



INSPECCION DE TRABAJO; FORTALEZAS Y DEBILIDADES

A.I.T.U.



**Asociación de Inspectores de Trabajo
del Uruguay**

Decreto 680/977

Artículo 1

A la Inspección General del trabajo y de la Seguridad Social le compete la protección legal de los trabajadores en el empleo y en general de las condiciones de higiene, seguridad y medio ambiental en que se desarrolla toda forma de trabajo.

Una de las características de la Inspección de Trabajo es establecer áreas a trabajar y en éstas objetivos; anualmente la Inspección de Trabajo comunica su programa de trabajo. Sin embargo esta programación requiere que se fijen metas en el trabajo, estableciéndose en función de estas los indicadores para la evaluación del impacto del trabajo realizado.

Las instituciones de inspección del trabajo, en particular las de los países en desarrollo, se enfrentan a problemas singulares y numerosos para crear y mantener sistemas eficaces de inspección del trabajo. Estas condiciones deficientes pueden contribuir a problemas éticos que pongan en peligro la integridad y la independencia del personal y menoscaben la protección ofrecida al público por parte de las inspecciones de trabajo.

V Informe, Administración del trabajo e inspección del trabajo, Quinto punto del orden del día 2011
OIT

Siguiendo, una vez determinados los objetivos, el primer dilema al cual se enfrenta un Servicio de Inspección es el balance entre una actuación reactiva, la cual procura solucionar los problemas en la medida que se presentan y una actuación proactiva la cual se centra en anticipar y prevenir problemas .

En la primera forma de trabajo se parte de un diagnóstico de situación basado en los datos aportados por la denuncia, focalizando la Inspección en estos aspectos, lo cual tiene como ventajas que se es más efectivo en la constatación de los extremos denunciados y las acciones a tomar para la corrección de la situación sin embargo centra la actuación en un enfoque meramente represivo, otra desventaja es que no atiende a aquellos sectores de trabajadores que no denuncian dejando grandes sectores sin protección.

El trabajo precario es un medio utilizado por los empleadores para trasladar los riesgos y las responsabilidades a los trabajadores. Es el trabajo que se realiza en la economía formal e informal y que se caracteriza por niveles variables y grados de particularidades objetivas (situación legal) y subjetivas (sensación) de incertidumbre e inseguridad. Si bien un trabajo precario puede tener diversas facetas, se lo suele definir por la incertidumbre que acarrea en cuanto a la duración del empleo, la presencia de varios posibles empleadores, una relación de trabajo encubierta o ambigua, la imposibilidad de gozar de la protección social.

Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario
oit 2011



La actuación proactiva supone un diagnóstico de situación que tiene varias etapas: una etapa inicial en la cual se recaban los datos sobre el tema a tratar, una segunda etapa partiendo del análisis de los datos obtenidos, la determinación de cuáles son los objetivos a alcanzar con la actuación y determinando en base a ellos las acciones a tomar, una tercera etapa una evaluación de resultados, intermedia la cual permite realizar correcciones y una evaluación de proyecto final. Partiendo de una evaluación de diagnóstico en la cual se pueden detectar situaciones las cuales no son problemáticas, pero pueden llegar a serlo, se focaliza en una actuación preventiva, permite la innovación en las formas de trabajo, así como una evaluación del mismo basado en dos aspectos, la protección del trabajador y la pertinencia de estas formas de trabajo para lograr dicho objetivo.



Ampliar los servicios de administración del trabajo a la economía informal es un requisito permanente, tal como se estipula en el artículo 7 del Convenio núm. 150: todo Miembro que ratifique el Convenio deberá, cuando lo exijan las condiciones nacionales, promover la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo a fin de incluir a trabajadores que no se pueden considerar personas en situación de empleo.

Hoy en día, el término «informal» se refiere a una realidad actual generalizada en los mercados de trabajo nacionales. La economía informal engloba muchos grupos diferentes de trabajadores, empresas y empleadores, cuyas actividades quedan fuera del alcance de la ley o se rigen por leyes que no se aplican o cumplen o cuya aplicación resulta demasiado onerosa y, por consiguiente, son ineficaces. No obstante, la economía informal incluye muchas actividades legítimas que la legislación penal no considera ilegales.

V Informe, Administración del trabajo e inspección del trabajo,
Quinto punto del orden del día 2011 OIT



Cuales son las formas de trabajo existentes en la Inspección de Trabajo del Uruguay:

_ Denuncias

_ Operativos

En apariencia estas formas de trabajo responderían a cada una de las modalidades anteriormente mencionadas sin embargo esto no es así de forma porque la mayor parte de los operativos son planificados en función de las denuncias existentes en el sector; ya sean estas hechas por los sindicatos, prensa, empresarios etc.

ACTITUD REACTIVA

- Le falta desarrollar la autoconciencia de sus acciones.
- Su foco de atención y preocupación son las circunstancias externas.
- Busca cambiar los problemas del entorno, sin darse cuenta que es parte del problema.



PERSONA PROACTIVA

ANÁLISIS PREVIO DE
QUÉ PODRÁ OCURRIR
y decisión
sobre qué se hará

Estímulo

Respuesta

Hace años, se tomó la decisión por parte de la Administración dejar de lado la forma de trabajo de Oficio, argumentándose la ineficiencia de la misma esgrimiendo que no había una preparación previa para la actuación inspectiva, que las mismas no respondían a los objetivos determinados por la administración. Aun hoy nos preguntamos ¿como se evaluó que las inspecciones de oficio no eran eficientes? ¿ la ineficiencia consiste en la protección de los trabajadores que no denuncian, que no tienen sindicatos que protejan sus derechos?

Las instituciones de inspección del trabajo, en particular las de los países en desarrollo, se enfrentan a problemas singulares y numerosos para crear y mantener sistemas eficaces de inspección del trabajo. Estas condiciones deficientes pueden contribuir a problemas éticos que pongan en peligro la integridad y la independencia del personal y menoscaben la protección ofrecida al público por parte de las inspecciones del trabajo.

V Informe, Administración del trabajo e inspección del trabajo,
Quinto punto del orden del día 2011 OIT

Fortalezas:

- _ Vasto marco normativo
- _ Departamento especializado en toma de denuncias
- _ Se considera prioritaria la ejecución de denuncias

Desventajas:

- _ El marco normativo proviene de diferentes fuentes y no existe un texto ordenado que aglutine, ordene y compatibilice (Codigo laboral)
- _ La denuncia solo permite focalizarse en aquellas situaciones que se consideran problemáticas para el denunciante, dejando de lado o en un segundo lugar las no denunciadas
- _ La especialización de la Oficina de Denuncias actualmente consiste en Inspectores que se dedican a la toma de las mismas; no habiendo recibido capacitación específica en la materia

_ Las denuncias son canalizadas de muchas formas, algunas provienen directamente de los jefes, otras de la prensa, etc

_ La ejecución de las tareas se ve alterada por el cumplimiento de las denuncias que surgen



El reconocimiento de la inspección del trabajo como uno de los componentes principales del sistema de administración del trabajo resulta decisivo. La coordinación y cooperación dentro del mismo sistema y con otros organismos nacionales y gubernamentales e instituciones públicas o privadas que se ocupan de cuestiones similares, pueden ayudar a aumentar la eficacia general de los servicios de inspección del trabajo en un país.

V Informe, Administración del trabajo e inspección del trabajo,
Quinto punto del orden del día 2011 OIT

Antes de entrar en la actuación inspectiva propiamente dicha, veamos las etapas que cumple una inspección de forma resumida: una etapa inicial que es la toma de denuncia y/o orden de operativo, una etapa de ejecución la que realizan los inspectores la visita inspectiva, una tercer etapa la creación del expediente, cuarta etapa estudio, realización del primer informe, notificación y vista del mismo (todas cumplidas por los inspectores), quinta etapa estudio División Jurídica la cual resolverá las medidas a tomar sobre este expediente (sanción, nuevos controles, archivo, etc).

Una visita inspectiva cumple un proceso que se inicia en este caso en una denuncia y/o operativo; ya hemos abordado las ventajas y desventajas que posee actualmente la toma de denuncias.

En cuanto a la ejecución de la denuncia y/o operativo se observan:

Fortalezas

- _Inspectores ingresados por concursos y con vínculos laborales estables
- _Profesionalización del cuerpo inspectivo, requisito ingreso título profesional (Normas Mercosur)
- _Profuso marco normativo
- _Vehículos destinados a la inspección
- _Inspectores localizados en el interior del país
- _Acceso a información de otros organismos públicos
- _Uso de herramientas informáticas
- _Independencia técnica

Formación adecuada y suficiente de los inspectores del trabajo es otra cuestión fundamental. Actualmente, las inspecciones del trabajo enfrentan dificultades al intentar aplicar las leyes y los reglamentos a un panorama laboral complejo y en transición. Dichas dificultades en la esfera de la salud y la seguridad.

V Informe, Administración del trabajo e inspección del trabajo, Quinto punto del orden del día 2011 OIT

Debilidades

- _Número de inspectores insuficiente para cubrir todo el país
- _Cuerpo inspectivo envejecido
- _Número de inspectores radicados en el interior del país es mínimo razón por la cual existen una dependencia de Montevideo para poder realizar operativos y cubrir las denuncias mensuales
- _Marco Normativo desordenado
- _No se accede directamente a la información de otros organismos públicos
- _Vehículos insuficiente para cubrir todas las necesidades de la inspecciones



- _Deficiencias en la coordinación con otros organismos públicos
- _Deficiencias en la capacitación y actualización de los inspectores
- _ Insuficiente número de herramientas informáticas
- _ Nuevas modalidades de contratación las que requieren una adecuación normativa
- _ Obstrucción a labor inspectiva de forma más frecuente y por parte de todos los actores



Obstrucción sindical:

_En los casos en los cuales existen dos o mas sindicatos en una empresa en algunas ocasiones la resistencia se da por parte de uno estos. Este nuevo tipo de obstrucción genera diversos dilemas en el momento de la inspección; cual es el sindicato representativo?, por que se obstaculiza la labor inspectiva por parte de un sindicato?.

_Cuando las denuncias son tramitadas por el sindicato a veces los dirigentes sindicales consideran que pueden dar ordenes o instrucciones a los inspectores de como realizar la inspección; esto enrarece el clima de la inspección puesto que cuestiona la independendencia técnica del inspector y pone en tela de juicio su objetividad en el evaluación de los extremos a controlar.

Conforme a lo estipulado en los Convenios núms. 81 y 129 36, para que las intervenciones de los inspectores del trabajo sean eficaces, es esencial que los empleadores y los trabajadores tengan pleno conocimiento de sus respectivos derechos y obligaciones y que se garantice el respeto de los mismos.

V Informe, Administración del trabajo e inspección del trabajo, Quinto punto del orden del día 2011
OIT

Una vez realizada la inspección pasamos a la etapa de creación de expediente y estudio de documentación, nuevos controles, etc.

Fortalezas

_Se ha intentado por la implantación de nuevos procesos acelerar el tiempo para la notificación del primer informe

_Se procura realizar un estudio pormenorizado de la documentación

_Los primeros informes son notificados por el inspector tramitando la primera vista, de tal forma que cuando llega el expediente a División Jurídica el expediente ya se encuentra avanzado

_El inspector realiza el estudio del expediente que surge de su actuación lo cual le permite saber cuales fueron los motivos por lo que solicito determinada documentación a ciencia cierta

Desventajas

_ Vista, la falta de inspectores se superponen ambas tareas la visita inspectiva y el estudio de documentación en conformidad a las prioridades establecidas por la administración, la inspección es prioritaria razón por la cual se acumulan expediente para ser estudiados

_El estudio de documentación cada vez es mas lento porque cada día deben ser controlados mas aspectos, la normativa en materia de negociación colectiva ha ampliado los beneficios otorgados a trabajadores, razón por la cual el control por ejemplo salarial consiste no solo en verificar salarios si no también beneficios cuyos montos se establecen en función de él.

_Los inspectores deben de llevar un control sobre los expedientes a los cuales dieron primera vista, si los plazos se vencieron o no, etc; es decir se agregan tareas administrativas

_Existe un escaso apoyo administrativo, hoy en día los inspectores adjuntan la documentación, escanean, fotocopian, notifican, buscan expedientes, los archivan etc... en otras palabras buena parte del tiempo del inspector lo dedica a tareas de apoyo administrativo a la inspección

_ En algunos casos cuando la denuncia fue presentada en distintas oficinas del Ministerio en el momento del estudio surge que lo que fue el motivo de la inspección fue resuelto a vía de ejemplo en DINATRA.



Entre los problemas tradicionales que se plantean a la inspección del trabajo, la mayoría de los países alude, en distinto grado, al hecho de que los recursos humanos y financieros de que disponen para los sistemas de inspección son insuficientes para que éstos ejerzan sus funciones eficazmente. Estas deficiencias se han subrayado tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

V Informe, Administración del trabajo e inspección del trabajo, Quinto punto del orden del día 2011 OIT

En cuanto a la intervención de la División Jurídica consideramos que lo mejor es plantearnos algunas dudas:

_Por que hay tanta demora en aplicar multas cuando existen multas automáticas?

_Es tal la insuficiencia de personal que justifica la demora en las resoluciones?

_Por que se dan varias vistas a las empresas cuando se ha demostrado que estas se encuentran en infracción y ha tenido la ocasión de cumplir con la normativa y no lo ha hecho?

_Por que en el caso de los operativos estos en apariencia no tienen prioridad?

En conclusión una gran parte del resultado de una inspección depende de la División Jurídica, es esta la que administra el poder de sanción del Ministerio es esta la que determina los resultados visibles de la inspección. En otras palabras cualquiera sea la modificación en las formas de trabajo debe incluir modificaciones y nuevas instrucciones en la División Jurídica de la Inspección.

Para ser eficaz, todo sistema de inspección del trabajo debe colaborar con otros organismos gubernamentales e instituciones públicas o privadas que realicen actividades similares . En todas las regiones se manifiesta una tendencia creciente hacia la conclusión de acuerdos con ese fin y a efectos de mejorar las bases para la colaboración oficial.

V Informe, Administración del trabajo e inspección del trabajo, Quinto punto del orden del día 2011 OIT

la Inspección de Trabajo es un sistema dinámico que no puede permanecer estático o ajeno y mucho menos impermeable a los cambios que se producen, en ocasiones con mucha agilidad, en el mundo del trabajo y en las relaciones que de así se desprenden. Por eso es sustancial que, además de cumplir fehacientemente con las funciones sustantivas que los Convenios le confirieron, tenga la capacidad de analizar y conocer las necesidades de los actores sociales que serán sin duda alguna las necesidades del mundo del trabajo en el aquí y ahora de cada país y de cada realidad. Si por el contrario da la espalda a esas necesidades no será capaz de implementar las acciones necesarias para asegurar la aplicación de la ley aproximando la distancia entre la realidad y lo que debería ser. Solo si tiene la capacidad de interpretar el mundo del trabajo podrá cumplir su rol esencial que es la protección de los trabajadores en el empleo y no puede haber paz universal si no existe justicia social, como establece la propia OIT. La Inspección es una herramienta para el logro de una mayor justicia social.

Declaración de Santiago Primer Congreso Internacional

Inspección del trabajo para el siglo XXI, 2010 Santiago de Chile

Bibliografía:

Ciclo anual de trabajo y precariedad laboral subjetiva de los esquiladores de Villa Sara
Carambula Matias y Piñeiro Diego

Precariedad objetiva y subjetiva en el trabajo rural: nuevas tendencias
Diego E Piñeiro

Primer Congreso Internacional
Inspección del trabajo para el siglo XXI, **2010 santiago de Chile**

V Informe, Administración del trabajo e inspección del trabajo,
Quinto punto del orden del día 2011 OIT

Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Avances y desafíos en la medición del trabajo decente. **CEPAL y OIT, mayo 2013**

Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario, OIT
2011