



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 la Oficina de Publicaciones (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.

OIT - Módulo 19: “Políticas y planificación de la inspección del trabajo”.

Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina.

Buenos Aires; Oficina de País de la OIT para la Argentina, (2022).

ISBN 9789220367995 (pdf web)

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 firmadas 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 visite www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Supervisión técnica: Carmen Bueno

Edición: Damián Grimozzi

Diseño y 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.

¿De qué trata este módulo?

El presente módulo expone algunos de los principales lineamientos sobre el proceso de elaboración de políticas en materia de inspección del trabajo, así como la elaboración de planes estratégicos y operativos para su cumplimiento.

Correlativamente, se presentan y estudian los mejores medios de seguimiento y control, y se destaca la importancia de evaluar las actividades de los servicios de inspección del trabajo y la presentación de informes con ese fin.

Objetivos

Al finalizar el módulo los participantes estarán en capacidad de:

- Comprender la necesidad de adoptar una política de inspección del trabajo, así como su propósito y contenido.
- Examinar los aspectos principales para definir el enfoque de la inspección y discutir sus ventajas y retos.
- Describir la importancia, el proceso y las principales consideraciones de una planificación estratégica de la inspección del trabajo.
- Explicar el papel del seguimiento, el control y la evaluación de los planes de inspección del trabajo para hacer adaptaciones y mejorar su rendimiento futuro, así como el proceso de elaboración de informes.

ÍNDICE

1. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO	5
1.1. El contexto amplio de las políticas	6
1.2. Algunos principios para una inspección eficaz	7
1.3. Elaboración y aprobación de la política	7
1.4. Contenido de la política	9
1.5. Modelos de políticas	21
1.6. Enfoque <i>sancionador</i> y enfoque de <i>cumplimiento</i>	23
2. PLANES NACIONALES DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO	25
2.1. Planificación estratégica	33
2.2. Planificación operativa	40
2.3. Planes subnacionales	42
2.4. Programas de trabajo individuales	42
3. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES DE INSPECCIÓN	47
4. INFORMES DE ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO	56
4.1. Informes periódicos de resultados de los inspectores	56
4.2. Informes anuales de la autoridad central	58
5. RESUMEN	61
6. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS	62
EJERCICIO 1	66
EJERCICIO 2	67
EJERCICIO 3	69
EJERCICIO 4	70
EJERCICIO 5	71
ANEXO	72

1. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

En términos generales, una *política* puede ser definida como “el curso de acción específico y deliberado adoptado por un gobierno u organismo público para ayudar a cumplir con su mandato” (OIT, 2013). Todas las políticas deben tener sustento en facultades y obligaciones legales formales que les confieren su autoridad, por lo que constituyen un importante instrumento para los procesos de toma de decisiones. Así, una política de inspección debería definir, por ejemplo, el *modus operandi* de los servicios de inspección.

La existencia de políticas definidas en materia de inspección del trabajo y de la seguridad social permite una mayor apertura y transparencia sobre la forma en que la administración y sus inspectores llevan a cabo sus funciones. Asimismo, garantiza (a los empleadores, trabajadores y público en general) que, en su calidad de servicio público, el sistema de inspección rinde cuentas de su labor. Aunque los inspectores siempre disponen de cierta discreción en sus funciones, en el mundo moderno del trabajo resulta indispensable que su actuación sea percibida dentro de un marco general de políticas, para asegurar en la medida de lo posible la coherencia del enfoque, la imparcialidad y la equidad.

En la práctica, una política de inspección del trabajo brinda orientación en áreas específicas y da respuesta a preguntas como las siguientes:

- ¿Qué recursos se deberán asignar a la inspección de primera línea en comparación con el apoyo administrativo y las funciones de gestión?
- ¿Qué equilibrio debe haber entre la información, el asesoramiento y el control del cumplimiento? Por ejemplo, ¿los inspectores se concentrarán únicamente en el control, dejando a los empleadores que busquen asesoramiento e información de otras fuentes?
- ¿Qué criterios aplican los inspectores para decidir cómo y cuándo deben iniciar medidas formales de control del cumplimiento, sea un proceso judicial o la imposición de sanciones?
- ¿Cómo selecciona el servicio de inspección las empresas para realizar visitas proactivas (preventivas) y cuáles son los criterios para realizar visitas reactivas (investigaciones)?
- ¿En qué aspectos deben concentrarse los inspectores del trabajo durante sus visitas? ¿Deberán concentrarse solamente en ciertos temas prioritarios o deberán tratar de abarcar todos los aspectos incluidos en su ámbito de competencia?
- ¿Qué niveles de discrecionalidad se deberán permitir a los inspectores y cómo se puede vigilar el uso de esta facultad? ¿De qué modo los servicios de inspección pueden garantizar la coherencia, imparcialidad, transparencia y responsabilidad de su trabajo?

El gobierno,¹ el servicio de inspección y su personal, los empleadores, los trabajadores y el público en general necesitan directrices de política claras sobre estos temas para guiar las tareas de inspección, facilitar la toma de decisiones y sentar las bases de los planes operativos tanto en el nivel central como sobre el terreno.

1.1. El contexto amplio de las políticas

Las inspecciones del trabajo no operan de forma aislada, sino que toman en cuenta cuestiones más amplias al formular una política de inspección nacional. De hecho, la inspección forma parte del sistema general de administración del trabajo y, como éste rinde cuentas a sus gobiernos, quienes planifican deben ser conscientes de las demás prioridades y políticas de gobierno, especialmente en materia laboral. Asimismo, al formular las políticas nacionales en materia de inspección se debe consultar con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, del mismo modo que se hace con otras cuestiones de importancia nacional (von Richthofen, 2003).

En este sentido, la formulación de las políticas de inspección del trabajo está ligada íntimamente a varios factores que podemos distribuir en dos grandes grupos:

- La legislación nacional en materia de protección social, que a su vez está subordinada a varias normas internacionales del trabajo. Éstas incluyen los convenios y las recomendaciones de la OIT concernientes específicamente a la inspección del trabajo² y también los que se refieren a otras cuestiones afines, como la administración del trabajo, el trabajo infantil o la seguridad y salud en el trabajo.³ Estas normas, que han sido ratificadas por Argentina,⁴ contienen disposiciones generales sobre las funciones de los servicios de inspección del trabajo, sus recursos y la presentación de informes de actividades, entre otros aspectos, y constituyen una guía general para la formulación de leyes nacionales de protección social y políticas de inspección.
- La política nacional general en materia de empleo, protección social y cuestiones socioeconómicas. Las inspecciones del trabajo, como ya indicamos, operan dentro del marco de competencia más amplio de sus propios gobiernos y deben considerar cuestiones políticas más generales. Así, determinadas cuestiones pasan a ser prioritarias en función del contexto, como por ejemplo, la informalidad laboral, las formas extremas de explotación laboral o los efectos de la pandemia en la sociedad y por tanto en el mundo del trabajo.

1. Se entiende el término *gobierno* en este contexto como mandante tripartito de la OIT, como responsable del diseño y aplicación de políticas y, en un segundo plano, como sede política del servicio de inspección y de ejecución de dichas políticas.

2. En particular, el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, 1947, y el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969.

3. Por ejemplo, el Convenio núm. 150 sobre la administración del trabajo, 1978, el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, y el Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006.

4. El detalle de los convenios y protocolos ratificados por Argentina está disponible: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102536 [Consultado: 4-ago-2022].

1.2. Algunos principios para una inspección eficaz

El trabajo de los inspectores como servidores públicos profesionales debe estar orientado por algunos principios básicos que toda política de inspección del trabajo debe reconocer y reafirmar. Estos principios están también basados en las normas internacionales del trabajo y en las buenas prácticas reconocidas internacionalmente, y se pueden resumir como sigue:

1. Independencia e imparcialidad. La inspección y su personal deben llevar a cabo su trabajo con independencia de influencias externas indebidas.
2. Integridad. La inspección y su personal deben adoptar los niveles más altos de integridad profesional.
3. Confidencialidad. La inspección y su personal deben respetar toda información que se les proporcione de modo reservado.
4. Facultades legales. El personal de inspección debe tener habilitadas legalmente las facultades necesarias para realizar su función de modo adecuado.
5. Claridad. La política de inspección y control debe proporcionar directrices claras sobre cómo desempeñar el trabajo.
6. Discrecionalidad. El personal con funciones de inspección ha de tener reconocidos ciertos márgenes de libertad para la toma de decisiones.
7. Diálogo social. La inspección del trabajo y su personal inspector debe entablar el diálogo con los interlocutores sociales en todos los niveles.

1.3. Elaboración y aprobación de la política

Las recientes “Directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo” de la OIT desarrollan en su Capítulo 3 los lineamientos sobre “Política, planificación y seguimiento” en materia de inspección laboral.⁵ En particular, en torno a su elaboración, el Apartado 3.1.1. establece: “Los organismos competentes del sistema de administración del trabajo deberán, según sea apropiado, tener la responsabilidad de la preparación, administración, coordinación, seguimiento y revisión de la política nacional de inspección del trabajo o contribuir a ellos, y ser, en el ámbito de la administración pública, y tras la celebración de consultas tripartitas con los interlocutores sociales, los instrumentos para la preparación y aplicación de las leyes y reglamentos que le dan efecto. La política nacional debería proporcionar una dirección y orientación claras al mandato y las prioridades de la organización sobre cuestiones fundamentales relacionadas con los principios, la gobernanza y administración, la estructura y organización, las funciones y los poderes jurídicos”.

5. Las Directrices fueron aprobadas tripartitamente en diciembre de 2021 y validadas por el Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2022. El proceso de elaboración comenzó en octubre de 2019 mediante una reunión internacional de expertos que tuvo lugar en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín y en la que participaron representantes de los servicios de inspección del trabajo de Dinamarca, Filipinas, Italia, Malta, Montenegro, Sudáfrica y Uruguay, así como de la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo.

Al elaborar la política, se deberá promover el involucramiento de los agentes sociales, de modo de asegurar un amplio acuerdo tripartito nacional al respecto.

E igualmente, una vez redactada, la nueva política se deberá presentar ante una reunión nacional tripartita (o de partes interesadas múltiples) para su discusión, validación y adopción. La consulta con los actores sociales garantizará después una amplia aceptación.

Diseño de políticas de inspección y diálogo social

En Europa, varios países han creado organismos nacionales tripartitos de consulta que se ocupan de cuestiones relativas a la inspección del trabajo. Tal es el caso de España, donde el Consejo General del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OEITSS), de composición tripartita (gobierno, sindicatos y organizaciones de empleadores) tiene entre sus funciones: i) conocer los acuerdos alcanzados en el Consejo Rector del OEITSS, los planes y programas territoriales de actuación aprobados por las Comisiones Operativas Autonómicas y los informes, estadísticas y memorias; ii) informar las propuestas en materia de planes y programas generales de actuación de la inspección del trabajo y la seguridad social, medidas y estrategias necesarias para su ejecución; propuestas de criterios técnicos y procedimientos operativos comunes para el desarrollo de la función inspectora; propuestas de presupuesto, de ingresos y gastos y cuentas anuales; iii) conocer y formular propuestas y recomendaciones en relación con normativas relativas al sistema de inspección del trabajo y la seguridad social; establecer prioridades de actuación de la inspección del trabajo y la seguridad social y campañas de inspección; conocer y formular propuestas relativas al ingreso, selección, formación y provisión de puestos de trabajo y planificación de los recursos humanos y medios materiales del sistema.

En **Georgia**, el art. 9 de la Ley de Inspección del Trabajo de 2020 crea el Consejo de Asesores, órgano consultivo sobre la estrategia, el funcionamiento y las actividades del servicio de inspección del trabajo, compuesto por representantes designados por: a) las asociaciones de trabajadores; b) las asociaciones de empresarios; c) el Comité de Asuntos Sociales y de Salud y el Comité de Derechos Humanos e Integración Civil del Parlamento de Georgia; d) el Defensor Público de Georgia.

En **Portugal**, la Comisión Permanente de Concertación Social, que constituye el foro para el diálogo social nacional, también se ocupa de las políticas y los programas en materia de inspección del trabajo. En 2009, los mandantes tripartitos decidieron poner en marcha una campaña nacional sobre medidas preventivas en la esfera de la salud y seguridad en el trabajo, en especial en los sectores laborales con alto nivel de riesgo para los trabajadores.

En **Italia**, el Consejo Nacional de Economía y Trabajo se ocupa, a través de un subcomité especial, de las cuestiones relativas a la inspección del trabajo y acuerda campañas y eventos de sensibilización con los interlocutores sociales.

En la elaboración de la política, se recomienda ampliar la consulta a otros organismos de la administración del trabajo y otros ministerios que tengan algún interés en la inspección del trabajo, por ejemplo, el ministerio de salud o el de agricultura.

Una vez adoptada una política nacional específica de inspección del trabajo, deberá contar con el más firme apoyo político y amplia difusión entre los responsables de su aplicación y otras partes interesadas. Desde ya, todos los inspectores del trabajo, tanto los antiguos como los recién contratados, deberán familiarizarse con la política y sus eventuales modificaciones a través de acciones de capacitación o información, según corresponda.

1.4. Contenido de la política

Sobre el contenido de una política nacional de inspección del trabajo, las “Directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo” de la OIT establecen:

- “3.1.1. La política nacional debería proporcionar una dirección y orientación claras al mandato y las prioridades de la organización sobre cuestiones fundamentales relacionadas con los principios, la gobernanza y administración, la estructura y organización, las funciones y los poderes jurídicos.
- “3.1.2. Las políticas de inspección del trabajo deberían incluir al menos los siguientes elementos:
 - a) diferencia entre las funciones esenciales y las accesorias (párrafo 2, a) de la Recomendación núm. 20);
 - b) disposiciones para garantizar que los inspectores dediquen su tiempo de trabajo principalmente a la visita efectiva de los establecimientos, como un componente esencial de su trabajo (párrafo 8 de la Recomendación núm. 20);
 - c) definición de los criterios relativos a la frecuencia de las visitas (párrafos 17, 18 y 23, c) de la Recomendación núm. 20);
 - d) procedimientos aplicables a visitas especiales para la investigación de quejas particulares (las cuales deberían, en la medida de lo posible, ser investigadas rápidamente), así como visitas a establecimientos importantes, pymes, y aquellos en los cuales la gestión de la seguridad y la salud no sea satisfactoria (párrafos 18 y 19 de la Recomendación núm. 20);
 - e) procedimientos para nuevas visitas a establecimientos con el objeto de, cuando sea necesario, comprobar si las irregularidades han desaparecido (párrafo 18 de la Recomendación núm. 20);
 - f) obligación de presentar informes de inspección individuales e informes anuales generales (párrafos 21 a 23 de la Recomendación núm. 208);
 - g) medidas de integridad con el fin de prevenir y proteger contra la corrupción, las conductas abusivas y el incumplimiento de las obligaciones legales por parte de los

inspectores, que incluyan mecanismos para que los empleadores y los trabajadores puedan presentar quejas contra los inspectores y que éstas se investiguen de forma adecuada e imparcial, y

- h) procedimientos, tras consultar con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, para garantizar la estrecha cooperación de los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones respectivas, en busca de promover un alto nivel en las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores y en la aplicación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo (párrafo 20 de la Recomendación núm. 20)."

Como vemos, las políticas de inspección pueden abordar un amplio abanico general de cuestiones. A continuación, analizamos con mayor profundidad algunas de éstas o remitimos al sitio de este módulo u otros del *Plan de formación* donde se los considera.

Diferencia entre las funciones de inspección esenciales y las accesorias.

Tradicionalmente, la labor general de la inspección del trabajo se describe como la promoción del cumplimiento de la ley a través de las dos funciones principales que se le reconocen en los Convenios núm. 81 y 129 de la OIT: actuaciones de fiscalización orientadas a adoptar medidas formales de control, incluyendo procedimientos sancionadores, y actuaciones de información, asesoramiento, promoción y sensibilización con respecto a las materias de su ámbito de competencia.

Sin embargo, en la práctica se detecta que con frecuencia los inspectores dedican una parte importante de su tiempo de trabajo a otras funciones propias de la administración laboral, tales como los procedimientos de mediación o conciliación.

Los instrumentos normativos de la OIT sobre la inspección del trabajo no excluyen la posibilidad de que la legislación o la práctica nacional asigne a los inspectores del trabajo otras tareas además de las inherentes a sus funciones esenciales. Sin embargo, en tanto que estas obligaciones son a menudo complejas y exigen tiempo, recursos, formación y considerable libertad de acción y movimiento, ambos convenios señalan que ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá "entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales" ni "perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores".

Una de las tareas más controvertidas entre las funciones accesorias que en ocasiones se les asignan a los inspectores del trabajo es la de resolver conflictos laborales colectivos. La Recomendación núm. 81 señala expresamente que las funciones de los inspectores no deberían incluir las de conciliador o árbitro en los conflictos del trabajo. Sin embargo, ocurre también que, en muchos países, estas funciones accesorias pueden contribuir a la prevención de los conflictos colectivos y, por lo tanto, a la paz social. En estos casos, debiera aplicarse el mencionado criterio de que estas funciones accesorias se realicen siempre y cuando no entorpezcan el cumplimiento de las funciones principales ni menoscaben la autoridad e imparcialidad de los inspectores.

Disposiciones para garantizar que los inspectores dediquen su tiempo de trabajo principalmente a la visita efectiva de los establecimientos.

En la práctica se detecta también que, con frecuencia, los inspectores dedican una parte importante de su tiempo de trabajo a realizar tareas burocráticas de oficina, tales como la

atención de llamadas, la redacción de informes, la consulta de antecedentes, la preparación de cartas y otros trámites administrativos. De hecho, los inspectores pasan cada vez más tiempo en las oficinas dedicados a estos trámites. Esta situación merece ser atendida por parte de los directores de la inspección a fin de adoptar medidas para que el mayor porcentaje del tiempo de trabajo esté dedicado a las visitas de inspección.

Definición de los criterios relativos a la frecuencia de las visitas.

En el ámbito internacional, la Conferencia preparatoria de 1939 había sentado el principio de que los locales peligrosos e insalubres o en los que trabajaran más de cinco personas (en los establecimientos industriales) o diez (en los comerciales) tuvieran que ser visitados por lo menos una vez al año. Sin embargo, la comisión técnica encargada de estudiar la cuestión en la Conferencia General del Trabajo de 1947, que precedió a la adopción del Convenio núm. 81, consideró más importante plantear como principio general que “las empresas deberán ser inspeccionadas con la frecuencia y el esmero necesarios para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones legales pertinentes”, principio que se repite en el Convenio núm. 129 y con frecuencia en las leyes y reglamentos nacionales.

Existen distintos enfoques para determinar la frecuencia de las inspecciones. Uno de ellos ha sido puramente **cíclico**: se movilizan los recursos existentes para realizar la inspección de todos los establecimientos cada dos o tres años. Este enfoque, aunque tenga la apariencia de ser equitativo, trata a todos los establecimientos por igual, independientemente de su tamaño, de los riesgos laborales o de la probabilidad de incumplimientos. Sin embargo, es obvio que las empresas pueden ser muy diferentes en cuanto a tamaño y cantidad de trabajadores y, en este sentido, el sistema cíclico se puede considerar mecánico y deficiente.

Un enfoque diferente es el que basa la frecuencia de las inspecciones en el **peligro** y el **riesgo**: cuanto mayor sea el riesgo para la seguridad o la salud, mayor deberá ser la frecuencia de la inspección. De este modo, la inspección aplica los recursos a los lugares donde el potencial de daño para los trabajadores es mayor. Aunque este enfoque tiene sus méritos, también tiene muchos inconvenientes que hay que considerar: en primer lugar, las dificultades para evaluar con exactitud y objetividad los peligros y riesgos; en segundo lugar, amplía considerablemente los intervalos entre las inspecciones en los establecimientos donde se estima que los peligros y riesgos son bajos; por último, el sistema tiende a asumir que, una vez identificados y evaluados, los peligros y riesgos no cambian, lo cual está lejos de ser el caso, pues existe la posibilidad de que una empresa que haya recibido una calificación de riesgo bajo cambie su modo de producir de forma que los peligros y riesgos aumenten sin que la inspección se dé cuenta del cambio (Ver Módulo 8).

Otro enfoque basa las inspecciones en las **tasas de accidentabilidad** de las empresas, particularmente las que registran tasas más altas que el promedio nacional general o sectorial. Si bien este enfoque tiene ventajas, no podemos olvidar que la tasa de siniestralidad de las micro, pequeñas y medianas empresas puede elevarse de forma significativa inmediatamente después de sucedido un accidente.

Finalmente, en los últimos años muchas inspecciones han logrado avanzar hacia un **modelo predictivo** mediante un uso intensivo de TIC y sistemas de inteligencia inspectora, de modo de focalizar la acción inspectora planificada en ámbitos (sectores económicos, tamaño de empresa, zonas geográficas, etc.) en los que existan mayores niveles de infraccionalidad.

Aunque no existen fórmulas mágicas para determinar la frecuencia de las inspecciones, la capacidad de llegar a un criterio satisfactorio al respecto dependerá de los recursos del sistema de inspección y de una buena gestión institucional.

Ejemplos de modelos predictivos

Contar con una inspección más proactiva es uno de los objetivos de la Dirección del Trabajo de **Chile**. Para esto desarrollaron una campaña de fiscalización electrónica previsional en la que, tras cruzar diversas bases de datos, contactaron vía electrónica a aquellas empresas en las que se detectaron incumplimientos de sus obligaciones en materia de seguridad social. Lograron regularizar de forma voluntaria un 30% de las empresas infractoras por un valor aproximado de \$560 millones de pesos chilenos. También se impulsó un programa de medición de línea base de infraccionalidad: a partir del diseño muestral de 3.500 empresas con 5 o más trabajadores, se revisó el cumplimiento de cuatro materias laborales y se identificó un 27% de empresas infractoras.

Desde 2015, la Herramienta de Lucha contra el Fraude (HLF) de la inspección de **España** permite cruzar informaciones de diferentes bases de datos de distintas administraciones (Tesorería de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo y, en ocasiones, Agencia Tributaria) y, mediante el procesamiento de dichos datos, detectar patrones de fraude, de modo de identificar las empresas que serán objeto de actuaciones inspectoras en materias como: fraude en la contratación temporal, cotizaciones sociales impagas, trabajo no declarado, brechas salariales, etc. La HLF posibilita la elaboración de listados de empresas en las que aparecen indicios de incumplimiento, a partir de los cuales se puedan implementar controles extensivos e intensivos y, paralelamente, detectar precozmente nuevas situaciones de fraude.

Con la asistencia técnica de la OIT, el Ministerio de Trabajo de la **provincia de Santa Fe** (Argentina) desarrolló el método de *scoring*. A partir del cruce de registros administrativos de empleo registrado (SIPA-AFIP) y de las inspecciones (SIMTySS), se aplicaron modelos econométricos para formular un modelo de regresión logística binaria que permitiera seleccionar una muestra de empresas. Este método aumenta la probabilidad de detectar empleo no registrado y mejora su posterior regularización. Los puntajes obtenidos por este modelo para la muestra fueron imputados al universo de las empresas de la provincia durante el período 2012-2015, lo que permitió predecir la probabilidad de ocurrencia del empleo no registrado, y facilitar así su posterior regularización, en función de un conjunto de atributos: empresas de menor tamaño y de reciente constitución que se dedican a actividades como la producción de alimentos, bebidas y tabaco, la construcción y los servicios de alojamiento y comidas, tareas que emplean en mayor medida mano de obra joven (OIT, 2017).

Procedimientos para visitas especiales a partir de quejas particulares que deben ser investigadas rápidamente y para visitas a establecimientos importantes, pymes y aquellos en los cuales la gestión de la seguridad y la salud no sea satisfactoria.

Junto a los procedimientos de inspección generales, muchos sistemas suelen establecer procedimientos específicos para las actuaciones inspectoras con motivo de temas que requieren una especial urgencia y celeridad, tales como derechos fundamentales o accidentes de trabajo graves o mortales. Para un desarrollo más detallado, ver Módulos 4, 5 y 8.

Procedimientos para nuevas visitas a fin de comprobar el cumplimiento de intimaciones.

Las actuaciones inspectoras de seguimiento se realizan para determinar hasta qué punto la empresa ha respondido a los resultados de una actuación anterior. La política nacional de inspección puede contemplar medidas formales para exigir el cumplimiento si la empresa no hubiera subsanado las infracciones luego de un requerimiento o intimación anterior.

Y, de hecho, ambas intervenciones de la inspección pueden coexistir: el Apartado 6.2.3. de las Directrices técnicas señala que “Las órdenes (medida consistente en obligar al empleador a eliminar la causa del incumplimiento o a poner fin a un comportamiento o proceso particular) y las sanciones (punición por el incumplimiento) pueden imponerse en paralelo debido a su distinta naturaleza”.

Obligación de presentar informes de inspección individuales e informes anuales generales.

Este aspecto se analizará con detalle en el Apartado 3 de este módulo.

Medidas de integridad con el fin de prevenir y proteger contra la corrupción, las conductas abusivas y el incumplimiento de las obligaciones legales por parte de los inspectores.

Las Directrices técnicas dedican su sección 4.5. a la deontología y establecen, entre otros aspectos, que “además de las disposiciones contenidas en el Derecho administrativo y penal, los gobiernos deberían reforzar la conducta ética de los inspectores del trabajo ofreciendo orientaciones y estableciendo mecanismos para que todo el personal se distancie de prácticas poco éticas e identifique y notifique dichas prácticas cuando se produzcan. Además de incorporar políticas y reglamentos nacionales, estos mecanismos internos pueden consistir en códigos deontológicos, protocolos, módulos de formación y procedimientos de investigación interna, y protección para los informantes. Cuando se constaten casos de corrupción o soborno, estos deben remitirse a las autoridades competentes para que estudien la posibilidad de interponer una acción penal o de denunciar a cualquier agente externo que trate de sobornar a un inspector o de hacer que un inspector incumpla sus obligaciones con respecto a la independencia, la integridad y el mantenimiento de la confidencialidad”.

Cabe agregar que estas medidas bien puede ser parte de una iniciativa que abarque a todas las instituciones del gobierno.

Procedimientos para garantizar la cooperación de los empleadores y los trabajadores, en busca de promover un alto nivel en las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores, y en la aplicación de las disposiciones legales.

Nos remitimos a lo ya señalado en el Apartado 1.3. sobre el diálogo social en los procesos de formulación de políticas de inspección del trabajo.

Además de estos ítems específicamente indicados en las Directrices en su Apartado 3.1.2., las políticas de inspección pueden abordar otras temáticas, que en muchos casos son abordadas también por las Directrices, tal como iremos señalando.

Prioridades y metas actuales de la inspección a escala nacional.

Como venimos sosteniendo a lo largo de este Plan de formación, es difícil encontrar una inspección del trabajo en el mundo que cuente con un número de inspectores suficiente como para realizar visitas anuales a todos los lugares de trabajo. Es por ello que resulta necesario definir las prioridades y tomar decisiones, y es importante que éstas se perciban como justas, lógicas y justificables.

Según David Weil, la tarea central que enfrentan todas las inspecciones, independientemente del modelo regulatorio subyacente, es cómo desplegar sus recursos de la manera más efectiva para lograr mejoras duraderas. Para esto, las políticas de inspección deben guiarse por cuatro principios centrales, que iremos considerando a lo largo de este módulo:

- Priorización.
- Disuasión.
- Sostenibilidad.
- Efectos sistémicos.

Campañas y programas actuales de la inspección a escala nacional.

Tales como los concernientes a la informalidad laboral, la seguridad y salud en el trabajo, el trabajo infantil y el trabajo forzoso, entre otros.

Mecanismos para el seguimiento y la evaluación de las actuaciones inspectoras a fin de garantizar la máxima eficacia y eficiencia.

Medidas para garantizar la coherencia, imparcialidad, transparencia y responsabilidad de la inspección.

Estos dos últimos aspectos son de enorme importancia para garantizar que el margen de discrecionalidad que deben tener los inspectores no sea incompatible con la necesaria coherencia que debe mantener la institución, y evitar así que, ante los mismos hechos, se apliquen interpretaciones divergentes.

Criterios técnicos de la inspección del trabajo de España

En España, el Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo publica periódicamente 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. 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 cuota de previsibilidad y transparencia, acorde a las pautas que guían el e-gobierno.

Criterios de selección para las visitas de inspección, tanto proactivas como reactivas.

De la misma forma que se han mencionado algunos criterios para la selección de las empresas que recibirán visitas de inspección proactivas (criterio cíclico, criterio de riesgo, criterio de accidentabilidad y criterio predictivo), también se pueden aplicar criterios para la selección de empresas que responderán a actuaciones reactivas. Por ejemplo, algunos países investigan los accidentes de trabajo graves, muy graves y mortales o los que afecten a varios trabajadores, y hacen una selección de qué accidentes leves serán investigados considerando las circunstancias de los mismos.

Priorización de denuncias de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional de Estados Unidos

Antes de 1996, la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional de EEUU (OSHA) respondía a casi todas las quejas realizando investigaciones en el lugar de trabajo. Esto requería importantes recursos de personal y generaba largas demoras entre la presentación de una denuncia y su investigación. En 1996, con una creciente acumulación de casos, la OSHA comenzó a evaluar si cada denuncia entrante representaba o no una violación o peligro grave. Si un caso se consideraba grave, los inspectores realizaban investigaciones *in situ*, centradas en cuestiones específicas. Si la queja no se consideraba grave, OSHA hacía un seguimiento con el empleador a través de medios telefónicos o tecnológicos. De este modo, el sistema desplazó recursos a los problemas más apremiantes, al tiempo que permitió una resolución rápida de otros casos (Weil, 2008).

Mecanismos para asegurar el equilibrio entre la función de asesoramiento y la función de verificación del cumplimiento en las actuaciones inspectoras.

Mediante estos mecanismos se busca, por ejemplo, ante una nueva normativa, definir si la inspección se concentrará en una primera fase en la información y asesoramiento, para posteriormente dar paso a actuaciones de índole fiscalizadora.

De qué forma se dará apoyo técnico y especializado a los inspectores.

Por ejemplo, a través de convenios de colaboración para apoyo de los cuerpos de policía o de los técnicos especializados de institutos especializados (tales como la SRT).

Las Directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo señalan al respecto:

- “4.3.1. El artículo 9 del Convenio núm. 81 prevé que ‘todo miembro dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores. Y el artículo 11 del Convenio núm. 129 establece que ‘todo miembro deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar que expertos y técnicos debidamente calificados y que puedan contribuir a la solución de problemas que requieran conocimientos técnicos colaboren, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, en el servicio de inspección del trabajo en la agricultura’.
- “4.3.2. Se recomienda que dichos expertos, incluidos los psicólogos laborales, los higienistas industriales, los expertos en ergonomía y otros especialistas, sean contratados como personal del servicio de inspección del trabajo. Asimismo, los servicios de inspección del trabajo deberían establecer políticas, protocolos y acuerdos de cooperación para tener acceso a conocimientos independientes externos a la inspección del trabajo.”

Asignación de recursos para las funciones de inspección, gestión y apoyo, incluidas las instalaciones de oficina, los medios de transporte y las TIC.

El uso de TIC es hoy día un elemento esencial para la modernización de las inspecciones del trabajo. Su importancia ha motivado que las Directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo señalen al respecto:

- “5.2.3. (...) Cuando resulte apropiado, el uso de las tecnologías podría permitir realizar inspecciones sin visitar físicamente el establecimiento. Este pudiera ser el caso cuando el objetivo de la inspección fuera, por ejemplo, comprobar documentos, recabar testimonios de testigos o confirmar la reparación de instalaciones físicas (pruebas fotográficas).
- “5.2.4. (...) Deberían considerarse soluciones de tecnología de la información y la comunicación u otras soluciones no intrusivas.

- “5.2.5. El acelerado ritmo y el dinamismo del entorno laboral exigen modernizar los sistemas de inspección del trabajo. Cuando sea coherente con los niveles de desarrollo nacional, se deberían contemplar y utilizar medios como el seguimiento electrónico y la colaboración virtual con los establecimientos y los trabajadores, la consulta forense de registros electrónicos, el pensamiento sistémico, el uso de algoritmos para la planificación y la supervisión del trabajo y las herramientas de macrodatos, entre otros. En el cotejo de datos y en la investigación deben tenerse en cuenta las consideraciones relativas a la privacidad; asimismo, debería informarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores acerca de cualquier innovación electrónica propuesta, brindándoles la oportunidad de plantear sus preocupaciones al respecto.
- “5.2.6. La introducción de un sistema de registro informatizado exige una planificación meticulosa. Las tecnologías de la información y la comunicación que se deseen implantar deben ser rentables y ajustarse al nivel de desarrollo tecnológico del país. En primer lugar, debe concebirse un sistema de gestión de la información de la inspección a fin de poder tomar una decisión sobre los tipos de paquetes de programas y equipos informáticos necesarios.
- “5.2.7. Un sistema de información adecuado permite generar, monitorizar y analizar datos relevantes, válidos y fiables de los registros de la inspección del trabajo, lo que contribuye a mejorar la eficacia de los sistemas de inspección del trabajo y de sus funciones.”

Política sobre contratación y formación del personal.

Las Directrices técnicas señalan al respecto:

- “4.2.1. La eficacia de la inspección del trabajo depende en gran medida de la adecuación de los recursos y de la competencia y la calidad de su personal. Por este motivo, el artículo 7, 1) y 2) del Convenio núm. 81 y el artículo 9, 1) y 2) del Convenio núm. 129 establecen el principio de que los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones, y la autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes.
- “4.2.2. El proceso de contratación debería basarse en los principios de transparencia, igualdad, mérito y aptitud.
- “4.2.4. La calificación académica apropiada que debe poseer un futuro inspector del trabajo dependerá en gran medida del mandato del servicio de inspección del trabajo, del puesto vacante y de las políticas generales para el acceso a la administración pública. Cuando lo permitan las circunstancias nacionales, el grado de instrucción mínimo exigido debería ser un título universitario básico o avanzado, o un nivel de competencias equivalentes, tal y como esté definido por la legislación nacional.
- “4.2.5. Entre las competencias interpersonales exigidas cabe mencionar la capacidad para relacionarse y trabajar con otras personas; la aptitud para trabajar bien bajo presión y sin supervisión; la iniciativa, y la capacidad de captar la confianza de otros y comunicarse de forma eficaz.

- “4.2.6. El proceso de contratación de los inspectores del trabajo debería ser el mismo aplicable al conjunto de la administración pública, con la debida adecuación a las funciones específicas del puesto. Los parámetros para la contratación también podrían formar parte de las normas y requisitos generales de la administración pública.
- “4.2.7. El mejor medio para que la autoridad competente designe a los candidatos más aptos es la realización de entrevistas adecuadas, en profundidad y con imparcialidad y objetividad. Es posible que en alguna etapa del proceso de selección los candidatos deban hacer pruebas escritas para poder evaluar sus conocimientos jurídicos o técnicos pertinentes, o ambos.
- “4.2.8. Se puede impartir formación en el proceso de selección o impartirla una vez que se haya designado al candidato para el puesto.
- “4.2.9. En el proceso de contratación de los inspectores del trabajo pueden adoptarse medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas para los candidatos que pertenecen a grupos subrepresentados, en consonancia con las políticas y procedimientos gubernamentales generales sobre el acceso a un empleo en la administración pública.
- “4.2.10. Se recomienda que cada candidato seleccionado para la función de inspector del trabajo sea sometido a un período de prueba a cuyo término deberá realizar un examen final para conseguir su nombramiento definitivo para el puesto, o cualquier otro medio de evaluación de sus competencias, según proceda, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales.⁶
- “4.4.1. En virtud del artículo 7, 3) del Convenio núm. 81 ‘los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones’. El artículo 9, 3) del Convenio núm. 129 establece que ‘los inspectores del trabajo en la agricultura deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones, y se deberán tomar medidas para proporcionarles formación complementaria apropiada en el curso de su trabajo’. En el artículo 10 del Convenio núm. 150 se solicita que el personal del sistema de administración del trabajo ‘tenga acceso a la formación que [sus] actividades requieran’. El sistema de inspección del trabajo debería concebir y elaborar una política y un programa de formación basados en un análisis previo de las necesidades formativas, con la ulterior formulación de un plan de formación. Se recomienda que los servicios de inspección del trabajo tengan acceso a centros de formación de calidad, tales como su propia escuela nacional o mediante la colaboración estructural con universidades y/o instituciones especializadas.
- “4.4.2. Los Estados miembros deben poner a disposición suficientes recursos para elaborar y ejecutar programas de formación nacionales debidamente presupuestados, destinados a mejorar las competencias interpersonales necesarias para trabajar de una manera

6. Recomendación núm. 20, párr. 11: “En razón de la dificultad de las cuestiones científicas y técnicas resultantes de las condiciones de la industria moderna, en lo que concierne al empleo de sustancias peligrosas, a la supresión de polvo y evacuación de gases perniciosos, al empleo de la corriente eléctrica, etc., es esencial que el Estado emplee peritos que posean experiencia y conocimientos especiales en medicina, mecánica, electricidad u otras materias relacionadas con dichos problemas”.

constructiva con los trabajadores y los empleadores en situaciones que a menudo son difíciles y estresantes, y ayudarles a cambiar las prácticas y comportamientos, fortalecer la conducta ética y garantizar la independencia de los inspectores del trabajo.⁷

- “4.4.3. La formación inicial debería tener un componente teórico y uno práctico. El componente teórico puede consistir en enseñanza impartida en aulas y/o cursos en línea. La formación inicial deberá tener una duración mínima acorde al alto nivel de conocimientos técnicos y normativos que deben poseer los inspectores del trabajo, y aumentar sus capacidades para que puedan contribuir a la mejora del cumplimiento de la legislación en los lugares de trabajo.
- “4.4.4. El contenido mínimo de la formación teórica debería abarcar: las funciones, facultades y obligaciones de los inspectores; conocimientos amplios sobre el marco técnico y normativo que forma parte del mandato del servicio de inspección del trabajo; los sistemas de inspección del trabajo y de administración del trabajo; los cambios en el mercado de trabajo, incluidas las tendencias y categorías emergentes de trabajadores; los procedimientos operativos estándar; la redacción de informes; las medidas y el procedimiento de control del cumplimiento y de sanción; las técnicas de entrevista, y la gestión de conflictos y del estrés.
- “4.4.5. El componente práctico debería incluir visitas a establecimientos de diferentes sectores con un inspector más experimentado. La mentoría estructurada, en lugar del simple aprendizaje por observación, puede utilizarse como herramienta para formar a los nuevos inspectores. El mentor debe ser un colega más experimentado que realice inspecciones conjuntas con el inspector en formación, con métodos y objetivos de formación claros. El mentor también puede prestar un amplio apoyo profesional al nuevo inspector durante el período de mentoría.
- “4.4.6. Se debería impartir formación suficiente a todos los inspectores del trabajo sobre los aspectos sustantivos de la legislación laboral y los requisitos cuyo cumplimiento están encargados de vigilar, sobre el alcance de sus facultades y responsabilidades legales, sobre las tecnologías y el mantenimiento de registros, sobre cómo tratar y comunicarse con los empleadores y los trabajadores, y sobre los requisitos relativos a la independencia, la integridad, la actitud positiva para la solución de problemas y la manera de evitar la corrupción o los sobornos.
- “4.4.7. La formación debería incluir el conocimiento del papel que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de la labor de los órganos consultivos, tales como los representantes en materia de seguridad y los consejos o comités de trabajadores que realizan su actividad en las empresas. Cuando sea posible, la formación también debería incluir el conocimiento del contexto comercial y operacional, la naturaleza de determinadas industrias y los retos que estas afrontan.
- “4.4.8. La formación debería complementarse, actualizarse y mejorarse periódicamente, no solo con el fin de actualizar los conocimientos de los inspectores, sino de adaptarlos a las

7. OIT, Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo, 2011, párr. 15.

nuevas reglamentaciones, riesgos y tecnologías, y cubrir las necesidades específicas de los sectores, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo y la movilidad profesionales.

- “4.4.9. El contenido y los métodos de formación deberían responder adecuadamente a las necesidades específicas de los diferentes puestos y responsabilidades de los inspectores del trabajo, incluidos los directores de los servicios de inspección del trabajo.
- “4.4.10. Cuando exista un sistema de gestión del desempeño de los inspectores del trabajo debería tenerse en cuenta la participación en actividades de formación, ya que la formación no debería utilizarse solamente para satisfacer las necesidades del sistema de inspección del trabajo, sino también con fines de desarrollo profesional.
- “4.1.12. Los inspectores deberían tener la oportunidad de desempeñar un puesto de dirección en algún momento de su vida laboral mediante concursos internos que consistan en adquirir nuevas calificaciones o aprobar exámenes, aunque los méritos y la antigüedad también deberían tenerse en cuenta.

Medidas para garantizar niveles de integridad y conducta ética en toda la organización.

Al igual que las medidas de integridad antes mencionadas y referidas a la conducta de los inspectores, estas medidas pueden ser parte de una iniciativa que abarque a todas las instituciones del gobierno.

Medidas de protección de los inspectores del trabajo frente a riesgos a los que están expuestos.

Las Directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo señalan al respecto:

- “4.1.16. Ningún inspector del trabajo puede desempeñar sus funciones de una manera adecuada cuando es objeto de amenazas o abusos. Debería haber protecciones legales adecuadas y efectivas para los inspectores contra la violencia, el acoso o la intimidación durante la ejecución de su labor, en consonancia con el Convenio núm. 190 sobre la violencia y el acoso, 2019.
- “4.6.4. Durante sus inspecciones, los inspectores del trabajo están potencialmente expuestos a diferentes riesgos en función de la naturaleza de la actividad que inspeccionan, incluidos riesgos de carácter químico, físico o biológico, así como riesgos de violencia física y/o verbal o relacionados con causas judiciales.
- “4.6.5. Cada servicio de inspección del trabajo debe evaluar los riesgos a los que se exponen sus inspectores, en particular el riesgo de violencia. Esta evaluación debería adaptarse al contexto de cada país, es decir, debería tener en cuenta factores personales, institucionales y operativos.
- “4.6.6. Se proponen las medidas siguientes con miras a proteger eficazmente a los inspectores del trabajo frente a riesgos a los que están expuestos:
 - a) impartir formación a todos los inspectores sobre cómo abordar la violencia y el acoso, y sobre la legislación, las políticas y los protocolos aplicables en estos casos, en

particular antes de entrar en el servicio, pero también como parte de la formación continua;

- b) garantizar que el servicio de inspección del trabajo disponga de mecanismos para que los inspectores del trabajo denuncien casos de amenazas, abusos o intimidación y para que dichas quejas sean tramitadas rápida e imparcialmente;
- c) proteger, defender y apoyar a los inspectores que son víctimas de violencia, proporcionándoles asimismo apoyo psicosocial, y apoyar efectivamente la persecución de los autores de los actos de violencia; e
- d) informar sobre los mecanismos disponibles de prevención y de protección de los inspectores y comunicar al público los objetivos, la función y las prerrogativas del servicio de inspección del trabajo, para asegurar que todo el mundo conoce la función de la inspección del trabajo y las prerrogativas de los inspectores.

“4.6.7. Las condiciones de trabajo de los inspectores deberían incluir protección contra toda amenaza y violencia en el ejercicio de sus funciones. Se debería facultar a los inspectores del trabajo para tratar de lograr la colaboración efectiva de las fuerzas policiales y asistencia jurídica en tales circunstancias.

“4.6.8. Si bien no se puede ni se debería cubrir a los inspectores frente a responsabilidades penales, se recomienda a los servicios de inspección del trabajo que aseguren a los inspectores frente a la responsabilidad civil en que puedan incurrir en el desempeño de sus funciones, mediante medidas de protección jurídica adecuadas que les brinden inmunidad para inspecciones conducidas de buena fe y/o políticas de seguro de responsabilidad civil.”

1.5. Modelos de políticas

Una política nacional de inspección puede presentarse en distintos formatos o modelos. Uno de ellos es a través de una declaración de política que se da a conocer y está disponible a través de los canales regulares (por ejemplo, en el sitio web de la inspección). Este es el caso, por ejemplo, de la Declaración de Política de 2015 de la Autoridad de Seguridad y Salud del Reino Unido (HSE), que expone específicamente su enfoque de control. Especial interés ofrecen los principios que inspiran esta política:

Principios de la Declaración de Política de la Autoridad de Seguridad y Salud del Reino Unido (HSE)⁸

Proporcionalidad. Implica relacionar la acción de control con los riesgos. Tanto aquellos a quienes la ley protege como aquellos que son responsables de su cumplimiento esperan que las medidas tomadas por las autoridades de control para lograr el cumplimiento o para que el responsable responda del incumplimiento sean proporcionales a los riesgos para la salud y la seguridad, o a la gravedad de la violación, lo que incluye cualquier daño real o potencial que surja del incumplimiento de la ley.

Focalización. Consiste en asegurarse de que las visitas u otro tipo de contactos se dirijan principalmente a aquellas actividades que originan los riesgos más graves o donde el control de los peligros sea menos adecuado; y que la acción se concentre en quienes sean responsables del riesgo y que estén en mejor posición para controlarlo, ya se trate de empleadores, fabricantes, proveedores, u otros.

Coherencia. La coherencia del enfoque no significa uniformidad. Significa aplicar un enfoque similar en circunstancias similares para alcanzar fines similares.

Transparencia. Consiste en ayudar a los responsables a comprender lo que se espera de ellos y lo que ellos deben esperar de las autoridades de control. También consiste en manifestar claramente a los responsables no solo lo que deben hacer sino también, cuando sea pertinente, lo que no deben hacer. Esto significa distinguir entre las obligaciones legales y el asesoramiento u orientación sobre lo que es deseable pero no obligatorio.

Responsabilidad. Los reguladores son responsables ante el público por sus acciones. Esto significa que las autoridades de control deben tener políticas y normas (como los cuatro principios de control que anteceden) sobre la base de las cuales se les pueda juzgar, y un mecanismo eficaz y fácilmente accesible para atender a los comentarios y las quejas.

Otro modelo posible es el de un marco normativo que reconoce la política al más alto nivel. Este es el caso de la política nacional de inspección del trabajo de Perú y otros de sus instrumentos de gestión, que aparecen reconocidos en el marco normativo regulatorio del Sistema de Inspección del Trabajo (SIT).

8. Declaración de la Política de Cumplimiento 2015 Dirección de Salud y Seguridad del Reino Unido. Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf> [Consultado: 4-ago-2022].

Perú: Política nacional de inspección

El Decreto Supremo N° 002-2017-TR, por el que se reglamenta el Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), contempla en su artículo 3 las pautas básicas en materia de diseño e implementación de la política nacional y los mecanismos para su implementación:

- La Política Nacional de Inspección del Trabajo (PNIT), tomando en consideración las políticas, planes, estrategias y programas del sector, establece los objetivos y estrategias que orientan la actuación de las entidades pertenecientes al Sistema de Inspección del Trabajo (SIT) para garantizar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores a través de la función inspectora.

La PNIT es formulada y aprobada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En su elaboración participan los actores sociales.

- El Plan Nacional y Sectorial de la Inspección del Trabajo (PNSIT) contiene los objetivos específicos, indicadores y metas que deben cumplir periódicamente la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y los gobiernos regionales. Asimismo, determina los sectores económicos y materias de atención prioritaria.

El PNSIT es formulado y aprobado periódicamente por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en atención a la PNIT, tomando como referencia, además, la información que para tal efecto proporcionen la SUNAFIL y los gobiernos regionales.

- El Plan Anual de Inspección del Trabajo (PAIT) es el instrumento de gestión que contiene todas las actividades a realizarse a nivel nacional durante todo el año calendario en materia de inspección del trabajo, en el marco del PNSIT.

El PAIT es elaborado por la SUNAFIL con participación de los gobiernos regionales. Asimismo, es aprobado por la SUNAFIL, de conformidad a la PNIT y el PNSIT.

Semestralmente, la SUNAFIL, en su calidad de autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), informará al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo sobre la ejecución del PAIT.

1.6. Enfoque *sancionador* y enfoque de *cumplimiento*

Otro componente clave al momento de delinear los aspectos principales de las políticas de inspección es el perfil o enfoque que se pretenda dar a las principales acciones de inspección. Hay dos grandes enfoques de la inspección que han adoptado los países para lograr los mismos fines globales. Y, de hecho, en el debate sobre la eficacia de la legislación laboral y mejores mecanismos de cumplimiento -y por lo tanto cuál es el papel de la inspección del trabajo-, hay una dicotomía entre dos modelos [Cassale, 2012].

Bajo el modelo de **enfoque sancionador** (el que siguen, por ejemplo, Estados Unidos, Brasil o Países Bajos), los inspectores se dedican principalmente a aplicar sanciones frente a la infracción de leyes y reglamentos. Según este enfoque, se presume que las empresas cumplirán con la ley cuando la probabilidad de que se les descubra mediante la vigilancia y el consecuente costo del castigo supere los beneficios del incumplimiento. Bajo este enfoque, se espera que los inspectores busquen las irregularidades e impongan las sanciones prescriptas (Pires, 2008).

En cambio, con el **enfoque de cumplimiento** (el que siguen, por ejemplo, el Reino Unido, Alemania o Japón), los inspectores procuran promover el cumplimiento de la ley principalmente mediante la persuasión y la influencia, y con una amenaza concreta de sanciones si las empresas no corrigen la inobservancia dentro de plazos razonables. Los inspectores disponen de mayor discrecionalidad que bajo el enfoque sancionador y pasan mucho tiempo brindando asesoramiento e información, mientras que recurren a las sanciones formales solo en caso de infracciones graves.

En 1923, en el texto del proyecto para la Recomendación núm. 20 sobre inspección del trabajo elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo se consignó: “[...] la inspección debería descartar progresivamente su carácter policial y represivo”. Pero luego, por observación del Comité, se suprimió esa expresión en tanto se consideró que no era prudente aludir a un ideal que aún no se sabía si se podía alcanzar.

Sin embargo, el tiempo sí ha conducido a la admisión generalizada de cierto **equilibrio de enfoques**. Esto puede apreciarse al leer los Convenios núm. 81 y núm. 129, que tienen preceptos destinados tanto a posibilitar cierta discrecionalidad en los inspectores como a exigir la aplicación de sanciones adecuadas. La importancia de este equilibrio de enfoques también queda de manifiesto en el párrafo 12 de la Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo de 2011: “Por ser un componente fundamental de la administración del trabajo, la inspección del trabajo constituye una función pública y es un elemento esencial de una normativa laboral eficaz; goza de amplios poderes y responsabilidades consistentes, entre otras cosas, en hacer cumplir la ley e imponer sanciones que sean lo suficientemente disuasorias como para impedir las infracciones a la normativa laboral, proporcionando al mismo tiempo asesoramiento técnico, correctivo y en materia de desarrollo, herramientas de orientación y prevención, y promoviendo prácticas óptimas en los lugares de trabajo. Estas funciones deberían regularse y equilibrarse como parte de una estrategia integral de cumplimiento, a fin de lograr unas condiciones de trabajo decentes y un entorno de trabajo seguro.”

Se puede decir que, en la mayoría de los sistemas de inspección del trabajo, ambos enfoques se combinan con cierto equilibrio, aunque hay una tendencia más común en favor del modelo de disuasión (Cassale, 2012).

2. PLANES NACIONALES DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Tradicionalmente, las inspecciones del trabajo han actuado en su mayoría en respuesta a quejas o denuncias a través de las cuales se ponían en su conocimiento incumplimientos a la norma laboral. Esas reclamaciones, atendidas en régimen de confidencialidad, convirtieron a muchos sistemas de inspección en organismos reactivos.

Sin embargo, no todas las empresas incumplidoras presentan altos porcentajes de denuncias. De hecho, los trabajadores más vulnerables, como los trabajadores migrantes o aquellos que se desempeñan en la economía informal, sometidos con frecuencia a las peores condiciones de trabajo, son reacios a presentar quejas por temor a perder sus trabajos.

Por lo tanto, la existencia o inexistencia de quejas no proporciona una imagen clara del cumplimiento.

Por otra parte, las transformaciones producidas en los últimos años en el mundo del trabajo hacen que la tarea de las inspecciones sea ahora mucho más compleja: debe realizarse en contextos de crecimiento del empleo informal, con nuevas formas laborales al margen de la relación laboral tradicional, con menor afiliación sindical y con nuevos riesgos laborales.

A partir de todo esto, frente al enfoque tradicional que trataba de dar respuesta a estos problemas demandando un mayor número de inspectores y de recursos, ha surgido con fuerza un nuevo enfoque que sostiene que los organismos de inspección deben ser capaces de plantear estrategias para seguir atendiendo denuncias a la vez que planean y seleccionan objetivos prioritarios de sus actuaciones proactivas (Weil, 2008).

Así, teniendo en cuenta todos estos elementos, es posible afirmar que la **planificación** en las inspecciones del trabajo garantiza:

- Una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, siempre limitados, de las inspecciones.
- La vinculación de las actividades de inspección con otras políticas públicas nacionales y/o locales y también con objetivos del ámbito internacional, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.
- Un equilibrio razonable de las actividades de inspección en todo el espectro de sus responsabilidades normativas.
- Un máximo aprovechamiento del impacto de la inspección, al concentrar el mayor esfuerzo en las empresas y temas que se consideran más importantes.
- Una mejor demostración de la importancia y la utilidad social de la inspección laboral.

De hecho, en los últimos años se ha detectado una tendencia cada vez más consolidada a que los sistemas de inspección incluyan entre sus acciones inspecciones proactivas, basadas en programas

o planes de inspección estratégicos y operativos que fijan de manera periódica las prioridades e identifican qué sectores, empresas y lugares de trabajo van a ser objeto de fiscalizaciones (Bueno, 2018).

En su Observación General de 2020 sobre los Convenios núm. 81 y núm. 129, la CEARC insiste en la conveniencia del “uso de la planificación estratégica basada en datos como fundamento para intervenciones proactivas y selectivas, junto con la evaluación periódica del desempeño y de los efectos institucionales”, en tanto considera que “son métodos importantes para lograr una aplicación eficaz y un cumplimiento sostenido”. Y además observa, a través de los informes anuales remitidos, que “los servicios de la inspección del trabajo de todas las regiones están haciendo un uso innovador de soluciones en línea, móviles y en red, para ampliar su alcance y accesibilidad. Las herramientas que brindan las tecnologías de la información han permitido asimismo mejorar considerablemente la capacidad de los servicios de inspección para recopilar, analizar y publicar datos.” (Ver Módulo 17 de este Plan de formación).

Por su parte, el Apartado 3.2. de las “Directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo” está dedicado a la planificación y programación. Allí se establecen los siguientes lineamientos:

- “3.2.1. El sistema de inspección del trabajo, en su calidad de servicio público, debería orientar sus medidas de tal forma que respondan de la manera más eficaz posible a las exigencias que le incumban en cualquier momento. Además, los servicios de inspección del trabajo deberían tener en cuenta que, en general, los grupos de trabajadores más vulnerables tal vez no presenten denuncias o quejas a los servicios de inspección del trabajo y, por consiguiente, deben adoptar todas las medidas necesarias en el marco de su mandato y facultades para evaluar los niveles de cumplimiento y los riesgos para el cumplimiento, con el objetivo de proteger a dichos trabajadores adecuadamente. Esto entraña la necesidad de adoptar progresivamente un enfoque que, sin desatender las quejas o denuncias, mantenga el equilibrio adecuado entre las medidas reactivas y proactivas.
- “3.2.2. El ciclo de planificación, programación y presentación de informes es fundamental si se desea configurar una base coherente y objetiva para las actividades de inspección, que responda a las condiciones y cuestiones de trabajo predominantes, y prevea zonas geográficas o sectores en los que podrían ser necesarias intervenciones específicas.
- “3.2.3. La programación de las actividades del servicio de inspección del trabajo mediante la planificación con objetivos anuales introduce un elemento de racionalidad. Esta planificación anual, que debería ser coordinada por la autoridad central tomando en consideración las especificidades regionales, permite estructurar una parte importante de la actividad de inspección, racionalizar el uso de los recursos del sistema y, de este modo, mejorar su eficacia.
- “3.2.4. El proceso de elaboración y establecimiento de objetivos debe contar con una fuerte participación mediante la consulta, en primer lugar, con los interlocutores sociales y, posteriormente, con las diferentes administraciones competentes en asuntos sujetos a la planificación. También puede ser muy útil que los servicios de inspección del trabajo anuncien públicamente, cuando proceda, en qué industrias y ámbitos de riesgo se centrarán en un próximo período. Esta difusión, a través de campañas (conjuntas) de información y formación, puede impulsar un mejor cumplimiento, incluso antes de cualquier actividad de inspección.

“3.2.5. La información, y su análisis, son una condición previa esencial para programar adecuadamente. Los servicios de inspección del trabajo deberían utilizar sistemas de tecnologías de la información y la comunicación, cuando estén disponibles, que faciliten tanto la recopilación de datos como su gestión, y deben tener acceso a los datos de otras instituciones que sean pertinentes para las tareas de inspección. Sin embargo, también es importante que todo cotejo de datos o acceso a los mismos respete las políticas y leyes nacionales en materia de privacidad y protección de la información, y que el cotejo de datos no vulnere los derechos fundamentales de ninguna persona”.

Para apoyar a los países en este enfoque, organismos internacionales como la OIT y la OCDE han desarrollado metodologías específicas:

Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento de las Inspecciones del Trabajo

Las “Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento de las Inspecciones del Trabajo” (2018) proporcionan una metodología para dirigir el accionar de las inspecciones hacia intervenciones proactivas, con objetivos y a la medida, que involucren a múltiples personas interesadas y con resultados sostenidos respecto al cumplimiento. Comprende 6 pasos:



Conviene ahora, para afianzar esta perspectiva, definir mejor cada término. El **modelo tradicional de control** de la aplicación de normas se centra en fiscalizar la aplicación, mientras que el **modelo estratégico de cumplimiento** se enfoca en el seguimiento del cumplimiento. El **cumplimiento** es el estado de conformidad con las reglas y prácticas establecidas por las normas laborales nacionales e internacionales.

Ahora bien, aunque el control de la aplicación de normas es un mecanismo gubernamental fundamental para promover el cumplimiento (Howe y otros, 2014), no genera ni garantiza necesariamente el cumplimiento. Los empleadores que son objeto de medidas coercitivas pueden cumplir inicialmente y luego volver a incumplir, o pueden incumplir de forma persistente a pesar de las repetidas medidas coercitivas impuestas (Howe y otros, 2014). Incluso si una medida coercitiva logra el cumplimiento en un lugar de trabajo, eso no es garantía de que vaya a suceder lo mismo en otros lugares de trabajo del mismo sector, con el mismo modelo empresarial o que presenten el mismo problema.

De modo inverso, el cumplimiento no necesariamente requiere el control de la aplicación de normas. Todos los lugares de trabajo y todos los empleadores tienen el deber de cumplir y, en su mayor parte, cumplen proactivamente, sin verse obligados por una medida coercitiva. Adicionalmente, no todos los empleadores se motivan para cumplir basándose únicamente en un sencillo análisis de costos y beneficios que contraste el costo del cumplimiento frente al del incumplimiento (alta probabilidad de ser descubiertos y/o de recibir sanciones elevadas). Los empleadores, como las personas, son distintos y están influidos por diversos factores, tales como hábitos, motivaciones cívicas, el comportamiento de sus homólogos o el deseo de ser líderes de la industria (Howe y otros, 2014; New Economic Foundation, 2005).

Conseguir el cumplimiento exige mirar más allá del modelo tradicional de control de la aplicación de normas tradicionalmente utilizado por la mayoría de las inspecciones del trabajo, y avanzar hacia un modelo estratégico de cumplimiento. Las experiencias más exitosas pasan por inspecciones pioneras en el uso de estrategias proactivas que, basándose en el análisis de los datos, identifican más eficazmente los problemas y las empresas y sectores prioritarios, e involucran a las partes interesadas dentro y fuera del gobierno. Además, adoptan una combinación de intervenciones de disuasión, incentivación, sensibilización, orientación y sanción a fin de lograr el cumplimiento (OIT, 2018).

	MODELO TRADICIONAL DE CONTROL	MODELO ESTRATÉGICO PARA EL CUMPLIMIENTO
Objetivo	Control	Cumplimiento
Enfoque	Reactivo (dirigido por quejas/denuncias) y rutinario	Proactivo (dirigido por inspección del trabajo), enfocado y adaptado
Intervenciones destinadas a favorecer el cumplimiento	Actividad de inspección/fiscalización Educación Comunicación	Actividad de inspección/fiscalización Educación Comunicación Políticas sistemáticas
Partes interesadas	Trabajadores y sus organizaciones Empleadores y sus gremios	Trabajadores y sus organizaciones Empleadores y sus gremios Entidades gubernamentales Entidades no gubernamentales Medios de comunicación Otros intervinientes (todo aquél que pueda influir en el proceso para lograr el cumplimiento de la normativa laboral)
Implicados que implementan el plan estratégico para el cumplimiento	Inspección del trabajo	Inspección del trabajo + partes interesadas
Metodología para medir los resultados	Eficiencia y eficacia	Eficiencia, eficacia y control duradero

Principios de la OCDE sobre las mejores prácticas para el cumplimiento de las normas e inspecciones⁹

- 1. Cumplimiento basado en evidencia.** La toma de decisiones sobre qué y cómo inspeccionar debe fundamentarse en datos y evidencia y los resultados deben ser evaluados con regularidad.
- 2. Selectividad.** Las inspecciones y la promoción del cumplimiento no pueden llevarse a cabo en todos los entes regulados ni pueden atender todas las situaciones.

9. OCDE, 2014, *Principios sobre las mejores prácticas para el cumplimiento de las normas e inspecciones* y OCDE, 2019, *Guía para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*.

- 3. Enfoque de riesgo y proporcionalidad.** La promoción del cumplimiento de las normas debe hacerse según los riesgos involucrados. La frecuencia de las inspecciones y los recursos a emplearse deben ser proporcionales al nivel de riesgo.
- 4. Regulación responsiva.** Las acciones de promoción del cumplimiento e inspecciones deben ser adecuadas al perfil y al comportamiento de los sujetos regulados.
- 5. Visión de largo plazo.** Los gobiernos deben adoptar políticas en materia de inspecciones y promoción del cumplimiento y establecer mecanismos institucionales con objetivos definidos y una estrategia de largo plazo.
- 6. Coordinación y consolidación.** Las actividades de inspección deben ser coordinadas y, cuando sea necesario, consolidadas, con menos duplicaciones y superposiciones, minimizando la carga en los administrados y maximizando la efectividad.
- 7. Gobernanza transparente.** Las estructuras de gobernanza y las políticas de recursos humanos deben basarse en la transparencia, el profesionalismo y la gestión por resultados. Las acciones para la promoción del cumplimiento de las normas deben estar libres de toda influencia política y los esfuerzos deben ser recompensados.
- 8. Integración de la información.** Se deben emplear tecnologías de la información para maximizar un enfoque de riesgos, promover la coordinación y el intercambio de información y asegurar el uso óptimo de los recursos.
- 9. Procesos claros y justos.** Los gobiernos deben asegurarse de que las reglas y los procesos para las inspecciones y la promoción del cumplimiento sean claros. Se debe adoptar y difundir legislación coherente y adecuada; los derechos y obligaciones de los funcionarios y de las empresas deben estar claramente establecidos.
- 10. Promoción del cumplimiento.** Se debe promover la transparencia y el cumplimiento de las normas mediante el empleo de instrumentos adecuados, tales como guías, herramientas y listas de verificación.
- 11. Profesionalismo.** Los inspectores deben ser capacitados y dirigidos de manera que se asegure su profesionalismo, integridad, consistencia y transparencia. Todo esto exige un entrenamiento sustancial, con un enfoque no solo en lo técnico, sino también en destrezas generales.
- 12. Poniendo los pies sobre la tierra.** Las instituciones a cargo de las inspecciones y de hacer cumplir la normativa deben alcanzar los niveles de desempeño que se espera de ellas en términos de satisfacción de los interesados, eficiencia (beneficios/costos) y efectividad general (seguridad, salud, protección ambiental, etc.).

Existen numerosos ejemplos de países que han desarrollado planes de inspección y que incluso han consagrado este enfoque en sus marcos normativos.

Planes nacionales de inspección en sus marcos normativos nacionales

La Ley General de Inspección del Trabajo de **Perú** prevé que “la inspección del trabajo programará su actuación de acuerdo con los objetivos que determinen las autoridades competentes, con sujeción a los principios de concepción institucional única e integral del Sistema de Inspección”.¹⁰ El Reglamento sobre el Sistema de Inspección del Trabajo (SIT) contempla las pautas básicas en materia de diseño e implementación de los planes nacionales de inspección del trabajo.¹¹ Estas pautas son las ya presentadas en el recuadro “Perú: política nacional de inspección” (pág. 23 de este módulo) y atañen a las funciones del Plan Nacional y Sectorial de la Inspección del Trabajo (PNSIT), el desempeño de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y los gobiernos regionales, y las características del Plan Anual de Inspección del Trabajo (PAIT).

Por su parte, los estatutos del Organismo Autónomo Estatal de la Inspección de trabajo y Seguridad Social de **España** confieren al Director la función de “definir los planes y programas generales de actuación de la inspección de trabajo y seguridad social”¹² y la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social señala que corresponde al Consejo Rector, entre otras funciones, “conocer y aprobar los planes y programas generales de actuación de la inspección de trabajo y seguridad social y las medidas necesarias para su ejecución”.¹³

Por su parte, **planificar** es el acto de formular una serie integrada de acciones deliberadas para producir en el futuro determinados resultados que se buscan. Para esta formulación es preciso también un proceso de toma de decisiones, lo que conlleva preguntarse qué se quiere a futuro, tomando en consideración los recursos disponibles.

10. Artículo 20 de la Ley General de Inspección del Trabajo N° 28.806 de 2006.

11. Artículo 3 del Decreto Supremo N° 002-2017-TR, por el que se reglamenta el sistema de inspección del trabajo.

12. Artículo 8.2. d) Real Decreto 192/2018, del 6 de abril por el que se aprueban los estatutos del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

13. Artículo 29.2.a) de la Ley 23/2015, del 21 de julio Ordenadora del Sistema de Inspección del trabajo y Seguridad Social.

Así, la planificación de un plan nacional de inspección del trabajo requiere de un enfoque orientado a responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué es necesario hacer?
- ¿Qué queremos hacer?
- ¿Qué podemos hacer?

Generalmente, la **duración** de los planes o programas nacionales de inspección varía dentro de un rango de uno a cinco años. Por ejemplo, el programa Inspección Federal del Trabajo de México será aplicable durante el ejercicio 2022, mientras que el plan estratégico de España 2021-2023 abarca un período de tres años y el plan estratégico institucional 2018-2022 de la SUNAFIL de Perú es de cinco años. Con frecuencia, estos planes estratégicos de largo plazo tienen planes operativos anuales, como el caso de España y Perú. En seguida veremos a la diferencia entre planes estratégicos y operativos.

Conviene considerar también que existe un proceso de aprendizaje durante la formulación e implementación de un plan nacional de inspección. Por este motivo, desde un punto de vista práctico, en los países sin una tradición de operar con planes de inspección puede ser aconsejable comenzar pautando planes menos ambiciosos, de uno o dos años, que permitan hacer ajustes durante su implementación. Además, esto permitirá:

- Construir una confianza gradual en la institución inspectora con este enfoque estratégico, y proporcionar capacitación efectiva, que servirá de base para posteriores planes más ambiciosos.
- Afianzar la confianza y las relaciones con otras instituciones involucradas y con los actores sociales.
- Ayudar a movilizar más recursos humanos y financieros.

En el proceso de formulación de un plan nacional de inspección del trabajo, podemos distinguir **dos fases** complementarias y consecutivas:

- Planificación **estratégica**: Es el proceso de establecer las directrices generales para el futuro, mediante el establecimiento de prioridades, ámbitos, objetivos estratégicos y metas a medio y largo plazo a ser alcanzados al final de un período de tiempo específico.
- Planificación **operativa**: Es el proceso de establecer las acciones mediante las cuales se lograrán los objetivos, los recursos que se desplegarán para alcanzarlos y los mecanismos de rendición de cuentas para monitorear y evaluar el progreso.

FASES EN LA ELABORACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

¿QUÉ NECESITAMOS/QUEREMOS/PODEMOS HACER?

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Determinación de prioridades, objetivos y metas

**PLANIFICACIÓN OPERATIVA**

Determinación, implementación y evaluación de acciones

Conviene destacar que uno de los papeles importantes de los inspectores de campo en este proceso es el de proporcionar datos sólidos a la autoridad central para alimentar el proceso de planificación. La planificación no es un proceso de una sola vía y, en este sentido, la información obtenida por los inspectores es de enorme utilidad para diseñar y mejorar los planes de inspección y garantizar una mayor eficacia y eficiencia.

2.1. Planificación estratégica

La planificación estratégica determina las prioridades y los objetivos estratégicos de más largo plazo, establece un contexto para alcanzar esos objetivos y proporciona el marco y la dirección para el futuro más inmediato, teniendo en cuenta las prioridades políticas. Puede abarcar varios años y se basa en un análisis de la situación nacional, las tendencias del trabajo, las cuestiones emergentes y los recursos disponibles. Por lo general, incluye objetivos estratégicos, prioridades, estrategias para su consecución y metas.

La planificación estratégica puede empezar con una visión. Una visión es una declaración ambiciosa y exigente que establece un estado ideal a futuro. Se centra en el objetivo final, y actúa como una fuerza motivadora, tanto para estimular como para orientar los esfuerzos nacionales (OIT, 2013).

Ejemplos de visión

Autoridad para las Condiciones de Trabajo de **Portugal**: *Promover la mejora de las condiciones de trabajo, mediante el control del cumplimiento de las normas laborales y la vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción de políticas para la prevención de riesgos profesionales, ya sea en el contexto de las relaciones laborales privadas o en el contexto de administración pública.*¹⁴

Departamento de Inspección de la Dirección del Trabajo de **Chile**: *Ser un área calificada, innovadora, con enfoque preventivo y con vocación de servicio público que contribuya a gestionar los derechos sociales de los trabajadores.*¹⁵

Finalmente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de **México** ha traducido su visión en su objetivo prioritario: *La dignificación del trabajo y la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral.*¹⁶

Algunas instituciones también han acordado ciertos **objetivos estratégicos** que procuran reducir las diferencias entre la visión y la situación real, y permitir así concentrar los esfuerzos en integrar las acciones y determinar los siguientes pasos. En la definición de los objetivos habrá que mantener un balance adecuado entre lo ideal y lo viable.

Para una buena definición de los objetivos, se recomienda utilizar los criterios **SMART** (por sus siglas del inglés: Specific, Measurable, Achievable, Realistic y Time-bound), que en español podemos adaptar del siguiente modo:

- **Específico.** El objetivo puntualiza los cambios que se quiere provocar sin ambigüedad y evitando medir las variaciones que se deben a otros factores externos.
- **Medible.** El objetivo está basado en la certeza de que existen criterios y datos que sirven de base para medir su efectividad.
- **Alcanzable.** El objetivo es posible y razonable respecto de los recursos materiales y humanos con los que contamos.
- **Relevante.** El objetivo está adaptado a la realidad del momento y a otras estrategias públicas.
- **Temporal.** El objetivo permite predecir en qué momento se espera que se produzca el cambio.

14. Plan de Actividades ACT 2022.

15. Disponible en: <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-article-59889.html>

16. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/732544/Programa_de_Inspecci_n_2022.pdf

Ejemplos de objetivos estratégicos: Portugal

El plan anual de actividades para 2022 de la Autoridad para las Condiciones de Trabajo de **Portugal** reconoce los siguientes objetivos estratégicos, que a su vez se despliegan en objetivos operativos:

1. Prevenir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
2. Regular el mercado laboral.
3. Optimizar la organización y la comunicación.

Ejemplos de objetivos estratégicos: Perú

El plan estratégico institucional 2018-2023 de la SUNAFIL de **Perú** establece como objetivos estratégicos:

1. Contribuir a la formalización de los trabajadores.
2. Garantizar el cumplimiento de las normas de SST para la población ocupada.
3. Garantizar el ejercicio de los derechos sociolaborales de la población vulnerable.
4. Garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales a favor de los trabajadores formales.
5. Desarrollar una gestión institucional efectiva al servicio de los trabajadores.
6. Implementar la gestión de riesgo de desastres en la SUNAFIL.

Ejemplos de objetivos estratégicos: Chile

El Departamento de Inspección de la Dirección del Trabajo de **Chile** ha establecido entre sus objetivos estratégicos:¹⁷

1. Desarrollar inspecciones para la gestión del cumplimiento tendientes a modernizar los procedimientos aplicados, y mejorar así la calidad y cobertura de las inspecciones del trabajo, pensiones y seguridad y salud en el trabajo.
2. Optimizar los tiempos de respuesta y los requerimientos de nuestros usuarios.

17. Disponible en: <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-article-59889.html>

3. Centrarse en el control programado en áreas prioritarias, con el fin de influir en el comportamiento (disuasión) o lograr efectos duraderos de mejora de las condiciones de trabajo (sostenibilidad).
4. Orientar de manera efectiva los informes de auditoría para que su tratamiento tenga efectos sistémicos.

Ejemplos de objetivos estratégicos: México

El Plan Estratégico de la Inspección Federal del Trabajo de **México** 2022 contempla 7 objetivos estratégicos:¹⁸

1. Modernizar el marco normativo de la inspección federal del trabajo, así como sus herramientas tecnológicas.
2. Llevar a cabo inspecciones laborales en sectores productivos específicos con un enfoque focalizado y especializado, principalmente en centros de trabajo con actividades de alto riesgo y donde exista vulnerabilidad de derechos laborales.
3. Establecer criterios estandarizados en las actuaciones de los inspectores federales del trabajo que permitan hacer eficiente el desahogo de las inspecciones en la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y las oficinas de Representación Federal del Trabajo y ofrecer seguridad jurídica dentro del marco legal.
4. Supervisar y dar seguimiento a los procesos de inspección implementados por las oficinas de Representación Federal del Trabajo y sus unidades subalternas, así como a la actuación de los inspectores federales del trabajo en el desarrollo de sus funciones, las cuales deberán estar apegadas a la normatividad aplicable, de conformidad con las obligaciones, facultades y responsabilidades de los servidores públicos.
5. Vigilar el cumplimiento de las nuevas disposiciones normativas en materia de subcontratación a través de inspecciones planificadas y focalizadas en coordinación con las diferentes áreas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y de las instituciones públicas involucradas.
6. Promover los beneficios de los mecanismos alternos a la inspección y de cumplimiento voluntario, con el uso de las tecnologías a fin de ampliar la cobertura de centros de trabajo verificados, así como dar a conocer otras acciones que fortalezcan las condiciones de las personas trabajadoras en situaciones de vulnerabilidad en el país.
7. Impartir capacitación especializada a los servidores públicos vinculados al proceso de inspección laboral, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia de la actuación de la inspección federal del trabajo.

18. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/732544/Programa_de_Inspecci_n_2022.pdf

Si analizamos los objetivos estratégicos definidos en numerosos planes de inspección, podemos distinguir dos grupos principales:

- Objetivos orientados al **cumplimiento normativo**, es decir, a fines asociados con las funciones propias de la inspección del trabajo, por ejemplo, la reducción de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales o la disminución de las tasas de informalidad.

Son requerimientos cuantitativos, en tanto usualmente se asocian a las metas que persiguen reducciones porcentuales. Los indicadores se basan en estadísticas oficiales o en datos de encuestas. Estos tipos de objetivos suelen ser alcanzados mediante la interacción directa con los trabajadores, empleadores y empresas. Cuando se establecen objetivos de esta naturaleza, los efectos se pueden observar en el corto o mediano plazo y suelen estar centrados en las empresas seleccionadas para la intervención. Sin embargo, aunque el impacto puede ser inmediato, no siempre es sostenible, pues al retirar estas acciones la situación puede revertirse fácilmente y volver al punto de partida.

- Objetivos orientados al **fortalecimiento de la institucionalidad** del sistema de inspección, su capacidad, sus recursos y otros elementos. Este es el caso, por ejemplo, de un nuevo reglamento general sobre actuaciones y procedimientos de la inspección del trabajo y seguridad social o el avanzar en la calidad de la formación y en su extensión a todas las personas que integran la inspección, a través de todos los medios presenciales o a distancia existentes.

Los requerimientos de este tipo de objetivos son normalmente de tipo cualitativo, no requieren interacción directa con los trabajadores, empleadores y empresas, su impacto se aprecia en el mediano y largo plazo, es sostenible y sus efectos suelen ser sistémicos.

OBJETIVOS	ORIENTADOS AL CUMPLIMIENTO NORMATIVO	ORIENTADOS AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Metas	Cuantitativas	Cualitativas (y cuantitativas)
Acciones	Directas con trabajadores, empleadores y empresas	Hacia el interior de la institución
Efectos	Centrados en la selección de empresas, sectores o riesgos	Sistémicos
Plazo del impacto	Corto y mediano plazo	Mediano y largo plazo
Durabilidad	Impacto inmediato	Impacto sostenible

Cuando los objetivos estratégicos se formulan como objetivos concretos, cuantitativos y cuantificables, especificando cuándo se deben lograr, hablamos de **metas**. La meta puede definirse como “un objetivo temporal, espacial y cuantitativamente dimensionado” (Cohen y Franco, 1992). La importancia de establecer metas claras y medibles nos facilitará después el proceso de evaluación del plan.

Ejemplos de metas

Para el objetivo estratégico 1 (*Prevenir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*), y sus respectivos objetivos operacionales, la ACT de **Portugal** se marca para 2022 las siguientes metas:¹⁹

- Número de acciones y eventos de sensibilización: 1.000
- Número de participantes en acciones y eventos: 10.000
- Número de técnicos participantes en eventos ACT: 1.000
- Número de proveedores de servicios de SST auditados: 60
- Número de inspecciones a entidades con registro de enfermedades profesionales: 370
- Porcentaje de inspecciones a entidades con antecedentes graves o fatales: 75,0%

Para la materialización de los objetivos planteados en el programa de inspección 2022, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de **México** se marca como meta 40.000 inspecciones, de las que un 20% serán ordinarias y un 80% extraordinarias.

Es posible que ciertos objetivos estratégicos requieran la definición de ciertos **ámbitos prioritarios** de intervención, es decir, áreas problemáticas en la que las actuaciones inspectoras deben ser más urgentes. La definición de las prioridades deberá tener en cuenta que las prioridades políticas pueden cambiar, ya sea por un cambio de gobierno o como consecuencia de otras circunstancias, por ejemplo, la pandemia por Covid-19. Así, la planificación estratégica de largo plazo deberá ser lo suficientemente flexible como para contemplar estos posibles cambios en la definición de las prioridades.

Revisión de las prioridades en las inspecciones del trabajo de América Latina durante la pandemia

Durante la pandemia por Covid-19, la respuesta de las inspecciones del trabajo ha exigido la adopción de medidas audaces e innovadoras que les permitieran asegurar la continuidad de sus funciones, procesos y actividades durante las restricciones sanitarias. Las inspecciones han tenido que revisar y adaptar sus formas de interacción

19. Plan de Actividades ACT 2022.

con los usuarios, sus procesos operativos y sus prioridades para seguir garantizando el cumplimiento de la normativa laboral en un contexto adverso. Veamos los puntos principales:

- La mayoría de las inspecciones abocaron sus esfuerzos al control del cumplimiento de las medidas de seguridad y salud frente a la pandemia por Covid-19 en actividades esenciales durante las restricciones y en el retorno al trabajo durante el levantamiento de dichas restricciones.
- Otra prioridad ha sido controlar la continuidad de las operaciones de empresas no esenciales, lo que incluyó los casos de fraude en la ampliación de giro de actividad para poder seguir en funcionamiento.
- Los accidentes de trabajo graves y mortales, así como la suspensión o paralización de tareas por riesgo grave e inminente han seguido siendo una prioridad en los planes de algunos países.
- La vigilancia de posibles conductas discriminatorias, especialmente en personas diagnosticadas con Covid-19 y personas de grupos de riesgo, ha sido una actuación inspectora preferente, así como el otorgamiento de licencias retribuidas, pago de remuneraciones y pólizas de seguro de vida.
- La verificación de despidos, suspensiones de contrato, cierres de empresas por causas de fuerza mayor, y la revisión de la compatibilidad entre la percepción de prestaciones y/o subsidios y la continuidad de las operaciones.
- Por último, la proliferación de acuerdos de teletrabajo y trabajo a distancia durante este período ha ocupado gran parte de las agendas de las inspecciones que cuentan con marcos normativos para dichos acuerdos.

En términos generales, las inspecciones de la región han continuado plenamente operativas durante las restricciones, principalmente en la modalidad de teletrabajo pero también manteniendo actuaciones presenciales respecto de materias que no permitían medios electrónicos, como la fiscalización de las condiciones de bioseguridad.

La pandemia ha puesto de manifiesto que las inspecciones con procedimientos inspectores más ágiles y eficientes, que permiten modalidades de actuación inspectora a través de medios electrónicos, han podido adaptarse más rápidamente a las circunstancias. El impulso a estas nuevas modalidades electrónicas o remotas de actuación inspectora puede suponer en el futuro un claro avance para una labor institucional que, por lo general, posee dotaciones limitadas de personal y cuyo desempeño comienza a medirse en términos de eficacia y eficiencia (Bueno, 2020).

Por último, cada objetivo estratégico y cada meta debe asociarse a una estrategia, la cual describe los métodos generales o intervenciones que se van a desplegar para lograr las metas y cumplir los objetivos.

Un ejemplo de estrategias

El plan anual de actividades para 2022 de la Autoridad para las Condiciones de Trabajo de **Portugal** reconoce las siguientes estrategias para cada uno de los objetivos estratégicos:

1. *Prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. A ello contribuirá el incremento de las inspecciones a las entidades de riesgo y a los servicios de SST, pero sobre todo, una mayor capacidad de comunicación preventiva con las empresas y organismos públicos, con acciones de sensibilización sobre riesgos laborales sectoriales o específicos y campañas nacionales para sensibilizarlos e implantar una cultura de prevención.*
2. *Regular el mercado laboral. Velar por el cumplimiento de la legislación laboral y sancionar las conductas y situaciones irregulares, mediante la ampliación de la presencia inspectora entre un mayor número de empresas y trabajadores. Incrementar el número global de visitas de inspección, potenciando el protocolo de interconexión de datos con la seguridad social.*
3. *Optimizar la organización y la comunicación. La mejora de los medios de comunicación a disposición de empresas y ciudadanos contribuirá a este objetivo, los acercará a la ACT y permitirá acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones. Ejemplos de ello serán el lanzamiento de la APP ACT, la renovación completa del Portal ACT y la implantación del sistema S360 para desmaterialización y gestión electrónica de solicitudes de información, intervención y solicitudes.*

2.2. Planificación operativa

Una vez que se haya avanzado con la planificación estratégica y sus distintos elementos, será necesario ajustar los objetivos estratégicos (qué necesitamos hacer) a planes operativos en los cuales se definirán **acciones** detalladas a ejecutarse en un futuro inmediato (qué vamos a hacer para lograr lo que necesitamos).

El plan operativo debe ser sistemático en su enfoque, de forma que las acciones contribuyan a la consecución de los objetivos acordados.

Ejemplos de líneas de acción o acciones

Para la materialización del objetivo estratégico 7 del Programa de Inspección de **México** para 2022 (*Impartir capacitación especializada a los servidores públicos vinculados al proceso de inspección laboral, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia de la actuación de la inspección federal del trabajo*) se establecen las siguientes líneas de acción:

- *Línea de acción 1. Capacitar de forma permanente y obligatoria al personal inmerso en el proceso de inspección con base en el programa de capacitación anual.*
- *Línea de acción 2. Promover el intercambio de conocimiento y capacitación con instituciones de educación superior y con instituciones y organizaciones nacionales e internacionales, para el intercambio de experiencias, capacitación y buenas prácticas.*

Además de las acciones, la planificación operativa también deberá especificar: las **responsabilidades** para la implementación de cada acción, los recursos necesarios (humanos y financieros) y los **plazos** para su implementación.

En relación con los plazos, es necesario resaltar la importancia de organizar un marco temporal y un orden de ejecución, fijando los instantes de inicio y finalización de cada acción o actividad al menos de modo aproximado. Esta calendarización será relevante para un adecuado seguimiento y control de la implementación del plan.

Existen algunas metodologías que pueden ayudar en este ejercicio, entre las que se destacan las siguientes:

- El diagrama de Gantt: es un diagrama de barras, desarrollado por Henry Gantt, en el que se muestran las fechas de comienzo y finalización de las actividades y las duraciones estimadas, aunque no muestra las relaciones de dependencia entre actividades.
- El diagrama PERT (*Program Evaluation and Review Technique*) permite un conocimiento preciso de la secuencia necesaria o planificada para la ejecución de cada actividad y su utilización se materializa en diagramas de red.
- El método PDM (*Precedence Diagramming Method*) se basa en la utilización de una diagramación de red, en la que figuran las actividades en los nodos y arcos que representan demoras de tiempo entre los puntos. Esta técnica muestra, igual que el diagrama PERT, las dependencias o relaciones de prelación entre tareas.

2.3. Planes subnacionales

Aunque el enfoque de las Directrices de la OIT trata de promover una planificación anual a nivel nacional del sistema de inspección, no puede olvidarse que podría ser necesario un aterrizaje específico a las realidades subnacionales. Este es el caso de países con una estructura federal o semifederal donde la responsabilidad en materia de inspección se comparte entre el gobierno central y los Estados o provincias federales o regionales, por lo que es usual que los planes de inspección se desarrollen en ambos niveles: nacional y subnacional. Por lo general, el plan estratégico se diseña a nivel nacional, aunque para algún ámbito subnacional específico también pueden determinarse ciertas prioridades, objetivos y metas. Para poder dar cumplimiento a estos aspectos, los planes operativos también deberán ser elaborados e implementados en ese nivel territorial.



2.4. Programas de trabajo individuales

El paso final del proceso de planificación es fraccionar el plan anual de inspección en planes individuales coherentes con las metas fijadas para la institución, de modo que los funcionarios sepan con previsión lo que se espera de ellos.

Los programas de trabajo individuales deben prepararse en consulta con los inspectores y los equipos directivos. Deben tomar en cuenta otras obligaciones, los feriados públicos, las vacaciones anuales y otros permisos, y además deben contemplar tiempo para las situaciones imprevistas.

Toca a las inspecciones discutir y acordar si los inspectores deberán trabajar sobre una base geográfica, temática, o una combinación de ambos criterios. El enfoque temático tiene como ventaja

un alto grado de especialización de los inspectores sobre determinadas materias, en ocasiones complejas o novedosas. Pero esta especialización puede chocar con la necesidad de ampliar la cobertura temática de las inspecciones, especialmente en los países con sistemas generalistas, además de que su aplicación puede resultar más costosa. La inspección por área geográfica, en la que los inspectores tienen sus propios territorios de trabajo, les permite establecer una buena relación con las empresas locales y llegar a conocer con detalle las problemáticas locales y los procesos de trabajo sectoriales. Sin embargo, la actuación de un mismo funcionario durante un largo período de tiempo en una zona geográfica determinada también puede generar efectos no deseados, por lo que es frecuente establecer sistemas rotatorios.

Por último, el programa de trabajo individual es una herramienta importante para el seguimiento y evaluación constante del desempeño de los inspectores. Normalmente estos planes individuales están asociados exclusivamente a criterios cuantitativos de actuación (número de visitas realizadas o de expedientes resueltos), olvidando que hay actuaciones inspectoras más complejas que exigen mayor dedicación y que, por lo tanto, no deberían tener el mismo valor de ponderación que otras más sencillas. Esto se puede evitar o compensar acudiendo a variables que reflejen el tiempo dedicado a cada labor concreta, o variables que reflejen complejidad,²⁰ entre otros criterios.

En relación a este particular, las Directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo establecen:

“4.6.3. El desempeño de los inspectores del trabajo deberá evaluarse de conformidad con los sistemas de evaluación utilizados para los funcionarios de la administración pública, teniendo debidamente en cuenta las especificidades de la profesión.”

Indicadores de desempeño individuales y colectivos

Los mecanismos de seguimiento y control que aplica la Dirección del Trabajo de **Chile** se insertan en el esquema implementado para toda la administración pública. Cada área cuenta con su programa de mejoramiento de la gestión (PMG) y asocia el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. En ese marco, se celebran convenios de desempeño colectivo que establecen las metas colectivas a que se comprometen los diversos equipos de trabajo, asociadas a los objetivos estratégicos, que son controladas a partir de indicadores también definidos por el acuerdo.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social de **España** cuenta con un complemento salarial vinculado a la productividad que se distribuye en función de circunstancias objetivas relacionadas tanto con el tipo de puesto de trabajo y desempeño, como con el nivel de actividad en términos de eficiencia, calidad, cantidad y resultados obtenidos.

20. Cantidad de trabajadores entrevistados, metros cuadrados del establecimiento a recorrer, inspecciones integrales versus focalizadas, etc.

Para medir este nivel se establecen dos tramos, uno individual y otro colectivo. El tramo individual valora la eficacia, calidad en el trabajo y dedicación que requiere la cumplimentación de las Órdenes de Servicio y los resultados obtenidos en las diferentes áreas en las que se desarrolla la actuación inspectora. Se determina por las Órdenes de Servicio que se cumplimentan en un período de tiempo determinado. La finalización de Órdenes de Servicio o la realización de determinadas actuaciones se expresa en puntos y se establecen dos límites en los niveles de actividad individual a efectos de determinar el complemento de productividad:

- a. Nivel mínimo. Exige la realización del número mínimo de Órdenes de Servicio tipo que se consideran realizables por la totalidad de la plantilla empleando la dedicación y el interés exigibles.
- b. Nivel óptimo. Representa el número máximo de Órdenes de Servicio tipo que un inspector puede realizar, a efectos del cómputo de productividad, con un nivel de calidad y desempeño adecuados y cuya superación no tiene incidencia alguna en la retribución trimestral individual.

Por su parte, el tramo colectivo pondera el logro de los objetivos de carácter colectivo para todo el sistema de la inspección, integrados tanto por la actividad planificada como por la actividad rogada, así como por los resultados derivados de ambas.

Anualmente, el organismo estatal de la ITSS establece a nivel nacional los indicadores colectivos adecuados para cumplir el Plan Integrado de Objetivos de la ITSS. La participación en el tramo colectivo de productividad por parte de inspectores está sujeto a un doble requisito: i) El acceso por parte de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social al denominado grado de ejecución provincial; y ii) que el funcionario haya alcanzado al menos el nivel de actividad mínimo en todos los trimestres del ejercicio anual.

Como parte del Plan Estratégico, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de **Argentina** también ha implementado la metodología de gestión por resultados para adecuar de forma sistemática los objetivos estratégicos con los procesos de trabajo y el monitoreo de los indicadores de gestión. El propósito de esta innovación en la gestión es elevar los niveles de eficacia en el manejo de las políticas. Para esto también se ha implementado un sistema integrado de gestión de calidad, certificado por la Norma ISO 9001/2008, que es aplicado a los procesos concretos que realiza. Por último, para apoyar el proceso de toma de decisiones, existe un sistema de monitoreo y evaluación de metas físicas y presupuestarias que incluye los resultados e impactos de las acciones implementadas (Fuentes y Chayer, 2013).

Planes Estratégicos del MTEySS de Argentina

Desde 2009 hasta 2015, el MTEySS de Argentina ha llevado adelante planes estratégicos que han servido de herramienta de planeamiento para alcanzar los objetivos generales y específicos de la política de empleo propuesta para ese período. El Plan Estratégico 2008-2011 del MTEySS, aprobado por Resolución MTEySS 512/2009, identificaba como problemas prioritarios:

- alto nivel del empleo informal y no registrado;
- déficit de políticas activas que abordaran de modo integral la problemática del empleo;
- altos niveles de intensidad en el conflicto laboral y sindical;
- necesidad de afianzar y consolidar la temática de la seguridad social.

Posteriormente, a través de la Resolución MTEySS 1/2012, se aprobó el Plan Estratégico 2012/2015,²¹ conformado por los siguientes componentes:

- **Seis objetivos estratégicos:**
 1. Desarrollar y promover mejores condiciones de empleabilidad e inserción laboral.
 2. Mejorar el sistema de las relaciones del trabajo.
 3. Instalar y promover la cultura de la seguridad social, sus valores y principios.
 4. Intensificar la actividad normativa en las relaciones del trabajo y la seguridad social.
 5. Promover y consolidar las políticas laborales del MTEySS en los ámbitos internacionales, regionales y bilaterales; foros y organismos vigentes.
 6. Afianzar la calidad de la gestión a través de la mejora continua.
- Para cada objetivo estratégico se fijaron **objetivos específicos**. Por ejemplo, los objetivos específicos del objetivo estratégico 1 eran:
 - 1.1. Reducir la tasa de empleo no registrado
 - 1.2. Incorporar la mayor cantidad de personas a los beneficios de la seguridad social.
 - 1.3. Perfeccionar las acciones dirigidas a la erradicación de prácticas discriminatorias y de explotación en las relaciones del trabajo.
 - 1.4. Mejorar la calidad integral del empleo rural.

21. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/194132/norma.htm> [Consultado: 4-ago-2022].

- 1.5. Promover la práctica de la responsabilidad social empresarial, orientada a garantizar la calidad del empleo.
- 1.6. Promover la inserción laboral y el sostenimiento del empleo.
- 1.7. Mejorar las competencias de los trabajadores para facilitar su inserción laboral y consolidar su situación de empleo.
- 1.8. Fortalecer las instituciones vinculadas al empleo y la formación profesional.
- 1.9. Diseñar estrategias que faciliten la atención de las responsabilidades familiares de la población económicamente activa.

- Por último, para cada objetivo específico se establecían **indicadores y resultados**. Por ejemplo, para el objetivo específico 1.1. se señalaron los siguientes:

- 1.1.1. Incrementar el trabajo registrado/formal/legal.
- 1.1.2. Desarrollar políticas activas de empleo con eje en la capacitación y la inserción laboral.
- 1.1.3. Administrar el conflicto y la negociación colectiva.
- 1.1.4. Profundizar el papel del MTEySS en la temática de la seguridad social.

La formulación de metas está relacionada con un proceso vinculado al presupuesto nacional, que se va retroalimentando año a año. A la par, se establecen submetas vinculadas al cumplimiento de años anteriores, a la fuerza inspectora y a la cantidad de razones sociales declaradas en AFIP en la jurisdicción.

Aunque desde el 2015 no hay plan estratégico, igualmente se fijan metas y submetas de inspección.

3. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES DE INSPECCIÓN

La puesta en marcha de una planificación estratégica y operativa debe ser observada y controlada, revisada y evaluada periódicamente, a fin de adoptar medidas para corregir las posibles desviaciones que se detecten.

El seguimiento y la evaluación son elementos esenciales de todo plan:

- El **seguimiento, control o monitoreo** es un proceso continuo y permanente que se realiza durante la etapa de implementación del plan de inspección y que se centra en identificar, de manera sistemática y permanente, el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, el grado de avance en la ejecución de las acciones previstas y el uso de los recursos disponibles en función del presupuesto asignado.
- La **evaluación** de un programa o de una política pública es un proceso multidisciplinar que tiene por objetivo valorar la eficacia, la eficiencia y el impacto del programa o la política, poniendo en relación los resultados que se van obteniendo con los objetivos y los recursos utilizados en el proceso de implementación. La evaluación es un componente central para el perfeccionamiento continuo, ya que permite aprender, tanto a partir de los errores como de las buenas prácticas, todo con el fin de mejorar la forma de llevar, diseñar e implementar intervenciones públicas.

DIFERENCIAS ENTRE SEGUIMIENTO, CONTROL O MONITOREO Y EVALUACIÓN	
SEGUIMIENTO, CONTROL O MONITOREO	EVALUACIÓN
• Es una función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados previamente.	• Consiste en una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política.
• Su análisis está enfocado en los procesos y productos de un programa o política.	• Puede estar orientada al diseño (ex ante), a los procesos (concurrente), o a los productos, efectos e impacto (ex post).
• Proporciona indicios sobre los avances para el logro de objetivos y la utilización de los fondos asignados.	• Determina la pertinencia y el logro de los objetivos, como así también el valor o la significación de una intervención. Explora resultados no esperados.
• Permite detectar desvíos en el logro de objetivos, para decidir nuevas estrategias que aseguren el avance hacia resultados.	• Permite detectar las razones por las cuales los objetivos planeados fueron o no alcanzados.

El Apartado 3.3. de las “Directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo” está dedicado al seguimiento y evaluación. Allí se establece:

- “3.3.1. Tras la planificación y la ejecución de las actividades de inspección del trabajo se debería realizar una labor de seguimiento y evaluación de las mismas.
- “3.3.2. El uso de indicadores de actividad es esencial para mejorar y hacer un seguimiento de la eficacia y la eficiencia de los servicios de inspección. Los indicadores cuantitativos deben ir acompañados de indicadores cualitativos para tratar de medir el impacto de las actividades de inspección del trabajo destinadas a mejorar el cumplimiento de la legislación laboral.
- “3.3.3. Las medidas para el seguimiento y la evaluación de la actividad de inspección deben incorporar parámetros e indicadores (cuantitativos y cualitativos) que permitan comprobar que:
 - a. el desempeño individual e institucional se ajusta a los calendarios y plazos, las normas y las especificaciones establecidos en la planificación (los interlocutores sociales deberían contribuir al seguimiento y a la evaluación del desempeño institucional);
 - b. se obtienen los productos previstos, y
 - c. se identifican los errores y las desviaciones, se rinde cuentas de ellos y, en caso necesario, se tienen en cuenta en el próximo ciclo de planificación.”

La evaluación es necesaria porque involucra las siguientes tareas:

- **Medir el desempeño** de los sistemas de inspección, desde el punto de vista de su eficacia y eficiencia.
- **Determinar el impacto** de la acción de la inspección. El punto de vista tradicional sostenía que si se contaba con más inspectores el resultado era más inspecciones, y que un mejor desempeño significaba más inspecciones por inspector, es decir una forma clásica de medir la eficiencia de la inspección. Si bien este argumento puede haber tenido vigencia durante muchas décadas, en muchos países ya no es el caso, especialmente en los que cuentan con sistemas normativos altamente desarrollados. En estos países, las partes interesadas y sobre todo las autoridades están procurando aumentar la eficacia poniendo énfasis en las actividades que tendrán un mayor impacto en el balance final, y considerando si ese impacto será sostenible en el tiempo.

En ocasiones, el tiempo transcurrido entre los esfuerzos de la inspección y la aparición de los impactos puede ser prolongado, por lo que no siempre es posible establecer una rápida conexión entre las acciones inspectoras y el impacto. Por otra parte, hay otros factores, como los cambios demográficos, que podrían influir en los resultados.

- **Demostrar la utilidad social de la inspección.** Cada vez más, se pide a las inspecciones del trabajo justificar anualmente su desempeño y, en algunos casos, hasta su propia existencia: particularmente en contextos de escasez de recursos públicos o cuando se solicita desde la institución mayor financiación para ampliar los recursos o medios de inspección.

La doctrina coincide en señalar diferentes **tipos de evaluación**:

- Atendiendo al momento en que se realiza:
 - Evaluación ex-ante: Tiene por finalidad proporcionar información y establecer criterios racionales para decidir sobre la conveniencia y viabilidad técnica de la implementación de una política o proyecto. Se evalúa la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos con los recursos existentes, estimando y comparando los costos presentes y futuros.
 - Evaluación intermedia: Se realiza durante el período de ejecución de la política o el proyecto y permite analizar su eficiencia operacional de tal modo de poder programar o reprogramar de acuerdo a los resultados del análisis.
 - Evaluación ex-post: Busca establecer el logro de los objetivos una vez finalizada la ejecución de la política o el proyecto. Este tipo de evaluación permite generar conclusiones y correcciones para futuros planes.
- Atendiendo al **objetivo** que persigue:
 - Evaluación de eficacia: Evaluar la eficacia significa determinar si se han logrado los objetivos y metas planificadas.
 - Evaluación de eficiencia: Evaluar la eficiencia implica preguntarse si los objetivos y metas logradas justifican su costo, así como si hay alternativas posibles para conseguir los mismos objetivos y metas con menores costos.
 - Evaluación de impacto: Se centra en valorar si la intervención ha solventado o no los problemas a los que quería dar respuesta, y determinar si se puede atribuir la causalidad de esos cambios al programa o a la política que se evalúa. Eso implica identificar las razones de lo que se ha conseguido y de lo que puede haber fallado.
 - Evaluación de sostenibilidad: Evaluar la sostenibilidad significa medir la durabilidad de los efectos e impactos logrados tras completar la intervención.
- Atendiendo a **quien realiza la evaluación**, puede distinguirse:
 - Evaluación externa: Es la realizada por personas ajenas a la organización.
 - Evaluación interna: Es la que se lleva a cabo dentro del marco de la organización gestora de la política o intervención.
 - Evaluación mixta: Es una combinación de los dos tipos anteriores, de modo que evaluadores externos realizan su trabajo en estrecho contacto y con la participación de los miembros de la organización implementadora.
 - Evaluación participativa: Persigue incluir también a los beneficiarios.

Instancias de seguimiento, control y evaluación de planes de inspección del trabajo

El seguimiento y control del Plan Estratégico de Inspección 2021-2023 de **España** se realiza en el seno de la Comisión Permanente del Consejo Rector (CPCR) y en la Comisión Permanente del Consejo General (CPCC) del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), a quien también corresponde la elaboración de un cronograma, la definición de los indicadores y la evaluación del grado de ejecución alcanzado. En el primer trimestre de cada año, La Dirección del Organismo Estatal ITSS eleva a la CPCR y a la CPCC el informe anual del ejercicio anterior en el que da cuenta de los avances y resultados obtenidos. En el primer trimestre de 2024 se elevará a los plenos de ambos organismos el informe final del Plan Estratégico 2021- 2023.

El seguimiento y la supervisión permanente del Plan Anual de Inspección del Trabajo 2021 de **Perú** le corresponde a la Intendencia Nacional de Supervisión del Sistema Inspectivo, la que debe remitir los reportes de seguimiento y los informes de supervisión al despacho de Superintendencia, con copia a la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva.

En el marco del **Comité de Altos Responsables de Inspección del trabajo** (SLIC, por sus siglas en inglés) creado en 1995 por la Comisión Europea, se desarrolla ya desde 1994 un sistema de evaluaciones mutuas y voluntarias de las inspecciones laborales de la Unión Europea para valorar la capacidad de los sistemas de inspección laboral, de modo de implementar políticas y prácticas en la inspección de seguridad y salud ocupacional que estén en línea con los “Principios comunes para las inspecciones de trabajo en el campo de la salud y la seguridad en el trabajo”, y que también muestren indicios de progreso hacia los principios de desarrollo.

Los **indicadores** son muy importantes para hacer el seguimiento y la evaluación de un plan nacional de inspección y medir los avances.

Para una buena definición de los indicadores, se recomienda utilizar los criterios **SMART**. Estos criterios, reiteramos, implican que los indicadores sean: **específicos, medibles, alcanzables, relevantes y temporales**.

A su vez, los indicadores pueden ser:

- **Cuantitativos:** Miden cantidades o porcentajes, por ejemplo, el número de inspectores que recibieron una formación sobre el trabajo forzoso, el porcentaje de trabajadores informales detectados y convertidos en trabajadores formales como consecuencia de la actuación inspectora o el porcentaje de centros de trabajo con evaluación de riesgos ergonómicos y psicosociales elaborada como consecuencia de la actuación inspectora.
- **Cualitativos:** Recogen las opiniones, perspectivas y actitudes de las personas, por ejemplo, el grado de satisfacción de las personas que presentan una denuncia o el grado de satisfacción de los inspectores que reciben una capacitación.

Para la definición de indicadores, habrá que contemplar:

- Una **línea de base** o **base de referencia**. Se refiere a los datos o la información que indican el desempeño o la situación presente. Se usan para fijar las metas y evaluar el avance.
- Los **productos**. Son los resultados de las acciones inspectoras, por ejemplo, el número visitas realizadas durante un operativo de inspección sobre formalización en el sector *delivery*.
- El **efecto** o **impacto directo**. Son los resultados deseados en última instancia. Usando el mismo ejemplo anterior, el efecto directo esperado podría ser un aumento del 25% en el número de contratos registrados de trabajadores del sector *delivery* como consecuencia del operativo implementado. Evidentemente, será necesario establecer antes la base de referencia para posteriormente medir los resultados.
- La **fuentes de información** de la que se obtendrán los datos, tanto para la línea de base como para los productos y los efectos directos, deberá ofrecer una validez y confiabilidad suficiente.

“Estudio del impacto de las acciones de la inspección del trabajo en el cumplimiento de la legislación laboral” (OIT, 2022)

Basado en la “Guía sobre la armonización de las estadísticas sobre la inspección del trabajo”, durante 2021 la OIT realizó un estudio global sobre los indicadores y criterios que utilizan las inspecciones de trabajo para medir el impacto de su actividad, y sobre su eficacia, eficiencia y tasa de penetración.²² La información y los conocimientos obtenidos (que se publicaron este año) se han estructurado en los cuatro tipos de indicadores más comúnmente utilizados:

1. Indicadores de acción. Capturan las características de las acciones de inspección durante un período. Son comúnmente usados por todas las inspecciones y solo describen las acciones de inspección *per se*, independientemente de sus resultados o de los medios utilizados para lograrlos.

Pueden clasificarse, a su vez, en cuatro grupos:

- 1.1. los relacionados con la distribución de las actuaciones fiscalizadoras por actividad económica, territorio, materia y tamaño de la unidad productiva;
- 1.2. los relacionados con el origen de las acciones, esto es, si se trata de acciones proactivas o reactivas;
- 1.3. los relacionados exclusivamente con visitas de inspección; y

22. El estudio incluyó un total de 19 países de los 5 continentes, incluyendo Colombia, Chile, Perú y Uruguay.

1.4. otros indicadores que capturan características relevantes de las actividades de inspección o tipos de actividades de inspección que no tienen lugar durante las visitas al lugar de trabajo, por ejemplo:

- indicadores de actuaciones inspectoras derivadas de expedientes de autorización concedidas o comunicadas por los inspectores;
- indicadores de actividad para actuaciones no inspectoras, como formación, atención personalizada de llamadas y consultas externas, o tareas de sensibilización;
- indicadores para acciones de inspección separadas de las visitas, como reuniones con los titulares de deberes después de las visitas o verificación de equipos y notificaciones;
- indicadores para acciones de inspección por tipo de empleador (persona física, persona jurídica, cooperativa, asociación, etc.) o la naturaleza del lugar de trabajo;
- excepcional y temporalmente, algunas inspecciones cuentan con indicadores para actuaciones de inspección Covid-19.

2. Indicadores de eficacia. Describen los resultados de las acciones de los inspectores del trabajo.

Pueden clasificarse en cuatro grupos:

2.1. Indicadores relativos a las decisiones de los inspectores. Incluyen todas las decisiones de los inspectores derivadas de las labores de inspección en relación con las infracciones denunciadas o detectadas por el inspector. A su vez, pueden incluir:

- indicadores por decisiones que no inician un procedimiento sancionador, tales como advertencias, avisos de mejora, recomendaciones o medidas cautelares;
- indicadores por decisiones que inician un procedimiento sancionador;
- indicadores por decisiones relativas a reclamaciones y acciones de recuperación, tales como prestaciones o aportes a la seguridad social y salarios de los trabajadores;
- indicadores por decisiones no relacionadas con infracciones, por ejemplo, campañas de concientización, acciones de asistencia técnica, acciones preventivas, etc.

2.2. Indicadores de correcciones logradas por las acciones inspectoras. Las correcciones pueden ser el resultado del cumplimiento de advertencias, avisos de mejora y prohibición, recomendaciones o medidas cautelares. Pueden ser el resultado acciones de inspección durante las visitas de seguimiento u otro tipo de acciones (por ejemplo, campañas de sensibilización).

2.3. Indicadores basados en las tasas de penetración que proporcionen información relativa al alcance o grado de intervención de una inspección del trabajo por

sector, territorio, materia, tipo o naturaleza del lugar de trabajo o unidad productiva, etc.

3. Indicadores de eficiencia. Muestran la capacidad de las inspecciones del trabajo para llevar a cabo acciones que conduzcan a los resultados previstos y cumplan con los estándares de calidad requeridos, dados los recursos disponibles. Contemplan:

3.1. Indicadores generales de eficiencia.

3.3. Indicadores de eficiencia relativos a las visitas de inspección:

- indicadores respecto de los tiempos de respuesta para las visitas;
- indicadores respecto del tiempo promedio dedicado a las acciones de inspección;
- indicadores respecto de los recursos humanos desplegados en las acciones de inspección.

3.4. Indicadores de eficiencia para campañas de inspección específicas.

3.4. Otros indicadores de eficiencia, por ejemplo, la tasa de resolución y de reducción del tiempo de procesamiento de los casos de infracciones notificados y decisiones apeladas revocadas.

4. Indicadores de impacto. Son los destinados a medir los efectos indirectos de las acciones de inspección más allá de sus objetivos directos e inmediatos. Esto significa medir los efectos indirectos sobre los trabajadores que trabajan para una misma empresa que sea distinta de la del centro de trabajo o unidad productiva inspeccionada, así como los efectos generales de las acciones de inspección sobre la sociedad en general.

Los indicadores de impacto se clasifican en dos categorías:

4.1. Indicadores de impacto relacionados con una sola acción de inspección. Se refieren al impacto o efectos indirectos de una sola acción de inspección sobre otros trabajadores distintos de los directamente afectados.

Este tipo de indicador también puede referirse a infracciones reincidentes cometidas por el mismo empresario tras una actuación de inspección previa, como forma de conocer el efecto indirecto de dicha actuación.

4.2. Indicadores de impacto relativos al cumplimiento: destinados a medir el efecto general de la actuación de la inspección del trabajo sobre el cumplimiento de la legislación laboral:

- indicadores de impacto en función del número de denuncias;
- indicadores de impacto basados en los niveles de cumplimiento e incumplimiento constatados por los inspectores del trabajo;
- indicadores de impacto basados en la siniestralidad;

- indicadores de impacto basados en tasa de recurrencia;
- indicadores de impacto basados en regularizaciones;
- indicadores de impacto basados en cadenas de subcontratación;
- indicadores de impacto basados en encuestas;
- indicadores de impacto basados en fuentes distintas a las estadísticas de inspección;
- investigación para identificar las acciones de inspección de mayor impacto.

A continuación, damos un ejemplo de cadena de resultados que permite destacar la conexión que hay entre todos los eslabones de la cadena: actividades, indicadores, objetivo, meta y visión. Esto significa que si logramos establecer una tendencia positiva en los indicadores (de eficacia y de impacto) es muy probable que nos estemos acercando a los efectos deseados, así como a los objetivos deseados y finalmente a la visión.

VISIÓN	OBJETIVO ESTRATÉGICO Y META	ACTIVIDADES	INDICADORES DE EFICACIA	INDICADORES DE IMPACTO
Trabajo registrado para todos	Reducción de la tasa de informalidad en el sector de restaurantes, bares y abastecimiento. En 2023, se habrá disminuido en un 12% la tasa de informalidad laboral.	Realizar operativo de 1000 inspecciones de empleo no registrado en el sector de restaurantes, bares y abastecimiento. Realizar una campaña de sensibilización sobre ventajas del empleo registrado en el sector de restaurantes, bares y abastecimiento.	Número total de actuaciones inspectoras en materia de empleo no declarado. Número de trabajadores registrados como consecuencia de la actuación inspectora.	Reducción del 12% de la tasa de informalidad laboral. (Línea de base: En 2020, un 41% de las personas trabajadoras del sector de restaurantes, bares y abastecimiento, era informal).

VISIÓN	OBJETIVO ESTRATÉGICO Y META	ACTIVIDADES	INDICADORES DE EFICACIA	INDICADORES DE IMPACTO
Trabajo seguro y saludable para todos	En 2023, se habrá disminuido en un 15% la tasa anual de incidencia de los trastornos musculoesqueléticos (TME) en los sectores de manufactura y construcción.	Realizar un operativo de 300 inspecciones focalizadas en TME en cada uno de los sectores prioritarios. Implementar programa de capacitación bipartito en TME para 500 trabajadores e integrantes de instancias bipartitas en cada uno de los sectores prioritarios. Realizar una campaña de sensibilización en TME en los sectores prioritarios.	Número total de actuaciones inspectoras. Número de trabajadores e integrantes de instancias bipartitas capacitados.	Reducción del 15% en la tasa anual de incidencia de los TME en los sectores de manufactura y construcción. (Línea de base: En 2022, se produjeron 15.000 accidentes de trabajo por TME, que llevaron a que trabajadores de manufactura y construcción se ausentaran del trabajo un promedio de 23 días/año).

Este enfoque es muy similar a un concepto elaborado en un proyecto nórdico auspiciado por el Consejo Nórdico de Ministros en 2001. Se trata de la denominada **escalera de impactos**, y tiene siete pasos:

- Paso 7: Mejor salud y menos ausentismo.
- Paso 6: Reducción de los accidentes.
- Paso 5: Reducción del estrés y de los riesgos de accidente.
- Paso 4: Mejores procesos de producción.
- Paso 3: Cambios en la organización de la salud y seguridad en el trabajo.
- Paso 2: Cambios en la actitud de los protagonistas.
- Paso 1: Cambios en los conocimientos de los protagonistas.

Los siete pasos de la escalera se pueden dividir en tres tipos de impacto en la forma de:

- Condiciones previas (pasos 1 y 2): se refieren a mejorar los conocimientos y las actitudes de los protagonistas. Estas condiciones previas son fundamentales para la aplicación de:

- Medidas (pasos 3 y 4): se refieren a los cambios en la salud y seguridad en el trabajo y en los procesos productivos que son necesarios para garantizar los siguientes pasos:
- Consecuencias (pasos 5, 6 y 7) para el ambiente de trabajo, en la forma de menor estrés, menos accidentes, mejor salud y menos ausentismo.

Según este enfoque, si somos capaces de introducir cambios en los pasos bajos de la escalera (condiciones previas), nos acercaremos con toda seguridad al objetivo final que es mejorar la salud y la seguridad en el trabajo (el paso más alto).

Ahora bien, este concepto de la escalera de impactos no tiene por qué ser entendido de forma mecánica. No siempre se utilizan todos los escalones sino a veces solo algunos de ellos, normalmente tres o cinco, y los conceptos genéricos que aquí se manejan pueden ser flexibilizados y adaptados a las distintas situaciones que en cada caso se estén tratando.

Otra particularidad de este sistema es que se basa en un enfoque integral de la actuación. No solamente se mide el trabajo de los inspectores sino el de todos los órganos que componen la red del sistema público, si es que hubiera un reparto de tareas entre diferentes organismos públicos (como es también nuestro caso) entre las labores de promoción e información, por un lado, las de inspección, por otro, y las tareas de medir las consecuencias o resultados por estadísticas o sondeos, por otro.

4. INFORMES DE ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El Convenio núm. 81 y el Convenio núm. 129 ofrecen una orientación valiosa para la presentación de informes sobre las actividades de inspección del trabajo. Prescriben que se establezcan dos tipos de informe:

- Los informes periódicos que los inspectores del trabajo o las oficinas locales de inspección deben presentar a la autoridad central.
- Un informe anual de carácter general sobre la labor de los servicios que se hallan bajo su autoridad.

4.1. Informes periódicos de resultados de los inspectores

El artículo 19 del Convenio núm. 81 señala que “1. Los inspectores del trabajo o las oficinas locales de inspección, según sea el caso, estarán obligados a presentar a la autoridad central

de inspección informes periódicos sobre los resultados de sus actividades. 2. Estos informes se redactarán en la forma que prescriba la autoridad central, tratarán de las materias que considere pertinentes dicha autoridad y se presentarán, por lo menos, con la frecuencia que la autoridad central determine y, en todo caso, a intervalos que no excedan de un año”. En términos muy similares se pronuncia el artículo 25 del Convenio núm. 129.

Estos informes periódicos son la base para la medición de los resultados y la definición de una serie de criterios comunes. Sin embargo, como ya mencionamos anteriormente, las tecnologías de la información son una potente herramienta para que todas las actuaciones inspectoras queden centralizadas en una única plataforma de modo que las autoridades tengan acceso a esta información y evitar así que los inspectores tengan que invertir mucho tiempo en elaborar dichos informes periódicos.

Por su parte, el Apartado 3.4. de las “Directrices técnicas” está dedicado a los informes de la inspección del trabajo, y establece las siguientes disposiciones respecto de los informes periódicos de los inspectores:

- “3.4.1. Los informes periódicos son de vital importancia para la medición de los resultados y la definición de una serie de criterios comunes, así como para la mejora en la eficiencia de las actividades de inspección.
- “3.4.2. Las tecnologías de la información y de la comunicación, allí donde estén disponibles, permiten a los inspectores del trabajo informar sistemáticamente sobre cada una de sus actividades.
- “3.4.3. La autoridad central de inspección debería encomendar a los servicios de inspección locales o regionales la obligación de presentar informes periódicos y fijar su frecuencia, la cual no debería ser inferior a un año. El uso de tecnologías de la información y de la comunicación integradas en los procedimientos de inspección puede ayudar a que la información sea más rápida y precisa.
- “3.4.4. A efectos oficiales, se debería redactar un resumen o un informe detallado de cada visita realizada por los inspectores. Los resultados de la visita de inspección son una parte esencial de la *memoria institucional* de los servicios de inspección. En seguimiento de cada visita, se debería añadir al expediente de cada empresa un informe de inspección. Asimismo, se recomienda archivar las notas de trabajo y los comentarios del inspector para referencias futuras. Estos informes individuales constituyen la información primaria y la base de todo el sistema de información y notificación; por consiguiente, deberían elaborarse y registrarse de conformidad con las instrucciones precisas facilitadas por la autoridad central.
- “3.4.5. El informe final de cada inspección individual debe ser fáctico y contener al menos las conclusiones, su pertinencia en términos de cumplimiento normativo y el resultado de la visita de inspección. El informe debería elaborarse lo antes posible después de la inspección. Se deben fijar plazos de obligado cumplimiento para todo el servicio de inspección con normas de desempeño claras y factibles; por ejemplo, se debería entregar al supervisor un informe sistemático de inspección a más tardar una semana después de haber finalizado la visita. El informe debería ser compartido con el empleador y, si existieran, con los representantes de los trabajadores de la empresa, cuando se requiera a través de procedimientos formales, en función de lo previsto en la legislación nacional.

- “3.4.6. De acuerdo con lo dispuesto en la legislación nacional, los hechos descriptos en los informes redactados por los inspectores deberían tener presunción de certeza.”²³
- “3.4.7. El informe contendrá datos e información útiles para futuras actividades de inspección y en lo que respecta a la rendición de cuentas del sistema de inspección: nombre del inspector; todas las partes a las que va dirigido; información general sobre el lugar de trabajo; conclusiones del inspector; naturaleza de todas las contravenciones; medidas que han de adoptarse; plazos impuestos; probabilidad de que sean necesarias nuevas comprobaciones, y sanciones propuestas o medidas de seguimiento, si procede.
- “3.4.8. La inspección del trabajo de ámbito local o regional debería examinar los datos y las tendencias resultantes de los informes de los inspectores sometidos a su control directo, con el fin de adoptar medidas encaminadas a incrementar la eficacia de las actividades de inspección, del sistema de presentación de informes y del apoyo al cumplimiento.”

4.2. Informes anuales de la autoridad central

El artículo 20 del Convenio núm. 81 prescribe que la autoridad central de inspección publicará un informe anual, de carácter general, sobre la labor de los servicios de inspección, dentro de un plazo que en ningún caso podrá exceder en doce (12) meses la terminación del año a que se refieran, y del cual habrá que remitir copias a la OIT, dentro de un período razonable después de su publicación.²⁴

El informe anual es una herramienta de gestión importante. Si se lo elabora adecuadamente, ofrece información valiosa sobre las actividades pasadas, el nivel de desempeño, los resultados y éxitos globales de la inspección, y sobre las principales cuestiones de interés futuro. Incluye datos referidos al control y seguimiento de las tareas de fiscalización, con identificación y análisis de desvíos. A partir de ellos, es posible proponer procedimientos de control, realizar diagnósticos evaluativos y proponer las correcciones que surjan de las investigaciones y pruebas efectuadas, en pos de la mejora continua.

El análisis de su valor puede considerarse en dos niveles: nacional e internacional:

- Desde un punto de vista nacional, los informes anuales de inspección son esenciales para apreciar los resultados prácticos de las actividades de la inspección del trabajo. Además, por medio de estos informes, las autoridades nacionales deberían disponer de datos significativos sobre la aplicación de la legislación del trabajo y sus posibles deficiencias, de lo cual podrían extraer conclusiones útiles para el futuro. La publicación de los informes anuales de inspección también debería servir para asegurar la necesaria transparencia de los medios, las actividades, los problemas y los resultados de la inspección del trabajo. Gracias a esto, los interlocutores sociales, los organismos públicos y privados interesados -incluidas las organizaciones no gubernamentales- tienen la posibilidad de comprender

23. Recomendación núm. 20, párr. 5.

24. No debemos confundir este informe anual con la memoria periódica que cada convenio suele prever como mecanismo de control de aplicación en cada país.

mejor el funcionamiento y los objetivos de la inspección del trabajo y sus problemas y de dar a conocer sus opiniones para mejorarlos.

Además, es un instrumento clave de relaciones públicas e información para atraer la atención y el apoyo a la causa de la inspección del trabajo. Un informe anual bien presentado y oportuno, que documenta los resultados y las limitaciones de recursos, es la *tarjeta de presentación* de una inspección del trabajo gestionada con eficiencia ante otros organismos del gobierno y partes interesadas para negociar con éxito el aumento de recursos al interior de la estructura de gobierno.

Por último, no puede olvidarse que el conocimiento de la acción inspectora también puede tener un efecto disuasorio para los posibles infractores.

- Desde un punto de vista internacional, los informes anuales de inspección permitirían, asimismo, apreciar la forma en que los sistemas de inspección funcionan en la práctica y, por otra parte, considerar igualmente, por el grado de aplicación de la legislación nacional pertinente, el grado de aplicación de los convenios internacionales del trabajo ratificados por los diferentes países (OIT, 1985 y 2011). Para la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), los informes anuales de inspección representan un elemento clave para apreciar la aplicación práctica no sólo del Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, sino también de los demás convenios.

Además, este informe también puede ayudar a obtener el apoyo de los organismos internacionales.

El artículo 21 del Convenio núm. 129 y la parte IV de la Recomendación núm. 133 definen el contenido de estos informes.²⁵ Y aunque se trata de normas referidas al ámbito de la agricultura, se consideran válidos en este sentido para las demás áreas de inspección. Los informes entonces, en función de las distintas circunstancias, deberán contener una serie de requisitos mínimos:

- Propósito y objetivos de la inspección.
- Leyes y reglamentos que entran en el ámbito de responsabilidad de la inspección y cambios en la legislación o la jurisprudencia.²⁶
- Principales actividades del año.
- Campañas y programas de acción especiales.
- Número de nuevas empresas inscritas y de empresas cerradas.
- Número total de inspectores, nuevas contrataciones, funcionarios que se retiraron del servicio.
- Número de inspecciones desagregadas por tipo.
- Número de notificaciones de mejoras y de prohibiciones.

25. El Convenio núm. 129, en sus artículos 26 y 27, así como la Recomendación núm. 133, en su párrafo 13, contienen disposiciones en lo que se refiere a la elaboración de un informe anual sobre la labor de los servicios de inspección en la agricultura, e indican que se podrá publicar como informe separado o como parte del informe anual general.

26. La CEACR ha señalado que para evitar una sobrecarga innecesaria del informe anual, la información relativa a la legislación puede limitarse a las modificaciones que hayan podido producirse en el curso del período transcurrido entre dos informes, sin que ello obste para que convenga elaborar una recapitulación periódica de las leyes y los reglamentos (OIT, 2011).

- Número de procesos judiciales y sus resultados.
- Estadísticas sobre accidentes desagregadas por industria, ocupación, ubicación y número de trabajadores afectados.
- Estadísticas sobre víctimas mortales de accidentes de trabajo.
- Estadísticas sobre enfermedades profesionales.
- Análisis de los datos estadísticos.
- Estructuras organizativas y de gestión (y cualquier cambio respecto de ellas).
- Evaluación de las actividades del año.
- Metas alcanzadas (si no se alcanzaron, los motivos de ello).
- Obstáculos y restricciones.
- Cuestiones prioritarias futuras.

Para finalizar, cabe mencionar que, según la CEACR, por lo general, la mayoría de los países “tropiezan con dificultades persistentes en lo que se refiere a la aplicación de sus disposiciones en virtud de las cuales la autoridad central de inspección está obligada a publicar y remitir a la OIT ese informe”. Señala también el organismo que se publican informes anuales solo en algunos países, como Alemania, Australia, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Letonia, Noruega y Portugal. Además, en algunos países, como Australia, Brasil, Francia y Reino Unido, esos informes se publican y difunden electrónicamente (CEARC, 2006); incluso desde 2005 España también publica en su sitio web los informes anuales de inspección.²⁷ Argentina en cambio no está dando cumplimiento a esta obligación internacional: de hecho, este es uno de los comentarios que reiteradamente formula la CEACR.

Comentarios de la CEARC a Argentina sobre el informe anual de inspección del trabajo

“Artículos 20 y 21 del Convenio núm. 81 y artículos 26 y 27 del Convenio núm. 129. Informe anual de inspección. La Comisión toma nota de que no ha recibido el informe anual de inspección. La Comisión **recuerda al Gobierno su obligación de velar por que un informe anual sobre la labor de los servicios de inspección del trabajo sea publicado y remitido a la OIT** en la forma y en los plazos previstos en el artículo 20 del Convenio núm. 81 y el artículo 26 del Convenio núm. 129, y por que contenga las informaciones requeridas sobre cada una de las cuestiones indicadas en el artículo 21 del Convenio núm. 81 y el artículo 27 del Convenio núm. 129. La Comisión insta al gobierno a que adopte rápidamente medidas para dar pleno efecto a estas disposiciones del Convenio” (Observación CEACR - Adopción: 2016, Publicación: 106ª reunión CIT (2017).

27. https://www.mites.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/index.html

5. RESUMEN

Las normas internacionales del trabajo relativas a la inspección laboral establecen una serie de principios, funciones, derechos y obligaciones, además de facultades legales, y orientan a las inspecciones nacionales del trabajo sobre cuestiones fundamentales en materia de estructura y organización. La mayor parte de estas cuestiones son compartidas por los Estados miembros de la OIT. Sin embargo, hay otras cuestiones sobre las cuales la orientación internacional no puede ser prescriptiva. Estas cuestiones que varían de un país a otro están relacionadas con asuntos como el contexto laboral, el nivel de desarrollo, el nivel de los recursos, las prioridades, etc. Sin lugar a dudas, la política de inspección del trabajo en un país específico debe reflejar ambas fuentes de influencia.

El desarrollo e implementación de políticas de inspección del trabajo basadas en la planificación estratégica ofrece una referencia para el personal de la inspección y los actores involucrados (empleadores, trabajadores y público en general) sobre la forma en que la inspección del trabajo debe desempeñar sus funciones legales. También garantiza la transparencia en el modo en que la inspección desarrolla sus actividades y sus relaciones con las partes interesadas. Internamente, el propósito principal de una política de inspección del trabajo es ofrecer una dirección clara al mandato de la organización.

El Apartado 1 presenta las principales características comunes a las políticas de inspección del trabajo y las principales cuestiones sobre las que las políticas deben proporcionar información y orientación; por ejemplo, ¿cuál es el enfoque general de la inspección del trabajo para detectar una violación?; ¿cuáles son las prioridades en cuanto a la materia de inspección?; ¿cuál es el grado de discrecionalidad de los inspectores?; ¿cómo pueden las inspecciones garantizar la coherencia, la imparcialidad, la transparencia y la responsabilidad en su trabajo?; ¿la inspección del trabajo investigará todos los accidentes graves y denuncias?

La planificación de la estrategia y de las actividades que emprenderá la inspección del trabajo también es un ejercicio importante, especialmente para el personal directivo. La planificación estratégica es un ejercicio complejo que implica un análisis de la situación nacional y de los recursos disponibles, y, correlativamente, la toma de decisiones políticas basadas en prioridades y en la dirección general para el futuro. La planificación de las acciones precisará y concretará la planificación estratégica definiendo los objetivos, metas o efectos específicos que se deberán alcanzar, las actividades detalladas, los indicadores y los plazos apropiados, los recursos requeridos, etc. El Apartado 2 aborda todas estas cuestiones.

El Apartado 3 trata sobre cuestiones como el seguimiento y control del avance de las actividades planeadas (cómo encontrar el equilibrio entre el logro de las metas y los objetivos planeados y la reacción necesaria ante las nuevas cuestiones emergentes e importantes, etc.). También incluye la evaluación de la eficiencia, la eficacia y el impacto. La evaluación de impacto es la mejor forma de obtener información sobre el nivel de logro de la misión de la inspección del trabajo y es el elemento clave para el perfeccionamiento continuo y para mejorar la toma de decisiones en los ejercicios de planificación futuros.

Finalmente, el Apartado 4 versa sobre la presentación de informes institucionales: los informes internos y periódicos de la inspección, que son la base de medición de resultados, y los informes anuales cuya publicación y remisión a la OIT está prevista en los Convenios sobre inspección del trabajo.

6. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS

- Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA-EU). 2009. *Labour Inspectorates' strategic planning on safety and health at work: results of a questionnaire survey to EU-OSH-'s Focal Points*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities. Disponible en: <https://osha.europa.eu/mt/publications/report-labour-inspectorates-strategic-planning-safety-and-health-work> [Consultado:4-ago-2022].
- Amengual, M. y Fine, J. 2017. *Co-enforcing labor standards: The unique contributions of state and worker organisations in Argentina and the United States*. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/rego.12122> [Consultado: 4-ago-2022].
- Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT). 2022. *Plano de Atividades 2022*. Disponible en: [https://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/PA%20ACT%202022%20Versão%20Final.pdf](https://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/PA%20ACT%202022%20Versão%20Final.pdf) [Consultado: 4-ago-2022].
- Autoridad Sueca del Entorno Laboral (SWEA). 2022. *Rules of inspection*. Disponible en: http://www.av.se/dokument/inenglish/rules_of_inspection [Consultado: 4-ago-2022].
- Ayres, I. y Braithwaite, J. 1992. *Responsive Regulation*. Oxford: Oxford Socio-Legal Studies.
- Bueno, C. 2018. "Inspecciones del trabajo" en *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, FORLAC. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2020. "Innovaciones en las inspecciones del trabajo durante la pandemia" en *Panorama Laboral 2020*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_764630.pdf [Consultado: 4-ago-2022].
- Cassale, G. 2012. "La eficacia del derecho del trabajo y el papel de la inspección del trabajo". En XX Congreso Mundial Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.
- Dirección de Salud y Seguridad del Reino Unido (HSE). 2005. *Enforcement Management Model HSE* (review). Disponible en: <https://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf> [Consultado: 4-ago-2022].

- ___. 2008. *Health and safety benchmarking – Improving together*, HSE, 1998. Disponible en: <https://www.poauk.org.uk/media/1464/health-and-safety-benchmarking.pdf> [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2009. “Enforcement policy statement” (revised) Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf> [Consultado: 4-ago-2022].
- Fuertes, A. J. y Chayer, H. M. 2013. “Planificación Estratégica y calidad de la gestión: el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”. En Felcman, I., Krieger, M., Larocca H. (eds.), *Planeamiento estratégico*, Buenos Aires: Errepar.
- Hardy, T. y Ariyawansa, S. 2019. “Literature Review on the Governance of Work”. OIT Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/labour-law/WCMS_731477/lang--en/index.htm [Consultado: 4-ago-2022].
- 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. Disponible en: https://www.mites.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Planificacion_actuaciones/Plan_Estrategico/Plan_Estrateg_2021_2022_2023.pdf [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2021. *Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (2021-2022-2023). Hacia un nuevo modelo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social Disponible en: https://www.mites.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Planificacion_actuaciones/Plan_Estrategico/Plan_Estrateg_2021_2022_2023.pdf [Consultado: 4-ago-2022].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2014. “Regulatory Enforcement and Inspections”. En *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-enforcement-and-inspections-9789264208117-en.htm> [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2019. *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*, Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones-0fe43505-es.htm> [Consultado: 4-ago-2022].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) “La inspección del trabajo en Europa occidental: políticas, prácticas y experiencias”, Adrian F. Ellis en *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, OIT, Ginebra, 2005. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_117592.pdf [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2006. *Estudio general relativo a los Convenios sobre la inspección del trabajo*, Informe III (Parte 1B) Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf> [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2010. “Módulo 3. Políticas y planificación de la inspección del trabajo. En: Programa curricular de la OIT. *Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces*, Ginebra: OIT.
- ___. 2012. *Guide to writing smart outputs*. Ginebra: HRD Talent Management. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/results-based-management/performance/WCMS_393392/lang--en/index.htm [Consultado: 4-ago-2022].

- ___. 2013. *Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección del trabajo en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado*. San José: Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/genericdocument/wcms_217573.pdf [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2017. *Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/training/strategic-compliance/lang--es/index.htm> [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2020. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. *Observación general*, publicación de 2020. Disponible en: [https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma995167191902676&context=L&vid=41ILO_INST:41ILO_V2&lang=en&-search_scope=ILO_ILC&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=ILO_Documents&query=any,exact,III%20\(A\),AND&sortby=date_d&mode=advanced&pfilter=lang,exact,spa,AND&pfilter=-dr_s,exact,20180101,AND&pfilter=dr_e,exact,21001231,AND&offset=0](https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma995167191902676&context=L&vid=41ILO_INST:41ILO_V2&lang=en&-search_scope=ILO_ILC&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=ILO_Documents&query=any,exact,III%20(A),AND&sortby=date_d&mode=advanced&pfilter=lang,exact,spa,AND&pfilter=-dr_s,exact,20180101,AND&pfilter=dr_e,exact,21001231,AND&offset=0) [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2022a. *Study of the Impact of Labour Inspection actions on compliance with labour legislation*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/newsitem/wcms_851193.pdf [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2022b. *Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo*. Consejo de Administración 344ª sesión. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_844155.pdf [Consultado: 4-ago-2022].
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social México. *Programa de Inspección 2022*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/732544/Programa_de_Inspecci_n_2022.pdf [Consultado: 4-ago-2022].
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) de Perú. 2018. *Plan estratégico institucional 2018-2023*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1liy7R4zikHunVaidwMd8TajBjLS9rHEj/view> [Consultado: 4-ago-2022].
- ___. 2021. *Plan operativo institucional 2021*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1vZorlHVNDzIJpGt8iNyrg46BN4m5ELCO/view> [Consultado: 4-ago-2022].
- Pires, R 2008. "Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil". En *International Labour Review*, Vol. 147.
- Ramsay, S. y Ter Haar, B. 2021. "Inspección laboral: algo más que un ejercicio de ética". En *Global Labour Rights Reporter*, Volumen 1 Número 1. Washington: ILAW Network.
- 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. Disponible en: https://www.mites.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Que_hacemos/Memorias/Memoria_2019.pdf [Consultado: 4-ago-2022].

- Von Richthofen, W. 2003. *La inspección del trabajo. Guía de la profesión*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Weil, D. 2008. “Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo”. En *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 127, (núm. 4). Disponible en: https://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s3_weil.pdf [Consultado: 4-ago-2022].



EJERCICIO 1

TÍTULO	El enfoque sancionador vs. el enfoque de cumplimiento de la legislación
OBJETIVO	• El objetivo del ejercicio es que los participantes comparen, analicen y discutan las ventajas y desventajas comparativas del enfoque sancionador y el enfoque de cumplimiento del control, discutidos en el Apartado 1.
TAREAS	Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Elegir a un portavoz para que presente sus puntos de vista. • Analizar las ventajas y desventajas comparativas del enfoque sancionador y del enfoque de cumplimiento explicados en el Apartado 2 y tomar nota de las conclusiones. • Sobre la base de las discusiones, los participantes deberán decidir cuál será el enfoque de control más adecuado a sus propias circunstancias nacionales y explicar las razones de ello.
TIEMPO	• 30' para el trabajo de grupo. • 5' para presentar las conclusiones de su grupo.



EJERCICIO 2

TÍTULO	Selección de las empresas para planes de inspección
OBJETIVO	• Ayudar a los participantes a analizar y comprender las razones y efectos potenciales de escoger algunos criterios de selección sobre qué empresas recibirán actuaciones inspectoras.
TAREAS	Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Elegir un portavoz que presente el trabajo del grupo. • Definir las ventajas e inconvenientes de los diferentes criterios para la selección de empresas que recibirán actuaciones inspectoras que se enumeran en el formulario “Criterios de selección”.
TIEMPO	• 30’ para el trabajo de grupo. • 5’ para presentar las conclusiones de su grupo.
RECURSOS	Formulario “Criterios de selección”



EJERCICIO 2 / FORMULARIO “CRITERIOS DE SELECCIÓN”

CRITERIOS	VENTAJAS	INCONVENIENTES
Empresas con infracciones anteriores		
Empresas con incumplimientos de intimaciones anteriores		
Empresas con un número mayor de empleados		
Empresas con un número menor de empleados		
Empresas con un número mayor de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales		
Empresas de sectores de actividad considerados más peligrosos		
Empresas con tasa más alta de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales		
Empresas con lugares de trabajo más antiguos		
Establecimientos nuevos que se encuentran en etapa de planificación		
Empresas con mayor volumen de denuncias		
Empresas donde se han registrado accidentes mortales o graves		
Empresas sin representación sindical		
Tiempo transcurrido desde la última visita		
Modelo predictivo		
Otros criterios...		



EJERCICIO 3

TÍTULO	Planificación estratégica de la inspección
OBJETIVO	• Ayudar a los participantes a diseñar planes de inspección en base al enfoque de planificación estratégica y planificación operativa.
TAREAS	Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Elegir un portavoz para que presente las conclusiones del trabajo de su grupo. • Identificar al menos 3 objetivos estratégicos que consideren debe abordar la inspección del trabajo en el próximo período, con sus respectivos ámbitos prioritarios y metas. Podrán utilizar la planilla del anexo completando las columnas correspondientes.
TIEMPO	• 30' para las deliberaciones. • 5' para presentar las conclusiones de cada grupo.



EJERCICIO 4

TÍTULO	Planificación operativa
OBJETIVO	• Ayudar a los participantes a diseñar planes de inspección en base al enfoque de planificación estratégica y planificación operativa.
TAREAS	Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Elegir a un portavoz para que presente las conclusiones del trabajo de su grupo. • Para cada uno de 3 objetivos estratégicos del ejercicio anterior, el grupo deberá identificar 3 acciones inspectoras, con sus respectivos recursos, responsables y plazos de ejecución. Podrán utilizar la planilla del anexo completando las columnas correspondientes.
TIEMPO	• 30' para las deliberaciones. • 5' para presentar las conclusiones de cada grupo.



EJERCICIO 5

TÍTULO	Mecanismos de seguimiento, control y evaluación
OBJETIVO	• Ayudar a los participantes a diseñar planes de inspección en base al enfoque de planificación estratégica y planificación operativa.
TAREAS	Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Elegir a un portavoz para que presente las conclusiones del trabajo de su grupo. • Para cada una de las acciones inspectoras del ejercicio anterior, el grupo deberá identificar las fechas de seguimiento y evaluación y los indicadores de seguimiento y evaluación. Podrán utilizar la planilla del anexo completando las columnas correspondientes.
TIEMPO	• 30' para las deliberaciones. • 5' para presentar las conclusiones de cada grupo.

ANEXO

PROPUESTA DE PLANILLA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA				
EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	ÁMBITOS PRIORITARIOS	METAS	
1.	1.1.			
	1.2.			
	1.3.			

ANEXO / PROPUESTA DE PLANILLA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

PLANIFICACIÓN OPERATIVA					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	ACCIONES	RECURSOS	RESPONSABLES	PLAZOS	
1.1.	1.1.1.				
	1.1.2.				
	1.1.3.				
1.2.	1.2.1.				
	1.2.2.				
	1.2.3.				
1.3.	1.3.1.				
	1.3.2.				
	1.3.3.				

ACCIONES	FECHAS DE IMPLEMENTACIÓN 2023											
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1.1.1.												
1.1.2.												
1.1.3.												
1.2.1.												
1.2.2.												
1.2.3.												
1.3.1.												
1.3.2.												
1.3.3												

ANEXO / PROPUESTA DE PLANILLA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN						
ACCIONES	FECHAS DE SEGUIMIENTO	INDICADORES DE SEGUIMIENTO	FECHAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES DE EVALUACIÓN	RESULTADOS DEL CUMPLIMIENTO	
					SÍ (%)	NO (%)
1.1.1.						
1.1.2.						
1.1.3.						
1.2.1.						
1.2.2.						
1.2.3.						
1.3.1.						
1.3.2.						
1.3.3.						