

LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO
EN LA REPÚBLICA ARGENTINA:
UN INFORME GENERAL
Y ALGUNAS REFLEXIONES
PARTICULARES

Pablo Arnaldo TOPET*

Resumen. El sistema de inspección del trabajo de la República Argentina ha sido modificado varias veces en los últimos diez años. En 2004, con la sanción de la Ley de Ordenamiento Laboral 25.877, se ratifican algunos rasgos seculares del sistema, y se lo vincula con las normas internacionales del trabajo que han sido ratificadas en materia de administración e inspección del trabajo con técnicas de incorporación de cláusulas o de reenvío expreso a sus disposiciones. Una coordinación más intensa y el aumento de los recursos materiales y personales de los servicios de inspección locales y del central podrían constituirse en políticas adecuadas para fortalecer un servicio que se vincula intensamente con el funcionamiento eficaz del régimen democrático.

I. INTRODUCCIÓN: NOTAS GENERALES

Una nota que caracteriza al derecho del trabajo es la estrecha asociación que establece entre la producción de normas y las formas de asegurar su cumplimiento. Derechos laborales que al tener particulares fundamentos, vinculados a necesidades humanas fundamentales, tornó imprescindible hacer uso de formas de garantía de cumplimiento apartadas de las que se habían concebido para otras ramas del derecho.¹

Un sistema de control y de prevención de todo intento de apartarse del ordenamiento jurídico justificó una actuación estatal-administrativa diseñada para tareas preventivas y, en su defecto, de inmediata reparación mediante

* Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires, Argentina (ptopet@nocera.org).

¹ Vease, sobre consideraciones históricas y generales, Von Richthofen, Wolfgang, *La inspección del trabajo. Guía de la profesión*, OIT Informes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, núm. 65, 2003.

sanciones. Las notables diferencias de los sujetos que son partes de las relaciones laborales —en su capacidad económica y de acceso a las vías de protección judicial de los derechos— generó la necesidad de contar con instancias de reclamos administrativos, y la de tribunales especializados con procedimientos específicos. En Argentina, la actividad que se realiza en el ámbito administrativo en este campo ha sido denominada “policía del trabajo”,² y comprende a la inspección del trabajo.

El sistema de inspección del trabajo de la República Argentina se constituyó en forma temprana, y los primeros antecedentes se pueden ubicar en los primeros años del siglo XX, aunque se señala que el punto de inicio se debería considerar con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión en 1943, en el ámbito federal, que luego se convertiría en un Ministerio de Trabajo.³

Todo el andamiaje jurídico consolidado en la centuria anterior ha sido sustancialmente modificado en los últimos cinco años, en un proceso que incluye cambios legislativos y la ratificación de normas internacionales del trabajo.

La Argentina es un país en que se ha dado una forma de gobierno representativo, republicano y federal, por ello hay jurisdicciones federales autónomas conformadas por veintitrés provincias y la capital del país, que conviven con el sistema federal de alcance nacional. En cada una de ellas hay alguna instancia administrativa que tiene asignadas las funciones de los servicios de inspección del trabajo.⁴

El marco normativo actual se diseña a partir de la llamada Ley de Ordenamiento Laboral, que se sanciona en marzo de 2004, y que incluye un título específico sobre la “Administración del trabajo”, que se divide en tres capítulos. El primero se refiere a la inspección del trabajo.⁵

² Vázquez Vialard, Antonio y Navarro, Marcelo Julio, *Policía del trabajo*, Buenos Aires, Astrea, 1990, p. 16.

³ Fanjul, Aurelio J., “Inspección del trabajo en la nueva legislación (una *vexacta questio*)”, Libro de ponencias de las XIII Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, organizadas por la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Miguel de Tucumán, 12-14 de octubre de 2000, p. 224.

⁴ Cada jurisdicción asigna en un área específica la dependencia que tiene a su cargo la actividad de inspección. En la Provincia de Buenos Aires se ha creado una Subsecretaría de Trabajo; en la de Córdoba hay un Ministerio de la Producción y Trabajo; en San Luis el Ministerio de la Cultura y el Trabajo; en Chubut el Ministerio de Gobierno, Justicia y Producción; en Santiago del Estero el Ministerio de Gobierno, Trabajo y Culto, entre los que incluyen en forma específica el trabajo.

⁵ Arese, Mauricio, “Inspección del trabajo”, en Ramírez, Luis Enrique (dir.), *Reforma laboral. Ley 25.877*, Buenos Aires, Editorial Nova Tesis, 2004, p. 221.

Una descripción de sus contenidos es, entonces, el modo de poder presentar el sistema tal y como se lo ha concebido; luego se harán referencias vinculadas a la práctica, al cumplimiento de sus objetivos y a los contextos en los que opera. La utilización del reenvío a normas internacionales; el papel central que éstas tienen en el ordenamiento jurídico en general, y en este tema en particular, tornan aconsejable presentar sintéticamente el conjunto de convenios, recomendaciones y el protocolo que de alguna forma se vinculan con los servicios de inspección de la República Argentina. Finalmente, se efectuarán algunas consideraciones sobre las tendencias y los cambios que se advierten y algunas medidas de promoción de nuevas prácticas en orden a su mejora.

II. LAS NORMAS VINCULADAS QUE HAN SIDO RATIFICADAS POR LA REPÚBLICA ARGENTINA

La República Argentina incorporó un conjunto importante de normas internacionales a su derecho interno. Del nutrido elenco al que se alude, surge con nitidez que buena parte de los instrumentos se han adoptado para regular aspectos que conciernen a la administración del trabajo, los servicios de inspección, los servicios de empleo y la formación profesional. Pero esta constatación no da cuenta de su “real” importancia e “influencia” en el ordenamiento nacional, puesto que además de aquella vía de regulación autónoma —en tanto y en cuanto son parte del conjunto de disposiciones en vigencia— también las leyes nacionales que regulan dichas materias aluden o directamente hacen una remisión a sus contenidos, indicando en algunos supuestos el número de convenio al que se está haciendo expresa referencia, y en otros mediante formas indirectas.

Como se indicará, en esta materia el país se encuentra obligado, puesto que los ha ratificado, con los principales instrumentos internacionales adoptados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

A partir de la modificación de la Constitución Nacional en 2004, los convenios internacionales del trabajo tienen jerarquía suprallegal. Asimismo, es doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que las normas internacionales deben ser aplicadas e interpretadas siguiendo el criterio de los órganos de aplicación que se hubieran previsto. De modo tal que en el caso son exigibles al Estado argentino las interpretaciones de los órganos de control de la OIT. Es por ello que la presentación exige un repaso —de extrema sín-

tesis— de algunas de estas normas en cuanto a sus contenidos y métodos de aplicación.

La administración del trabajo: el Convenio 150 y la Recomendación 158

Las funciones, las formas de organización y los cometidos de las administraciones del trabajo, desde la perspectiva internacional, se han contemplado en el Convenio (núm. 150) y en la Recomendación (núm. 158) sobre la Administración del Trabajo.⁶

Un principio fundamental de la visión internacional que sustentan dichas normas es el enfoque sistémico que se adopta al incorporar a la actuación estatal la ayuda y colaboración de otros actores, que incluyen, a los interlocutores sociales. Los temas que actualmente atiende la administración del trabajo justifican el criterio: el trabajo, el empleo y la formación profesional.

Por “administración del trabajo” hay que entender —según las normas mencionadas— al conjunto de órganos de la administración pública responsables de la administración del trabajo. Se incluye, así, a los departamentos de los ministerios o de los organismos públicos, organismos paraestatales, regionales o locales y todo tipo de administración descentralizada. Se considera que las instancias institucionales de coordinación de los diferentes órganos, en conjunto con las que eventualmente se contemplen para consultar y permitir la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, son parte del sistema de administración del trabajo.

La Recomendación —que desarrolla con cierto detalle algunos de los puntos del Convenio—, en el apartado de “Normas de trabajo”, indica en el punto 6: “El sistema de administración de trabajo debería comprender un sistema de inspección del trabajo”. En el apartado de la “Organización interna” se indica que el sistema debería contar con una unidad para “la inspección del trabajo”. De modo tal que la inspección parece adecuadamente ponderada y resaltada en el conjunto normativo.

Las dos normas, con gran generalidad, indican las competencias que deberían acordarse a las administraciones del trabajo en las políticas laborales nacionales y, en la medida de lo posible, en otras que amplíen aquéllas —las competencias— a la colaboración con otros organismos —los que atiendan situaciones de personas que no se encuentren en “situación de empleo” (pe-

⁶ Ratificado por la Ley 25.802, en 2004.

queños agricultores; aparceros y categorías similares; miembros de cooperativas; empresas administradas por trabajadores; personas que trabajan conforme costumbres o tradiciones comunitarias, etcétera) —.

Estos postulados y principios son adecuadamente contemplados en el ordenamiento nacional; los proyectos de modificaciones legislativas que se han presentado y que promueven cambios no alteran el esquema general de estructuración del sistema.

III. LA OIT Y LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La noción de trabajo decente y sus múltiples derivaciones en el campo de la protección de los derechos laborales en el contexto de lo que se ha dado en llamar proceso de globalización o de mundialización han dado origen a una estrategia particular en relación con los sistemas de inspección del trabajo en el seno de la OIT.⁷

La idea sobre la que se pivotea es la de “sistemas integrados”, y en ella están contenidas nociones como la de integración administrativa, la de integración de los procedimientos, la de integración técnica, la de coordinación, la de concentración de recursos, la colaboración con interlocutores sociales, todo ello en marcos generales y sistemáticos.⁸

Un universo de relaciones laborales en permanente cambio requiere instrumentos institucionales sólidos y de adaptación flexible para cumplir sus funciones. En el caso particular de los servicios de inspección se consideran cuatro niveles en la gestión: operativo, estratégico sectorial, estratégico de cada estado y de estrategia en el plano universal.⁹

Estos diversos ámbitos de ponderación de la actividad de inspección ponen de manifiesto la necesidad de vincular los servicios nacionales con instancias supranacionales o internacionales. Adquiere impulso otra noción en boga: la globalización justa. De acuerdo con la misma, se consideran en la

⁷ Lee, E. y Vivarelli, M., “Impacto social de la globalización en los países en desarrollo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125/3, 2006, pp. 187 y ss.

⁸ Albracht, Gerd, “Sistemas integrados de inspección del trabajo: la estrategia de la OIT”, *Educación Obrera*, núm. 140-141: *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, febrero de 2005, p. 73.

⁹ Von Richthofen, Wolfgang, *op. cit.*, nota 1, p. 74.

aplicación de los SIIT los mencionados niveles. Así, en el máximo nivel —OIT, Naciones Unidas, estructuras regionales como la Unión Europea, Mercosur, etcétera— se elaboran normas internacionales y los servicios de inspección procuran promover estándares de paz social; en el nivel estatal se intentan conjugar los esfuerzos de los múltiples actores para promover normas generales; en el plano sectorial son los convenios sobre inspección —81 y 129— los que adquieren centralidad, y finalmente, en el último nivel, el operativo, se encuentran las medidas de actuación práctica.¹⁰

El último es muy relevante, al estar a cargo de los inspectores del trabajo; es allí donde en definitiva el sistema se pone a prueba y demuestra su eficacia en la tarea de garantizar el efectivo cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social. Se asocia a la eficacia la existencia de “un inspector, una empresa”, que procura resaltar la importancia de evitar la superposición de funciones o de personas en las tareas de fiscalización.¹¹

El propio Consejo de Administración de la OIT ha definido una estrategia en la materia que incluye, a partir de la revalorización de los servicios de inspección en el fomento del trabajo decente y en la aplicación de las normas del trabajo, una modernización de los servicios. Esto requiere —a juicio del órgano— un encuentro internacional de inspectores del trabajo vinculado a la gobernanza global del mundo; un documento programático sobre la función del servicio de inspección en los programas de trabajo decente por país; la elaboración de prontuarios, guías y estudios sobre buenas prácticas que se incorporarían a un portal de Internet; la elaboración de instrumentos normativos y de formación para el incremento en la eficacia y eficiencia de los servicios de inspección; un examen sobre los aspectos concernientes a las empresas multinacionales y la responsabilidad social de las empresas.¹²

¹⁰ *Ibidem*, pp. 73 y 74.

¹¹ GB. 287/ESP/3. Sobre el punto, el Consejo de Administración de la OIT indica: “Sistema integrado de formación en inspección del trabajo. La OIT ha desarrollado una metodología para un sistema integrado de formación en inspección del trabajo con miras a mejorar los conocimientos, competencias y calificaciones de los inspectores. La metodología está concebida para proporcionar un conjunto amplio de módulos de formación para los inspectores del trabajo y otros funcionarios gubernamentales encargados de controlar y mejorar las condiciones en el lugar de trabajo. Sobre la base del concepto de formación de instructores, el ILITS proporciona un conjunto amplio de documentos que abarcan una gran diversidad de temas políticos y prácticos, pero también es flexible, lo que permite a las autoridades nacionales establecer sus propios programas, que mejor respondan a sus necesidades”, parágrafo 40.

¹² OIT, GB.297/ESP/, Ginebra, noviembre de 2006, parágrafos 41, 42 y 43.

A todo lo expuesto hay que añadir que la importancia que se le adjudica a la inspección en la concreción del trabajo decente se vuelve a exhibir en el carácter de normas prioritarias que se concede a los convenios que tratan la materia.

1. *La inspección del trabajo en la industria y el comercio: el Convenio 81 y las recomendaciones 81 y 82. El Protocolo de 1995*

Se entiende que es el Convenio 81 el que cabe considerar como norma central en la materia.¹³ Su función principal es la de garantizar que se cumplan las normas laborales y de la seguridad social, proporcionar asesoramiento técnico e información a empleadores, trabajadores y sus respectivas organizaciones, y la de detectar las omisiones normativas sobre condiciones de trabajo y protección de los trabajadores, para poner dicha circunstancia en conocimiento de las autoridades competentes para legislar en dicha materia. El universo empresarial sujeto al servicio comprende a todas las industrias, aunque está prevista la posibilidad de excluir a las que tienen como objeto la minería o el transporte.

La estructura del sistema de inspección se integra con una autoridad central y las dependencias que se dispongan bajo su supervisión. El cuerpo de inspectores debe tener garantizada su independencia y el estatus de funcionario público. Sus tareas se deben ajustar a los principios de colaboración y coordinación con otros servicios inspectivos de la administración pública y, en su caso, a la colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Los inspectores son funcionarios que en la realización de las tareas no pueden tener intereses ni directos ni indirectos respecto de las empresas sobre las que tienen incumbencias de control; deben guardar secreto sobre los secretos comerciales, los de fabricación o de los métodos de producción que hayan llegado a su conocimiento en razón de sus tareas; deben tener bajo reserva el origen de una queja que haya motivado la inspección; una vez al año, como mínimo, deben confeccionar los resultados de sus procedimientos a la autoridad central.

Para permitir un desempeño eficaz se les concede una serie de derechos: el de acceso libre a toda hora a los centros sujetos a inspección; a la recolección de pruebas; a interrogar a empleadores, trabajadores y responsables de la

¹³ OIT, "La inspección del trabajo", *Manual de educación obrera*, 1986, p. 11.

fábrica; a la toma de muestras de materiales y de sustancias; a requerir en forma compulsiva la colocación de avisos prescritos por la ley; a intimar la eliminación de problemas en la planta, en las instalaciones o en los métodos de trabajo que puedan constituir una amenaza para la salud o la seguridad de los trabajadores.

La Recomendación 81, que se refiere a la industria, hace hincapié en las funciones preventivas al disponer la conveniencia de la notificación previa a los servicios de inspección de todo inicio de una actividad productiva a fin de evitar que se comience a realizar una actividad económica industrial con incumplimientos normativos o técnicos. Además, se vuelve a poner énfasis en la importancia de la colaboración de trabajadores y empleadores respecto de la seguridad e higiene. A tal fin sugiere la conveniencia de instituir comités de seguridad u órganos similares con participación de los interesados. Se indica la inconveniencia de asignar a los inspectores facultades en los conflictos del trabajo, sea como conciliadores o como árbitros. Se ratifica la obligación de confeccionar los informes anuales y se individualizan los puntos que no se deberían dejar de incluir: normas aplicables; estadísticas sobre establecimientos inspeccionados; cantidad de inspectores; sanciones; estadísticas sobre accidentes; estadísticas sobre enfermedades profesionales; distribución geográfica de los servicios de inspección.

La Recomendación 82 se refiere a las actividades industriales en minas y transporte, tan sólo lo hace para sugerir la conveniencia de establecer servicios de inspección en dichos ámbitos.

El protocolo de 1995,¹⁴ relativo a la inspección del trabajo, es una ampliación del Convenio sobre la Inspección del Trabajo al sector de los “servicios no comerciales”. La norma no da una definición universal; se utiliza la técnica de la inclusión de “un amplio abanico de servicios y actividades”, realizada mediante un enunciado general que procura abarcar lo no incluido en la norma a la que se intenta completar: “designa las actividades llevadas a cabo en todas las clases de lugares de trabajo que no se consideren industriales o comerciales a los efectos del Convenio”.¹⁵ Es de aplicación a todos los lugares de trabajo que no se encuentren cubiertos por el Convenio.

Se permite excluir a la administración nacional; las fuerzas armadas (personal civil o militar); la policía y otros servicios de seguridad; servicios peniten-

¹⁴ Argentina aún no se ha obligado internacionalmente con dicha norma.

¹⁵ OIT, *La inspección del trabajo*, Informe General de la Comisión de Expertos, 96a. Reunión, 2006, p. 13.

ciarios (personal y presos que realizan trabajos); en tanto y en cuanto “la aplicación a cualquiera de sus lugares de trabajo plantea problemas especiales de cierta importancia”.

Además en estos casos se formulan disposiciones especiales a las que pueden acogerse los que se obliguen por el Protocolo: la forma de acceso a los lugares de trabajo; la cita previa; la exigencia de documentación; el retiro de documentos confidenciales de los lugares sujetos a inspección; la obtención y el análisis de muestras y sustancias. Asimismo, hay restricciones que se relacionan con el momento de la inspección; en este sentido se admiten las que se formulan respecto de las fuerzas armadas —práctica de ejercicios— y en casos de los servicios de lucha contra incendios y rescate o diferentes tipos de urgencias. Es muy probable —y aconsejable— que esta norma sea incorporada al ordenamiento nacional.

2. La inspección del trabajo en la agricultura: el Convenio 129 y la Recomendación 133

El Convenio 129 ha sido concebido para ser aplicado en todas las empresas agrícolas. Éstas son las que están afectadas a la cría de ganado, los cultivos de todo tipo, la silvicultura, la horticultura, toda transformación primaria de un mismo productor o cualquier otra forma de actividad agrícola.¹⁶

Hay un desarrollo normativo de características parecidas a las previstas en el Convenio 81.

La Recomendación 133, que lo completa, profundiza en importancia una extensión en las funciones del servicio de inspección, que debería abarcar por este ensanche la de colaborar con el productor agrícola —con independencia de su condición jurídica— en la mejora de su explotación y en las de las condiciones laborales de las personas afectadas a la misma.

3. El Mercosur y la inspección del trabajo

Una referencia necesaria debe hacerse al proceso de integración regional que se conoce como Mercosur, conformado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay desde 1991, y al que se acaba de incorporar con algunas particularidades Venezuela. En el marco de dicho acuerdo se ha aprobado una norma

¹⁶ OIT, *Inspección del trabajo*, documento de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005, p. 9.

que se refiere a las cuestiones sociolaborales del mismo: la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

Dicho instrumento normativo —una declaración de presidentes— se adoptó a finales de 1998 y tiene aplicación judicial en todos los países. En Argentina, en particular, es donde ha alcanzado mayor grado de aplicabilidad al ser utilizado como fundamento de sentencias por la máxima instancia judicial del país —la Corte Suprema de Justicia de la Nación—.¹⁷

En su artículo 18 se trata la inspección del trabajo, y se dispone: “Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo. Los Estados partes se comprometen a instituir y a mantener servicios de inspección del trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo”.

Hay, como se advierte, una garantía individual para todos los sujetos que trabajen —no se distingue entre quienes lo hacen en forma autónoma o en el marco de una relación de trabajo— y una obligación para los Estados partes de proveer el marco institucional que lo haga efectivo.

En el ámbito del Tratado de Integración Regional hay que destacar como desarrollo jurídico de la cláusula dos recomendaciones del Consejo Mercado Común del Mercosur: Recomendación CMC N1 de 2005, “Condiciones mínimas del procedimiento de inspección”, y la Recomendación CMC N2, “Requisitos Mínimos de Perfil de Inspector del Trabajo”. Ambas constituyen disposiciones de singular interés, que funcionan como fundamento en experiencias que se están desarrollando de inspecciones internacionales compartidas, y de proyectos sobre acciones integradas en el plano regional de inspecciones programadas.¹⁸

IV. EL SISTEMA QUE INSTAURA LA NUEVA LEY DE 2004

1. *La estructura*

Como se indicara, la denominada Ley de Ordenamiento Laboral, de 2004, rediseñó el sistema preexistente de inspección del trabajo.

¹⁷ Causa “Vizzotti”, de 2004.

¹⁸ El perfil de los inspectores se sujeta en la norma a las previsiones del Convenio 81; se promueve la incorporación de profesionales y la equidad de género.

Se crea un Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) que tiene como funciones específicas la del control y fiscalización del cumplimiento en todo el territorio del país de dos tipos de normas:

- 1) Normas del trabajo, y
- 2) Normas de la seguridad social.

Los derechos que se intenta garantizar, son objeto de una expresa individualización:

- a) Los previstos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que dice:

El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada, descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a la vivienda digna.

- b) Los previstos en los convenios internacionales del trabajo, adoptados en el marco de la OIT, que hayan sido ratificados por Argentina.

Además se menciona un objetivo preciso del servicio de inspección, al indicar como función la de "...eliminar el empleo no registrado y las demás distorsiones que el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social provoquen".

Definido el universo normativo objeto de control y un objetivo específico, la disposición indica cómo se conforma la estructura y los principios a los que la misma se debe ajustar.

El sistema es concebido con una autoridad administrativa del trabajo nacional y la participación de las autoridades provinciales y de la capital del país.

Los principios que se enuncian para el funcionamiento son:

- a) Corresponsabilidad.
- b) Coparticipación.
- c) Cooperación.
- d) Coordinación.

Todos lo son para “garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio nacional”; para ello y dado el régimen federal que incluye —como se ha indicado— el respeto por las autonomías provinciales, se “celebrarán convenios y se ejecutarán acciones con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para alcanzar los fines y objetivos descriptos”. La ley invita a que las distintas jurisdicciones dicten normas de igual tenor a las de la ley federal.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social —autoridad nacional en el orden federal— es quien está en la cúspide del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, en la integralidad del territorio nacional.

Sus atribuciones, de acuerdo con la ley, son:

- a) Asegurar que quienes componen el sistema —órganos provinciales y la instancia de la capital de la república— den cumplimiento a las disposiciones que las regulan y a las que están contenidas en los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.
- b) Coordinar la actuación de los diferentes servicios.
- c) Ejercer las funciones que son asignadas a la autoridad central en las normas internacionales indicadas y a sus respectivas recomendaciones complementarias.
- d) En las jurisdicciones donde se adviertan índices de incumplimiento de la normativa laboral muy elevados, realizar acciones “de inspección complementarias”, para lo que se dispone una información y notificación previa a las mismas.

- e) Integrar a las entidades representativas de trabajadores y empleadores en la tarea de detectar el trabajo no registrado.

Ante la hipótesis de falta de cumplimiento de las exigencias previstas para los servicios de inspección en los convenios 81 y 129 o las que la propia ley ha instituido, por parte de los servicios locales de inspección, se prevé la intervención de la autoridad central en forma coordinada con el Consejo Federal¹⁹ del Trabajo y las jurisdicciones provinciales. Esta actuación sólo es concebida en forma excepcional ante casos graves de incumplimiento.

2. *Los inspectores*

La tarea de los funcionarios que integran el cuerpo de inspectores está regulada en normas específicas en el marco de la obligación estatal general que indica la necesidad de asegurar la provisión de recursos adecuados para “la real y efectiva prestación del servicio”.

Se impone la confección de un Registro de Inspección, Infracciones y Sanciones y el deber de información a las organizaciones sindicales y empresarias de las actividades que se han realizado y de los resultados del misma.

Como derecho colectivo de las asociaciones sindicales de trabajadores se incluye el de asegurar a los representantes de los trabajadores a acompañar al inspector durante el acto de inspección y a ser informado de resultado de la mismo.²⁰

A los inspectores se les conceden las siguientes facultades:

- a) Entrada a los lugares que son pasibles de inspección, sin necesidad de notificar en forma previa, ni la de contar con una orden judicial de allanamiento.
- b) Poder identificar personas que se encuentren en el lugar donde se realice la inspección.
- c) Solicitar informaciones y documentos.

¹⁹ El Consejo General de Trabajo (CFT) está integrado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las administraciones de trabajo de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Funciona con los siguientes órganos: la Asamblea Federal, el Comité Ejecutivo, la Secretaría Permanente y comisiones técnicas.

²⁰ En la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales se garantiza un derecho similar a los representantes de los trabajadores en la empresa, al indicar que éstos pueden “participar en las inspecciones que disponga la autoridad administrativa del trabajo”, en el artículo 43.

- d) Hacer comparecer personas.
- e) Intimar al cumplimiento de normas.
- f) Clausurar el lugar de trabajo en supuestos previstos en forma expresa por la ley.
- g) Dictar una orden de suspensión inmediata de tareas cuando se estime que hay un riesgo grave para la salud o la seguridad de los trabajadores.

Los servicios de inspección se encuentran habilitados para controlar las cooperativas de trabajo. Lo hacen respecto de los empleados de las mismas como de los socios que las componen. Si en una inspección se corrobora que la figura de la cooperativa no se corresponde con la verdadera naturaleza de las actividades, y que es una forma de sustraerse al cumplimiento de las normas laborales, se procede a juzgar y sancionar el incumplimiento y a efectuar las denuncias a otros organismos competentes en las cuestiones ajenas al ámbito laboral.

Actualmente, el cuerpo de inspectores del servicio federal de inspección del trabajo supera los 300 funcionarios, que se desempeñan en diferentes lugares del país.

3. *Las formalidades*

Los inspectores del trabajo tienen que confeccionar un acta que en forma circunstanciada debe dar cuenta del procedimiento y estar suscrita por los que han tenido participación en él. Los responsables del centro de trabajo inspeccionado tienen que brindar colaboración a los inspectores, que están autorizados a hacer uso de la fuerza pública para llevar adelante el acto de inspección.

Cuando se ha comprobado una infracción que conlleva una evasión impositiva se debe dar cuenta a la autoridad competente en la misma.

4. *El régimen de infracciones y sanciones*

Se encuentra regulado en la Ley 25.212, sancionada en 2000.²¹ Como nota tipificante puede indicarse que adscribe a los denominados tipos desconcen-

²¹ La Ley 25.212 se promulgó en 1999 y se publicó en el *Boletín Oficial* en enero de 2000. Es una norma que ha sido incorporada a la totalidad de las jurisdicciones provinciales y a la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

trados, con previsión de facultades concurrentes y de relaciones cooperativas entre las administraciones. Se sustenta el principio de tipicidad, con ámbito reducido de discrecionalidad de la administración en las facultades de sanción, y no se ha dejado de lado la inclusión “de una ilicitud en blanco” o “abierta”, al prever como causa genérica y sancionable la violación de “normas laborales”.²²

El esquema legal de infracciones previsto para las relaciones laborales que son de incumbencia de la autoridad nacional, prevé tres tipos, que se han conformado con base en la gravedad de las mismas:

- 1) *Infracciones leves*. Son las que se vinculan al pago de remuneraciones; exhibición de carteles; autorizaciones de licencias; incumplimiento de obligaciones formales o documentales con no merezcan otra calificación; violaciones sobre normas de seguridad e higiene que se vinculen con aspectos formales.
- 2) *Infracciones graves*. Aquí se ubican las deficiencias registrales de los contenidos de los contratos de trabajo; la falta de entrega de certificados; las cuestiones vinculadas al monto, lugar y constancias documentales del pago de remuneraciones; todos los aspectos relacionados con la jornada de trabajo; las modalidades contractuales de trabajo; la falta o la insuficiencia de los mecanismos de control individual de la jornada de trabajo; las acciones y las omisiones en materia de salud, seguridad e higiene, si no fueren objeto de otra calificación más grave; toda violación o ejercicio abusivo que aunque no esté indicado en la ley se haya establecido para proteger derechos de los trabajadores o para “garantizar el ejercicio del poder de policía del trabajo” y para evitar a los empleadores la “competencia desleal” derivada de aquellos incumplimientos.
- 3) *Infracciones muy graves*. Se considera como tales a las conductas de la empresa que “impliquen cualquier tipo de discriminación en el empleo o la ocupación” por motivos de raza, color, ascendencia nacional, religión, sexo, edad, opinión política, origen social, gremiales, residencia o responsabilidades familiares; los actos del empleador que sean contrarios a la intimidad y dignidad de los trabajadores; la falta de inscripción de tra-

²² Simone, Ana, “Régimen de sanciones laborales”, Libro de ponencias de las XIII Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, organizadas por la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Miguel de Tucumán, 12-14 de octubre de 2000, p. 211.

bajadores en los libros; la cesión de personal en violación a los requisitos legales; las violaciones a las normas sobre menores; la violación de normas dictadas por la autoridad de aplicación en procedimientos de conciliación y arbitraje en conflictos colectivos; acciones u omisiones que puedan derivar en riesgos graves e inminentes para la salud de los trabajadores.

Las sanciones que se aplican son:

- a) Para los supuestos de infracciones leves hay una escala gradual que se inicia con un apercibimiento y culmina en multas, que a su vez se gradúan en un arco económico que se determina tomando en consideración los antecedentes y las circunstancias de cada caso en particular.
- b) Los casos graves son sancionados con multas económicas que se determinan en función de los trabajadores afectados por la infracción.
- c) Los casos muy graves son igualmente penados, tomando el mismo criterio al indicado previamente, pero con mayor gravosidad económica.

En hipótesis de reincidencia se hace una distinción:

- En infracciones graves se puede adicionar a la multa máxima una suma que no debe superar el 10% del total de las remuneraciones devengadas en el establecimiento en el mes anterior a la comisión de la infracción.
- En los tipos muy graves hay dos consecuencias: la posibilidad de clausura del establecimiento por un periodo que no puede exceder de 10 días (se prevé en los casos de servicios públicos esenciales la prestación mediante una guardia mínima). Debe, en estos casos, respetarse el derecho a la percepción de remuneraciones de la totalidad de la plantilla; al empleador se lo inhabilita por un año para el acceso a licitaciones públicas y se lo suspende de los registros de proveedores y aseguradores de las administraciones públicas de todos los ámbitos: nacional, provinciales, y la correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se ha regulado en forma autónoma el caso de obstrucción a la actuación de la autoridad administrativa. Se consideran comprendidas en el tipo legal las conductas que la impidan, la perturben o la retrasen.

Este tipo de infracción es sancionada económicamente mediante la imposición de multas, previa intimación, y que varían de acuerdo con criterios pre-determinados:

- a) El incumplimiento de requerimientos o advertencias de la inspección.
- b) La importancia económica del infractor.
- c) El carácter de reincidente.
- d) El número de trabajadores afectados.
- e) El número de trabajadores de la empresa.
- f) Los perjuicios efectivamente causados.

Cuando las infracciones son de personas jurídicas las multas se imponen solidariamente a: directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administración, mandatarios o representantes que hayan participado o intervenido en el hecho sancionado.

La autoridad nacional debe llevar un registro de reincidencia que puede ser libremente consultado.

Las multas que son efectivamente cobradas se deben afectar a la mejora de la administración del trabajo de acuerdo con lo que se disponga mediante la respectiva reglamentación.²³ A la fecha no se han modificado los montos de las multas.

El régimen es de aplicación a todas las jurisdicciones, las que se han reservado la forma y los procedimientos que serán utilizados, aunque con la salvedad de incluir el derecho de defensa.

V. LOS DESAFÍOS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL SIGLO XXI

Hay desafíos que se vinculan con viejos problemas —los seculares en las tareas de inspección—, aunque uno de ellos merece una atención más detenida en razón de la importancia o gravedad que ha adquirido en los últimos años. Notas, estas últimas, que no tienen un origen común: algunas son juicios que se efectúan respecto del sistema de relaciones laborales en su conjunto y otras se encuentran más vinculadas a derechos humanos fundamentales.

²³ Montero, Marta S. y Caffini, Sebastián A., “El nuevo régimen de sanciones por infracciones a la normativa laboral”, *Revista Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 2000, p. 801.

En el primer conjunto se podría ubicar el fenómeno de incumplimiento de las normas en general. Lo que se ha dado en llamar con imprecisión y vaguedad: trabajo no registrado, trabajo en negro, trabajo informal, economía informal, sector informal, trabajo no declarado, trabajo ilegal, entre otras formas lingüísticas. Sea cual fuere el concepto o el vocablo que se utilice —la ley argentina prefiere el “trabajo no registrado”, aunque la doctrina vacila en seguirlo y hace uso en ocasiones de las otras formas—, se adjudica al servicio de inspección la tarea de detectarlo y de infraccionarlo. El porcentaje de relaciones de trabajo que se ubican en esta situación lo colocan como núcleo y eje cardinal de toda la tarea de los servicios de inspección.

Los índices que miden las características de los indicadores de los mercados de trabajo no han dejado de mostrar un crecimiento de las relaciones no registradas, y ello con independencia de las políticas laborales y de empleo que con fundamento e invocación de aquella circunstancia —el no registro masivo— se implementaron.

En el último quinquenio se amplió la plantilla de inspectores y se creó una instancia gubernamental específicamente afectada al fenómeno de la falta de registro. Los resultados aún provisionales, en cuanto a una evaluación sobre el éxito o fracaso de la política en términos generales, no autorizan a efectuar una crítica o aprobación consistente; aunque su propia existencia —políticas y recursos— significa una demostración de intención política que sí admite un sólido respaldo sobre su pertinencia y necesidad.

Aspectos que no son novedad en la materia de inspección pero que sí lo son en cuanto a la nueva centralidad o importancia que adquieren en el nuevo siglo: el problema de la discriminación²⁴ y la cuestión de género; el desafío de la trata y de los migrantes; el trabajo infantil y en éste sus peores formas.

Estos tópicos requieren más capacitación, por un lado; y otras formas de relacionar a los servicios de inspección con actores no tradicionales, por el

²⁴ Además de las disposiciones específicas incluidas en las normas laborales, hay una norma general, la Ley 23.592 de 1988, sobre derechos y garantías constitucionales, actos discriminatorios y sanciones para quienes los ejecuten. En el artículo 1o. dispone: “Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral ocasionado.

A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos”.

otro. Y es que los incumplimientos sobre estas materias están asociados en buena parte a aspectos culturales y sociales que exceden —aunque también están incluidos— a las relaciones laborales en sentido estricto. Por ejemplo, el trabajo de niños en el sector rural; los techos de cristal para las mujeres en las empresas tradicionales; el problema de los migrantes en zonas transfronterizas; el delito de trata en zonas de extrema pobreza o sectores marginales de la sociedad. Formas integradas de actuación inspectiva son necesarias si se procura alcanzar niveles de efectividad en el combate a su existencia.

Nuevos temas se han incorporado al ámbito material de inspección: *a)* estrés; *b)* agresión y violencia, y *c)* acoso sexual.²⁵

Estas materias plantean una serie de exigencias adicionales al cuerpo de inspectores, en tanto y en cuanto exceden la formación e incumbencias profesionales de la mayoría de los que componen la planta, y esto con independencia de la jurisdicción a la que estén integrados.

Constatar su presencia y, en su caso, efectuar intimaciones o requerimientos vinculados a las mismas implica una confrontación con elementos de hecho y derecho que no estaban presentes en las inspecciones tradicionales. La existencia de una condición de trabajo que sea causa o parte de ella en una afección como el estrés; el clima de agresión o de violencia que constituya una falta, por parte del empleador, en asegurar ciertas garantías de ambiente humano y material donde se presta la relación de trabajo —en estos casos generalmente por omisión—; o lo más difícil de probar como el *mobbing* o acoso sexual, constituyen un problema que sólo puede ser resuelto con una importante tarea de incremento de formación; y en algunos de los supuestos, en las formas de constatación de las eventuales infracciones, que pueden incluir —a solo título de ejemplo— instancias y audiencias previas con el denunciante antes de realizar actos de inspección en el último de los supuestos.

Como síntesis de los problemas y desafíos en el contexto señalado —de carácter universal y que por ello incluyen a la Argentina—, la Comisión de Expertos, en aplicación de convenios y recomendaciones, sostiene que:

...no cabe duda de la necesidad de aumentar la protección de los trabajadores, lo cual requiere a su vez un reconocimiento específico de las responsabilidades más complejas de la inspección del trabajo y de la necesidad de definir el alcance de las necesidades de los trabajadores, el mandato y las prioridades.

²⁵ Von Richthofen, Wolfgang, *op. cit.*, nota 1, p. 440.

Es también fundamental que la inspección sea fuerte e imparcial, esté informada, adecuadamente dotada de recursos, organizada y dirigida y capaz de adaptarse a los cambios y capacitada para cumplir con su cometido.²⁶

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Hay una expectativa sobre el papel, la importancia y la contribución que un buen servicio de inspección puede hacer en los sistemas democráticos por parte de la sociedad, de los gobiernos y de los interlocutores sociales.²⁷ Como afirmara Blanchard, sin un buen servicio de inspección, toda la legislación laboral podría ser un simple tratado de ética,²⁸ pero aun con un servicio adecuado no puede asegurarse la inmunidad a esta posibilidad.

La anomia colectiva, la falta de convicción sobre la utilidad, necesidad y moralidad de reglas generales, y en particular sobre las relaciones de trabajo, constituyen un obstáculo difícil de sortear. Estrategias diversas debieran coordinarse para enfrentar tamaña dificultad; una de ellas —necesaria e insoslayable, pero no suficiente— es la de contar con un servicio de inspección moderno y eficiente, con recursos materiales y con un cuerpo de inspectores suficiente, formado, independiente y bien remunerado.

Finalmente, la globalización renueva la convicción sobre la importancia que se adjudique a la coordinación y regulación supranacional y el empeño político que se advierta en cumplir con los compromisos que se asuman —los gobiernos— en dichos ámbitos.

El “trabajo decente” no es una utopía irrealizable, pero su concreción demanda esfuerzos múltiples, y de una pluralidad de actores en diversificados

²⁶ Véase la nota 14, p. 123.

²⁷ Jatoba, Vera, *Inspección del trabajo en el marco de la modernización de la administración del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Proyecto CIMT-OIT, documento núm. 148, p. 1, quien informa: “En el marco del Proceso de Cumbres iniciado en Miami, seguido en Santiago y cuya III Cumbre tuvo lugar en Quebec, Canadá, los jefes de Estado y de gobierno de las Américas resaltaron la importancia de este instituto al declarar: «Promoveremos el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente e incorporadas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998»”. El mismo documento indica que la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, la conferencia que se ha instituido en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), señaló en la Declaración de Viña del Mar, de 1998, que entre las materias de convergencia prioritaria se encontraba la inspección del trabajo.

²⁸ Von Richthofen, Wolfgang, *op. cit.*, nota 1, p. 30.

escenarios. Una nueva arquitectura y un diseño renovado de contenidos y procedimientos de los servicios de inspección del trabajo en el marco general de las administraciones de trabajo son un estímulo práctico e intelectual para todos los que examinan los sistemas, procuran y promueven formas para mejorar el modo en que funcionan y cumplen con sus objetivos.

Argentina ha modificado en los últimos diez años las normas y las políticas vinculadas a los servicios de inspección. Los cambios se han orientado al fortalecimiento de las estructuras y la ampliación de la plantilla de inspectores. Los resultados incluyen un aumento significativo en el número de inspecciones y del universo de trabajadores abarcados en las mismas; en el terreno de la eficacia en el combate de la informalidad, un muy moderado éxito en términos de descenso de los promedios de los últimos años, muy alejado de los existentes en las últimas tres décadas.

Como últimas apreciaciones de esta breve presentación indicamos que podría promoverse, en el marco de las políticas en curso, una coordinación entre instancias estatales de mayor destaque y una mejora de las competencias en el cuerpo de inspectores a través de la formación y capacitación. Esta combinación debería, en el corto plazo, asegurar mejores estándares de cumplimiento de las funciones y objetivos de los servicios de inspección.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBRACHT, Gerd, “Sistemas integrados de inspección del trabajo: la estrategia de la OIT”, *Educación Obrera*, núm. 140-141: *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, febrero de 2005.
- ARESE, Mauricio, “Inspección del trabajo”, en RAMÍREZ, Luis Enrique (dir.), *Reforma laboral. Ley 25.877*, Buenos Aires, Editorial Nova Tesis, 2004.
- DAZA, José Luis, *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9, 2005.
- Educación Obrera*, núm. 140-141: *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, febrero de 2005.
- FANJUL, Aurelio J., “Inspección del trabajo en la nueva legislación (una *vexacta questio*)”, Libro de ponencias de las XIII Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, organizadas por la Asociación Argen-

- tina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Miguel de Tucumán, 12-14 de octubre de 2000.
- GOLDIN, Adrián, “Sobre las causas de la ineffectividad del derecho social; el caso argentino (1)”, *Revista Derecho de Trabajo*, Buenos Aires, 2005-B.
- IPEC, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil. Hechos sobresalientes 2006*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, febrero de 2007.
- JATOBA, Vera, *Inspección del trabajo en el marco de la modernización de la administración del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Proyecto CIMT-OIT, documento núm. 14.
- LEE, E. y VIVARELLI, M., “Impacto social de la globalización en los países en desarrollo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125/3, 2006.
- MONTERO, Marta S. y CAFFINI, Sebastián A., “El nuevo régimen de sanciones por infracciones a la normativa laboral”, *Revista Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 2000.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Cambios en el mundo del trabajo*, Informe I (C), 95a. Reunión, Conferencia Internacional del Trabajo, 2006.
- , *Erradicar el trabajo forzoso*, Informe III, parte 1(B), 96a. Reunión, Conferencia Internacional del Trabajo, 2007.
- , *Inspección del trabajo*, Informe III (parte 1B), 95a. Reunión, Conferencia Internacional del Trabajo, 2006.
- , “La diversidad en la unidad: hacia un sistema integrado de Inspección del Trabajo (SIIT)”, Informe final de la conferencia organizada por la Presidencia Luxemburguesa del Consejo de la Unión Europea, OIT, 2005.
- , *La inspección del trabajo. Manual de educación obrera*, 1986.
- RAMÍREZ, Luis Enrique (dir.), *Reforma Laboral. Ley 25.877*, Buenos Aires, Editorial Nueva Tesis.
- RECALDE, Héctor Pedro *et al.*, *Una nueva Ley Laboral, Ley 25.877*, Buenos Aires, Editorial Corregidor, 2005.
- VÁZQUEZ VIALARD, Antonio y NAVARRO, Julio Marcelo, *Policía del trabajo*, Buenos Aires, Astrea, 1990.
- VON RICHTHOFEN, Wolfgang, “La inspección del trabajo”, en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Colección informes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España*, Madrid, 2003. 