

MÓDULO 17

USO DE TIC EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO



¿De qué trata este módulo?

En este módulo presentamos los recursos y las herramientas tecnológicas más importantes destinadas a facilitar el trabajo de los inspectores y mejorar la eficacia y eficiencia del servicio de inspección. Analizamos, en este sentido, cómo las tecnologías de información y comunicación contribuyen a la unificación y estandarización de los sistemas de gestión y a todo el proceso de las actuaciones inspectoras. Consideramos finalmente el propósito y utilidad de cada una de las herramientas y presentamos algunas modalidades y ejemplos.

Objetivos

El módulo tiene por finalidad familiarizar a los participantes con las diferentes herramientas tecnológicas que pueden apoyar tanto la labor de las inspecciones del trabajo en general como la de cada inspector en particular. Al finalizar este módulo, los participantes tendrán la capacidad de:

- Determinar los factores clave en la selección de las tecnologías de información y comunicación más idóneas según las necesidades y posibilidades de la inspección del trabajo.
- Conocer los propósitos, modalidades, ventajas y desventajas de los protocolos de actuación, listas de comprobación y otras herramientas de apoyo.

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor.

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

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

Título: *Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina*. Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2018-2021.

ISBN 978-92-2-031235-3 (impreso)

ISBN 978-92-2-031236-0 (web pdf)

Esta publicación fue validada por actores clave en el marco del proyecto “Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina” (OIT-FOPECAP).

El material es una adaptación parcial del programa modular de formación “Desarrollo de sistemas de inspección de trabajo modernos y eficaces”, desarrollado en conjunto por el Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH) de la OIT y el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT).

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

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

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

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

Para más información sobre esta publicación, contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. Visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escríbanos a biblioteca_bue@ilo.org

Corrección de estilo: Damián Grimozzi

Diagramación: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN. AVANCE TECNOLÓGICO Y FUNCIÓN PÚBLICA	5
1.1. Administración pública y gobierno electrónico	7
1.2. La sociedad de la información y las TIC	9
1.3. Gobierno electrónico, TIC y administración del trabajo	10
2. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN, TIC E INSPECCIÓN	12
2.1. Implementación de las TIC en la inspección del trabajo	14
3. LA ESTANDARIZACIÓN DE LOS PROCESOS	17
3.1. Los manuales de inspección y los protocolos de actuación	17
3.2. Las listas de comprobación	20
3.3. Las listas de comprobación en SST	21
3.4. Otras herramientas	22
4. EVOLUCIÓN DESDE LOS SISTEMAS INTERNOS DE GESTIÓN HACIA LOS ENTORNOS INTEGRADOS DE GESTIÓN DE LAS INSPECCIONES DEL TRABAJO	23
4.1. El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) como entorno integrado	24
5. LAS TIC EN LA INTELIGENCIA INSPECTORA Y LA PLANIFICACIÓN	27
5.1. Planificación en el PNRT	27
5.2. Uso de metodología <i>scoring</i>	28
6. EL PAPEL DE LAS TIC EN EL SEGUIMIENTO DE CASOS Y EN EL CONTROL DEL DESEMPEÑO DE LOS INSPECTORES	31
7. EL USO DE LAS TIC EN LAS ACTUACIONES INSPECTORAS DE CONTROL	32
7.1. Dispositivos electrónicos en las visitas de inspección	32
7.2. Utilización de dispositivos de filmación (drones y bodycams)	34
7.3. Dispositivos electrónicos en otras actuaciones inspectoras por vía telemática	35
8. EL USO DE LAS TIC EN LAS ACTUACIONES INSPECTORAS DE INDUCCIÓN, DIFUSIÓN Y DISUASIÓN	36
9. RESUMEN	37
10. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS	38
EJERCICIO 1	40
EJERCICIO 2	42
EJERCICIO 3	43

1. INTRODUCCIÓN. AVANCE TECNOLÓGICO Y FUNCIÓN PÚBLICA

En los Módulos 1 y 2 de este Plan de formación destacamos que, para poder ejercer sus funciones eficazmente, la inspección del trabajo no solo necesita una cantidad adecuada de personal, con las condiciones apropiadas de contratación, formación y servicio y el debido reconocimiento a la importancia de su función, sino que este personal también debe contar con los recursos necesarios: entre estos recursos, la información es esencial.

Y, sin lugar a dudas, la **gestión de la información** es clave si queremos lograr eficacia y eficiencia en las tareas de inspección del trabajo. Así, la elección adecuada de una política de gestión de la información exige una **evaluación** objetiva del papel de la inspección y de los inspectores, que considere el contexto, esto es, el entorno social y político en el que trabajan.

Esta evaluación crea el marco en el que los encargados de definir las políticas públicas pueden discutir las funciones de la organización que se prestan a la gestión de la información y hasta dónde se le puede sacar provecho. También se puede usar para establecer un equilibrio entre los costos y los beneficios, determinar cómo debe ser el flujo de información y qué datos son necesarios. En un sentido más amplio, además, esta evaluación y la gestión de la información pueden servir para mantener una actitud abierta respecto de las soluciones alternativas.

Los convenios de la OIT sobre inspección del trabajo no mencionan específicamente los recursos de información que requiere el servicio. Sin embargo, en un contexto en que los gobiernos y la sociedad exigen a las inspecciones del trabajo más eficiencia, mayor productividad y más impacto, contar con recursos de información adecuados es imprescindible. Sabemos que los objetivos de un sistema de información son determinados en función de su propósito, que es ayudar al usuario a identificar las necesidades. Pero, ¿qué tipo de información es necesaria en la inspección del trabajo? Y, ante todo, ¿quiénes son los usuarios de esta información?

Los primeros usuarios de esta información, pero no los únicos, son los inspectores que están en el terreno. De acuerdo con sus obligaciones, deben velar por la aplicación de la normativa laboral en las empresas. Por lo tanto, necesitan tener acceso a información relativa a:

- Toda la normativa laboral aplicable a las empresas, incluidas las últimas reformas, circulares y documentos de orientación sobre la forma de interpretar las normas. También deberán estar disponibles los convenios colectivos sectoriales o de la empresa.
- Las empresas sujetas a la aplicación de la normativa laboral por la inspección del trabajo. La información de las empresas varía mucho según las diferentes inspecciones. Hay países en los que los servicios de inspección tienen problemas hasta para conocer la razón social, el domicilio o las personas de contacto de las empresas que entran en su campo de acción. Las inspecciones deben tener a su disposición por lo menos la razón social, CUIT (un dato no menor para identificar al empleador y poder cruzar bases de datos), domicilio, referencias de

contacto, descripción resumida de las actividades y tecnologías de todos los establecimientos sujetos a inspección, además de las actas de las visitas de inspección previas.

- Las instrucciones del servicio de inspección, así como las circulares u órdenes de las autoridades centrales acerca de la forma de realizar la visita de inspección; los formularios de inspección o las listas de comprobación que se hayan establecido para recoger información y ayudar a abordar ciertas cuestiones, tales como la SST básica.
- El plan de acción, el programa de actividades de trabajo y las órdenes de inspección u órdenes de trabajo que indican las empresas seleccionadas para las visitas.

Pero, además de los inspectores, otros usuarios importantes de esta información son los encargados de la gestión, es decir, los funcionarios de nivel alto y medio en la administración central, regional o local. Puesto que sus principales funciones son planificar, vigilar, controlar y evaluar las actividades de las diversas funciones de los servicios de inspección y tomar decisiones sobre esta base, al menos deberían tener acceso a la siguiente información:

- La mencionada información sobre la normativa laboral y las empresas.
- La información obtenida a raíz de visitas anteriores realizadas por los inspectores del trabajo a las empresas. En este sentido, la información más importante es la que se refiere a los resultados de la inspección. De acuerdo con sus responsabilidades, esta información debe elaborarse a nivel local, regional o nacional, y también puede ser desglosada por los inspectores.
- Las denuncias de los trabajadores, representantes de los trabajadores, sindicatos y otras organizaciones sociales.
- Las peticiones de otros organismos gubernamentales o judiciales.
- El seguimiento de los procesos relativos a los requerimientos y los procesos judiciales iniciados, incluidos los plazos, apelaciones, juicios, pago de multas, etc.
- Todas las instrucciones o directrices de política emitidas por el Ministerio de Trabajo u otros órganos con potestad jerárquica sobre la inspección del trabajo.

Es importante destacar que tanto los encargados de la gestión como los inspectores son al mismo tiempo usuarios del sistema de información y quienes lo alimentan. Los inspectores proporcionan información sobre las empresas visitadas y los directores proporcionan información sobre las instrucciones, directrices, programas de actividades, programas de visitas a las empresas, etc.

Pero también hay otros proveedores de información importantes, entre ellos:

- Las propias empresas.
- La seguridad social.
- Los registros nacionales de empresas.
- Las organizaciones relacionadas con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.
- Las autoridades policiales y de inmigración.
- Las autoridades aduaneras.
- Las autoridades tributarias.

Evidentemente, el manejo racional, eficaz y eficiente de todo este flujo información requiere poseer herramientas tecnológicas que faciliten la tarea y permitan aprovechar todas sus posibilidades, por ejemplo, cruzar información de las distintas fuentes existentes, e igualmente buscar nuevas para detectar con mayor eficacia las empresas a inspeccionar.

Por otro lado, las instituciones laborales de cada país han tenido que responder a la pandemia, y han adoptado para esto medidas audaces e innovadoras, en el marco de las restricciones sanitarias, que les permiten asegurar la continuidad de sus funciones y actividades. Las inspecciones laborales, como elemento central de los sistemas de administración del trabajo, han debido también revisar y adaptar sus formas de interacción con los usuarios, sus procesos operativos y sus prioridades para seguir garantizando el cumplimiento de la normativa laboral en este contexto adverso (OIT, 2020). Y claramente muchas de las innovaciones que han surgido están relacionadas con el uso de TIC.

Con todos estos elementos en el horizonte, trazaremos ahora una serie de aproximaciones desde diversos ángulos de abordaje.

1.1. Administración pública y gobierno electrónico

Sin lugar a dudas, el ejercicio del poder público en la actual sociedad interconectada no es el mismo que el que tuvo lugar a comienzos de la Revolución industrial. El avance tecnológico que mencionamos en el Módulo 11¹ no solo ha revolucionado los procesos productivos y el trabajo en la actividad privada sino que también ha tenido efectos positivos en la esfera pública. Y es que, a diferencia de la sociedad industrial de los siglos XVIII y XIX, que se basó en el procesamiento de materias primas y en la producción de bienes, la actual sociedad de la información (o sociedad del conocimiento) toma como materias primas la información y los datos, y su fundamento y razón de ser se apoya principalmente en el intercambio y la distribución del conocimiento generado y acumulado; es decir, va más allá de la tecnología y se centra en los procesos de desarrollo humano que transforman la información en conocimiento y permiten que los gobiernos, los individuos y las organizaciones hagan cambios duraderos en la economía y la sociedad (ONU, 2014).

Las conexiones y vínculos entre el ejercicio de la función pública y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías se reúnen bajo el concepto de *e-gobierno*, también llamado gobierno electrónico o gobierno digital. Según la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, comprende “el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública, para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y de la activa participación de los ciudadanos”.² Similares definiciones se han

1. Apartado 1.4. “Las formas atípicas de empleo y el futuro del trabajo”.

2. Adoptada en 2007 por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/7-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electr%C3%B3nico-2007-CLAD.pdf> [Consultado: 8-feb-2021].

elaborado en otros foros de debate internacional. Todas ellas ponen el foco en vincular el uso de las herramientas tecnológicas con el logro de una administración más eficaz, colaborativa, participativa e imparcial. Esto implica: alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en el quehacer gubernamental; mejorar los procesos y procedimientos del gobierno; aumentar la calidad de los servicios públicos; incorporar más y mejor información en los procesos decisorios, y facilitar la coordinación entre las diferentes instancias de gobierno y sociedad civil (OEA, 2021).

Es cierto –y es fácilmente comprobable– que la informatización del gobierno en la región llegó para quedarse. Prácticamente todas las administraciones públicas de las principales ciudades grandes, medianas y hasta pequeñas han volcado al formato digital sus procesos burocráticos, y de este modo en muchos aspectos han ahorrado tiempo y dinero a sus ciudadanos. Basta hacer una sucinta búsqueda *on line* para comprobar qué significa esto en las operaciones habituales de las administraciones: nos daremos cuenta de que hay un conjunto enorme de programas y actividades diarias realizadas por las administraciones y una gran diversidad de actuaciones realizadas como consecuencia de, o a través de, las nuevas tecnologías. Y, ciertamente, en el transcurso de la pandemia de COVID-19 se ha intensificado este proceso de cambio e innovación constante.

Veamos, a este respecto, lo que comprobó el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU en su Encuesta sobre Gobierno Electrónico, cuyos resultados publica periódicamente. El informe publicado en 2020 arroja como conclusiones generales (ONU, 2020):

- Los niveles de desarrollo del gobierno electrónico han mejorado a nivel mundial en todas las regiones y todos los grupos de ingresos y entre países en situaciones especiales.
- Los niveles de ingresos apoyan pero no determinan completamente el progreso en el desarrollo del gobierno electrónico de un país o región. Los recursos financieros no son el único factor crítico. A menudo, los países que se han comprometido a mejorar la provisión de servicios en línea pueden superar las limitaciones impuestas por niveles inadecuados de desarrollo de infraestructura y capital humano.
- La prestación de servicios en línea se está expandiendo y puede permitir a los gobiernos ser más eficientes, abiertos, transparentes e inclusivos. El número de países que ofrecen al menos un servicio transaccional en línea aumentó de 140 en 2018 a 162 en 2020. Más del 84% de estos países ofrecen al menos uno, y en promedio 14, de los 20 servicios transaccionales en línea evaluados en la Encuesta. Los servicios en línea que se ofrecen con más frecuencia incluyen registrar una nueva empresa, solicitar una licencia comercial, solicitar un certificado de nacimiento, defunción o matrimonio y pagar los servicios públicos. La mayoría de los Estados miembros anuncian y proporcionan los resultados de los procesos de licitaciones en línea y cuentan con plataformas de adquisiciones electrónicas funcionales (138 y 125 países, respectivamente), y aproximadamente la mitad (67 países) proporcionan facturas digitales. Hay 156 países que publican las vacantes gubernamentales en línea, un aumento del 30% desde 2018.
- Este informe aporta un ranking de países a partir de un índice de desarrollo del gobierno electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés), que se elabora a partir de datos sobre alcance y disponibilidad de servicios en línea, el estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y el capital humano vinculado). Argentina se encuentra en la posición 32ª a nivel mundial y 4ª a nivel continental.

Gobierno electrónico y COVID-19

En ese mismo documento se ha concluido que durante la pandemia de COVID-19 el gobierno electrónico ha intensificado su papel como elemento necesariamente central de comunicación, liderazgo y colaboración entre los responsables políticos y la sociedad. Las tecnologías digitales han permitido un intercambio más amplio de conocimientos, y han alentado la investigación colaborativa para encontrar soluciones y brindar orientación transparente a los gobiernos y las personas.

Por ejemplo, una revisión de los 193 portales nacionales de los Estados miembros de las Naciones Unidas mostró que, aunque para el 25 de marzo de 2020 solo el 57% (110 países) había implementado algún tipo de información sobre COVID-19, este número se elevó en seguida al 86% (167 países) el 8 de abril de 2020 y, ya para el 13 de mayo, casi el 97,5% (188 países) tenía información sobre COVID-19 en sus portales nacionales.

También se hace mención en el documento a la rápida transformación digital sucedida durante la pandemia: en una encuesta rápida de menos de dos semanas se recopilaron casi 500 aplicaciones relacionadas con COVID-19.

Como recomendación para los países, se resalta que los responsables de la formulación de políticas deberían aprovechar la crisis de COVID-19 como una oportunidad para establecer herramientas, estrategias y colaboraciones de gobierno digital a medida, a partir de las transformaciones digitales amplificadas por la pandemia.

1.2. La sociedad de la información y las TIC

Una aproximación inicial al concepto de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) surge de su vinculación con tres grupos de herramientas o innovaciones tecnológicas (OEA, 2021; OIT, 2017):

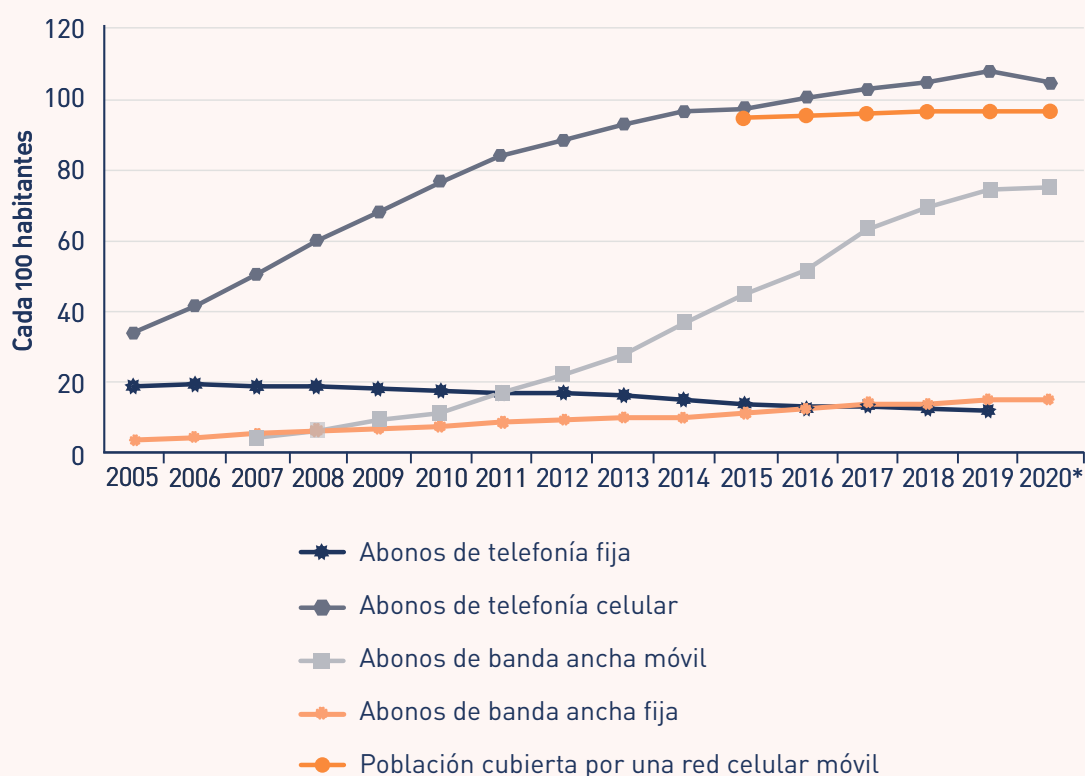
- Las herramientas que permiten el intercambio de información a distancia en forma de datos, voz o imagen, de manera que pueda ser vista o leída por otros receptores de un modo similar a como lo hicieron los emisores del envío de información.
- El almacenamiento y procesamiento de datos e información.
- La automatización de las actividades realizadas en las oficinas y en el ámbito académico, que entre otras incluyen el uso de procesadores de texto, planillas de cálculo, manejo de agendas o preparación de presentaciones, entre las funciones más conocidas.

De todos modos, conviene tener en cuenta que es un concepto dinámico, atado al constante cambio tecnológico. Más allá de las diversas tecnologías que mencionemos en este módulo, lo importante es focalizar y a la vez enfatizar la fuerza transformadora que esta revolucionaria

asociación entre informática y telecomunicaciones impulsó, impulsa y seguirá impulsando en todos los ámbitos de la sociedad, de la administración y, desde ya, de la inspección del trabajo.

Y el crecimiento mismo del sector de las TIC ha sido muy dinámico. En el gráfico que mostramos a continuación podemos comparar las distintas velocidades de crecimiento de los componentes y las redes que integran las TIC. Vemos que hay un rápido crecimiento de los abonos de telefonía celular y banda ancha móvil, frente a la caída del uso de la telefonía fija.

GRÁFICO Nº 1. EVOLUCIÓN EN EL ACCESO GLOBAL A LAS TIC 2005-2020



*Estimaciones a junio de 2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el portal de estadísticas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.³

1.3. Gobierno electrónico, TIC y administración del trabajo

La incorporación, hace ya más de 25 años, de estas nuevas tecnologías en la agenda de modernización del sector público ha revolucionado la forma en que muchas instituciones de administración del trabajo gestionan y prestan sus servicios. Esto es particularmente relevante en cuanto a la promoción y garantía del cumplimiento de la legislación laboral, la prestación de

3. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx> [Consultado: 8-feb-2021].

servicios públicos de empleo y la prevención y resolución de conflictos laborales, e igualmente en cuanto a los sistemas internos de gestión de personal, planificación, presupuestación e intercambio de conocimientos.

De acuerdo con una encuesta realizada por la OIT en 2015 y de la que participaron 101 instituciones de administración del trabajo de 81 países, en consonancia con las estadísticas mencionadas en el punto anterior, se verificó que -ya para esa fecha- en todo el mundo había aumentado el alcance del uso de las TIC en los sistemas de administración del trabajo. Veamos en detalle las particularidades de este desarrollo (OIT, 2015b):

- Si bien la difusión de nuevas tecnologías en las funciones de administración del trabajo en los países desarrollados es profunda y continua a un ritmo rápido, los países en desarrollo parecían estar poniéndose al día y también están progresando, aunque a un ritmo ligeramente más lento.
- La mayoría de las instituciones de administración del trabajo adoptan nuevas tecnologías porque son conscientes de sus beneficios operativos (92% de los encuestados).
- Muchos sistemas de administración del trabajo están haciendo uso de nuevas herramientas tecnológicas, ya sea a través de disposiciones institucionales *in situ* o recurriendo al uso de dispositivos personales.
- El correo electrónico y los sitios web siguen siendo los canales de comunicación digital más utilizados. Las intranets son relativamente populares, pero significativamente más en los países desarrollados (89% de los encuestados) que en los países en desarrollo (61% de los encuestados).
- Las redes sociales están emergiendo como una incipiente herramienta de comunicación digital, y su potencial comunicativo está siendo aprovechado por poco menos de la mitad de los encuestados.
- Los profesionales de la administración del trabajo que realizan labores sobre el terreno suelen estar equipados con computadoras portátiles y teléfonos móviles, pero todavía hay un margen significativo para un mayor despliegue de dispositivos móviles.

Más recientemente, en el informe “Trabajar para un futuro más prometedor”, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo señaló que la inteligencia artificial, la robótica, los sensores y, en general, las tecnologías digitales contienen múltiples posibilidades para mejorar el trabajo, tanto el del trabajador como el del empleador, el de la entidad sindical o el de la autoridad del trabajo, cada uno en el ámbito que le es propio. Se enfatiza que la extracción de información mediante la **minería de datos**⁴ ayuda a las administraciones del trabajo a identificar los sectores de alto riesgo y a mejorar los sistemas de inspección del trabajo (OIT, 2019a).

4. También llamada *exploración de datos*, la minería de datos es el campo de la estadística y las ciencias de la computación consistente en el proceso que intenta descubrir patrones en grandes volúmenes de conjuntos de datos, y transformarlos así en una estructura comprensible para su uso posterior.

2. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN, TIC E INSPECCIÓN

La inspección del trabajo no es ajena al proceso de transformación que está conduciendo al gobierno electrónico.⁵ De hecho, la actividad estatal de inspección en su totalidad ha sido una de las actividades pioneras en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, impulsada por su contacto directo e inmediato con los particulares.

En este sentido, la ya mencionada Encuesta de la OIT publicada en 2015 reveló también que la inspección del trabajo es el componente más informatizado de la administración del trabajo a nivel mundial. El 56% de los encuestados respondió que había informatizado al menos algunas de sus funciones mediante la adopción de varios tipos de sistemas de gestión integrados. Las funciones más comúnmente computarizadas son registrar denuncias de violaciones a la legislación laboral y organizar y mantener los datos de inspecciones anteriores (OIT, 2015b).

Así, por ejemplo, en sus Observaciones Generales sobre los Convenios núm. 81 y 129, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha enfatizado la necesidad en muchos países de mejorar la recopilación de datos sobre los lugares de trabajo, ya que sin esta herramienta las inspecciones del trabajo encuentran obstáculos para tomar decisiones justificadas y cuantificadas sobre presupuestos, programación y personal. El uso de las TIC es una forma clara de mejorar la gestión de los datos, especialmente a través de la creación o perfeccionamiento de los registros nacionales sobre lugares de trabajo. Por este motivo, la Comisión ha alentado vivamente a los gobiernos a crear este tipo de registros o a mejorarlos en caso de que ya existan. La Comisión también ha observado que, cuanto más detalladas sean las informaciones contenidas en este registro, más perceptible es el impacto sobre la eficacia de las actividades de inspección del trabajo.

Es cada vez más frecuente la adopción por parte de las inspecciones del soporte electrónico para transferir y almacenar la documentación. Y, en este sentido, entre las herramientas más importantes están las bases de datos. Las principales ventajas de las bases de datos son su gran capacidad para almacenar información y la posibilidad de recuperarla de manera detallada según los distintos requisitos del usuario. Pero además, es central poder entrecruzar información entre distintas bases de datos, ya sea información recopilada en distintos momentos, o por distintos organismos.

Una base de datos puede almacenar tanto información básica sobre las empresas como información general, actividades y referencias de contacto de la empresa y el empleador. Otras más complejas pueden estar determinadas por parámetros de las condiciones de empleo y de

5. Módulo 11, Apartado 1.4. “Las formas atípicas de empleo y el futuro del trabajo” y Apartado 4.1. “Futuro del trabajo y futuro de la inspección”.

trabajo, tales como el número de empleados, sus categorías, los tipos de contrato, el género, el número de extranjeros, los trabajadores discapacitados, las horas de trabajo, o los convenios colectivos aplicables a la empresa. Algunas incorporan, como ya mencionamos, los resultados de anteriores actividades de inspección, y esto importa dejar asentados los resultados de visitas previas, las sanciones impuestas (notificaciones de mejora y de prohibición, cartas de advertencia, procesos judiciales), la actitud general del empleador o las denuncias previas. Hay otras que, además de esta información, registran todas las actividades realizadas por los inspectores en las empresas en relación con la planificación, ya sea individual, local, regional o nacional.

Pero siempre, en todos los casos, la información recolectada en una base de datos está vinculada con sus fines. Algunos de estos fines son los siguientes:

- **Información de referencia para los inspectores.** Los inspectores, como hemos destacado repetidamente en este Plan de formación, necesitan información sobre las empresas antes de visitarlas, lo cual les permite preparar la visita y ahorrar tiempo.
- **Memoria institucional.** El conocimiento y la experiencia de la inspección no pueden quedar limitados a cada inspector y gerente de manera individual. Ellos entran y salen del servicio de inspección. Por lo tanto, la inspección debe crear un “cerebro” institucional que pueda recoger y almacenar todos estos conocimientos y experiencias sobre la situación laboral de las empresas a lo largo del tiempo.
- **Planificación y selección.** A partir de la información obtenida en las visitas y las actas de inspección, las bases de datos proporcionan un buen punto de partida para fijar prioridades, seleccionar empresas y planificar las actividades de la inspección. Por ejemplo, permiten seleccionar nuevos establecimientos que no se han inspeccionado anteriormente, o seleccionar establecimientos que incumplen sus obligaciones legales con regularidad. También podemos recabar en las bases de datos cuáles son los problemas más frecuentes en las notificaciones de mejora o en las quejas y, a partir de esta información, diseñar una campaña. Y también, aunque esta enumeración no es exhaustiva, pueden servir de apoyo para la organización logística de la inspección, por ejemplo, cuando se realizan inspecciones de grupo en una misma zona y se integran las inspecciones de rutina, las especiales y las de seguimiento.
- **Estandarización de la información sobre el cumplimiento.** Como señalamos en el punto anterior, las bases de datos que incorporan la información obtenida de las visitas y las actas de inspección también pueden proporcionar información detallada sobre el nivel de cumplimiento de la normativa. Ahora bien, esta información no solo es importante para la planificación sino también para la presentación de los resultados. En algunas inspecciones, las bases de datos requieren que los inspectores recojan algunos datos específicos sobre las condiciones de empleo y de trabajo de las empresas para luego ingresarlos a la base de datos. En estos casos, las bases de datos constituyen una herramienta para la tipificación de la información recogida por los inspectores.
- **Recuperación de la información y presentación de informes.** Una de las funciones de almacenar información es poder recuperarla cuando resulte útil. Las inspecciones del trabajo (a nivel nacional, regional o local) y los inspectores deben presentar informes periódicamente (anualmente en el caso de la inspección, y quizás hasta semanalmente en el caso de los inspectores). De acuerdo con las funcionalidades de la base de datos, puede

ser bastante fácil preparar los datos recopilados para los informes requeridos. Incluso sería factible que la alimentación periódica de la base de datos por los inspectores con información sobre sus actividades, se considere como el informe periódico.

- **Seguimiento y control de las operaciones.** Los directores de la inspección necesitan saber si las visitas de inspección y otras actividades se están realizando de acuerdo con lo programado. También deben poder reconocer rápidamente cualquier situación que exija la adopción de medidas correctivas inmediatas. Las bases de datos pueden permitir a los directores vigilar oportunamente las operaciones de los inspectores individuales y también de las oficinas locales o regionales. Así tendrán un panorama claro de la forma en que se están movilizand los recursos para alcanzar las metas proyectadas.
- **Evaluación del desempeño y del impacto.** Otra funcionalidad importante de las bases de datos es la evaluación del desempeño y el impacto de la labor realizada por los inspectores y las oficinas. Esta evaluación puede tener como finalidad la gestión del personal, pero también la planificación, la presentación de informes, etc. Además puede facilitar el cálculo de los parámetros e indicadores de eficiencia, eficacia y metas alcanzadas.

Teniendo en cuenta el acceso privilegiado que los inspectores tienen a los lugares de trabajo, los datos recopilados a través de visitas de inspección relativos a las personas empleadas y sus condiciones de trabajo son de máxima importancia para los ministerios de trabajo y para todos los actores del sistema de administración del trabajo. Son un modo de obtener información actualizada de manera periódica y de ayudar a diferentes actores (las instituciones públicas, los interlocutores sociales y los investigadores) y, por supuesto, a la propia inspección.

Asimismo, en el nivel de la organización, las estadísticas pueden proporcionar un poderoso recurso para que los servicios de inspección del trabajo conozcan bien el entorno en el que operan, así como las necesidades de los trabajadores y los empleadores. Basándose en información precisa y actualizada, los servicios de inspección del trabajo pueden diseñar escenarios para anticipar los cambios, preparar maneras de abordar tendencias observadas, definir opciones estratégicas y encarar desafíos con los mejores modelos metodológicos. Además, las pautas en los sectores económicos, las regiones y las empresas pueden determinarse a partir de la información sobre los antecedentes, muy útil para definir los riesgos, reducir la incertidumbre y aumentar las posibilidades de éxito (OIT, 2016a y 2016b).

2.1. Implementación de las TIC en la inspección del trabajo

La introducción de un sistema de registros computarizados requiere una planificación cuidadosa. No es solo un asunto de computadoras, servidores y conectividad. Ante todo, es preciso establecer un concepto apropiado de TIC que permita tomar una decisión sobre el tipo de equipos y programas informáticos que se requieren. Este concepto será el que responda a las distintas consideraciones que estudiaremos a continuación, y que nos permitirán decidir acerca de la implementación de un cambio tecnológico de este tipo.

En primer lugar, la introducción de nuevos sistemas de información debe adaptarse a las estrategias, objetivos y procedimientos operativos de la inspección, y no al revés, es decir, que las estrategias, objetivos y procedimientos operativos tengan que adaptarse a las características del sistema de información. Muchas veces, la reorganización de la infraestructura técnica de una institución brinda la oportunidad para una reorganización más profunda, en particular cuando se introducen nuevos sistemas de información. Sin embargo, es conveniente diseñar los medios técnicos y materiales de acuerdo con la reorganización prevista.

En el mismo sentido, las decisiones acerca de las funcionalidades de las TIC y cuáles debemos elegir no dependen de los especialistas en TIC, como podría ser el caso: es en cambio el personal técnico de la inspección (directores e inspectores) el que debe trabajar junto con los especialistas en TIC para determinar y decidir el campo de acción, propósito, contenido, usuarios y metodología de los nuevos sistemas de información y bases de datos.

La alta dirección de la organización debe mostrar un gran liderazgo para que el personal, a todo nivel y de diferentes trayectorias, muestre su adhesión a –esto es, se identifique con– los proyectos de desarrollo de las TIC. Sin este apoyo del entorno, hay pocas posibilidades de lograr el éxito.

En este sentido, una parte importante del proceso de implantación es garantizar la adhesión y la participación de los principales usuarios: los inspectores. Consideremos que gran parte de los datos que se ingresarán al sistema provendrán de los inspectores, y muchos de ellos serán específicos de las condiciones de los establecimientos, lo cual exigirá una evaluación profesional: a menos que el proveedor de los datos vea algún beneficio en la información, su cooperación y la calidad de los datos se verán afectadas. Algunas veces, las TIC son solo herramientas para que los directores vigilen el desempeño del personal de la inspección, o para la interacción con los usuarios finales (trabajadores y empleadores). Esto implica que las funcionalidades de las TIC deben considerar a los inspectores como usuarios primarios pero no exclusivos de los datos, y que su intervención en las primeras etapas del diseño podrá repercutir en la calidad del producto final y en su participación en general.

Dada la cantidad y complejidad de las operaciones y funcionalidades que tendrá el sistema de información requerido, los directores de la inspección del trabajo suelen estar persuadidos de que deben solicitar los más avanzados sistemas, en cuanto a la información que pueden manejar y las operaciones que pueden realizar. Sin embargo, las inspecciones deben adecuar sus ambiciones tecnológicas a las condiciones locales, no solo respecto de la infraestructura nacional disponible sino también respecto de las capacidades técnicas internas.

Cabe destacar que la TIC requiere del personal de la inspección que obtenga los datos y los ingrese a la base de datos, por lo que la disponibilidad de personal y el tiempo que la dirección le permita dedicar a estas tareas son factores importantes a la hora de decidir qué tipo de sistema de información es adecuado y útil para la inspección.

Conviene también preguntarse si la inspección está almacenando solamente la información pertinente a nuestras operaciones, y si la inspección está en capacidad de procesar y usar toda la información que los inspectores recogen y almacenan. No es poco frecuente que las organizaciones recolecten, registren y almacenen información que resulta inútil o que es de poco valor para sus operaciones. Esto refleja la deficiencia del diseño y del cálculo de costos y beneficios.

Pero las consideraciones costo-beneficio son muy importantes y van aun más allá. Puede ocurrir que la mejora en términos de eficacia de los sistemas de información tarde en hacerse visible. Sin embargo, se puede hacer un análisis del costo-beneficio en cuanto al probable ahorro de tiempo de los inspectores y del personal de apoyo. Para esto será preciso considerar la forma en que se recolecta la información, la ubicación geográfica de las oficinas de la inspección, el tipo de análisis, los datos requeridos por los usuarios, el volumen de los datos y el número de transacciones diarias hacia o desde la base de datos. A partir de aquí, se podrán calcular los costos de los equipos, los programas informáticos y las redes de comunicación.

Con el tiempo, las organizaciones suelen cambiar de un sistema de TIC a otro. Teniendo en cuenta la cantidad de información que normalmente se puede almacenar en un sistema de información de la inspección, es importante considerar la *exportabilidad* de los datos del sistema de información existente a otro futuro. De lo contrario, sería necesario sostener una prolongada coexistencia de varias aplicaciones.

En ocasiones, el formato TIC está ligado al modo preciso en que opera la inspección. Si bien esto puede ser una ventaja, los diseñadores deben considerar que el sistema TIC es una decisión a largo plazo y debe ser lo suficientemente flexible y compatible como para atravesar con éxito los eventuales cambios de estrategia en las operaciones de la inspección.

La información que guarda la inspección del trabajo es confidencial. El Convenio núm. 81 se refiere por lo menos a dos cuestiones centrales en las que la confidencialidad y el secreto profesional son importantes: los secretos comerciales de las empresas y el origen de las denuncias.⁶ Sin embargo, hay otras cuestiones que también exigen confidencialidad. Por lo tanto, al decidir las características del sistema TIC, los privilegios y el acceso del personal a la información deben ser considerados de suma importancia.

Ahora bien, el concepto de seguridad del sistema TIC no solo atañe a la confidencialidad de la información sino también al costo de la recolección y almacenamiento. Además de implantar un sistema de seguridad eficaz, es necesario realizar copias de seguridad frecuentes con el fin de minimizar las consecuencias de cualquier problema grave que se pueda presentar en el sistema principal.

Desde un inicio, es necesario prever el desarrollo de capacidades internas especiales para la gestión y el mantenimiento de las aplicaciones TIC. Sería aconsejable que la inspección tenga el control de los programas informáticos, lo que le permitiría mayor libertad para tomar decisiones. Y, desde ya, también es necesario prever la capacitación de los usuarios. La capacitación puede ayudar al personal a asimilar y aceptar la tecnología y los cambios asociados.

6. Módulo 2, Apartado 2.6. "Obligaciones de los inspectores".

3. LA ESTANDARIZACIÓN DE LOS PROCESOS

Las TIC también constituyen herramientas esenciales para diseñar e implementar la estandarización de los procesos y acciones que realizan las inspecciones del trabajo. Desde hace tiempo las inspecciones vienen elaborando documentos de referencia que ofrecen orientación y señalan las distintas responsabilidades que la mayoría de las funciones de la inspección deben asumir, y también informan sobre las políticas de aplicación de la normativa, las operaciones y procedimientos internos, etc.

Reciben distintas denominaciones, principalmente *manuales* y también, en menor medida, *protocolos*. Estamos ante manuales cuando el contenido abarca todas o buena parte de las funciones de la inspección, y ante protocolos cuando los temas son más concretos y focalizados.

El término *protocolo* posee diversas acepciones y variados contenidos y objetivos según el ámbito en que se la emplee. Observamos la presencia de protocolos tanto dentro de la organización de eventos políticos o empresariales como en el ámbito de las relaciones internacionales y la diplomacia, o en la medicina. Pero en todos ellos podemos trazar un núcleo común determinado por la existencia de un plan previo que indica cómo actuar ante una situación concreta. Un conjunto de instrucciones, reglas, pautas o procedimientos específicos que guían el accionar de los destinatarios o usuarios del protocolo.

Sin embargo, uno podría formularse varias preguntas al respecto: ¿para qué necesitamos usar manuales o protocolos? ¿Cuál es su utilidad o la ventaja que aportan? La respuesta inicial a estos interrogantes parte de una condición intrínseca a toda actuación humana: la necesaria e inevitable subjetividad que nos caracteriza, condiciona y define como personas. Tomemos como ejemplo la observación, función central de los inspectores. Ante una misma situación, lugar o hecho a observar, es bastante probable que cada persona la describa de una forma distinta, a partir de sus valores, intereses, formación, experiencia u objetivos. Es razonable esperar que focalicen la atención en diversos elementos, los jerarquicen de una manera diferente, etc.

Es esta condición subjetiva la que torna necesario consensuar y adoptar instrucciones, reglas, pautas o procedimientos específicos que sean comunes para todos a la hora de actuar. Este es entonces el valor de un manual o un protocolo: nos indica (de la misma forma para todos) para qué actuamos, cómo tenemos que hacerlo, con qué criterios, en qué aspectos debemos focalizar nuestra descripción y análisis de la realidad y, por último, cómo debemos comunicar los resultados de nuestra actividad inspectora.

3.1. Los manuales de inspección y los protocolos de actuación

Suelen ser un documento interno, exclusivamente para uso de los inspectores del trabajo. Sin embargo, algunas inspecciones han puesto este documento total o parcialmente a disposición del público con el propósito político de la transparencia y para crear conciencia sobre lo que los

usuarios pueden esperar de la inspección del trabajo. De este tipo son, por ejemplo, los tres documentos que siguen:

- Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social, de Colombia.⁷
- Manual de Procedimientos de la Inspección del Trabajo, de la provincia de Santa Fe.⁸
- Guías y Protocolos de actuación en materia de prevención de riesgos laborales, de España.⁹

Desde ya, los fines y el contenido de estos documentos varían de un país a otro; pero siempre tienen el objetivo de ser una herramienta importante para los inspectores sobre el terreno y para la inspección del trabajo. En tanto herramienta para los inspectores, les proporciona orientación sobre los siguientes aspectos de su trabajo cotidiano:

- Planificación de las inspecciones.
- Preparación de la visita de inspección.
- Realización de la visita de inspección.
- Pautas para hacer frente a empleadores o gerentes poco dispuestos a colaborar.
- Directrices y criterios para juzgar algunas situaciones.
- Instrucciones sobre cómo llevar a cabo una reunión de cierre.
- Seguimiento de las visitas de inspección; envío de notificaciones o requerimientos.
- Elaboración de actas e informes y gestión de registros.
- Procedimientos para iniciar procesos judiciales.

Como herramienta para la inspección del trabajo, el manual o protocolo es la manera en que la institución lleva a la práctica las declaraciones políticas y las directrices incluidas en la política nacional en materia de inspección del trabajo. Usualmente, el manual detalla las operaciones de los inspectores sobre la base de las directrices explícitas o implícitas en dicha política.

Representa la tipificación de los procedimientos en todas las oficinas para un enfoque común de las intervenciones y garantizar así la coherencia y homogeneidad del enfoque (casos similares manejados de manera similar). También ofrece una tipificación de la conducta de los inspectores, que permita evaluar y juzgar su actuación, de modo de garantizar la rendición de cuentas. Además, es una referencia indispensable para la formación de nuevos inspectores.

En general, el manual es un documento abierto que se suele mantener continuamente actualizado. Se lo mejora, adapta y actualiza de acuerdo con la nueva legislación laboral, las nuevas políticas y estrategias del Ministerio de Trabajo y su funcionamiento idóneo.

Además de incluir procedimientos para las visitas de inspección y para otros aspectos puntuales (ver listado inmediato anterior), puede estar acompañado de otros documentos pertinentes para

7. Disponible en: https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/51963/manual_del_inspector.pdf/b032aaad-3151-0a2b-a8d6-9cf75eb51d4a [Consultado: 8-feb-2021].

8. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/138053/682623/file/Manual%20de%20procedimientos%20de%20inspecci%C3%B3n%20del%20trabajo.pdf> [Consultado: 8-feb-2021].

9. Disponible en: https://www.mites.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Normativa/RIESGOS_LABORAL/index.html [Consultado: 8-feb-2021].

la labor de los inspectores, tales como:

- Código de conducta de los inspectores.
- Política nacional (de aplicación de la normativa) relativa a la inspección del trabajo.
- Directrices sobre política y cuestiones estratégicas.
- Listas de comprobación, protocolos u otras herramientas o documentos que podrían usar los inspectores (por ejemplo, modelo del acta, solicitud al juez, etc.).
- Circulares con los criterios para tomar decisiones en casos específicos. Un ejemplo de estos criterios es el siguiente modelo de gestión para la aplicación de la normativa.

Los criterios técnicos

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España publica periódicamente determinados criterios técnicos donde se precisan las interpretaciones de la normativa laboral que, desde la institución, se espera que los inspectores apliquen en el ejercicio de sus funciones. Entre estos criterios, podemos mencionar:¹⁰

- Criterio Técnico OE ITSS nº 103/2020 - Sobre la habilitación contenida en el RD 21/2020 en relación con las medidas de prevención e higiene para hacer frente a la crisis sanitaria COVID-19 en los centros de trabajo.
- Criterio Técnico OE ITSS nº 101/2019 - Sobre actuación de la inspección de trabajo y SS en materia de registro de jornada.
- Criterio Técnico DGITSS nº 98/2016 - Sobre actuaciones de la ITSS en materia de cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad.
- Criterio Técnico DGITSS nº 97/2016 - Sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.
- Criterio Técnico DGITSS nº 95/2015 - En materia de contratación temporal.
- Criterio Técnico DGITSS nº 85/2010 - Horas extraordinarias y fuerza mayor.
- Criterio Técnico DGITSS nº 84/2010 - Aplicación de la reincidencia de las actas de infracción.
- Criterio Técnico DGITSS nº 83/2010 - Presencia de recursos preventivos en las empresas.
- Criterio Técnico DGITSS Nº 69/2009 - Acoso y violencia en el trabajo.

Sin lugar a dudas, además de las evidentes ventajas que la unificación de criterios tiene puertas adentro de la inspección, su publicación y disponibilidad de acceso para el público en general aportan una importante cuota de previsibilidad y transparencia, acorde a las pautas que guían el e-gobierno.

10. Disponibles en: http://www.mites.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/CRIT_TECNICOS/index.html [Consultado: 8-feb-2021].

También debemos mencionar las guías o directrices que en forma tripartita elabora la OIT y que sirven de insumos para los servicios de inspección. Abarcan diversas temáticas -varias de ellas ya presentadas y estudiadas en otros módulos de este Plan de formación- tales como:

- Trabajo doméstico
- Economía informal
- Trabajo marítimo y pesca
- Transporte por carretera
- Diversas directrices sobre SST por actividad.

3.2. Las listas de comprobación

Muchas administraciones del trabajo en sus visitas de inspección utilizan esta herramienta, que además está paulatinamente incorporando el soporte digital para mejorar sus usos y aplicaciones. En términos generales, una lista de comprobación (o formulario, en su versión acotada) es una guía usada como ayuda-memoria que permite realizar las tareas de manera consistente y completa. Hay varias razones por las que las listas de comprobación se han convertido en una herramienta esencial para los inspectores del trabajo:

- La lista de comprobación puede usarse como recordatorio de los puntos clave que se han de tener en cuenta al realizar las visitas.
- Sirve de ayuda para la redacción de informes y el seguimiento, especialmente (aunque no exclusivamente) en el caso de inspectores recién contratados o cuando existe reglamentación nueva. Dirige la atención de los inspectores a determinados temas, usualmente prioritarios.
- El uso de la lista de comprobación garantiza la tipificación y coherencia de las visitas de inspección. Todos los inspectores controlan las mismas cosas y de la misma manera, lo cual podría ser una de las exigencias de la política de inspección.
- Puede ayudar a recoger información sobre cada una de las disposiciones de la legislación. Así, permite vigilar el cumplimiento de la legislación laboral por las empresas, y ayuda a que los empleadores sean conscientes de los aspectos fundamentales del cumplimiento de las normas, y sepan cuál es su nivel de cumplimiento. De esta manera, los inspectores demostrarán que no están exclusivamente interesados en identificar las infracciones.
- Permite recoger información homogénea sobre temas específicos y almacenarla en la base de datos. El contar con información muy específica facilita la labor de seguimiento de la empresa que pueda realizar otro inspector, y también ayuda a tomar decisiones sobre las empresas seleccionadas para las visitas de inspección, de modo de priorizar las cuestiones que se deberán inspeccionar o decidir el programa de información y actividades de formación, etc.
- Permite recoger información de una manera ordenada y estructurada, y así evitar las repeticiones. Al principio de la lista se encuentran las preguntas generales y más adelante

las específicas. Algunas veces, la respuesta a una pregunta general evita la necesidad de plantear una específica, lo cual permite ahorrar tiempo al inspector.

Las listas de comprobación frecuentemente tienen la desventaja de ser genéricas, por lo que no se puede esperar que tomen en cuenta las características individuales de las distintas empresas, con sus diversas actitudes de gestión, distintas culturas y ambientes de trabajo. También se corre el riesgo de que los inspectores se apoyen demasiado en ellas, cuando en realidad deberían haber recibido una formación adecuada que les permita adaptar su enfoque a las distintas necesidades y circunstancias de cada empresa, sin tener que depender de las listas. Pero, si se supera esta dificultad, las listas de comprobación pueden servir como estímulo y recordatorio durante las visitas, y también pueden ayudar a que la inspección obtenga datos más completos sobre temas particulares.

La estructura de la lista de comprobación suele seguir el formato de un cuadro con los siguientes elementos:

- Un encabezado que contiene el título de la lista de comprobación (puede incluir además logotipos y números de serie).
- Un recuadro en el que se identifica la empresa o el área de la empresa que se va a inspeccionar (y quizás otro recuadro para el usuario) y la fecha.
- Una lista de preguntas o elementos que se deberán examinar (algunas veces se incluye la referencia legislativa).
- Una casilla para marcar una de dos o tres opciones (por ejemplo, Sí/No; Cumple/No cumple; Adecuado/Necesita mejorar/Necesita atención inmediata) al registrar los resultados de la inspección.
- Una columna con las observaciones de la inspección. Los inspectores pueden usar esta columna para tomar notas o anotar sus comentarios adicionales.
- Algunas veces incluye los medios de verificación, es decir, los métodos que deben adoptar los inspectores al momento de inspeccionar una determinada cuestión (por ejemplo, una observación, un examen de documentos, una entrevista al gerente o al personal, etc.).
- Algunas veces incluye un recuadro para anotar las medidas correctivas que deberá adoptar la empresa.
- Algunas veces se incluyen notas de orientación o instrucciones en el formulario o en un documento aparte.

3.3. Las listas de comprobación en SST

Existen listas de comprobación sobre distintos temas laborales, pero son especialmente frecuentes las que se refieren a cuestiones de SST. Esto es debido a que estas cuestiones abarcan una gran variedad de temas, situaciones y tecnologías que pueden ser bastante diferentes entre un sector empresarial y otro. Se puede diseñar la lista como una herramienta adaptable que

permita a los distintos usuarios (inspectores, trabajadores, empleadores) observar, de manera organizada, las fortalezas y las debilidades de las condiciones de seguridad y salud existentes.

Por otro lado, el nivel de pericia profesional de los inspectores en materia de SST también puede ser una razón adicional para tener una lista de comprobación sobre este tema.

Al utilizar listas de comprobación sobre SST, el usuario debe definir el área física que se va a abarcar y debe observar el proceso y el flujo de materiales en toda el área. En las empresas grandes y medianas, esta área física puede variar desde una estación de trabajo hasta varias áreas o departamentos que tienen condiciones de trabajo similares desde la perspectiva de la seguridad y la salud. En las empresas pequeñas, es más factible abarcar todas las instalaciones.

Las listas pueden referirse a las condiciones generales de seguridad y salud y aplicarse a todas las empresas, o pueden ser muy específicas y referirse a un sector particular de la actividad empresarial o a cuestiones técnicas muy puntuales. Las inspecciones suelen contar con una variedad de listas de comprobación sobre SST relativas a distintos temas y riesgos, y aplicables a diferentes sectores.

Como vimos en el Módulo 8, algunas normas sobre SST disponen que los empleadores deben redactar declaraciones escritas sobre la política y organización de su empresa destinadas a lograr condiciones de trabajo seguras y saludables y preparar planes anuales sobre cómo conseguir este objetivo. Asimismo, se exhorta a las gerencias a usar un enfoque sistemático e integrar la SST en los sistemas de gestión. En estos casos, se deberá evaluar la eficacia de la organización en torno a la seguridad interna. En cambio, si solamente se van a examinar las exigencias legales formales en materia de SST, será suficiente con que el inspector use una lista de comprobación para evaluar el nivel de cumplimiento. Finalmente, si el objetivo de la inspección es investigar la capacidad de identificación y solución de problemas, será necesario llevar a cabo entrevistas detalladas con todos los actores, por ejemplo, utilizando un cuestionario más estructurado y previamente probado.

3.4. Otras herramientas

Muchas inspecciones proporcionan otras herramientas para uso de los inspectores en sus tareas cotidianas. Algunas de estas son modelos o formatos que tienen distintos propósitos. Entre los más comunes tenemos:

- Formularios para la preparación de actas de inspección.
- Formularios para las notificaciones de mejora o de prohibición.
- Formularios de cartas para comunicarse con los empleadores, personas que presentan denuncias, tribunales, etc.

El objetivo de estos modelos es doble: por un lado, apoyar a los inspectores en sus tareas y brindarles todas las herramientas posibles; y por otro, garantizar para las distintas inspecciones uniformidad y coherencia.

4. EVOLUCIÓN DESDE LOS SISTEMAS INTERNOS DE GESTIÓN HACIA LOS ENTORNOS INTEGRADOS DE GESTIÓN DE LAS INSPECCIONES DEL TRABAJO

La aplicación de las TIC en los procesos de gestión interna de las inspecciones del trabajo ha ido conduciendo a entornos integrados de gestión. Se trata de sistemas que consolidan distintos registros, internos y externos, y distintas funcionalidades en un solo entorno para lograr más eficiencia en la actividad inspectora. Estos sistemas de gestión integrada de la inspección del trabajo tienen algunas características comunes (OIT, 2017):

- Base de datos propia e interconexión con bases de datos de otras instituciones, públicas o privadas.
- Seguimiento de casos y procedimientos con mayor agilidad e inmediatez.
- Gestión de documentos y formatos totalmente automatizada mediante sistemas computarizados y plataformas.
- Trabajo en línea y por internet con mayor interoperabilidad e interconexión.
- Control y supervisión de las actividades, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, por parte de los directivos mediante la creación de indicadores y cuadros de mando.
- Elaboración y análisis de fuentes y estadísticas que proveen los elementos para la planificación y la elaboración de planes o programas.
- Registro unificado de la historia de un empleador, incluyendo nombre, números de identificación, domicilio social y de sus centros de trabajo, fecha de las inspecciones previas realizadas, resultados de cada inspección (actas de infracción con imposición de sanción, requerimientos de subsanación de deficiencias, deuda previsional, notificaciones realizadas, etc.), conducta del empleador en actuaciones previas, etc.
- Base de datos que se actualiza constantemente con la nueva información que se obtiene en las sucesivas inspecciones de trabajo.
- Intercomunicación extramuros entre la inspección y actores sociales, trabajadores, profesionales, entidades públicas y privadas, incluyendo acceso compartido a bases de datos, redes sociales e intercambio electrónico de datos.

4.1. El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) como entorno integrado

En nuestro país, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) llevado a cabo por el MTEySS¹¹ puede ser presentado como un entorno integrado.

En apretada síntesis, podemos mencionar tres grandes desarrollos tecnológicos que, en constante desarrollo y actualización, funcionan de manera integrada y abarcan todas las etapas del proceso de fiscalización.

Desde el comienzo del PNRT, en 2003, se planteó la necesidad de contar con un aplicativo de gestión que permitiera tanto el seguimiento de la totalidad de las fiscalizaciones como también contar con información en línea, necesaria para confeccionar indicadores de gestión, y tableros de control. El plan implicaba la realización de inspecciones en todo el territorio nacional; por tanto, fue una consecuencia necesaria contar con una herramienta que permitiese ordenar y administrar los grandes volúmenes de información que se iban a generar. Fue así que se desarrolló el **aplicativo informático PNRT**. Este aplicativo no solo le permite al MTEySS registrar toda la información que se obtiene en los relevamientos de trabajadores producto de las inspecciones sino que también acompaña la totalidad del proceso de verificación de infracciones y de instrucción de sumarios (MTEySS, 2013).

De este modo, la totalidad de las instancias del proceso de inspección del PNRT están registradas por este aplicativo, que emite electrónicamente todos los documentos que integran el expediente, y asimismo registra qué usuarios y en qué momento realizaron cada operación. El expediente que se genera como consecuencia de la inspección es producido y tramitado de forma electrónica, de modo de poder incluso notificar las citaciones y decisiones a través del mecanismo de notificación electrónica al domicilio fiscal electrónico del empleador.

Además de la evidente mejora en los tiempos del procedimiento, toda esto genera un control sobre el proceso de fiscalización, lo cual resguarda la información de la totalidad de las inspecciones y permite un seguimiento constante. En efecto, una vez realizada una inspección, es posible conocer las fechas en que se practicaron las visitas, su resultado, las notificaciones realizadas, los descargos por el empleador, los actos administrativos dictados, las sanciones impuestas, los recursos administrativos interpuestos, el pago de las multas, etc.

Como se verá en el Apartado 6, toda esta información permite altos niveles de control en todas las etapas por parte de los responsables. Se pueden conocer los expedientes que se encuentran demorados en alguna instancia, los números globales obtenidos por la unidad operativa, indicadores de desempeño del área, etc. Todo esto facilita, cabe destacar, la intervención inmediata para corregir los desvíos detectados.

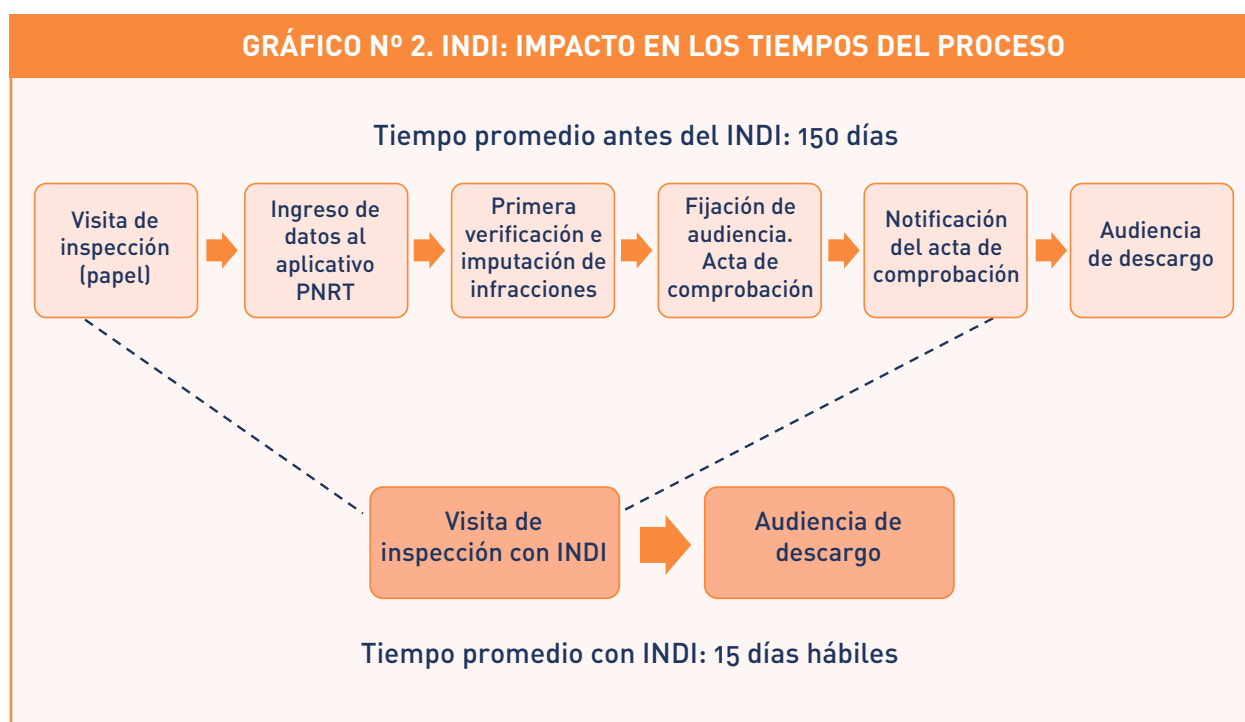
Ese importante desarrollo se complementa con el **aplicativo informático Gestión de Órdenes de Inspección (GOI)**, que se implementó en 2010. Este aplicativo permite la registración en línea

11. Para los antecedentes y marco normativo del PNRT, ver Módulo 7, Apartado 4.2. “El caso de Argentina: El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)”.

de la información proveniente de denuncias y genera todas las órdenes de inspección que deben ser ejecutadas por la Dirección o Agencia Territorial que corresponda, según la ubicación del establecimiento a inspeccionar (MTEySS, 2013). Con este registro informático temprano de la actividad inicial de planificación, se puede realizar un seguimiento general o focalizado de las tareas realizadas o pendientes, y emitir alertas a los responsables de ejecutar las inspecciones correspondientes. Asimismo, la georreferenciación de los objetivos a inspeccionar permite trazar rutas de trabajo y asignar las visitas por zonas geográficas.

Por último, con la implementación en 2011 del **aplicativo Inspector Digital (INDI)**, se logró la digitalización del desarrollo de todos los actos correspondientes a cada visita de inspección. En especial, se logró llevar a ese momento inicial de la actuación la comprobación de la infracción.

Este desarrollo consistió en la incorporación de netbooks y tablets con soporte móvil 3G, que a través de un software desarrollado íntegramente por personal informático del ministerio, permitió relevar los datos y cruzarlos, vía conexión a internet, en los servidores del MTEySS. De este modo, se logró identificar en el momento, a través del acceso a las bases de datos de la seguridad social (ANSES y AFIP), a empleadores y trabajadores y su respectiva situación registral. Con esta herramienta, el inspector puede identificar en el acto a los trabajadores que se encuentran sin registrar (MTEySS, 2013), sin necesidad del uso de papel y evitando la carga de datos manual en las distintas agencias territoriales y direcciones de la inspección. Ya no existe la comprobación manual del alta o registro en la seguridad social de los trabajadores identificados en una inspección; tampoco es necesario citar al empleador mediante agente o correo, trámites que podían requerir muchos días, incluso meses.



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el MTEySS.

Hoy la notificación es inmediata y se realiza en el mismo acto de la visita. Cuando los inspectores identifican a una persona en un lugar de trabajo, cargan el CUIL (Código Único de Identificación Laboral) en el sistema y en ese momento esta información también aparece en los servidores centrales de la inspección. Los inspectores tienen conexión desde sus netbooks con las bases de datos de la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) y AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos). Asimismo, el sistema cuenta con un mecanismo de alerta centralizado que recibe la inspección si ocurre que trabajadores que han sido inscriptos como consecuencia de una actuación inspectora se dan de baja o dejan de estar registrados en la seguridad social en un plazo determinado (OIT, 2017).

Finalmente, hay que señalar que el MTEySS en el año 2009 definió y aprobó su política de calidad en consonancia con la visión, misión, actividad y acciones del organismo. La propuesta y la decisión adoptada fue el compromiso de mejorar de modo continuo la calidad y efectividad de todos sus procesos de gestión.

En lo que respecta a la Secretaría de Trabajo, fueron seleccionados dos procesos para certificar la calidad mediante normas ISO: el PNRT y la digitalización de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. Así, en 2015 se certificó mediante la norma ISO 9001 el PNRT. Dicha norma está basada en los principios de calidad, fundamentales para una buena gestión, entre los que se destacan la participación del personal en el proceso, el enfoque basado en procesos, y el enfoque de sistema para la gestión. En síntesis, la norma apunta a la mejora continua. Y de hecho, la certificación obtenida significó afianzar los principios de transparencia, confiabilidad, seguridad y accesibilidad.

5. LAS TIC EN LA INTELIGENCIA INSPECTORA Y LA PLANIFICACIÓN

Las TIC han transformado también en los últimos años la forma de trabajar sobre la fijación de objetivos, prioridades y metas de la inspección. Constituyen una poderosa herramienta para la selección de objetivos en función de procesos de gestión y para el tratamiento de grandes volúmenes de datos e información.

Las prioridades se construyen a partir de las características del sistema y de la posibilidad de identificar rápida y precisamente los sectores con mayores probabilidades de incumplimiento y, en general, los que requieren una mayor atención de la inspección del trabajo.

5.1. Planificación en el PNRT

En el MTEySS, la planificación de los objetivos a fiscalizar se lleva adelante a través de la implementación de programaciones sistemáticas y la focalización de inspecciones (OIT, 2015c). Desde la más abarcativa a la más focalizada, cada programación incluye a la siguiente, y todas están ordenadas en función del cumplimiento de submetas:

- Cada año calendario se fijan submetas cuantitativas para cada una de las agencias territoriales. Estas submetas importan un determinado número de trabajadores a relevar en un determinado número de establecimientos, trabajadores no registrados a detectar (un porcentaje de detección de trabajo no registrado) y trabajadores a regularizar (un porcentaje de trabajadores que hayan obtenido la Clave de Alta Temprana en el sistema Mi Simplificación¹² como efecto del PNRT).
- Las submetas anuales se dividen a su vez en programaciones periódicas: para cada trimestre, la Dirección de Programación Operativa analiza los resultados obtenidos y recomienda a cada dirección regional las actividades y zonas en las que deberían concentrarse las fiscalizaciones del período en cada agencia territorial.
- En base a este material, la disponibilidad de recursos y la experiencia adquirida, las direcciones regionales en conjunto con las agencias territoriales elaboran la programación semanal detallando el número de fiscalizaciones a realizar en localidades y actividades determinadas.
- La planificación diaria de las inspecciones es un proceso un poco distinto. Cada inspector recibe una instrucción clara del número de establecimientos y trabajadores a relevar y trabajadores no registrados a detectar. La cantidad de fiscalizaciones a realizar por día

12. Módulo 7, Apartado 2. “El registro de la relación laboral”.

dependerá de la rama de actividad en la que se realizarán las fiscalizaciones (y, por lo tanto, del tiempo estimado que demanda realizar cada fiscalización) y de la dispersión geográfica de los establecimientos.

Los resultados que se van obteniendo día a día retroalimentan el proceso de planificación y permiten, de ser necesario, reorientar las inspecciones. Se debe tener en cuenta que pueden presentarse ciertas condiciones que incidan en la planificación, como las condiciones climáticas y sus efectos.

El otro aspecto importante en la planificación es la focalización de las inspecciones, ya que es determinante para lograr una buena detección de trabajadores no registrados. En esta labor se utilizan diversas fuentes de datos para la selección de objetivos de inspección:

a) Fuentes primarias

- Historial del PNRT. Se analizan los resultados del PNRT (fiscalizaciones, trabajadores relevados, trabajadores no registrados detectados y su regularización) por rama de actividad y por área geográfica (departamento, partido y localidad) obtenidos en períodos similares anteriores.

b) Fuentes secundarias

- Encuesta Permanente de Hogares (EPH): el indicador de porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio es el “termómetro” que mide la evolución de la población objetivo del PNRT. Cabe señalar que el universo que representa el indicador de la EPH es mucho más amplio que el cubierto por el PNRT. No obstante, es fundamental para la programación contar con información por aglomerado de EPH en términos de asalariados totales y sin descuento jubilatorio por actividad (en valores absolutos y relativos). Esta información permite conocer en términos globales y agrupados las actividades que concentran el mayor número de trabajadores.
- Censos de población (2001 y 2010): permiten conocer la concentración geográfica de la población y por tanto también la de los asalariados en todo el territorio nacional, no solo las zonas que cubre la EPH.
- Otras fuentes de información que permitan identificar actividades con importante ausencia de registración.

Como resultado del análisis se puede observar la estacionalidad en la fiscalización de ciertas actividades y áreas geográficas así como también la pertinencia de reforzar o no las fiscalizaciones en una actividad determinada.

5.2. Uso de metodología *scoring*

Tomando como fuentes de información los registros administrativos de la inspección del trabajo suministrados por la Dirección Nacional de Fiscalización (DNF) y las bases de datos desarrolladas por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), el MTEySS ha desarrollado una metodología denominada *scoring* destinada a disponer de un sistema de información capaz de pronosticar la presencia de trabajo no registrado en empresas formales.

Según esta metodología, las características observables de las empresas que se consideran y la forma en que influyen en el índice general de trabajo no registrado (TNR) son:

- Porcentaje de permanencia de los trabajadores de un año a otro: una proporción mayor de trabajadores con antigüedad disminuye la probabilidad de estar en presencia de TNR.
- La rama de actividad de la empresa: existen ramas que tienen mayores niveles de TNR que otras.
- Tamaño: es probable que las empresas más chicas, al ser menos visibles y, a veces, no contar con márgenes de ganancias elevados, presenten mayores índices de TNR.
- Localización en regiones: no todas las provincias ni los lugares tienen las mismas probabilidades de presentar trabajo informal.
- Antigüedad: es menos probable que las empresas más antiguas tengan TNR.
- Tipo jurídico (sociedades o personas físicas): las empresas de constitución societaria tienen menos probabilidades de presentar TNR que las personas físicas.
- Nacionalidad (multinacional o firma doméstica): es menos probable que las empresas multinacionales tengan TNR.
- Salario promedio pagado a los trabajadores: las empresas que pagan mejores salarios presentan menos probabilidades de tener TNR.
- Empleo promedio de la firma.

La herramienta de lucha contra el fraude (España)¹³

En 2015 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) implementó la denominada “Herramienta de lucha contra el fraude”.

Es un conjunto de aplicaciones informáticas que permite el cruzamiento y análisis masivo de datos de diversas fuentes estatales (Tesorería de la Seguridad Social, Administración Tributaria, etc.). A partir de esta herramienta no solo se determina la necesidad de implementar campañas de la ITSS sino que, mientras se realizan, la herramienta va aportando información relevante sobre estas campañas. También analiza la base de datos ITSS (INTEGRA) para evaluar los resultados y la eficiencia de las diferentes campañas y acciones. Permite, mediante la puesta en marcha de la denominada *minería de datos* o *exploración de datos* (que implica el procesamiento y cruce masivo de información) detectar patrones de fraude. De este modo se han optimizado los recursos del sistema y la eficacia

13. Ministerio de Trabajo y Economía Social de España, 2020.

de la actuación inspectora. Desde su implementación, la herramienta ha posibilitado la consecución de los siguientes objetivos:

- Detección de situaciones de fraude conocidas y que vienen produciéndose de forma histórica.
- Corrección de estas situaciones mediante controles extensivos e intensivos.
- Detección precoz de nuevas situaciones de fraude, sobre la base de que su detección incipiente incrementa las expectativas de su corrección.

El objetivo de máximo alcance es que, a partir de la detección de las situaciones de fraude conocidas y la identificación de los nuevos patrones de fraude, sea posible para la inspección anticiparse y atajar estos fraudes incipientes antes de que se produzca una cantidad importante, ya sea en un determinado sector o en muchos.

La herramienta realiza un análisis masivo de datos que afecta a varias fases y aspectos del proceso antifraude:

- En la fase de detección, la herramienta permite la detección temprana de comportamientos fraudulentos y la identificación de patrones emergentes de fraude.
- En la fase de selección, la herramienta permite una simplificación y una mayor precisión de la selección, de modo de aumentar así la eficacia y reducir la carga sobre las personas y empresas que no cometen fraude.
- En etapas ulteriores, la investigación y el análisis también se mejoran gracias a la disponibilidad de todos los datos en un sistema único.
- En las actuaciones masivas o extensivas *Trabajar para un futuro más prometedor* (bajo la guía de la Comisión mundial sobre el futuro del trabajo, de la OIT), la acumulación y análisis automatizado de la información permite aumentar cuantitativa y cualitativamente su número. Esto es posible en la medida en que algunos casos de fraude detectados presentan muy poco margen de error y esto mejora la capacidad para acreditar los incumplimientos.

6. EL PAPEL DE LAS TIC EN EL SEGUIMIENTO DE CASOS Y EN EL CONTROL DEL DESEMPEÑO DE LOS INSPECTORES

Las TIC están prestando un servicio de primer orden en el desempeño de los inspectores (OIT, 2017). Hoy las nuevas tecnologías permiten conocer el estado de los expedientes sin necesidad de acudir a los archivos en papel. Con un simple pantallazo puede obtenerse la información completa de un expediente, los datos de la inspección, sus resultados, las notificaciones cursadas al interesado, los datos relativos a un accidente de trabajo o una denuncia, y además se pueden descargar estos y otros documentos.

En este sentido, por ejemplo, el aplicativo de gestión PNRT del MTEySS permite el seguimiento en línea de todo el proceso de inspección, y garantiza de ese modo la trazabilidad de la actuación inspectora desde la planificación hasta el monitoreo de resultados. A través de las consultas de la aplicación, cualquier autoridad o agente que se desempeñe en el área podrá conocer la historia de un expediente, esto es, las distintas fechas en las que se realizó cada acción, y asimismo podrá acceder a los documentos generados en las distintas instancias (actas de inspección, actas de audiencias, providencias, oficios, resoluciones, etc.). También cuenta con información de los demás usuarios que intervinieron en las distintas etapas y en qué fecha y hora lo hicieron. Como adelantamos, el aplicativo también registra denuncias realizadas por distintas vías y emite automáticamente órdenes de inspección a las áreas que deben inspeccionar según la circunscripción que corresponda al establecimiento a visitar. Desde la propia aplicación se realiza el seguimiento de las denuncias y el sistema cuenta con un dispositivo de alarmas para que la agencia territorial competente pueda realizar la inspección.

El proceso de inspección, como sabemos, incluye el relevamiento (identificación) de trabajadores en el centro de trabajo, el levantamiento de acta en su caso y entrega de copia al empresario, y el ulterior registro de la información en la sede administrativa, en la que se consulta en las bases de datos la situación de los trabajadores identificados cruzando información. La diferencia es que ahora el sistema presenta los datos de forma automática, y se puede emitir instantáneamente el acta de infracción, en caso de que sea necesario. Ya no hay una consulta manual de los datos del trabajador. Esta posibilidad no solo es fruto de la digitalización sino de la colaboración entre la inspección y entidades como ANSES y AFIP; pero claramente la automatización reduce tiempos de procedimiento inspector y elimina cargas de trabajo.

La netbook proporcionada a los inspectores del MTEySS para el desarrollo de sus tareas sirve, además, como un medio de control del horario de trabajo de los propios inspectores: se puede conocer desde allí la hora de inicio y fin de las actividades de inspección o fiscalización.

7. EL USO DE LAS TIC EN LAS ACTUACIONES INSPECTORAS DE CONTROL

Las nuevas tecnologías y la implantación de la digitalización en la inspección del trabajo permiten un uso más efectivo de sus recursos y de sus herramientas de trabajo. Las actuaciones pueden focalizarse en sectores o empresas con más probabilidad de incumplimiento y también permite que los inspectores acudan a los centros de trabajo con mejor y más completa información. Cuentan de forma anticipada con información sobre la empresa, por ejemplo, en cuanto a su actividad económica, el número de trabajadores registrados, los tipos de contrato laboral, la situación en materia de seguridad social, los antecedentes de anteriores actuaciones y sus resultados.

Por otra parte, permiten que durante el desarrollo de una visita el funcionario pueda hacer comprobaciones y cruce de datos, y de este modo concluir con mayor eficacia y eficiencia el procedimiento.

7.1. Dispositivos electrónicos en las visitas de inspección

El uso de tablets, notebooks o laptops y aplicaciones para celulares posibilita la actuación inspectora en línea, la consulta instantánea a registros, el envío telemático de resultados en tiempo real a los servicios centrales o territoriales, la planificación geográfica de las visitas e incluso la realización de mediciones de agentes. Todo esto repercute en una mayor eficacia inspectora. La transmisión de datos en línea es una realidad que deja muy atrás la tradicional visita de inspección (OIT, 2017).

Además del mencionado entorno integrado aplicado en el PNRT, el MTEySS cuenta con otros desarrollos de apoyo para otras funciones de control. Por ejemplo, el aplicativo INDI-CFED, que extiende la inspección digital a una actividad sujeta a competencia federal,¹⁴ como lo es el transporte automotor de pasajeros de carácter interprovincial e internacional.¹⁵ Así se facilita el control de las condiciones de trabajo durante las visitas y, en especial, se reduce el tiempo que demoran, puesto que mayormente se realizan con los ómnibus en tránsito y con los pasajeros a bordo.

Por otra parte, desde 2018, el Departamento de Servicios Laborales de la Dirección de Inspección Federal viene realizando acciones de habilitación y control sobre las empresas de

14. Módulo 2, Apartado 3.7. "Organización y distribución de competencias".

15. Módulo 16. "La inspección del trabajo en el sector transporte por carretera".

servicios eventuales¹⁶ mediante la plataforma de **Trámites a Distancia (TAD)**.¹⁷ Además de todas las instancias de información obligatorias previstas por la regulación del funcionamiento de estas empresas, permite a la inspección notificar requerimientos y, a las destinatarias, contestarlos también en forma electrónica. Asimismo, como resultado de la pandemia de COVID-19, en 2020 esta metodología fue extendiéndose paulatinamente hacia otras áreas de la inspección ministerial:

- Requerimiento de documentación en la marco del PNRT.
- Fiscalizaciones por negociaciones colectivas o procedimientos preventivos de crisis.
- Inspecciones integrales y requerimientos concretos a empresas de transporte de automotor y aéreo.
- Inspecciones a cargo de la Coordinación de Fiscalización Portuaria, Marítima, Fluvial y Lacustre.
- Control de registración en instituciones especializadas en geriatría.

Las inspecciones provinciales también han implementado desarrollos de este tipo. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires cuenta con el aplicativo **Registro de Autorizaciones de Inspección Portable (RAI-P)**. De manera similar al aplicativo INDI (ya presentado en el Apartado 4.1), permite realizar la visita en forma totalmente digital y emitir todos los documentos necesarios para las diversas actuaciones que realiza la provincia (actas, requerimientos, informes).

En materia de SST, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) ha desarrollado e implementado desde 2015 el aplicativo **Acta Digital Única (ADU)**. A través de múltiples convenios celebrados con los servicios de inspección provinciales, la SRT provee el dispositivo (tablet), el equipo y el aplicativo, y así la visita sobre SST puede desarrollarse en forma totalmente electrónica.

En ese marco, en 2019 se desarrolló la herramienta de ADU Offline/mobile, con el objetivo de resolver las situaciones de falta de conectividad. Esta herramienta permite a los agentes de la SRT y de las autoridades administrativas del trabajo locales llevar a cabo las inspecciones previstas sin necesidad de contar con conexión a internet, lo que facilita también el acceso a zonas anegadas y establecimientos distantes. Los dispositivos provistos cargan previamente la información del establecimiento a través de los sistemas informáticos de la SRT, y luego puede consultarse sin conexión. La herramienta cuenta además con secciones que registran el trabajo infantil, el trabajo no registrado o fuentes radiactivas. Todos estos registros son volcados al sistema una vez que se recupera la conexión. El objetivo, como ya sabemos, es dar intervención a las dependencias competentes para entender en cada una de esas problemáticas específicas.

Por otro lado, la SRT suscribe anualmente convenios con la totalidad de las administraciones del trabajo locales, con el objetivo primordial de establecer acciones vinculadas a la prevención y fiscalización de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo y las obligaciones emergentes del Régimen de Riesgos del Trabajo. En este marco, la SRT pone a disposición los sistemas

16. Módulo 5, Apartado 6. “La inspección de empresas de servicios eventuales (ESE)”.

17. Es una plataforma que permite al ciudadano gestionar trámites ante la Administración Pública de manera virtual, y realizar el seguimiento de los mismos sin tener que acercarse a la oficina de tramitación. Se accede desde: <https://tramitesadistancia.gob.ar/>

informáticos referidos para lograr la unidad formal de los instrumentos utilizados por la fuerza inspectora, así como los criterios de inspección correspondientes. Como resultado, en 2021 ya hay veintidós jurisdicciones provinciales utilizando el aplicativo ADU y compartiendo la información de manera más dinámica y fluida.

Por último, conviene destacar que el ADU supone para la SRT una fuente rica de información de calidad relativa a las condiciones materiales de trabajo, detalles sobre los establecimientos y descripciones acabadas de los puestos de trabajo, todo lo cual nutre los registros del organismo y potencia el uso de herramientas de gestión interna y de planificación de las tareas abordadas por la institución, así como la posibilidad de prever riesgos en virtud de los puestos de trabajo, el tipo de establecimiento y las actividades allí desarrolladas. De este modo, se gana eficacia en la prevención de daños derivados del trabajo, de la mano de tareas inspectoras planteadas concretamente en función de determinados criterios y parámetros.

7.2. Utilización de dispositivos de filmación (drones y bodycams)

La utilización de dispositivos de filmación para fiscalizar tiene dos razones fundamentales: por un lado, estos dispositivos son también electrónicos y pueden integrarse a todo el entorno digital que venimos considerando; por otro lado, la filmación se ajusta a los principios de transparencia que rigen la tarea inspectora. Los equipos conocidos como drones, VANT (vehículo aéreo no tripulado) y cámaras manuales de video se convierten así en herramientas complementarias de las tareas para controlar la irregularidad laboral: otorgan la posibilidad de transmitir en tiempo real las imágenes que capturan y las coordenadas de lo que se está filmando o registrando, y por otro lado poseen la capacidad de advertir a los inspectores la conveniencia de movilizarse hacia un sector en particular o específico. También se transparenta la actividad fiscalizadora y la interacción, tanto con los trabajadores relevados, como con su empleador o el representante de éste, y así se resguarda el buen nombre de los inspectores. Paralelamente permite capturar imágenes del entorno de trabajo de los empleados. Y, vale insistir, toda esta información visual queda registrada inmediatamente en el sistema para volver a ser utilizada cuando sea necesario.

En las acciones de inspección del MTEySS, la utilización de cámaras manuales se orienta a relevamientos en lugares donde se presume la comisión del delito de trata de personas, posibles situaciones de trabajo forzoso, reducción a la servidumbre, trabajo infantil, talleres textiles clandestinos e inspecciones realizadas en el marco de órdenes de allanamiento.

Por su parte, el uso de imágenes aéreas captadas por drones tiene su uso principal en la planificación de la inspección. Es una herramienta complementaria a las ya existentes y para casos en que, por las características especiales del área o instalación a inspeccionar, se requiera de una mayor tecnología que permita incrementar la efectividad al momento de recabar información certera sobre los objetivos que pueden ser fiscalizados. La utilización de drones del MTEySS se orienta a:

- El relevamiento de objetivos rurales y establecimientos de grandes superficies, a fin de permitir la visualización de personas en situación de trabajo desde la altura.

- El control de puntos de acceso (ingreso y egreso), las dimensiones de los establecimientos y/o características edilicias que resulten de fácil visualización desde la altura.

A su vez, el foco de uso de estos dispositivos es:

- Detectar personas en situación de trabajo.
- Controlar los puntos de ingreso/egreso de los establecimientos o áreas.
- Identificar situaciones en las que el relevamiento de todos los trabajadores que se encuentran en un establecimiento esté siendo dificultado por parte del titular o responsable de la empresa.
- Descubrir e identificar construcciones internas, precarias y poco visibles existentes dentro del predio, así como los límites del terreno correspondiente a la explotación rural o comercial.
- Identificar, en la medida en que sea posible, la presencia de niños o niñas trabajando.

La experiencia de inspecciones mediante drones plantea también interesantes interrogantes sobre cómo deben salvaguardarse los derechos procesales de las personas sometidas a inspección cuando se trata de inspecciones automatizadas e impersonales, monitorizadas a distancia, y sobre cómo estas inspecciones deben reunir las necesarias garantías probatorias en un eventual expediente sancionador sin que haya estado presente un inspector del trabajo en el establecimiento (OIT, 2017).

Al respecto, podemos mencionar el “Protocolo general de funcionamiento de dispositivos de filmación en materia de fiscalización laboral”, elaborado por el MTEySS, en cuya confección participó el área de gobierno encargada del régimen de protección de datos personales.

7.3. Dispositivos electrónicos en otras actuaciones inspectoras por vía telemática

El incremento exponencial que ha tenido el teletrabajo como consecuencia de las restricciones de movimiento durante la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de un mayor uso de medios electrónicos en los procesos de verificación del cumplimiento de la normativa en el caso de los teletrabajadores; sobre todo si se tienen en cuenta la inviolabilidad del domicilio y la limitación de recursos para poder visitar todos los lugares de trabajo desde los que se está trabajando en modalidad remota.¹⁸

El uso de videoconferencias o aplicativos a través de los cuales los inspectores puedan observar las condiciones físicas y materiales en las que se está ejecutando una prestación de servicios laborales es ya una realidad, pero deberá ir acompañado por un marco normativo que garantice, entre otros aspectos, la intimidad del trabajador y de su familia y la veracidad de los medios de prueba obtenidos a través de esas tecnologías.

18. Módulo 11, Apartado 4.2. “Inspección, lugar de trabajo y nuevas tecnologías”.

En el ámbito de la inspección de la seguridad social, un reciente ejemplo es el procedimiento de **Relevamiento Electrónico de Contribuyentes**¹⁹ implementado por la AFIP. Es un mecanismo para la fiscalización y determinación de deudas realizado en forma totalmente electrónica a partir de diversas fuentes (entre ellas las visitas realizadas por el MTEySS en el marco del PNRT, y enviadas en forma electrónica).²⁰ El procedimiento prevé que la totalidad de las etapas de este proceso de fiscalización se realice de manera electrónica.

8. EL USO DE LAS TIC EN LAS ACTUACIONES INSPECTORAS DE INDUCCIÓN, DIFUSIÓN Y DISUASIÓN

Sin lugar a dudas, el acceso a la información que potencia y facilita internet constituye una valiosa herramienta que es aprovechada por la inspección para el desarrollo de su función de asesoramiento, información y consulta.

El uso de las páginas **web informativas** ha alcanzado un desarrollo máximo. Hace algún tiempo, las páginas web de las inspecciones del trabajo ocupaban un lugar discreto en los portales de los ministerios de trabajo o empleo y se limitaban a incorporar el listado de inspectores, un detalle con la normativa aplicable y la descarga de formularios. Hoy, en cambio, las web de las inspecciones laborales se han desarrollado de forma significativa, y permiten al público obtener información directa e incluso realizar trámites en línea (presentación de solicitudes y denuncias, comunicación de accidentes, autoevaluación de riesgos, registro de datos, pago de sanciones, recursos para procedimientos sancionadores, etc.) (OIT, 2017). Particularmente, estas páginas han sido una importante fuente de difusión de las nuevas regulaciones aprobadas en el marco de la pandemia de COVID-19 (OIT, 2020).

La utilización de las **redes sociales** es otro fenómeno que intenta aproximar las instituciones y en particular la inspección de trabajo a determinado público que antes casi no tenía acceso. Las redes sociales encuentran una de sus mayores utilidades en la difusión de información relativa

19. Resolución General AFIP 4851/2020 Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=344023> [Consultado: 8-feb-2021].

20. Recordemos que en cumplimiento de lo previsto en el Artículo 37 de la Ley 25.877 el MTEySS remite a la AFIP la totalidad de las actuaciones: remisión que desde 2005 se efectúa en forma digital. Ver Módulo 7, Apartado 4.2. "El caso de Argentina: El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)".

a las novedades normativas y a los cambios regulatorios. Sin dudas, el potencial para difundir las acciones de inspección y la presencia -real y virtual- del inspector en territorio se multiplica.

Otra forma de promover una cultura de cumplimiento y transparencia es mediante el uso de la tecnología como medio de disuasión y de control social. Además de la publicidad dada a las acciones de inspección a través de las redes, una herramienta tecnológica en expansión es la publicación de listas de empleadores incumplidores. Estas publicaciones son un mecanismo público de aplicación de la legislación laboral, y tienen el objetivo de disuadir a los empleadores que intentan infringir las leyes laborales, ya no solo por temor a sanciones económicas elevadas sino también a sanciones sociales costosas. En este tipo de medidas se inserta el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), que estudiamos en el Módulo 7, donde también mencionamos la experiencia brasileña con la *lista sucia* y la experiencia chilena.²¹

9. RESUMEN

Los servicios de inspección deben desarrollar una infraestructura de apoyo para sus actividades. Su misión es asegurar que se apliquen las normas laborales en las empresas y organizaciones, y que se aseguren y protejan los derechos de los trabajadores. Sus necesidades y objetivos más evidentes son, entre otros, averiguar qué empresas se deberían visitar, dónde están esas empresas, cuántos trabajadores tienen o si hay registros de visitas previas. En otras palabras, la tarea de inspección requiere desarrollar un sistema de información para conocer al grupo objetivo. Los archivos y documentos en papel han sido utilizados para esto durante muchos años, pero las nuevas tecnologías facilitan recursos, tales como las bases de datos electrónicas, que son mucho más eficientes para almacenar, compartir y recuperar información.

También es posible con la ayuda de las TIC apoyar el trabajo de los inspectores durante sus visitas a las empresas. Hay algunas herramientas para tal fin, como las listas de comprobación, que ponen énfasis en las cuestiones que se deben examinar, ayudan a los inspectores recién contratados y, además, sirven para asegurar la uniformidad y la coherencia: todos los inspectores controlan las mismas cuestiones, e igualmente homogénea es la información que se recoge sobre las empresas.

Otras herramientas digitales podrían ayudar a tomar decisiones sobre la respuesta más adecuada ante una infracción o una situación determinada.

Algunas herramientas también colaboran en la constitución de parámetros de referencia que señalen las responsabilidades y comportamientos de los inspectores frente a los cuales se pueda juzgar su actuación.

21. Módulo 7, Apartado 6. “El Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL)”.

Otras están especializadas en apoyar a los inspectores en sus tareas burocráticas de elaboración de informes, mantener los registros de sus visitas de inspección o elaborar actas de infracción e iniciar procesos judiciales contra los infractores.

Es bastante habitual que la reglamentación laboral incluya la obligación de las empresas de elaborar información que describa las condiciones de trabajo y empleo (trabajadores, salarios, tiempo de trabajo, detección de peligros, etc.). Hay algunos temas que también deberían ser notificados a las autoridades laborales, tales como los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. En este sentido, los formularios para registrar y notificar esta información están tipificados de modo que toda la información necesaria esté incluida y sea fácil de comprobar. Estos recursos pueden, por lo tanto, ayudar tanto a los empresarios en sus obligaciones de registrar e informar, como a los inspectores en su trabajo de inspeccionar la situación laboral de las empresas.

10. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS

Libros, publicaciones e informes

- Ministerio de Trabajo y Economía Social de España. 2020. *Informe anual 2019 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social. Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Madrid.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). 2013. *La Inspección del Trabajo en la Argentina 2003-2012. Acciones y resultados*. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/otros/130529_libro_sobre_inspeccion_Libro.pdf [Consultado: 8-feb-2021].
- Organización de los Estados Americanos (OEA). 2021. “Programa de e-Gobierno”. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Disponible en: <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparaLaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx> [Consultado: 8-feb-2021].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2006a. “A Tool Kit for Labour Inspectors: A model enforcement policy, a training and operations manual, a code of ethical behaviour”. Rice, A. (editor), Budapest. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS_110153/lang--en/index.htm [Consultado: 8-feb-2021].
- ___. 2006b. “Integrated Labour Inspection Training System (ILITS)”, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/training/WCMS_110152/lang--en/index.htm [Consultado: 8-feb-2021].
- ___. 2010. “Módulo 11. Herramientas para la inspección del trabajo”, en: *Programa Curricular de la OIT. Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces*, Ginebra: OIT.

- ___. 2015a. “Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)”, en: *Notas sobre tendencias de la inspección del trabajo*, Programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_371231/lang--es/index.htm [Consultado: 8-feb-2021].
- ___. 2015b. “Report on the global survey into the use of information and communication technologies in national labour administration systems”. Anna Milena Galazka. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/WCMS_422057/lang--en/index.htm [Consultado: 8-feb-2021].
- ___. 2015c. “Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)”. FORLAC (Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe). Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_371231/lang--es/index.htm [Consultado: 8-feb-2021].
- ___. 2016a. Guía sobre la armonización de las estadísticas sobre la inspección del trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/ OSH). Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/labadmin-osh/WCMS_525554/lang--es/index.htm [Consultado: 8-feb-2021].
- ___. 2016b. “Recopilación y utilización de estadísticas sobre inspección del trabajo: Una guía breve”. Disponible en: https://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_541310/lang--es/index.htm [Consultado: 8-feb-2021].
- ___. 2017. “Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados”, en: *Informes Técnicos OIT Cono Sur*, N° 2. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. [Consultado: 8-feb-2021]. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_614905.pdf [Consultado: 8-feb-2021].
- ___. 2019a. *Trabajar para un futuro más prometedor*. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf [Consultado: 8-feb-2021].
- ___. 2020. “Panorama Laboral 2020”. Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_764630/lang--es/index.htm [Consultado: 8-feb-2021].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2014. “Tecnologías de la información y las comunicaciones para un desarrollo social y económico incluyente. Informe del Secretario General”. Ginebra, Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, 17º período de sesiones.
- ___. 2020. 2020 United Nations. E-Government Survey 2020, Digital Government In The Decade Of Action For Sustainable Development, Department of Economic and Social Affairs, Nueva York. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> [Consultado: 8-feb-2021].



EJERCICIO 1

TÍTULO	Determinación de las herramientas requeridas por la inspección
OBJETIVOS	• Debatar sobre el uso de TIC y otras herramientas en los servicios de inspección.
TAREAS	Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Completar el formulario “Herramientas de la inspección del trabajo” con el fin de: a) Determinar qué herramientas utiliza en la actualidad la inspección del trabajo y evaluar su utilidad. b) Determinar qué otras herramientas descriptas en el presente módulo serían de utilidad para el trabajo de los inspectores. c) Evaluar qué tan útil sería la aplicación de otras herramientas no usadas actualmente en su inspección y cuál es la viabilidad de su aplicación. • Designar a un portavoz para que presente el informe con los puntos principales que su grupo debatió.
TIEMPO	• 20’ para el trabajo de grupo. • 5’ para la presentación de cada grupo. • 15’ para la discusión final.
RECURSOS	• Formulario “Herramientas de la inspección del trabajo”.



EJERCICIO 1 / FORMULARIO: HERRAMIENTAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

HERRAMIENTA	¿SE USA?	UTILIDAD	VIABILIDAD DE SU APLICACIÓN	RAZONES

UTILIDAD: 3 = muy útil; 2 = a veces útil; 1 = no muy útil.

VIABILIDAD DE SU APLICACIÓN: 1 = inmediatamente; 2 = en el corto plazo (hasta dos años); 3 = a mediano y largo plazo (más de dos años).



EJERCICIO 2

TÍTULO	Eficacia en la obtención de la información
OBJETIVO	• Conocer las diversas fuentes de datos que pueden ayudar en la planificación y detección de objetivos a fiscalizar, según las temáticas que asignará el formador.
TAREAS	Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Analizar cuáles son las bases de datos o fuentes de información cuya utilización por la inspección podría contribuir en la selección de objetivos a fiscalizar, según la temática asignada a cada grupo por el formador: 1) trabajo no registrado; 2) explotación laboral (trabajo forzoso, trata de personas, etc.); 3) trabajo infantil; 4) siniestralidad laboral alta; 5) subregistro de la jornada de trabajo. • Comentar respecto de cada temática cuál es la información que la base puede aportar y cómo se podría combinar o cruzar con otras fuentes. • Designar a un portavoz para que presente el informe con los puntos principales que su grupo debatió.
TIEMPO	• 20' para el trabajo de grupo. • 5' para la presentación de cada grupo. • 15' para la discusión final.



EJERCICIO 3

TÍTULO	La “visita” de inspección telemática
OBJETIVO	• Proyectar en la práctica el impacto que sobre la inspección tiene y puede tener a futuro el cambio tecnológico y las nuevas formas de trabajo.
TAREAS	Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Determinar cuáles serían los puntos principales o ejes que debería contener un protocolo de actuación destinado a “visitas” de inspección a realizarse por videoconferencia. • Elaborar un esquema con los pasos, pautas o acciones de dicho protocolo. • Aportar precisiones para las variantes que asigne el formador, entre ellas: 1) teletrabajo; 2) trabajo doméstico; 3) control de cumplimiento de intimaciones previas (SST); 4) entrevista a trabajador. • Designar a un portavoz para que presente el informe con los puntos principales que su grupo debatió.
TIEMPO	• 15’ para el trabajo de grupo. • 5’ para la presentación de cada grupo. • 15’ para la discusión final.