

Diez pasos para reforzar la inspección del trabajo

Los diez pasos para reforzar la inspección del trabajo de la OIT proporcionan una orientación sobre la manera de estructurar y desarrollar una inspectoría del trabajo que funcione bien. Asimismo, proporcionan a quienes deciden las políticas y a los inspectores del trabajo un panorama abarcador de la práctica de la inspección del trabajo, cuestiones políticas, formación y actividades de formación.

Bernd Treichel *

Experto en desarrollo de sistemas de inspección del trabajo
Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork), OIT

Durante las últimas décadas han tenido lugar drásticos y rápidos cambios en el entorno social y económico mundial. La economía mundial continúa prosperando pero a menudo se olvida prestar atención al componente social de los lugares de trabajo. La inspección del trabajo representa una solución convincente y abarcadora para este problema. Como enfoque holístico, la inspección del trabajo abarca una amplia gama de áreas, que van desde sus funciones clásicas hasta la formación y la prevención. El radio de alcance que tiene le permite promover una sinergia entre sus funciones, con lo que pasa a ser una de las mejores estrategias posibles para hacer frente a los distintos desafíos en materia de seguridad, salud y otras cuestiones de los lugares de trabajo.

La inspección del trabajo es una institución histórica que data de 1833. Si bien su eficacia ha ido mejorando con el correr de los años, todavía puede mejorarse. La inspección del trabajo abarca muchas cuestiones relativas a los lugares de trabajo, tales como las horas de trabajo, los salarios, la seguridad, el trabajo infantil y los conflictos laborales; si bien este radio

de cobertura es amplio, la inspección del trabajo no abarca todos los ámbitos.

La respuesta a las preocupaciones sociales de los lugares de trabajo consiste en promover las normas fundamentales del trabajo, las normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo, las cuestiones inherentes al trabajo decente, la toma de conciencia con respecto a los problemas de seguridad y salud y en ayudar a los países a concebir legislación y emprender programas que promuevan lugares de trabajo seguros y salubres.

Una inspectoría del trabajo eficaz debe estar bien fundamentada, contar con suficiente personal y tener una buena organización. Un sistema integrado de inspección es lo mejor para llevar a cabo las inspecciones, utilizando los recursos de la manera más eficiente posible. En tal sistema se brinda a cada inspector todos los recursos que necesitan dentro del mismo, y se reduce así la necesidad de efectuar más de una inspección.

Diez pasos para reforzar la inspección del trabajo

Los diez pasos para reforzar la inspección del trabajo proporcionan una orientación sobre la manera de estructurar y desarro-

* Especial agradecimiento a Jan Weismüller, asesor internacional, y a Joshua A. Seidman-Zager, Universidad de Cornell, Estados Unidos.

llar una inspectoría del trabajo que funcione bien. Esos pasos proporcionan a quienes deciden las políticas y a los inspectores del trabajo un panorama abarcador de la práctica de la inspección del trabajo, cuestiones políticas, formación y actividades de formación.

1. Creación de una estructura y organización adecuadas: remodelar la política laboral nacional, la política sobre inspección del trabajo y la política sobre recursos humanos, la política interna y la política sobre la aplicación de la legislación a fin de conformarse a las normas fundamentales del trabajo de la OIT y a las distintas circunstancias de cada Estado miembro.
2. Mejor utilización de los recursos: en caso de que hubiera escasez de recursos, asegurarse de que la proporción de inspectores por lugares de trabajo coincida exactamente con la asignación financiera.
3. Introducción de una formación eficaz: elaborar un concepto claro, específico y adecuado al país a fin de tener una formación que conduzca a una integración de los inspectores especializados y generales orientada hacia la prevención.
4. Un papel activo para los inspectores del trabajo: creando un triple papel para los inspectores del trabajo, esto es, supervisor, asesor y agente de aplicación, con un cometido global de orientación.
5. Integración de las inspecciones: recortar los papeles especializados y generales de las inspectorías a fin de posibilitar la existencia de un inspector por cada empresa.
6. Difusión de las mejores prácticas en materia de inspección: creando un plan de inspección sobre la frecuencia de las inspecciones y las estrategias de prevención.
7. Suministro de herramientas para los sistemas de gestión y los inspectores del trabajo: centralizando las herramientas, tales como fichas de datos de

empresas de productos químicos, investigación activa y formación en el trabajo sobre cuestiones políticas y eventos de actualidad importantes.

8. Cuestiones inherentes a las tareas: fomentando los importantes papeles del diálogo social entre otros enfoques sectoriales.
9. Fomento de la formación de redes: proporcionando a las inspectorías información, formación, respaldo financiero y competencia a través de un intercambio permanente de información con otras organizaciones, como la AIIT o el Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS).
10. Otras cuestiones: tomar medidas para combatir la corrupción y otros problemas que actualmente obstaculizan la labor en este ámbito.

El primer paso de este proceso es la creación de una estructura y organización adecuadas. Eso implica sincronizar las políticas sobre las normas laborales nacionales, inspección del trabajo, recursos humanos, asuntos internos y aplicación con las normas fundamentales del trabajo de la OIT y los distintos entornos laborales de los países en cuestión. Para que el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo (SIIT) funcione como es debido, es esencial que haya una estructura sólida. Una vez que se adapte la estructura nacional a la visión de la inspección del trabajo expuesta en estos principios orientadores, se puede concentrar la atención en mejorar la práctica en sí de la inspección del trabajo (OIT/AIIT/República de Bulgaria, 2003).

Los recursos son fundamentales para que la inspección del trabajo tenga éxito. Como ocurre con cualquier programa, es necesario brindar a las inspectorías del trabajo una cantidad adecuada de recursos. Además, esos recursos se deben utilizar de manera eficiente. De haber escasez de recursos, la proporción de inspectores debe ser acorde con las limitaciones presupuestarias del sistema. Es decir, la inspección solamente puede ser eficaz si no se limitan demasiado las asignaciones

presupuestarias destinadas a formar adecuadamente a los inspectores del trabajo y si su número es suficiente.

Esto nos lleva al punto siguiente de las mejoras: la utilización de métodos de formación eficaces. Los conceptos de la formación deberán ser claros, específicos y adaptados a las necesidades nacionales a fin de que lleven a una integración de los inspectores especializados y generales orientada hacia la prevención.

Los inspectores del trabajo deben desempeñar un papel activo en los lugares de trabajo. El Convenio núm. 81 estipula que los inspectores del trabajo deberán velar para que se apliquen las disposiciones legislativas. Pueden lograrlo asumiendo tres tipos de tareas: supervisor, asesor y agente de aplicación, siendo su cometido global el de proporcionar orientación. Los inspectores no solamente hacen aplicar las leyes laborales en los lugares de trabajo, sino que también procuran mejorar la seguridad a través de medios no punitivos. Muchas veces las inspectorías del trabajo son las únicas entidades estatales que tienen acceso directo a los lugares de trabajo para hacer aplicar las leyes laborales. El papel de los inspectores del trabajo es único porque pueden ocuparse de una variedad de tareas de amplio alcance al tiempo que incorporan el trabajo decente a todas sus funciones, programas y actividades.

La integración de las funciones de inspección del trabajo aumenta la eficiencia al mejorar el flujo de información entre los inspectores y las distintas partes implicadas. Los inspectores con calificaciones generales deberían realizar inspecciones laborales, y los especialistas regionales o nacionales deberían encargarse de funciones especializadas.

Uno de los elementos clave del eficaz funcionamiento de los sistemas integrados de inspección del trabajo es la centralización de los datos e instrumentos útiles, como la investigación, la formación en el trabajo o las fichas de datos sobre productos químicos. La capacidad de acceso a datos aplicables y actualizados, como componente esencial de una eficaz inspección

del trabajo, gira en torno a la facilidad de acceso. Esto proporciona un útil instrumento para la inspección del trabajo y los sistemas de gestión. Sin esta posibilidad, la inspección del trabajo nunca llegará a ser todo lo eficaz que podría.

Además de promover el flujo de información dentro de la organización, debería promoverse entre las organizaciones. Se debería proporcionar a las inspectorías del trabajo conocimientos, formación, apoyo financiero y competencia a través de un intercambio constante de información con otras organizaciones y con los departamentos de la OIT, como la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo, el Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, y el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork). Además, las inspectorías del trabajo pueden formar equipos con organizaciones nacionales como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las agencias de seguros y los servicios de emergencia. La formación de redes de este tipo permite que los inspectores tengan acceso a los mejores recursos e información disponibles. También permite que todas las partes interesadas desempeñen un papel en el proceso de inspección del trabajo.

La inspección del trabajo es una tarea compleja y se debe tratar como tal. En lugar de desempeñar el rígido papel que uno atribuye a los inspectores, su función es flexible. Cada empresa tiene sus propias necesidades y condiciones de trabajo; por lo tanto, para cada una de ellas hay una serie distinta de mejores prácticas. Un plan de inspección confeccionado a la medida de cada empresa, sección y sector sirve para orientar las estrategias de prevención y la adecuada frecuencia de las inspecciones.

Los inspectores del trabajo pueden ocuparse de diversas cuestiones en los lugares de trabajo. Este paso amplía la cobertura de la seguridad y salud en el trabajo a fin de abarcar la gestión del trabajo, el diálogo social, el VIH/SIDA, la construcción, la minería, la agricultura o el sector

informal. Este amplio radio de tareas de la inspección del trabajo se debería tomar en cuenta en los programas de capacitación y formación, teniendo presente que la seguridad y salud en el trabajo son la razón de ser de la inspección del trabajo y uno de sus deberes fundamentales.

Finalmente, se deben tomar medidas para ocuparse de cuestiones como la transparencia y la lucha contra la corrupción, que actualmente influyen en la labor de los inspectores del trabajo. Con el fin de que la inspección del trabajo funcione adecuadamente, los inspectores deben poder cumplir con su labor sin temor a sufrir represalias. Además, debido a la importante índole de su labor, deben poder hacerlo sin que se las tiente con sobornos. Para Sir C.P. Srivastava, ex Secretario General de la Organización Marítima Internacional:

Los sobornos constituyen un desafío moral y político, pero, además, tienen un elevado costo económico por obstaculizar el desarrollo del comercio y de las inversiones al elevar los costos de las transacciones y distorsionar el funcionamiento del libre mercado. Son especialmente perjudiciales para los países en desarrollo porque se llevan la tan necesaria asistencia y aumentan los costos de dicha asistencia. (Srivastava, 2001).

Además, en ocasiones los inspectores del trabajo sufren agresiones. Por ejemplo, en Dordogne, Francia, un agricultor mató a balazos a dos inspectores del trabajo cuando intentaban realizar su tarea. Este ejemplo muestra que los gobiernos y sus interlocutores sociales deben reforzar su resolución de hacer de la inspección del trabajo una institución más fuerte. En un estudio general sobre los incidentes vinculados con la inspección del trabajo y los actos de violencia perpetrados contra los inspectores del trabajo en Europa, 23 de los 25 países participantes respondieron que en sus territorios se habían cometido actos de violencia contra inspectores (Unión Europea, 2005).

Pasos activos

Uno de los objetivos del Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) es promover las ratificaciones de los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo, que proporcionan la base legal del sistema de seguridad y salud en el trabajo en los Estados Miembros de la OIT. Este proceso constituye un paso fundamental hacia un sistema más fuerte de inspección del trabajo. En 2002, la OIT llevó a cabo una auditoría sobre la inspectoría del trabajo de Luxemburgo, a pedido de ese país. La auditoría fue un gran éxito. Luxemburgo acató las sugerencias que se le hicieron y reorganizó su inspectoría de trabajo para conformarse a las normas estipuladas en los Convenios núms. 81, 129 y 155, entre otros.

A raíz de esa auditoría, el Gobierno pudo reorganizar su inspectoría del trabajo para conformarse a un enfoque de gestión en función de los resultados con ayuda de los interlocutores sociales de Luxemburgo, a fin de que ese país pudiera avanzar hacia la ratificación de 21 convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo. El Ministro de Trabajo y Empleo de Luxemburgo, François Biltgen, dijo que «la auditoría había proporcionado una base sólida para el proceso de reestructuración de la inspectoría del trabajo y que la OIT también puede hacer un valiosísimo aporte a los Estados miembros de la Unión Europea»¹. Esto pone de relieve la utilización del Convenio núm. 81 como instrumento para desarrollar y mejorar los sistemas nacionales de inspección del trabajo. Este Convenio hace realidad la cooperación técnica en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo (OIT, 2005a).

Se han planeado auditorías para ubicar el proceso de inspección del trabajo nacional en la corriente principal de actividades. El objetivo es hacer un análisis sistemático y funcional de la organización y gestión de una inspectoría del trabajo y de sus principales asociados (por ejemplo, un ministerio de trabajo, los interlocutores sociales, asociaciones de seguros, asociados locales,

etcétera), y se considera una unidad coherente con un mandato específico.

El proceso de evaluación debería permitir efectuar un análisis de los sistemas de inspección del trabajo estipulando metas realistas y ayudando al país en cuestión a alcanzarlas de manera eficiente y efectiva, lo cual se logra evaluando el sistema de inspección y resaltando los ámbitos en que se puede mejorar. La evaluación abarca políticas sociales y de protección laboral, esfuerzos anteriores en materia de inspección del trabajo y los objetivos, principios y estructura del sistema de la inspección del trabajo y otros.

Al posibilitar la automejora, las auditorías ayudan a promover adelantos de manera sostenible. El proceso de evaluación es fundamentalmente una ayuda para la toma de decisiones y está orientado por funcionarios o expertos de la OIT con respaldo de la Organización de forma tripartita.

El desarrollo de un portal abarcador en la web sobre inspección del trabajo es un paso necesario para reforzar la inspección del trabajo. El sitio web ayudará a que se pueda conseguir más fácilmente la información y a que ésta fluya por todo el sistema de inspección del trabajo. El grupo destinatario está compuesto por los inspectores del trabajo, constituyentes de la OIT, funcionarios de organizaciones internacionales, trabajadores, grupos de interés y cualquier otra persona que estuviera interesada.

La idea de un sitio web consiste en promover la inspección del trabajo y todos sus variados ámbitos de práctica a escala mundial. El portal proporciona soluciones prácticas para los problemas cotidianos que enfrentan los inspectores del trabajo, como así también un resumen abarcador de la estrategia global de la OIT en materia de inspección del trabajo. La meta general es proporcionar a la audiencia destinataria un centro sobre la inspección del trabajo. En él se brindará información crucial sobre el tema de la inspección del trabajo, reuniendo efectivamente el contenido correspondiente a las principales fuentes de inspección del trabajo proporcionado por organizaciones internacionales y gru-

pos de interés como el Alto Comité de Inspectores Laborales (SLIC) de Europa y la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo.

El Sistema Integrado de Inspección del Trabajo (SIIT) ha sido concebido por el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente de la OIT (SafeWork) a fin de dotar a los inspectores del trabajo y a otros funcionarios gubernamentales encargados de supervisar y mejorar las condiciones de los lugares de trabajo de material abarcador para formación, compuesto por módulos. Los módulos incluirán elaboración de políticas, formación de docentes, calificaciones en el ámbito social, organización del trabajo, sectores específicos, diálogo social y capacitación especializada. En este método se subraya el enfoque holístico que forma parte intrínseca del Sistema Integrado de Inspección del Trabajo general y se utiliza un paradigma sinérgico para promover y reforzar entre los inspectores del trabajo los conocimientos sobre las complejidades del sistema. Tal sistema es indispensable para que tenga éxito cualquier programa de inspección del trabajo, ya que promueve la formación de inspectores dotándolos de las calificaciones necesarias para que lleven a cabo su tarea de la manera más competente posible. El sistema de formación también permitirá que los inspectores mantengan actualizados sus conocimientos a medida que van teniendo lugar evoluciones en la investigación y en los lugares de trabajo (OIT, 2005b).

El marcado de resultados, que prepararon el Consejo Nórdico de Ministros e inspectores del trabajo, presenta un nuevo enfoque estratégico de la prevención de los accidentes en el trabajo. A la larga, aspira a aplicar la Estrategia Europea sobre Salud y Seguridad Profesionales en un nivel nacional. El sistema funciona basándose en la participación voluntaria. Con el fin de tener un panorama del rendimiento nacional de cada país con respecto a las normas internacionales, los participantes presentan informes respondiendo a un cuestionario. Estos informes se utilizan como base para efectuar un análisis comparativo con

el que se evalúan las condiciones en cada país. El marcador es una herramienta para supervisar las mejoras constantes y graduales, que representan el comienzo del cambio en cada país (OIT/AIIT, 2003). La idea es posibilitar una comparación fácil de la mejora o declive de las normas en los países en cuestión. Esta estrategia tuvo cierto éxito en algunas partes de Europa y podría ser útil en otros lugares. El consejo directivo del Centro Regional Africano sobre Gestión del Trabajo señaló recientemente que procuraba introducir en países africanos anglófonos una versión modificada del marcador (ARLAC, 2005).

Conclusión

La inspección del trabajo es una de las instituciones más importantes relacionada con el ámbito de los derechos humanos y la seguridad y salud en el trabajo. Es fundamental que se otorguen a todas las inspectorías del trabajo recursos adecuados para promover las normas fundamentales del trabajo, el trabajo decente y la seguridad y salud en el siglo XXI. La inspección del trabajo es una solución abarcadora para una amplia gama de problemas que han surgido debido a la globalización. En los últimos años se ha ido haciendo más evidente la necesidad de reforzar los sistemas de inspección y se necesitan esfuerzos del tipo del marcador, los diez pasos, las actividades de auditoría de la OIT y mu-

chas otras medidas progresistas con el fin de que se pueda tener éxito en el ámbito de la inspección del trabajo. En el dinámico mundo actual se deben promover las estrategias que refuerzan la inspección del trabajo como actor de la lucha por el trabajo decente.

Bibliografía

- ARLAC (2005): Reunión del consejo directivo para ministros y foro de alto nivel sobre el papel de la inspección del trabajo en el desarrollo, Cataratas Victoria, Zimbabwe.
- Unión Europea (2005): *Incidentes relacionados con la inspección del trabajo y actos de violencia perpetrados contra inspectores del trabajo en Europa*, Bruselas.
- OIT/AIIT (2003): *Promoviendo la seguridad, la salud y el trabajo decente en la agricultura*, Santo Domingo, República Dominicana, 19-21 de febrero de 2003.
- OIT/AIIT/República de Bulgaria (2003): *Integrating Labour Inspection: Functions, Effectiveness and Training*, informe de conferencia, Ginebra.
- OIT (2005a): Conclusiones finales de la Conferencia de Luxemburgo «Unity beyond Differences», Ginebra.
- OIT/SafeWork (2005b): Convenios núm. 81 y 129, folleto sobre inspección del trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005.
- C. P. Srivastava (2001): *Corruption*, Macmillan, Delhi, 2001.

Nota

- ¹ Conferencia de la OIT sobre «Sistemas integrados de inspección del trabajo», llevada a cabo en Luxemburgo en 2005.