen características comunes con los servicios de inspección del trabajo y que es necesario diferenciar:

**Inspección del trabajo versus administración de justicia laboral.** Ambos son servicios públicos que comparten el objetivo de aplicar la legislación laboral pero son instituciones separadas y tienen mandatos diferentes para alcanzar objetivos similares.

Los organismos responsables de la administración de justicia laboral se especializan en derecho laboral y su tarea es solucionar conflictos **legales**<sup>29</sup> colectivos. Los conflictos **económicos**<sup>30</sup> colectivos son de competencia de la administración del trabajo, y normalmente hay departamentos especializados en relaciones laborales y esquemas de conciliación y mediación dentro de la administración del trabajo para tratar estos conflictos, separados de los servicios de inspección del trabajo.

---

<sup>28</sup> Artículo 3, párrafo 2 del Convenio núm. 81 y artículo 6, párrafo 3 del Convenio núm. 129.

<sup>29</sup> En este contexto, el término «conflicto legal» significa una controversia que surge cuando un trabajador alega el incumplimiento o una interpretación diferente de una determinada disposición legal por parte del empleador.

<sup>30</sup> En este contexto, el término «conflicto económico» significa un conflicto de naturaleza pública que afecta o puede afectar las actividades productivas de la empresa y que repercute en la paz social.



### ► Conflictos

Los conflictos se pueden clasificar en individuales o colectivos, dependiendo de quién los inicia o tiene la autoridad para iniciarlos. Por lo general, un conflicto individual involucra a un trabajador individual y un conflicto colectivo involucra a un grupo de trabajadores que suelen estar representados por un sindicato. Con frecuencia, se hace otra distinción entre los conflictos de derechos y los conflictos de intereses. Un conflicto de derechos (también llamado conflicto legal) se refiere al ejercicio o interpretación de derechos contemplados por ley o por una disposición estipulada en un contrato de trabajo o en un contrato colectivo. Un conflicto de intereses, por otra parte, se refiere a la creación de derechos u obligaciones o a la modificación de los ya existentes. Los conflictos de intereses surgen principalmente en relación con la negociación colectiva.

**Inspección del trabajo versus inspección técnica.** Algunos lugares de trabajo u operaciones de alto riesgo exigen mayor atención y conocimientos especializados que otros para garantizar una adecuada gestión y control de los riesgos. Estos incluyen lugares donde se realizan actividades de alto peligro como plantas químicas y de energía nuclear, ciertos laboratorios (por ejemplo, los de microbiología), además de maquinaria/equipos como calderas, grúas, instalaciones eléctricas y de gas, y aquellos que emplean radiación ionizante. En muchos países, la inspección de estas plantas u operaciones peligrosas está a cargo de organizaciones técnicas especializadas, que pueden estar acreditadas o aprobadas por el Ministerio de Trabajo, en lugar de los inspectores del trabajo. Usualmente, estas organizaciones especializadas inspeccionan las plantas u operaciones pertinentes a intervalos establecidos por ley y entregan un informe o certificado al respectivo empleador. Si se detectan deficiencias serias, se deberá notificar a la oficina local de la inspección del trabajo para que pueda hacer un seguimiento y tomar las medidas correctivas que sean necesarias. Adicionalmente, los inspectores del trabajo acostumbran verificar que los certificados pertinentes estén disponibles y actualizados durante sus inspecciones de rutina.

**Inspección del trabajo versus auditoría/control.** La inspección del trabajo comparte algunas características con la auditoría o control independiente. Ambas se proponen inspeccionar y evaluar de manera independiente las condiciones de trabajo y el cumplimiento de los requisitos legales, pero también existen algunas diferencias importantes.

- La **inspección del trabajo** es un proceso que consiste en realizar una evaluación independiente, brindar asesoramiento y exigir la aplicación de las normas, cuando sea necesario, para fomentar el cumplimiento de la legislación laboral pertinente. Es una función de carácter legal y público asignada por el gobierno, que garantiza el acatamiento de la legislación laboral por parte de los empleadores, los trabajadores y otras partes responsables de su cumplimiento. La visita de inspección se lleva a cabo a iniciativa de la inspección del trabajo. Los inspectores también tienen amplias facultades legales para poder exigir el cumplimiento de la ley, incluido el libre acceso a los lugares de trabajo y la capacidad para imponer sanciones, incluido el inicio de procesos legales.

- ▶ La **auditoría** es un proceso sistemático, independiente y documentado para obtener pruebas y evaluarlas objetivamente a fin de determinar hasta qué punto se cumplen los criterios definidos. Por lo general, un tercero es quien recurre a las auditorías para verificar el cumplimiento de alguna norma voluntaria bien reconocida, como la Norma de Responsabilidad Social SA 8000, que luego podría conducir a la certificación respectiva. Los sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo suelen ser auditados para verificar la aplicación de este tipo de normas voluntarias.

Por lo tanto, las auditorías se realizan generalmente (aunque no siempre) a iniciativa de las empresas auditadas, quedando bajo su control. Cabe resaltar que los auditores no cuentan con las mismas facultades legales para imponer sanciones que los inspectores y no tienen derecho de acceso. No obstante, estas auditorías pueden repercutir seriamente en el negocio de una empresa si esta no cumple con los criterios estipulados, por ejemplo si incumple los requisitos exigidos por un cliente dentro de una cadena de suministro.

El término **control** se refiere usualmente a la verificación de las condiciones de trabajo, por ejemplo, por parte de los propios trabajadores de un empleador. Puede ser para garantizar que los registros estén actualizados o para inspeccionar y verificar la seguridad de determinadas plantas u operaciones. Esta función no debe confundirse con la inspección del trabajo, ya que los supervisores del lugar de trabajo actúan a petición de los empleadores y, al igual que los auditores, no tienen facultades legales de acceso ni la facultad de exigir el cumplimiento de las normas.

## 2.3 Estructura y organización del sistema de inspección del trabajo

El Convenio núm. 81 señala que todos los Miembros que lo ratifiquen deberán mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales, y que *«siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central»* (art. 4). El hecho de adscribir la inspección del trabajo a una autoridad central facilita:

- ▶ la aplicación de una sola política en todo el territorio cubierto;
- ▶ el uso racional de los recursos disponibles (por ejemplo, eliminando la duplicación de esfuerzos o la falta de asignación de recursos presupuestarios adecuados en el caso de autoridades regionales o locales descentralizadas).

La **inspección del trabajo** es la autoridad nacional competente designada por el Gobierno para desempeñar las funciones de vigilar y velar por el cumplimiento de la legislación y políticas laborales bajo su jurisdicción.

En algunos países, la organización de la inspección del trabajo se sustenta en leyes diseñadas para proteger a los trabajadores, cuyo texto puede ser de carácter general o referirse específicamente a determinadas cuestiones o sectores de la economía. Por lo general, estas leyes dedican un capítulo al servicio de inspección del trabajo o contienen disposiciones para su

aplicación. Otros países cuentan con normas específicas para el funcionamiento de sus servicios de inspección.

Como ya se ha indicado, algunas inspecciones «especializadas» abarcan solo algunos de los temas mencionados y sus estructuras están organizadas de acuerdo a ello. Por ejemplo, las que se dedican únicamente a la seguridad y salud en el trabajo y las condiciones de trabajo pueden tener una estructura idónea y suelen satisfacer las necesidades de los inspectores con asesoramiento interno y experiencia profesional en temas especializados, además de formación adecuada. Este es el caso de Irlanda, el Reino Unido y los Estados Unidos de América.

En otros países, las inspecciones son más «generalistas» y los inspectores tienen un amplio mandato que incluye la promoción de condiciones justas de empleo y las buenas relaciones de trabajo, la lucha contra el trabajo ilegal y la verificación del cumplimiento con las normas de seguridad social, así como la seguridad y salud en el trabajo y las condiciones generales de trabajo. Este es el caso de países como Grecia, Francia, Japón, España, Portugal, la mayoría de los países de habla francesa en el África y los países latinoamericanos.

En la mayoría de países donde está organizada como una función gubernamental central con una organización de campo descentralizada bajo su directa vigilancia y control, la inspección del trabajo normalmente forma parte del Ministerio de Trabajo o su equivalente. Las funciones de formulación, vigilancia y evaluación de la política de inspección del trabajo también pueden estar separadas de las operaciones de campo y la inspección.

En algunos países, especialmente en Asia y África, coexisten dos sistemas distintos, una inspección especializada en seguridad y salud en el trabajo y una inspección general que se ocupa de las condiciones generales de trabajo y/o las relaciones industriales. Estas inspecciones suelen depender de un mismo Ministerio y cuentan, o deberían contar, con amplia cooperación en el plano nacional y local.

Aunque el servicio de inspección con el mayor campo de acción usualmente está adscrito al Ministerio de Trabajo, algunos países tienen distintos tipos de servicios de inspección que dependen de otros ministerios o secretarías o de las autoridades municipales, pero cuyas esferas de actividad a veces se superponen. Este suele ser el caso de la seguridad contra incendios, por ejemplo, en que la inspección del trabajo debe mantener buenas relaciones con los cuerpos de bomberos locales.

**Campo de acción o sector industrial pertinente** En muchos países, existen modelos sectoriales y técnicos además de la inspección del trabajo principal. Algunos sectores como la minería, la agricultura, los puertos, la navegación marítima y las plataformas de petróleo y gas mar adentro son inspeccionados por funcionarios que dependen de ministerios distintos al Ministerio de Trabajo como, por ejemplo, el Ministerio de Energía o el Ministerio de Agricultura. Los trabajadores del sector público también pueden tener servicios de inspección específicos, aunque cada vez es mayor el número de países que han ampliado el ámbito de aplicación de la inspección general del trabajo a la administración pública.

**Área temática.** En algunos países de Europa Central y del Este, el Ministerio de Salud usualmente es responsable de la inspección de las cuestiones de salud en el trabajo y la prevención de las

enfermedades profesionales, mientras que el Ministerio de Trabajo es responsable de la inspección de las cuestiones de seguridad.

**Área geográfica/administrativa:** En algunos países federales o descentralizados (por ejemplo, Argentina e Italia), la inspección que se realiza en los distintos estados o regiones puede ser autónoma, aún si se aplica la misma ley nacional del trabajo. En algunos países federales, el sistema es aún más complejo, ya que los sistemas de inspección del trabajo varían entre una provincia, estado o territorio y otro (por ejemplo, Australia, Canadá y Estados Unidos). Por otra parte, están los Estados con una estructura federal pero con una autoridad central encargada de la inspección del trabajo (Nigeria, Brasil y la Federación de Rusia). En algunos países, las autoridades locales y las municipalidades están facultadas para inspeccionar bajo sus propias normas o por delegación de las autoridades centrales, por ejemplo, con respecto a la seguridad contra incendios.



#### ► Inspección del trabajo en Brasil<sup>31</sup>

En Brasil, la inspección del trabajo es competencia del Ministerio de Trabajo y Empleo, está incorporada en su estructura organizativa y es llevada a cabo por la Secretaría de Inspección de Trabajo (Secretaría de Inspeção do Trabalho, SIT). La SIT es responsable del establecimiento de directrices y de llevar adelante actividades de inspección que son puestas en práctica por las oficinas descentralizadas pero subordinadas del Ministerio, las 27 Superintendencias Regionales de Trabajo y Empleo (Superintendências Regionais do Trabalho, SRTE). Es responsabilidad de la Inspección de Trabajo vigilar la aplicación de medidas de control del cumplimiento, así como promover la investigación y revisar las propuestas de cambios legislativos relacionadas con el mundo laboral.

Los inspectores tienen competencia para actuar en todo el territorio nacional, en los ámbitos urbano, rural, portuario y fluvial, abarcando todas las empresas, establecimientos y lugares de trabajo, instituciones profesionales y sin fines de lucro tanto públicas como privadas, así como barcos extranjeros que se encuentren en aguas jurisdiccionales brasileñas. Su función es verificar el cumplimiento de las leyes y regulaciones, incluidas aquellas relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo en el marco de las relaciones laborales y el empleo; el cumplimiento de acuerdos, convenios y negociaciones colectivas; acuerdos entre trabajadores y empleadores, y acuerdos, tratados y convenios ratificados por Brasil. La SIT está dividida en dos departamentos: el Departamento de Inspección del Trabajo y el Departamento de Salud y Seguridad en el Trabajo.

En los países que tienen inspecciones del trabajo centrales con servicios de campo descentralizados bajo su control, la ventaja es que se puede establecer fácilmente una

<sup>31</sup> Inspección del trabajo en Brasil, recursos de información de la OIT.

responsabilidad ministerial clara y recibir apoyo para las cuestiones relacionadas con la inspección del trabajo. Este tipo de organización garantiza la estabilidad y continuidad que son indispensables para la aplicación de las políticas existentes y nuevas.<sup>32</sup> Por otro lado, una estructura jerárquica y centralizada podría reducir la flexibilidad para tratar aspectos contingentes y locales, encontrar soluciones para nuevos desafíos y estimular el compromiso y la innovación por parte de los inspectores. En los sistemas no centralizados, podría ser difícil lograr la coordinación y cooperación institucionales y con frecuencia se genera competencia y despilfarro debido a la fricción y duplicación, lo que tiene un impacto negativo en la eficiencia y eficacia de los inspectores.

**Inspección del trabajo integrada.** En las últimas décadas, varios países han procurado fusionar sus inspecciones separadas en nuevas organizaciones, más integradas, a fin de mejorar la eficacia de la inspección y ser más eficientes. Basados en el enfoque «un inspector, una empresa», países como Bulgaria y Vietnam han reorganizado sus inspecciones en una sola institución y han capacitado a sus inspectores en una mayor variedad de disciplinas. Los resultados han sido positivos para los empleadores y los trabajadores, quienes han tenido un mejor acceso al asesoramiento profesional en cuestiones de empleo, y también para los propios inspectores. Si bien en algunos países las limitaciones políticas y económicas podrían inhibir esta integración, parece probable que la tendencia continuará y que más países adoptarán este enfoque en el futuro previsible.

---

<sup>32</sup> OIT (Organización Internacional del Trabajo): *Labour Inspection - A guide to the profession*, (Ginebra, 2002).



► **Caso práctico: formación para la inspección del trabajo integrada, Bulgaria, 1999-2005**

Durante este proyecto de la OIT financiado por Alemania, Bulgaria emprendió una reforma de la inspección del trabajo y revisó su Código de Trabajo a fin de permitir que las actividades de asesoramiento y control de la inspección del trabajo y las cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo y con las condiciones de trabajo sean integradas en las labores cotidianas de cada inspector.

Un programa intensivo de formación de formadores, de tres años de duración, acompañó el periodo de transición, durante el cual se capacitó a más de 300 inspectores. Actualmente, la nueva inspección integrada realiza sus actividades bajo el principio de un inspector por empresa y ha aumentado de modo significativo su competencia para planificar y llevar a cabo las inspecciones de modo más holístico con métodos preventivos de inspección.

A partir del enfoque de inspección integrada, el número de visitas de inspección relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo y otras cuestiones aumentó de 20 251 en 1998 a 32 271 en 2003. El número de quejas investigadas se duplicó de 3 437 en 1998 a 6 857 en 2003. Además, la inspección contrató a más de 70 nuevos inspectores entre 2003 y 2004. Otra medida del éxito del proyecto sería la evaluación independiente del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la Unión Europea, que confirmó que Bulgaria cumple actualmente todos los criterios en el ámbito de la inspección del trabajo para su admisión a la Unión Europea.<sup>33</sup>

## 2.4 Función social de la inspección del trabajo

La inspección social desempeña una función social muy importante en cualquier país. Como se señaló anteriormente, tiene la responsabilidad de garantizar que la legislación laboral vigente sea aplicada de manera adecuada en los lugares de trabajo. Esta función debe dar como resultado una efectiva protección de los derechos de los trabajadores, así como relaciones de trabajo armoniosas en un ambiente productivo que contribuya a un desarrollo económico y social equilibrado y sostenible.

En algunos países, existen limitaciones legales o prácticas a la sindicalización y la protección de los derechos de los trabajadores, lo que puede dar lugar a que estos sean víctimas de diferentes formas de abuso, encontrándose entre las peores el trabajo forzoso, el trabajo infantil y los trabajos extremadamente peligrosos. La inspección del trabajo es prácticamente la única opción con la que cuentan los trabajadores para la protección de sus derechos fundamentales.

En estos casos, los inspectores del trabajo desempeñan un papel esencial para corregir el desbalance entre los respectivos poderes de empleadores y trabajadores, para hacer cumplir las

<sup>33</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, «Inspección del trabajo» *Estudio general relativo a los informes de los convenios sobre la inspección del trabajo, Informe III (Parte 1B)* (Ginebra, 2006), p. 63.

disposiciones sobre las condiciones de trabajo y, en general, para proteger a los trabajadores. Cuando la legislación no toma en consideración la situación de los trabajadores, los inspectores del trabajo deben notificar las condiciones abusivas con el propósito de mejorar el marco legal inadecuado y propiciar la aplicación de medidas excepcionales.

Por lo tanto, los inspectores no solo deben realizar inspecciones para verificar que las condiciones de trabajo se ajusten a la legislación laboral aplicable, sino que también deben desarrollar un sentido de compromiso social, convirtiéndose así en vectores de cambio para el mejoramiento de la legislación laboral y condiciones de trabajo nacionales.

Los grupos de interés y el público deben ser muy conscientes de este papel fundamental y apoyarlo. Además, el compromiso de las autoridades de inspección del trabajo y de los inspectores del trabajo debe verse reflejado en sus actitudes, comportamiento y desempeño. Una actitud correcta frente a esta función social debe ser un requisito *sine qua non* para la profesión de inspector del trabajo.

Las decisiones de las autoridades gubernamentales sobre las facultades, estatus, personal y recursos asignados a la inspección del trabajo deben ser coherentes con su importancia declarada y las obligaciones del país en virtud de las leyes internacionales.

## ► 3. Principios de la inspección del trabajo

---

Si bien la autoridad de cualquier inspección del trabajo emana de la ley nacional, los aspectos esenciales de las funciones y responsabilidades de los inspectores se establecen en el Convenio núm. 81, respaldado por el Protocolo de 1995. El Convenio núm. 81 señala cinco principios clave para el establecimiento y desarrollo de sistemas de inspección del trabajo en los Estados Miembros que lo ratifiquen:

1. **INDEPENDENCIA.** Este es un principio fundamental del cual depende la autoridad de los inspectores, y por consiguiente, la eficacia de los servicios de inspección. Los inspectores del trabajo deben ser independientes en dos sentidos: a) deben ser independientes de los cambios en el gobierno y b) deben ser independientes de las influencias externas. La inspección del trabajo es responsabilidad del gobierno, es decir, una función pública, y los inspectores son funcionarios públicos con la facultad y el deber de actuar de forma independiente e imparcial. Se consideró necesario dotar al personal de inspección de esta condición de funcionarios públicos<sup>34</sup> como la forma más adecuada de garantizar que mantengan la independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

En algunos países, los ministerios cuentan con sus propios servicios internos de inspección para vigilar la protección del trabajo: las fuerzas armadas, los servicios postales y de telecomunicaciones, y otros servicios públicos importantes, por citar algunos ejemplos. El principal inconveniente de estos servicios internos de inspección es su falta de independencia frente a la administración de las unidades operativas o de producción que deben inspeccionar (y que podrían tener que criticar en alguna ocasión). Por lo tanto, si bien estos servicios de inspección cumplen una función importante, no se les puede considerar como inspecciones del trabajo tal como se definen en el Convenio núm. 81.<sup>35</sup>

2. **ALIANZAS** con empleadores y trabajadores. Un requisito *sine qua non* para una inspección del trabajo eficaz es la cooperación estrecha entre los servicios de inspección y los interlocutores sociales, los empleadores y los trabajadores.

La inspección del trabajo se implantó para la protección de los trabajadores. Es evidente que ellos son los principales beneficiarios de sus servicios, por lo que resulta inevitable e indispensable que los inspectores del trabajo y los trabajadores mantengan una relación estrecha. Estas relaciones se pueden establecer a nivel empresarial, local, regional y nacional, a través de los sindicatos, los representantes de los trabajadores en los comités de empresa y los comités de protección laboral, los delegados del personal y los representantes de seguridad y salud. Por otra parte, la eficacia de los servicios de inspección del trabajo mejora

---

<sup>34</sup> Además de la condición de funcionarios públicos, existen otros pilares importantes de la independencia, como lo son la estabilidad laboral, una remuneración atractiva y prospectos de carrera atractivos, pues ayudan a los inspectores del trabajo a mantener una mayor independencia frente a las influencias externas.

<sup>35</sup> OIT (Organización Internacional del Trabajo): *Labour Inspection-A guide to the profession*, (Ginebra, 2002).

notablemente si se cuenta además con el apoyo de los empleadores y sus representantes, tanto a nivel nacional como local.

La Recomendación núm. 81 propugna la creación de organismos que permitan a los representantes de la inspección del trabajo participar en el diálogo social con representantes u organizaciones de empleadores y trabajadores. En muchos casos, la creación de organismos como comisiones mixtas es prevista por ley y complementada con contratos colectivos supervisados por la inspección del trabajo.

Para que la inspección del trabajo sea satisfactoria, es necesario que se desenvuelva en el marco del tripartismo. En el contexto de la OIT, esto significa la interacción entre el gobierno (el sistema de administración del trabajo) y los empleadores y los trabajadores, sus organizaciones y sus representantes. Es un instrumento para abordar las preocupaciones comunes a través de distintos medios de interacción en el marco del diálogo social: intercambio de información, consultas, negociaciones y toma de decisiones. Al abordar las cuestiones económicas y sociales, se podrán tomar en cuenta los conocimientos específicos y los intereses de cada una de las tres partes.

La cooperación interinstitucional con los interlocutores sociales puede adoptar la forma de un órgano consultor nacional (de composición tripartita y con un mandato general para temas de trabajo, usualmente SST) o de acuerdos de empresa, sectoriales o nacionales. Estas distintas formas de cooperación están contempladas en la legislación y práctica de países con condiciones económicas, políticas y sociales marcadamente diferentes. En muchos países, existe, al menos en la práctica, una falta persistente de mecanismos de cooperación que ayuden a la inspección del trabajo en el desempeño de sus labores.

3. **COOPERACIÓN** con otras organizaciones. La inspección del trabajo es fundamental para garantizar la aplicación de la legislación laboral en las empresas, pero en un entorno de trabajo cada vez más complejo, la cooperación con otros «grupos de interés» resulta imprescindible. Entre ellos se encuentran organizaciones públicas y privadas como los institutos técnicos, médicos y de investigación, organizaciones educativas y de formación, autoridades policiales y del cuerpo de bomberos, fabricantes y proveedores, arquitectos y organizaciones de seguros.

Las organizaciones con las que deben colaborar los servicios de inspección del trabajo pueden variar de un país a otro, según las funciones y las calificaciones internas de la inspección del trabajo así como el marco institucional de cada país. La autoridad competente debe analizar la situación, determinar y adoptar las medidas apropiadas para fomentar esta cooperación, y asegurarse de obtener el apoyo de estas instituciones a fin de maximizar la eficacia de los servicios de inspección del trabajo.

4. **PREVENCIÓN.** Es preferible prevenir la aparición de condiciones de trabajo deficientes antes que sancionar o castigar a los responsables por la existencia de tales condiciones. La prevención, en el contexto de la protección del trabajo, implica un esfuerzo determinado para eliminar o mitigar el riesgo de accidentes y enfermedades, los conflictos laborales, las controversias, el tratamiento injusto de los trabajadores, etc., mediante el control de la aplicación de la legislación vigente. Al prevenir estos riesgos, los servicios de inspección del

trabajo contribuyen a reducir los posibles daños sociales y económicos a las personas, las empresas y la sociedad en su conjunto.

En términos prácticos, la función preventiva de los servicios de inspección supone **un mayor énfasis en actividades proactivas** (realización de visitas de inspección proactivas planificadas; evaluación de planos para nuevas edificaciones, plantas, equipos, procesos, etc.), en lugar de centrarse principalmente en actividades reactivas (investigación de accidentes luego de su ocurrencia o reacción ante las quejas). Supone, además, fomentar una **cultura de prevención** entre empleadores y trabajadores. Este es uno de los fines de largo plazo de la inspección del trabajo y tiene importancia cardinal.

5. **UNIVERSALIDAD.** En principio, la sociedad no debe y la inspección del trabajo no puede tolerar la existencia de una economía en la que determinadas categorías de trabajadores gozan de protección y otras no. El mandato de la inspección del trabajo debe aplicarse por igual a todos los trabajadores y lugares de trabajo de todos los sectores –sean estos públicos o privados, o pertenezcan a zonas rurales o urbanas, o sean parte de la economía formal o informal–, con respecto a los cuales los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores.

Como ya se ha mencionado, el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, amplió la aplicación de las disposiciones del Convenio a la mayoría de los lugares de trabajo no comprendidos dentro de su campo de aplicación.<sup>36</sup>

Esta idea de universalidad en el mundo laboral también llevó a la Conferencia Internacional del Trabajo a declarar lo siguiente: «Las disposiciones de la normativa laboral deberían aplicarse por igual a todos los trabajadores y todos los lugares de trabajo. El respeto de la legislación en general y las estrategias de prevención son fundamentales para lograr equidad en el lugar de trabajo y, por añadidura, para lograr empresas sostenibles y crecimiento económico. Estas estrategias deberían abarcar a todos los trabajadores, con inclusión de los del sector público, la economía informal, la economía rural y la agricultura, así como los de las zonas francas industriales (ZFI)».<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Sin embargo, el Protocolo autoriza a los países que lo ratifiquen a excluir de su campo de aplicación, total o parcialmente, las siguientes categorías: la administración nacional (federal) esencial; las fuerzas armadas (ya sea que se trate de personal militar o civil); la policía y otros servicios de seguridad pública, y los servicios penitenciarios (ya sea que se trate de su personal o de los presos que realizan trabajos), si la aplicación de las disposiciones del Convenio núm. 81 a cualquiera de estas categorías plantea problemas especiales de cierta importancia.

<sup>37</sup> «Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo». CIT, 100.ª reunión, 2011.

## ► 4. Estatus de los inspectores del trabajo

---

### 4.1 Condiciones de servicio de los inspectores del trabajo

Las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo cumplen un papel importante a la hora de determinar la calidad general del desempeño de la inspección del trabajo. Los inspectores del trabajo deberán:

- ser funcionarios públicos cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo;
- ser contratados tomándose únicamente en cuenta sus calificaciones (las mujeres serán elegibles para formar parte del personal de inspección);
- recibir formación adecuada y las instrucciones, información y/o apoyo<sup>38</sup> necesarios para el desempeño de sus funciones;
- ser competentes para cumplir con sus responsabilidades, y
- ser imparciales e independientes de los cambios de gobierno y de cualquier influencia externa indebida.

Además, la remuneración de los inspectores y sus perspectivas de carrera deberán ser lo suficientemente adecuadas para atraer a personal calificado, retenerlo y protegerlo de a toda influencia externa indebida.

Los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes.<sup>39</sup> Sin embargo, muchos países tienen muy pocos inspectores del trabajo, que no son suficientes para garantizar una mínima presencia de la inspección del trabajo en territorios extensos. El limitado número de funcionarios de la inspección del trabajo también constituye un factor importante y suele ser motivo de preocupación para las administraciones del trabajo.

Los recursos o la falta de ellos es un tema fundamental para muchas inspecciones. De conformidad con el Convenio núm. 81, el número<sup>40</sup> de inspectores del trabajo deberá ser suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones de la inspección del trabajo, y se determinará teniendo debidamente en cuenta:

a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:

- el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;

---

<sup>38</sup> Las inspecciones del trabajo deben garantizar que los inspectores puedan obtener el apoyo especializado, técnico, científico, jurídico, metodológico y de otra índole que necesiten para el desempeño de sus funciones.

<sup>39</sup> De acuerdo con el artículo 16 del Convenio núm. 81.

<sup>40</sup> De acuerdo con el artículo 10 del Convenio núm. 81.

- ▶ el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos, y
- ▶ el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse.
- b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores, y
- c) Las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.

Los inspectores también deberán contar con oficinas debidamente equipadas y con los medios de transporte necesarios para el desempeño de sus funciones.<sup>41</sup> En la práctica, este puede ser uno de los mayores desafíos que enfrentan los inspectores. La falta de medios de transporte, en particular, puede dificultar significativamente el trabajo de los inspectores, especialmente en zonas remotas alejadas de centros urbanos donde es probable que se disponga de transporte público.

## 4.2 Facultades de los inspectores del trabajo

La autoridad de cualquier inspección del trabajo debe garantizar que los inspectores cuenten con las facultades de intervención necesarias para desempeñar las funciones que se les ha asignado. Las principales facultades específicas de intervención de las inspecciones del trabajo son las siguientes:

- ▶ facultades de supervisión, incluido el derecho de libre ingreso a los establecimientos sujetos a inspección sin previo aviso y el derecho de inspección sin restricciones;
- ▶ facultades de adopción de medidas cautelares, que permiten a los inspectores del trabajo ordenar que se tomen las acciones necesarias (o disponer la emisión de dichas órdenes) para rectificar defectos observados durante una inspección, y
- ▶ facultad sancionadora para entablar una acción legal contra las personas responsables que no cumplan con la ley.

Si bien la autoridad de cualquier inspección del trabajo emana de la ley nacional, los aspectos esenciales de las facultades de los inspectores se establecen en el Convenio núm. 81, respaldado por el Protocolo de 1995. De acuerdo con el artículo 12 del Convenio núm. 81, los inspectores del trabajo estarán autorizados:

- a) para ingresar libremente y sin previo aviso, a cualquier hora del día o de la noche, a todo establecimiento sujeto a inspección;
- b) para ingresar de día a cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección;
- c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:

---

<sup>41</sup> Artículo 11 del Convenio núm. 81.

- (i) para interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
- (ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;
- (iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;<sup>42</sup>
- (iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.

Dependiendo de la inobservancia encontrada, los inspectores deberán estar facultados para:

- ▶ emitir órdenes legales y exigir la adopción de las medidas que sean necesarias para subsanar la infracción de las leyes o los defectos observados en las instalaciones, esquemas o métodos de trabajo dentro de un plazo determinado;
- ▶ ordenar la adopción inmediata de medidas correctivas dentro de un plazo especificado o medidas con fuerza ejecutiva inmediata en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores;<sup>43</sup>
- ▶ aplicar sanciones y multas, o proponer a la autoridad competente que inicie un procedimiento para imponerlas, ya sea al momento de la infracción o una vez vencido el plazo para su subsanación sin que esta se haya efectuado;
- ▶ decidir en cada caso si brindar un consejo o advertencia o si recomendar o iniciar un procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de las leyes infringidas.

Por lo general, los inspectores del trabajo gozan de la presunción de **certeza y veracidad** con respecto a las declaraciones de infracciones cuando presentan sus alegatos antes los fiscales. En algunos países, la presunción de veracidad está sujeta a ciertas limitaciones y se solicita a los inspectores del trabajo que presenten evidencia sistemática que respalde sus alegatos.

### 4.3 Obligaciones de los inspectores del trabajo

---

<sup>42</sup> La obligación de colocar avisos tiene el propósito de mantener claramente informados a los empleadores y trabajadores sobre sus derechos y obligaciones. En este sentido, una buena práctica sería el uso de ilustraciones gráficas simplificadas e intuitivas de las instrucciones sobre seguridad y salud en los establecimientos donde existe una alta tasa de analfabetismo entre los trabajadores.

<sup>43</sup> En todo caso, la aplicabilidad de esta facultad requiere la definición estándar previa del término «peligro inminente».

Además de las amplias facultades que se les ha otorgado, los inspectores del trabajo deben respetar determinadas obligaciones,<sup>44</sup> a saber, la ausencia de intereses, el secreto profesional y la confidencialidad en cuanto al origen de una queja.

- ▶ **Ausencia de intereses.** Se prohíbe a los inspectores tener cualquier interés, directo o indirecto, en las empresas que estén bajo su vigilancia, a fin de que mantengan su imparcialidad e independencia. Algunos países expresan esta obligación en disposiciones específicas que incluyen la prohibición de participar en la gestión de la empresa, adquirir acciones o intereses financieros y tener un interés en la utilización de una patente o de una marca comercial. La obligación de no tener intereses se extiende al ofrecimiento de obsequios o servicios por parte de empleadores o trabajadores. Los países han adoptado medidas para garantizar el cumplimiento de esta obligación, como son: la provisión de información clara; la obligación de declarar sus intereses financieros al momento de su nombramiento; la imposición de sanciones disciplinarias; la revocación del nombramiento; la imposición de sanciones penales, etc.
- ▶ **Secreto profesional.** Los inspectores no deberán revelar (aún después de haber dejado el servicio) los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción de las empresas que inspeccionan. Normalmente, en caso de violación del secreto profesional, se impone a los inspectores las sanciones disciplinarias que estén vigentes en la función pública, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que se les pueda aplicar.
- ▶ **Confidencialidad.** Los inspectores considerarán absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador que la visita de inspección se realiza como consecuencia de dicha queja, a menos que el denunciante lo permita expresamente. Si no se respeta esta obligación, los trabajadores estarán poco dispuestos a denunciar las infracciones por temor a las posibles represalias de los empleadores.

#### 4.4 Perfil actitudinal de los inspectores del trabajo

Además de las facultades y obligaciones que los inspectores de trabajo tienen asignadas por ley, existen otros valores y principios profesionales que deben regir sus actitudes y comportamientos al momento de desempeñar sus tareas diarias.

Algunos de los valores y principios más importantes que los inspectores del trabajo deben observar son los siguientes:

- ▶ compromiso social;
- ▶ dedicación al servicio público;
- ▶ diligencia y eficiencia;

---

<sup>44</sup> Estas obligaciones se estipulan en el artículo 15 del Convenio núm. 81 y el artículo 20 del Convenio núm. 129.

- ▶ rendición de cuentas y cuidado responsable;
- ▶ credibilidad y confiabilidad;
- ▶ integridad y honestidad;
- ▶ cortesía y respeto;
- ▶ objetividad, imparcialidad y neutralidad;
- ▶ confidencialidad;
- ▶ accesibilidad, transparencia y apertura;
- ▶ austeridad;
- ▶ conducta ejemplar y ética;
- ▶ respeto a la ley;
- ▶ respeto a las personas, y
- ▶ conducta libre de sesgo cultural y de género.

Aunque estos principios y valores están consagrados en normas internacionales de trabajo y en buenas prácticas reconocidas internacionalmente, el principal objetivo es cumplir las expectativas de los ciudadanos con respecto a las normas del servicio público.

## 4.5 Códigos de conducta de diferentes organizaciones

Algunos de estos principios y valores se encuentran contemplados en las políticas nacionales de inspección del trabajo y otros en las legislaciones nacionales. Algunas inspecciones del trabajo han adoptado códigos de conducta o códigos de ética específicos para guiar el comportamiento, las actitudes y el juicio de los inspectores del trabajo. En muchos casos, estos códigos no son específicamente aplicables a los inspectores de trabajo, sino a todos los funcionarios públicos. Algunos ejemplos son los códigos de ética y códigos de conducta de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>45</sup> y el Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo elaborado por la AIIT.

---

<sup>45</sup> *Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries.*



► Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo de la AIIT<sup>46</sup>

La Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (AIIT) adoptó en junio de 2008 un Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo. Su propósito era respaldar a los inspectores de trabajo en el profesionalismo con que deben desempeñar sus funciones y promover buenas prácticas, brindando un marco ético dentro del cual puedan actuar los inspectores. El Código describe la necesidad de apoyo gubernamental y personal para alcanzar altas normas éticas y está basado en seis valores generales:

1. conocimiento y competencia;
2. honestidad e integridad;
3. cortesía y respeto;
4. objetividad, neutralidad y equidad;
5. compromiso y sensibilidad, y
6. coherencia entre el comportamiento personal y profesional.

Para garantizar su observancia por parte de los inspectores del trabajo, estos códigos deben promocionarse adecuadamente y, cuando se requiera, debe exigirse su cumplimiento. Estos códigos pueden desempeñar un papel importante en el proceso de contratación y para reforzar aspectos importantes de la formación de nuevos inspectores.

Además, ayudan en la supervisión de las prácticas individuales de trabajo y la evaluación de desempeño de los inspectores, así como en el desarrollo de habilidades, especialmente cuando surgen nuevas situaciones que involucran intereses contrapuestos, conflictos de intereses o problemas éticos en el trato con el personal y el público, que pueden constituir experiencias de aprendizaje.

Los gerentes y los supervisores deben desarrollar un alto nivel de capacidad para lidiar con situaciones éticas complejas y brindar orientación a los inspectores que guarde consistencia con las normas, la política nacional y los códigos de ética.

El Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo de la AIIT incluye un «modelo de toma de decisiones éticas» para ayudar a los inspectores a determinar un curso de acción adecuado cuando se enfrenten a un dilema ético.

<sup>46</sup> Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo. Sitio web de la AIIT:  
[http://www.iali-aiit.org/iali/download/directions/Code\\_of\\_Integrity.pdf](http://www.iali-aiit.org/iali/download/directions/Code_of_Integrity.pdf).

## ► 5. Actuales desafíos de la inspección del trabajo

---

Durante cerca de 175 años, los inspectores del trabajo han llevado a cabo su labor de mejorar las condiciones de trabajo dentro de un amplio campo de acción. Han alcanzado numerosos logros en todo el mundo y su trayectoria es motivo de orgullo. Durante gran parte de este periodo, su forma de trabajar ha seguido las líneas tradicionales, las cuales han sido mantenidas por las inspecciones del trabajo antiguas y adoptadas por las establecidas más recientemente.

Los inspectores visitan un lugar de trabajo para verificar que se esté cumpliendo con la legislación laboral. Cuando identifican una infracción, buscan mejoras para asegurar que el lugar de trabajo en cuestión cumpla con la ley y posiblemente también aplican sanciones a los infractores. En los últimos años, se han ampliado los tipos de sanción para incluir notificaciones de diversos tipos, pero el principio se mantiene inalterable.

A medida que nos acercamos al tercer milenio, nos vemos rodeados de cambios y el mundo en el que operan los inspectores del trabajo no es una excepción. Es necesario describir y analizar algunos de estos cambios que constituyen probables desafíos futuros para los inspectores del trabajo.

### 5.1 Cambios en la situación económica y la estructura social

Cuando los países atraviesan una crisis económica, tienden a dar prioridad al empleo propiamente dicho y relegan a un segundo plano la mejora del entorno de trabajo. Esto afecta tanto los recursos disponibles para la inspección del trabajo como los recursos que las empresas pueden asignar para mejorar el entorno de trabajo, lo que a su vez podría producir tensiones entre la inspección del trabajo y los empleadores o los sindicatos.

Muchos países están enfrentando cambios sociales y demográficos rápidos que afectan profundamente el mundo laboral. Entre los más importantes se encuentran la migración laboral y el envejecimiento de la población activa. Ambas cuestiones se evalúan en detalle en módulos separados.

### 5.2 Cambios en la estructura industrial y en la organización del trabajo

En los últimos años, se han producido cambios masivos en la estructura industrial de los países desarrollados y de los países en desarrollo, como por ejemplo la transición de la fabricación a los servicios, el enfoque cambiante de las empresas en las actividades principales, el desarrollo de cadenas de suministro globales y el surgimiento del trabajo en plataformas.

Los cambios en la estructura industrial han dado lugar a un impresionante aumento en el número de pequeñas y medianas empresas. Las pequeñas empresas predominan notablemente sobre las grandes empresas en todo el mundo, tanto en número como en la proporción de mano de obra

que emplean.<sup>47</sup> Esto es particularmente cierto en las regiones en desarrollo, donde además de la gran proporción de pequeñas empresas que participan en la economía formal, la estructura industrial se caracteriza por el alto porcentaje de trabajadores por cuenta propia y la presencia de micro y pequeñas empresas en la economía informal.

Esta transición de una industria a gran escala a pequeñas empresas tiene implicancias importantes para el trabajo de los inspectores del trabajo.

### 5.3 Cambios en las expectativas sociales

Paralelamente a los cambios en la estructura y la organización del trabajo, ha aumentado notoriamente el interés del público por el impacto de la actividad económica en las personas y en el medioambiente.

Gracias a los avances tecnológicos, hoy en día el público está mucho mejor informado incluso sobre asuntos legales y técnicos de alta complejidad y está cada día más preparado para reclamar a los entes reguladores por las medidas adoptadas (o no adoptadas) en relación con la inspección del trabajo. En muchos países, los días en que la gente mostraba deferencia por el estatus y el conocimiento de un inspector han quedado en el pasado. Si una persona se siente agraviada, se quejará, acudirá a los medios de comunicación y, en algunos casos, entablará una acción judicial contra el ente regulador. El gobierno abierto, que actualmente funciona en varios países, permite que cualquier miembro del público tenga acceso a documentos de gobierno, actas, correos electrónicos, etc., para ver cómo y por qué se tomó una determinada decisión reguladora.

### 5.4 Cambios en la naturaleza de los riesgos del trabajo

En muchos países, la desaparición de las industrias pesadas tradicionales con alto coeficiente de mano de obra ha tenido un efecto beneficioso, especialmente en las tasas de accidentes, que se han estabilizado. Ya no es posible obtener los altos índices de reducción de accidentes que se veían año a año en el pasado y son varios los países que están probando una variedad de ideas innovadoras para ver si es posible mejorar aún más este «nivel de estabilidad».

- ▶ Estos riesgos de la «industria pesada» han sido reemplazados por riesgos para la salud nuevos y emergentes, que abarcan desde los productos bioquímicos y la nanotecnología hasta los asuntos psicosociales.
- ▶ Han surgido una serie de riesgos relativamente nuevos. Por ejemplo, la COVID-19 y sus repercusiones en el mundo laboral han obligado a los inspectores del trabajo a redefinir

---

<sup>47</sup> De acuerdo con la OCDE (2002), las PYME representan entre 96 y 99 por ciento del número total de empresas en la mayor parte de los países de la OCDE. Las microempresas (que tienen de 0 a 9 empleados) representan en promedio el 78 por ciento de todas las empresas, mientras que las empresas que tienen de 0 a 49 empleados representan no menos del 95 por ciento de todas las empresas. *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza*, (Ginebra, 2005).

sus prioridades y responder a mayores demandas mediante la adaptación de estrategias, metodologías y procedimientos operativos.

## **5.5 Implicancias de estos cambios para los inspectores del trabajo**

La velocidad con la que se producen estos cambios aumenta rápidamente, por lo que es indispensable que las inspecciones del trabajo revisen continuamente sus prioridades y actividades de modo que se mantengan alineadas con el actual clima de empleo. La globalización ha provocado numerosos y diversos cambios económicos, sociales y técnicos que han afectado no solo a todos los países sino también a todo el mundo laboral. La necesidad de sistemas de inspección es indiscutible, pero es momento de reflexionar y adaptar el papel y los objetivos de la inspección del trabajo, así como la distribución de conocimientos expertos y responsabilidades. Por ejemplo, es importante tomar en cuenta factores como la creciente diversidad de la fuerza laboral y la necesidad de prevenir la discriminación.

En vista de la cambiante situación social y demográfica generada por la migración laboral, el envejecimiento y la creciente participación de la mujer en la fuerza laboral, las inspecciones del trabajo deben prestar más atención a la asignación de recursos, formular nuevas normas y directrices, y mejorar las competencias de los inspectores para hacer frente a estos problemas.

Los cambios en la organización del trabajo y, en particular, el crecimiento de las pequeñas empresas, los contratistas y los subcontratistas han dado lugar a interrelaciones más complejas que las tradicionales. Esto ha tenido implicancias para quienes tienen responsabilidad general por las condiciones de trabajo seguras y decentes así como para los inspectores del trabajo. Hoy en día, los inspectores deben ser capaces de identificar y seguir líneas de responsabilidad en los distintos niveles de gestión, durante las inspecciones de rutina y especialmente cuando se investigan accidentes, incidentes y problemas de salud relacionados con el trabajo.

La mayor presencia de contratistas y subcontratistas en las industrias de alto riesgo también ha traído como resultado la pérdida de competencias y conocimientos expertos sobre el entorno de trabajo, lo cual ha ocasionado un aumento en los accidentes y enfermedades ocupacionales. El extraordinario crecimiento de la pequeña empresa también ha creado un reto logístico para los inspectores. Muchas empresas pequeñas tienen una vida corta antes de pasar a manos de nuevos propietarios, quizás con un cambio en las operaciones. Por otro lado, en vista de la gran cantidad de establecimientos que requieren una visita de inspección, surge la necesidad de una cuidadosa distribución del tiempo y los recursos por parte de los responsables de la inspección.

La disminución de la afiliación sindical ocasionada por la fragmentación de la fuerza laboral en unidades más pequeñas también tiene importantes repercusiones para la inspección del trabajo. En las empresas sin representación sindical, es posible que no exista una vigilancia interna de los derechos de los trabajadores, las condiciones de trabajo y el entorno de trabajo, por lo que se podrían requerir visitas más frecuentes por parte de los inspectores del trabajo para garantizar el cumplimiento de las normas laborales.

Otro factor es que los cambios en las expectativas sociales exigen que la inspección del trabajo sea más transparente y responsable, lo que inevitablemente repercute en las actividades de la inspección del trabajo y en el comportamiento individual de los inspectores.

En los países industrializados, el papel de la inspección del trabajo ha ido cambiando gradualmente en los últimos años, en particular a medida que las empresas han asumido una mayor responsabilidad por la gestión de la seguridad y salud en el trabajo. Para ello, se han puesto en marcha mecanismos para la autoevaluación de los riesgos laborales y es preciso que los inspectores mejoren sus competencias para brindar asesoramiento y verificar estas capacidades de gestión.

Los «nuevos riesgos» antes mencionados, el impacto de los avances tecnológicos y las normas cada vez más complejas asociadas con estos desarrollos exigen nuevos y mayores conocimientos técnicos por parte de los inspectores del trabajo. Asimismo, para una mejor comprensión de los problemas y desafíos laborales se requiere que la inspección del trabajo entable relaciones de cooperación con una multitud de interlocutores económicos, sociales y judiciales, así como con universidades y centros de investigación.

En los países menos desarrollados, el objetivo básico sigue siendo el establecimiento de sistemas de inspección del trabajo que funcionen, con la asistencia de los interlocutores sociales, y en consonancia con los principios consagrados en las normas pertinentes de la OIT. No obstante, más importante aún es la formación adecuada de los inspectores en vista de la magnitud de los problemas que deben enfrentar.

## ► Resumen

---

El derecho de los trabajadores a condiciones de trabajo decentes es un derecho humano fundamental que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha propuesto promover desde su creación en 1919. Los gobiernos nacionales tienen entonces la responsabilidad de introducir legislación y políticas que promuevan dichas condiciones, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores; designar los servicios de inspección del trabajo que supervisarán la aplicación adecuada de dicha legislación y políticas, y garantizar su cumplimiento. Por lo tanto, los servicios de inspección son una parte muy importante del sistema general para garantizar que las condiciones de trabajo decentes se cumplan en la práctica en el plano empresarial.

La principal norma internacional del trabajo sobre este tema es el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), que ofrece una amplia base para las funciones, principios y obligaciones de los servicios de inspección del trabajo. Este Convenio ha sido ampliamente ratificado y casi todos los países cuentan con algún tipo de servicio de inspección del trabajo. La organización de las inspecciones del trabajo varía de un país a otro y el modo de asignación de recursos también varía notablemente. Ello refleja distintos niveles de desarrollo económico y de apoyo político y profesional, diferentes prioridades nacionales, etc. No obstante, las funciones de los servicios de inspección del trabajo suelen ser bastante similares en todo el mundo y guardan estrecha correspondencia con las establecidas en el Convenio núm. 81.

La inspección del trabajo es, por lo tanto, una función pública organizada por el Estado. En la práctica, los servicios de inspección del trabajo –o las inspecciones del trabajo– ofrecen bastante información y asesoramiento a los empleadores, trabajadores y otras personas, mediante visitas a los lugares de trabajo –una función que resulta indispensable para el funcionamiento eficaz del sistema–. Cuando es necesario, y usualmente como último recurso, los inspectores pueden usar sus facultades para tomar medidas formales de control para lograr el cumplimiento de la ley.

Los mandatos legales de las inspecciones del trabajo también varían de un país a otro. Como se explica en mayor detalle en el presente módulo, su ámbito de competencia es potencialmente vasto y puede incluir temas tan diversos como la seguridad y salud en el trabajo, los servicios sociales, el horario de trabajo y los salarios, el diálogo social, las relaciones de trabajo y el empleo ilegal, la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso.

Las inspecciones del trabajo cumplen sus funciones en un entorno lleno de retos, caracterizado por cambios importantes en diversas áreas: la situación económica y la estructura social, la estructura industrial, la organización del trabajo y del empleo, las expectativas sociales y políticas, la tecnología y la naturaleza de los riesgos del trabajo.

## ► Bibliografía y lecturas adicionales

---

AIIT. 2008. *Labour inspection and sustainable globalisation*.

[http://www.iali-aiit.org/iali/download/IALI\\_BRO\\_EN\\_WEB.pdf](http://www.iali-aiit.org/iali/download/IALI_BRO_EN_WEB.pdf)

AIIT. 2008. Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo.

[http://www.iali-aiit.org/iali/download/directions/Code\\_of\\_Integrity.pdf](http://www.iali-aiit.org/iali/download/directions/Code_of_Integrity.pdf).

OIT. 2006. *Estudio general de los informes relativos a los Convenios y Recomendaciones sobre la inspección del trabajo*, Informe III (Parte B), Conferencia Internacional del Trabajo, junio 2006, Ginebra. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

OIT. 2006. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración de la OIT, noviembre 2006, Ginebra.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>

OIT. 2005. Folleto sobre los Convenios núm. 81 y núm. 129, Ginebra.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_108570.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108570.pdf)

OIT. 2005. *The global challenges of labour inspection*, Labour Education, Vol. 2005/3-4, núms. 140-141, Ginebra. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_108666.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108666.pdf)

OIT. 2002. *Inspección del trabajo en el marco de la modernización de la administración del trabajo*, Lima.

<http://white.oit.org.pe/cimt/documetospdf/148eng.pdf>

OIT. 2002. *Labour Inspection - A guide to the profession*, Ginebra.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_108665.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108665.pdf)

### *Instrumentos de la OIT*

C81 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C081>

R81 Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R081>

P81 Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo (núm. 81).

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?P081>

C85 Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C085>

C129 Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C129>

R133 Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969.  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R133>

## ► Anexo 1. La Organización Internacional del Trabajo

---

La **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** es un organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene como objetivo principal promover la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente.

Fue fundada en 1919, después de una guerra destructiva, con el fin de perseguir una visión basada en la premisa de que una paz universal duradera solo se puede alcanzar si se fundamenta en el trato decente de los trabajadores. La OIT se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas en 1946 y es el único organismo de carácter «tripartito» que reúne a representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores para la elaboración conjunta de políticas y programas. La OIT realiza su trabajo a través de tres órganos principales:

La **Conferencia Internacional del Trabajo** establece y adopta normas internacionales del trabajo y es un foro en el cual se debaten temas sociales y laborales de gran importancia. Además, adopta el presupuesto de la Organización y elige al Consejo de Administración.

El **Consejo de Administración** es el órgano ejecutivo de la OIT. Está conformado por 56 miembros titulares (28 gobiernos, 14 empleadores y 14 trabajadores) y se reúne tres veces al año (en marzo, junio y noviembre). Sus funciones principales son las siguientes:

- Tomar decisiones sobre la política de la OIT;
- Determinar el orden del día de la Conferencia;
- Adoptar el proyecto del Programa y Presupuesto de la OIT para su presentación a la Conferencia;
- Elegir al Director General (por un periodo renovable de cinco años).

La **Oficina Internacional del Trabajo** es la secretaría permanente de la OIT. Es el centro de coordinación de las actividades generales de la OIT, las cuales prepara bajo la supervisión del Consejo de Administración y el liderazgo del Director General. En 2019, la Oficina empleaba a 3 241 funcionarios de 148 nacionalidades en su sede de Ginebra y en 40 oficinas exteriores alrededor del mundo.

La OIT es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las normas internacionales del trabajo. Al trabajar con sus Estados Miembros, la OIT procura garantizar que las normas del trabajo sean respetadas en la práctica. Varios cientos de expertos realizan misiones a todas las regiones del mundo como parte del programa de cooperación técnica. La Oficina también realiza labores de investigación, documentación e información y elabora numerosos estudios especializados, informes y publicaciones periódicas. Las diversas tareas de la OIT se agrupan y se abordan en el marco de cuatro objetivos estratégicos:

- Promover y cumplir las normas así como los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- Generar mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos.

- ▶ Mejorar la cobertura y la eficacia de una protección social para todos.
- ▶ Fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

La OIT cuenta con otras dos instituciones:

- ▶ **El Instituto Internacional de Estudios Laborales** (fundado en 1960) fomenta la investigación, el debate público y el intercambio de conocimientos sobre cuestiones emergentes de interés para la OIT y sus mandantes: gobiernos, empleadores y trabajadores.
- ▶ **El Centro Internacional de Formación** (fundado en 1964 y ubicado en Turín, Italia) es el centro de la OIT para la formación y el desarrollo de los recursos humanos de los gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros actores sociales y económicos.

