



UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
MENCION ESTUDIOS DEL TRABAJO



**PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES EN  
LA INSPECCION DEL TRABAJO. UN ANALISIS EN EL  
SECTOR COMERCIO**

THANIA M. OBERTO M.

VALENCIA, OCTUBRE 2010

UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
MENCION ESTUDIOS DEL TRABAJO

**PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCION  
DEL TRABAJO. UN ANALISIS EN EL SECTOR COMERCIO**

AUTORA: THANIA MARGOT OBERTO MOREY

VALENCIA, 27 DE OCTUBRE DE 2010

UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
MENCION ESTUDIOS DEL TRABAJO

PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCION DEL  
TRABAJO. UN ANALISIS EN EL SECTOR COMERCIO

AUTORA: THANIA MARGOT OBERTO MOREY

TUTOR: LUIS NAPOLEON GOIZUETA

VALENCIA, 27 DE OCTUBRE DE 2010

UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
MENCION ESTUDIOS DEL TRABAJO

PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCION DEL  
TRABAJO. UN ANALISIS EN EL SECTOR COMERCIO

AUTORA: THANIA MARGOT OBERTO MOREY

TESIS DOCTORAL PRESENTADA ANTE LA FACULTAD DE CIENCIAS DE  
LA SALUD DE LA UNIVERSIDAD DE CARABOBO COMO CREDENCIAL  
DE MERITO PARA OPTAR AL TITULO DE DOCTORA EN CIENCIAS  
SOCIALES MENCION ESTUDIOS DEL TRABAJO.

VALENCIA, 27 DE OCTUBRE DE 2010

UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
MENCION ESTUDIOS DEL TRABAJO

**VEREDICTO**

Nosotros, miembros del jurado designado para la evaluación de la Tesis Doctoral titulada: “La participación de los actores sociales en la inspección del trabajo. Un análisis en el sector comercio”, presentado por la ciudadana Thania Margot Oberto Morey, titular de la Cédula de Identidad N° 7.100.050, para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales mención Estudios del Trabajo, estimamos que la misma reúne los requisitos para ser considerada como:

**APROBADA**

En Valencia, a los 27 días del mes de octubre del año 2010

Nombre

Cédula de Identidad

Firma del jurado

---

---

---

## INDICE GENERAL

|  | Página |
|--|--------|
| <b>INTRODUCCION</b> .....  | 1      |
| <b>CAPITULO I. EL PROBLEMA</b> .....   | 8      |
| 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....   | 9      |
| 1.2. FORMULACION DEL PROBLEMA.....   | 34     |
| 1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.....  | 36     |
| 1.3.1. OBJETIVO GENERAL.....   | 36     |
| 1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....  | 36     |
| 1.4. JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION.                                    | 37     |
| <b>CAPITULO II. MARCO REFERENCIAL</b> .....  | 42     |
| 2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACION.....   | 43     |
| 2.2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.....  | 85     |
| 2.2.1. LA PARTICIPACION EN LA GESTION PÚBLICA.....                                       | 95     |
| 2.2.2. EL MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACION Y LA<br>CONTRALORIA SOCIAL EN VENEZUELA.....   | 116    |
| 2.3. LAS RELACIONES DE TRABAJO, LOS ACTORES SOCIALES<br>Y LA INSPECCION DEL TRABAJO..... | 132    |
| 2.3.1. LOS TRABAJADORES Y SUS ORGANIZACIONES.....  | 140    |

|   | Página |
|---|--------|
| 2.3.2. EL PROCESO DE TRABAJO, LA INSPECCION DEL TRABAJO Y EL EMPLEADOR.....       | 160    |
| 2.3.3 LA POLÍTICA LABORAL, LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LA PARTICIPACION.....      | 169    |
| 2.4. LA INSPECCION DEL TRABAJO.....   | 186    |
| 2.4.1. MISIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....                                   | 203    |
| 2.4.1.1. RESPONSABILIDADES TÉCNICAS.....  | 204    |
| 2.4.1.2. RESPONSABILIDADES JURÍDICAS.....   | 207    |
| 2.4.1.3. RESPONSABILIDADES ECONÓMICAS.....  | 208    |
| 2.4.1.4. RESPONSABILIDADES SOCIALES.....  | 209    |
| 2.4.1.5. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS....                                    | 210    |
| 2.4.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO..... | 211    |
| 2.4.3. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y EL TRABAJO DECENTE.....                        | 215    |

|   | Página     |
|---|------------|
| 2.4.4. LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y LA INSPECCION<br>DEL TRABAJO EN VENEZUELA..... | 222        |
| 2.5. LOS SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS.....   | 255        |
| 2.5.1. LOS SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS<br>EN VENEZUELA.....                         | 269        |
| <b>CAPITULO III. MARCO METODOLOGICO.....</b>  | <b>279</b> |
| 3.1. DISEÑO, TIPO Y NIVEL DE LA INVESTIGACION.....                                    | 280        |
| 3.2. POBLACION Y MUESTRA.....   | 281        |
| 3.3. TECNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECCION<br>DE DATOS.....                        | 268        |
| 3.4. PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCION DE RESULTADOS Y<br>LIMITACIONES DEL ESTUDIO..... | 297        |
| 3.5. TECNICAS PARA EL ANALISIS, INTERPRETACION Y<br>DISCUSION DE LOS RESULTADOS.....  | 299        |
| <b>CAPITULO IV. ANALISIS Y DISCUSION DE LOS RESULTADOS.....</b>                       | <b>301</b> |
| 4.1. CARACTERISTICAS DE LOS ACTORES SOCIALES.....                                     | 302        |



|  |     |
|--|-----|
| 4.2. NIVELES DE PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES.....   | 308 |
| 4.2.1. NIVEL INFORMACION-FORMACION.....  | 309 |
| 4.2.2. NIVEL CONSULTA-DEBATE.....  | 312 |
| 4.2.3. NIVEL GESTION COMPARTIDA TRIPARTITA.....  | 316 |
| 4.3. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO..... | 318 |
| 4.3.1. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....   | 318 |
| 4.3.2. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA EJECUCION DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....   | 326 |
| 4.3.3. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL CONTROL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....   | 330 |
| 4.4. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....   | 334 |

|  | Página |
|--|--------|
| 4.4.1. HÁBITOS DE PARTICIPACION, VALORES Y ACTITUDES.  | 334    |
| 4.4.2. IMAGEN DE LAS INSTITUCIONES.....  | 341    |
| 4.4.3. CONFIANZA EN LA EFICACIA DE LA PARTICIPACION<br>DE LOS ACTORES SOCIALES.....  | 343    |
| 4.4.4. MANIFESTACIONES DE LA PARTICIPACION.....  | 345    |
| 4.4.5. RECONOCIMIENTO.....   | 353    |
| 4.5. PERCEPCIÓN QUE TIENEN LOS ACTORES SOCIALES<br>SOBRE LA FRECUENCIA Y EFECTIVIDAD DE SU<br>PARTICIPACIÓN EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....      | 356    |
| 4.6. OPINIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA PRESENCIA<br>DE CARACTERÍSTICAS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN<br>EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO. .... | 360    |
| CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....  | 371    |
| 5.1. CONCLUSIONES.....   | 372    |
| 5.2. RECOMENDACIONES.....  | 378    |
| LISTA DE REFERENCIAS.....  | 384    |
| REFERENCIAS NORMATIVAS.....  | 395    |
| ANEXOS.....  | 405    |
| ANEXO 1: CUESTIONARIO APLICADO A LOS ACTORES SOCIALES...   | 399    |

|  | Página |
|--|--------|
| ANEXO 2: FORMATO DE VALIDACION DEL INSTRUMENTO A TRAVÉS DEL JUICIO DE EXPERTOS.....  | 404    |
| ANEXO 3: TABLAS DE LOS NIVELES DE PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES.....   | 406    |
| ANEXO 4: TABLAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOSACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO..... | 409    |
| ANEXO 5: TABLAS DE FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....   | 412    |
| ANEXO 6: TABLAS DE LA PERCEPCIÓN QUE TIENEN LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA FRECUENCIA Y EFECTIVIDAD DE SU PARTICIPACIÓN EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....                         | 417    |
| ANEXO 7: TABLAS DE LA OPINIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA PRESENCIA DE CARACTERÍSTICAS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....                     | 419    |

## INDICE DE CUADROS

| CUADRO   | Página |
|--|--------|
| 1. Planteamiento estratégico en atención de las quejas visto con el ejemplo de las normas del trabajo.....   | 66     |
| 2. Participación de los Actores.....   | 76     |
| 3. Ocupados por agente empleador.....  | 139    |
| 4. Sistemas productivos.....   | 162    |
| 5. Ocupados por rama de actividad económica.....   | 164    |
| 6. Distribución absoluta y porcentual de los Comités de Seguridad y Salud Laboral declarados ante el Inpsasel según entidad federal entre 2007 y 2009..... | 185    |
| 7. Distribución de los comisionados especiales para la inspección del trabajo por Estado e Inspectoría.....  | 235    |
| 8. Órganos de la Administración Pública más denunciados, más de 10 denuncias. Derechos Laborales.....  | 244    |
| 9. Casos de funcionarios de la Administración Pública atendidos por la Defensoría del Pueblo (año/2008)). Derechos Laborales.....                          | 244    |
| 10. Ocupados por categoría ocupacional.....  | 247    |

Página

|   |     |
|---|-----|
| 11. Distribución de Supervisores del Trabajo por Estado y Unidad<br>de Supervisión.....   | 249 |
| 12. Ocupados por sectores.....  | 253 |
| 13. Concepto de hipermercado según la estrategia seguida.....   | 262 |
| 14. Evolución histórica del comercio de alimentos al detal en Venezuela.  | 275 |
| 15. Cadena de supermercados en Venezuela.....   | 277 |
| 16. Cadena de hipermercados en Venezuela.....   | 278 |
| 17. Distribución geográfica de Supermercados e Hipermercados objeto<br>de estudio.....  | 284 |
| 18. Distribución de los Representantes tanto del Patrono como<br>de los Trabajadores de Supermercados e Hipermercados<br>objeto de estudio..... | 286 |
| 19. Distribución poblacional de los trabajadores de Supermercados e<br>Hipermercados objeto de estudio.....                                     | 287 |
| 20. Distribución muestral de los trabajadores de supermercados e<br>hipermercados objeto de estudio .....                                       | 291 |
| 21. Operacionalización de las variables.....  | 292 |
| 22. Tendencias para el análisis de los resultados.....  | 300 |

## INDICE DE TABLAS

| <b>TABLA</b>   | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| 1. Características de los representantes sindicales.....               | 302           |
| 2. Características de los delegados de prevención.....                 | 303           |
| 3. Características de los representantes del patrono.....              | 304           |
| 4. Características de los representantes del patrono ante el CSSL..... | 305           |
| 5. Características de los trabajadores.....                            | 306           |

## INDICE DE GRÁFICOS

| GRÁFICO  | Página |
|--|--------|
| 1.- Relación población activa/ inspector en algunos países de América  | 251    |
| 2. Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Información recibida sobre la actividad de inspección del trabajo.....               | 309    |
| 3. Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Formación recibida por la inspección del trabajo.....                                | 310    |
| 4. Comparación de la participación de los actores sociales a nivel de consulta en la inspección del trabajo.....   | 312    |
| 5. Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Debate en la Inspección del trabajo.....   | 313    |
| 6. Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Toma de decisiones en consenso sobre la inspección del trabajo. ....                 | 316    |
| 7. Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Ejecución conjunta Tripartita en materia de inspección del trabajo.....              | 317    |
| 8. Comparación de la participación de los actores sociales en el diagnóstico de los problemas laborales en la inspección del trabajo.....                  | 319    |
| 9. Comparación de la participación de los actores sociales en la Identificación de las causas de los problemas laborales en la inspección del trabajo..... | 320    |
| 10. Comparación de la participación de los actores sociales en el establecimiento de objetivos de la inspección del trabajo.....                           | 321    |
| 11. Comparación de la participación de los actores sociales en la determinación de estrategias en la inspección del trabajo.....                           | 322    |
| 12. Comparación de la participación de los actores sociales en la distribución de responsabilidades en la inspección del trabajo.....                      | 326    |

|   | Página |
|---|--------|
| 13. Comparación de la participación de los actores sociales en el recibimiento de lineamientos de cómo cooperar con la inspección del trabajo.....                              | 327    |
| 14. Comparación de la participación de los actores sociales en el planteamiento de expectativas a la inspección del trabajo.....  | 328    |
| 15. Comparación de la participación de los actores sociales en el monitoreo de la inspección del trabajo.....   | 330    |
| 16. Comparación de la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo para corregir desviaciones.....  | 331    |
| 17. Comparación de la participación de los actores sociales en la evaluación de los objetivos y metas logrados por la inspección del trabajo.....                               | 332    |
| 18. Comparación de la disponibilidad de los actores sociales para participar en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo.....   | 334    |
| 19. Comparación de la motivación de los actores sociales para participar en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo.....   | 335    |
| 20. Comparación del sentido de corresponsabilidad de los actores sociales con la inspección del trabajo.....  | 336    |
| 21. Comparación de la disposición a la solidaridad de los actores sociales con la inspección del trabajo.....   | 337    |
| 22. Comparación de la disposición a la tolerancia entre los actores sociales en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo.....   | 338    |
| 23. Comparación de la credibilidad y confianza de los actores sociales en la inspección del trabajo.....  | 341    |
| 24. Comparación de la confianza de los actores sociales en que la participación de los propios interlocutores sociales es un mecanismo eficaz en la inspección del trabajo..... | 343    |
| 25. Comparación de la preferencia de la participación directa de los actores sociales en la inspección del trabajo.....   | 345    |



|  | Página |
|--|--------|
| 26. Comparación de la oportunidad de participación directa de los actores sociales en la inspección del trabajo.....   | 346    |
| 27. Comparación de la preferencia de la participación indirecta de los actores sociales en la inspección del trabajo.....  | 347    |
| 28. Comparación de la opinión de los actores sobre la frecuencia de las inspecciones por parte de delegados de prevención y sindicato. .   | 348    |
| 29. Comparación de la opinión de los actores sociales sobre la frecuencia de las inspecciones por parte del patrono.....   | 349    |
| 30. Comparación de la opinión de los actores sobre la frecuencia de las inspecciones conjuntas: trabajadores-patronos.....   | 350    |
| 31. Comparación de opinión de los actores sociales sobre la influencia positiva de los órganos de representación en la inspección del trabajo.....                                 | 353    |
| 32. Comparación de opinión de los actores sociales sobre la necesidad de la participación tripartita para la validez de la inspección del trabajo....                              | 354    |
| 33. Comparación de opinión de los actores sociales sobre la frecuencia de su participación en los procesos de planificación, ejecución y control de la Inspección del trabajo..... | 357    |
| 34. Comparación de la opinión de los actores sociales sobre la efectividad de la participación de trabajadores y patronos en la inspección del trabajo.....                        | 358    |
| 35. Comparación de la opinión de los actores sociales sobre la satisfacción de las necesidades de los interlocutores sociales por parte de la inspección del trabajo.....          | 360    |
| 36. Comparación de la opinión de los actores sobre si la inspección del trabajo logra el cumplimiento de las normas laborales.....   | 361    |
| 37. Comparación de la opinión de los actores sociales sobre el respeto y la tolerancia de la inspección del trabajo hacia los actores sociales.....                                | 362    |

|   |     |
|---|-----|
| 38. Comparación de la opinión de los actores sobre la actualización y adaptación de la inspección del trabajo a las problemáticas laborales.....  | 363 |
| 39. Comparación de la opinión de los actores sobre la búsqueda de la integración y el consenso entre trabajadores y patronos por parte de la inspección del trabajo.....                          | 364 |
| 40. Comparación de la opinión de los actores sociales sobre la promoción de la participación e intercambio de opiniones entre trabajadores y patronos por parte de la inspección del trabajo..... | 365 |

## **RESUMEN**

### **PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCION DEL TRABAJO. UN ANALISIS EN EL SECTOR COMERCIO**

AUTORA: Thania Margot Oberto Morey

TUTOR: Luis Napoleón Goizueta

FECHA: Julio 2010

El propósito de la presente investigación es analizar la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo realizada en el sector comercio (red de supermercados e hipermercados), por parte de la Unidad de Supervisión Valencia Norte adscrita a la Inspectoría del Trabajo Cesar "Pipo" Arteaga en el Estado Carabobo. La inspección del trabajo es una actividad de la administración del trabajo que tiene entre sus funciones garantizar el cumplimiento de la normativa socio laboral en los centros de trabajo, es indudable que para el logro de este objetivo se hace indispensable la participación de los actores sociales a quienes va dirigida esta acción del estado, como son los trabajadores, los empleadores y sus órganos de representación. El logro de un trabajo decente, donde los seres humanos logren su pleno desarrollo y realización, exige la intervención mancomunada de los interlocutores sociales, asumiendo la corresponsabilidad que toda la sociedad tiene en el logro de condiciones de trabajo dignas. Para el logro del objetivo planteado se realizó una investigación con un diseño no experimental, tipo de campo y de nivel descriptivo, se utilizó la técnica de la encuesta, recolectándose la información mediante la aplicación de un cuestionario; la población estuvo representada por los representantes sindicales, los delegados de prevención, los representantes del patrono, los representantes del patrono ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral y los trabajadores. Los resultados reflejaron que en niveles de participación como formación y debate, todos los actores sociales presentan ausencia de participación; así mismo se constató que en la planificación, ejecución y control de la inspección del trabajo, los trabajadores y sus representantes presentan los mayores porcentajes de ausencia de participación, lo cual impide realizar una planificación estratégica de la inspección del trabajo. La inspección del trabajo constituye una herramienta fundamental para la promoción del dialogo social y su accionar directo en la realidad social de los centros de trabajo la convierte en un medio ideal para afianzar un trabajo mancomunado de todos los actores sociales.

Palabras claves: Inspección del trabajo, actores sociales y participación.

**ABSTRACT**  
**PARTICIPATION OF THE ACTORS SOCIALES IN THE LABOUR**  
**INSPECTION. AN ANALYSIS IN THE SECTOR I TRADE**

AUTHORESS: Thania Margot Oberto Morey

TUTOR: Luis Napoleon Goizueta

DATE: July, 2010

The intention of the present investigation is to analyze the participation of the social actors in the labour inspection realized in the chain of supermarkets and hypermarkets, by the Unit of Supervision Valencia North assigned to the Inspectoría Cesar "Pipo" Arteaga from the State Carabobo. The labour inspection is an activity of the administration of the work, has between his functions guarantee the fulfillment of the regulation in the centers of work, is undoubted that for the achievement of this aim it is indispensable the participation of the social actors: workers, the employers and his organs of representation. The achievement of a decent work, where the human beings achieve his development and accomplishment, demands the joint intervention of the social actors, assuming the corresponsabilidad that the whole society has in the achievement of worthy conditions of work. For the achievement of the aim an investigation was realized with a design not experimental, type of field and of descriptive level, it was used a questionnaire; the population was represented by the workers representatives, the delegates of prevention, the representatives of the employer, the representatives of the employer in the Committee of Security and Labor Health and the workers. The results to showed that in the levels of participation like formation and debate, all the social actors were absence of participation; The actors social stay away of the planning, execution and control of the labour inspection, by this the workers and his representatives have the major percentages of absence of participation, which prevents to make a strategic planning of the labour inspection. The labour inspection constitutes a fundamental tool for the promotion of the social dialog and his contact directly with the social reality of the centers of work turns her into an ideal way to guarantee a joint work of all the social actors.

Key words: Labour Inspection, sociales actors and participation.

## INTRODUCCION

En el ámbito de la inspección del trabajo intervienen tres (3) sectores: los trabajadores y sus órganos de representación, los empleadores o patronos y sus organizaciones y los funcionarios de inspección como representantes del Estado, cada uno de estos actores sociales cumple un papel importante, por lo tanto, es necesario destacar que para el logro de los objetivos fundamentales de la inspección del trabajo, como son velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores y brindar el asesoramiento necesario con el fin de lograr el acatamiento efectivo de las normas laborales, se precisa la cooperación y el trabajo en equipo de los actores sociales.

En materia de inspección del trabajo se han aprobado en el plano internacional una serie de instrumentos emanados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que buscan establecer lineamientos para su implementación, entre los cuales se encuentran:

- Convenio N° 81 sobre la inspección del trabajo (industria y comercio), 1947
- Convenio N° 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969

- Convenio N° 150 sobre la administración del trabajo, 1978
- Convenio N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981.
- Protocolo 81 de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947
- Recomendación número 81 sobre la inspección del trabajo.
- Recomendación número 82 sobre la inspección de trabajo en las empresas mineras y de transporte.
- Recomendación número 133 sobre la inspección del trabajo en la agricultura.
- Recomendación número 158 sobre la administración del trabajo.

En estos instrumentos legales se observa el interés en fomentar la participación de los actores sociales en la Inspección del Trabajo, así como promover el apoyo que estos deben brindar, en este sentido el Convenio 81<sup>1</sup> de la OIT sobre Inspección del Trabajo en la Industria y el comercio, en el Artículo 5, literal b establece: “La autoridad competente deberá adoptar medidas pertinentes para fomentar: ... b) La colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones.”

---

<sup>1</sup> Este Convenio es ratificado por Venezuela y se publica en la Gaceta Oficial de la República N° 28.332 del 17 de mayo de 1967 y es registrado ante la OIT el 21 de julio de 1967.

Así mismo, el Convenio 129 <sup>2</sup> relativo a la Inspección del Trabajo en la Agricultura establece en su artículo 13: “La autoridad competente deberá adoptar medidas apropiadas para promover la colaboración entre los funcionarios de la inspección del trabajo en la agricultura y los empleadores y trabajadores o sus organizaciones, cuando existan”. Se desprende de este articulado que la inspección del trabajo puede verse afectada sino cuenta con el apoyo tanto de empleadores como de los trabajadores, de allí la necesidad de crear e implementar procedimientos que garanticen la participación de los actores sociales en esta materia.

Hechas estas consideraciones, se plantean las siguientes interrogantes en el caso de la República Bolivariana de Venezuela: ¿Cuáles son los niveles de participación de los actores sociales en materia de inspección del trabajo? ¿En qué medida existe una participación real y efectiva en materia de Inspección del Trabajo de los actores sociales? ¿Que factores influyen en la efectividad de la participación de los actores sociales y que efectos ello genera en materia de Inspección del Trabajo? ¿Cómo perciben los trabajadores, los patronos y sus órganos de representación su participación en la inspección del trabajo y qué características debe tener un sistema de inspección del trabajo que promueva la participación?

---

<sup>2</sup> En materia de Inspección del trabajo La República Bolivariana de Venezuela no ha ratificado aun el Convenio 129 de la OIT, las inspecciones en esta área se ejecutan bajo los lineamientos del Convenio 81.

El presente trabajo se inscribe en la Línea de Investigación “Evolución Reciente de las Regulaciones en Relaciones de Trabajo y Seguridad Social”, del Doctorado en Ciencias Sociales, Mención Estudios del Trabajo, de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Carabobo, porque busca analizar el papel de los actores sociales en la inspección del trabajo y explicar el rol que estos han venido desempeñando y el que les corresponde dentro de esta actividad del Estado, considerando el accionar de la administración del trabajo en materia de inspección del trabajo como garante de las políticas públicas sociales implementadas en Venezuela, las cuales se han materializado en una amplia normativa jurídica emanada del gobierno venezolano que establece una serie de derechos socio-laborales dirigidos a ofrecer protección a los trabajadores, los cuales se han estado complementando a través del mecanismo de la negociación colectiva, cuyo cumplimiento también es materia de inspección.

Este análisis se efectuará con los actores sociales que se desenvuelven en los espacios productivos de las cadenas de supermercados e hipermercados que ejecutan su actividad económica en los Municipios Naguanagua, San Diego y Valencia del Estado Carabobo con relación a la vinculación que han tenido con la Unidad de Supervisión del Trabajo de Valencia Norte, órgano dependiente de la Inspectoría del Trabajo César



“Pipo” Arteaga de Valencia, que tiene la responsabilidad operativa de la inspección del trabajo en esta jurisdicción.

El presente estudio se realizará en un ámbito laboral sobre el cual hay ausencia significativa de investigaciones, por lo cual se pretende brindar partiendo de la experiencia y de la investigación, aportes teórico-prácticos significativos que por una parte contribuyan a considerar este sector para su exploración y por la otra favorezcan el redimensionamiento de la Inspección del Trabajo y la ampliación de sus alcances, analizando para ello la participación que tienen los actores sociales, del sector supermercados e hipermercados, en esta actividad de la administración del trabajo.

La presente tesis doctoral consta de cinco (5) capítulos: En el capítulo I, se aborda el planteamiento del problema, esta parte se inicia con la identificación de la situación partiendo del surgimiento de los primeros sistemas de inspección en el siglo XIX y como los cambios ocurridos en materia económica, política y social en el siglo XX y en parte del siglo XXI han afectado al mundo del trabajo y por ende al sistema de relaciones de trabajo en Venezuela, dentro del cual actúa la inspección del trabajo.

Para la realización del análisis contextual de las problemáticas que afectan las relaciones de trabajo y por ende la actividad de la administración del trabajo se consultó a diversos autores, entre otros: Tosta (1972), Atkinson (1996), Marshall (2000), Novich (2000), Lucena (2003, 2005 y 2007), ,

Villasmil (2005), Iranzo y Richter (2005), Goizueta (2007) y Aranguren (2008). Seguidamente, se realiza la formulación del problema, se exponen los objetivos de la investigación y su justificación e importancia.

En el capítulo II correspondiente al marco teórico, se exponen los antecedentes de la investigación, analizando estudios especializados en materia de inspección del trabajo realizados por autores tales como Jatobá (2002), Piore (2006 y 2008), Bensusán (2006 y 2008), Weil (2008) y Aranguren (2008).

Los fundamentos teóricos en el marco de la participación son analizados desde diversas perspectivas utilizando para ello autores tales como: Boeninger (1984), González y Duque (1990), Cunil Grau (1991), Merino (1997), Alberich (1999), Kliskberg (1999), Dieterich (2001), Lanz (2001) y Francés (2004); luego se hace un análisis de las relaciones de trabajo en Venezuela, los actores sociales y la inspección del trabajo consultando, entre otros estudiosos, a: Caldera (1960), Iturraspe (1998 y 2006), Carballo (2001), Hernández (2001), Lucena (2003, 2005 y 2007), Hernández y Romero (2004 y 2008), Villasmil (2005) y Hands (2009).

Posteriormente, el capítulo II finaliza con un análisis del sector supermercado e hipermercado, para lo cual se trabajó entre otros autores con Kothler (1993), Guerra (2003), Cuesta (2004) y Colmenares y Saavedra (2008).

En el capítulo III se describe el marco metodológico partiendo del paradigma cuantitativo, estableciéndose el diseño, tipo y nivel de la investigación, la población y muestra, las técnicas e instrumentos para la recolección de los datos, los procedimientos para la obtención de los resultados y las técnicas de análisis, interpretación y discusión utilizadas, esbozando luego las razones que motivaron la selección del sector comercio y dentro de este al sector supermercados e hipermercados.

En el Capítulo IV se planteó el análisis de los resultados partiendo de la presentación de los mismos a partir de tablas, los datos obtenidos son posteriormente comparados mediante el uso de gráficos y luego discutidos a la luz de los teóricos analizados. Finalmente en el capítulo V se plantean las conclusiones y recomendaciones y por último se incluye la bibliografía y las referencias consultadas.

# **CAPITULO I**

## **EL PROBLEMA**

## 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La aparición de los primeros sistemas de inspección del trabajo está directamente vinculada con el surgimiento de la revolución industrial y con los hechos acaecidos alrededor de este fenómeno en el siglo XIX. Nace primero el Derecho del Trabajo, como una herramienta para proteger a los trabajadores, con la intención de lograr la tan anhelada justicia social, pero era necesario crear mecanismos que permitieran el control de aquellas primeras normas y es allí cuando se crean los primeros sistemas de inspección del trabajo.

En este sentido, Gran Bretaña fue el primer país en crear normas laborales de protección, con la aprobación de la Ley sobre la salud y la moral de los aprendices, del 22 de junio de 1802, a través de la cual se trataba de brindar protección a los aprendices que eran empleados en las industrias de hilados y de tejidos, entre otras cosas se establecía que el trabajo de los niños debería limitarse a 12 horas al día y debían recibir alguna instrucción.

Asimismo, Gran Bretaña fue pionera en establecer posteriormente en el año 1833 servicios de inspección, que surgen como una reacción contra el desacato a las normas existentes y a los constantes abusos a los cuales

eran sometidos los trabajadores, con extensas jornadas de trabajo, en condiciones insalubres y con salarios muy bajos.

Todo el conjunto de injusticias que se presentaban en las fábricas hizo necesario el surgimiento de una rama del derecho de carácter eminentemente social y entonces aparece el Derecho del Trabajo a principios del siglo XIX, con el objetivo de evitar estos desmanes y buscar la justicia social. Al respecto Tosta (1972: 166-167) expone:

Esas intervenciones del Estado en el hecho social trabajo se inclinan primeramente a la consideración de las mujeres y de los niños. Las primeras leyes del trabajo limitaban las jornadas de los niños. El movimiento a favor de las clases trabajadoras continuó desarrollándose. En nuestros días constituye todo un vasto cuerpo de legislación intervencionista. Esas leyes del trabajo regulan la jornada de trabajo, fijan el salario mínimo, establecen favorables condiciones sociales, crean obligaciones sobre condiciones de higiene. Autorizan la existencia de agrupaciones como sindicatos. Estas leyes hacen efectivos muchos principios de justicia social y determinan que el trabajo cumpla efectivamente su función social.

Es evidente entonces que las regulaciones surgen con el fin de ser aplicadas al trabajo, considerado éste como un hecho social donde intervienen trabajadores y empleadores, surgiendo entonces lo que se conoce como las Relaciones de Trabajo, que en opinión de Lucena (2003: 33) "...son en esencia la gestión de las regulaciones, que demanda la relación entre trabajadores y empleadores."

Se observa claramente, que corresponde a los actores sociales la ejecución de las reglas que rigen su convivencia, las cuales pueden ser generales o particulares. Las reglas generales emanan de los Poderes Públicos del Estado vinculados con la generación de normas, bien sea este el Ejecutivo ó legislativo y las reglas particulares se producen al interior de los actores, dentro de su seno, estas pueden ser de carácter sectorial o empresarial. (Lucena, 2003)

Con respecto a las regulaciones generales, han surgido serios debates sobre los efectos sociales y económicos de la legislación del trabajo. Existen planteamientos donde se enfatiza que éstas afectan el pleno empleo y la productividad de las empresas, otros por el contrario, exponen que son mecanismos de inclusión y de fortalecimiento del poder del trabajo sobre el capital, es así como, estudios al respecto han demostrado que no existe una correlación directa y uniforme en ambos sentidos.

En referencia al planteamiento anterior, se puede considerar un estudio realizado en algunos países latinoamericanos, entre otros, Colombia y Argentina, realizado por Marshall A. (2000:468) quién concluye: “Una inspección de las tendencias en el desempleo sugiere que la “flexibilización” de la protección no tuvo como correlato una menor desocupación, y que tampoco se intensificó el desempleo a causa de la ampliación de la protección del trabajo”. Por lo tanto no es adecuado afirmar en forma

generalizada que las regulaciones emanadas del poder público destinadas a la protección de los derechos laborales constituyen un freno a la generación de empleo.

En este sentido, Lucena (2003:272) plantea: “A las reglas generales y particulares su pertinencia debe responder al sentido de justicia y equidad que provea a la relación entre los actores.” El dilema se presenta en la concepción de justicia que cada actor social concibe cuando es dictada una nueva norma que requiere su aplicación, sobre todo las que tienen el carácter general, que en muchos casos son tildadas por los empleadores de injustas.

En relación a las regulaciones particulares éstas son fijadas por las partes, después de un proceso de discusión, sin embargo se dan los casos que aún siendo normas particulares, generadas por las partes, éstas no son cumplidas o se cumplen parcialmente, por lo cual es solicitada la intervención de la Administración del Trabajo para exigir su acatamiento.

Es importante destacar, que en ocasiones es necesaria la intervención de la inspección del trabajo para dar cumplimiento a las regulaciones generales o particulares en las Relaciones de Trabajo, lo cual se presenta por múltiples razones, entre las cuales se destaca la falta de legitimación de los actores sociales, situación que les impide encontrar soluciones.



Con respecto al movimiento sindical, en ocasiones se observa que ha venido perdiendo legitimidad, producto de las posiciones acomodaticias asumidas y al no dar respuestas a las bases, por el otro lado, los órganos representativos de los empleadores, se han desvirtuado, por la costumbre de diligenciar ante las instancias públicas la aprobación de mecanismos que les permitan hacer más fácil sus cometidos empresariales y con ello lograr desconocer o reconocer parcialmente derechos laborales. (Lucena, 2003)

Además, se observa que los incesantes cambios ocurridos en el mundo en materia económica, política y social en la última década del siglo XX y en los años transcurridos del siglo XXI, han provocado una serie de transformaciones en el mundo del trabajo y por ende en el campo del Derecho del Trabajo, generando retos para la Administración del Trabajo y por ende para la Inspección del Trabajo. Entre algunos de los rasgos que caracterizan estos cambios, se encuentran el crecimiento de la economía informal, el decrecimiento del empleo formal en el sector de la manufactura, incremento del empleo en el sector de los servicios y comercial y la precarización de las relaciones de trabajo con predominio de los contratos de trabajo temporales. (Villasmil, 2005)

Aunado a esto, el fenómeno extendido de la globalización ha atrincherado al trabajo como hecho social, con el surgimiento de nuevas tecnologías y de nuevas formas de organización del trabajo. En el caso de

América Latina los procesos de reconversión que se suscitaron generaron cambios en las empresas de la región, incluyendo sus procesos de gestión. Partiendo de esto, Novick (2000: 126) explica el contenido conceptual de la organización del trabajo:

Conjunto de aspectos técnicos y sociales que intervienen en la producción de determinado objeto. Se refiere a la división del trabajo entre las personas, así como entre las personas y las máquinas. Intervienen el medio ambiente y la totalidad de las dimensiones presentes en cualquier prestación laboral. La organización del trabajo es el resultado del conjunto de reglas y normas que determinan como se ejecuta la producción en la empresa. Desde esta perspectiva es una construcción social, histórica, modificable y cambiante.

Estas transformaciones en la organización del trabajo han tenido como objetivo central y de vital importancia, el producto que se elabora o el servicio que se presta, todo gira en torno a lograr que el precio y la calidad lo hagan competitivo en el mercado, lo cual acarrea repercusiones sociales porque pasa a un segundo plano el costo de la fuerza de trabajo, la protección de los trabajadores, la seguridad social y el bienestar de la fuerza de trabajo, lo cual va de la mano con los procesos de desregulación y de flexibilización laboral (Lucena, 2003).

La flexibilización de la normativa laboral y la desregulación, ejercen una marcada influencia en la inspección del trabajo; con la primera se plantea la necesidad de corregir y moderar instituciones propias del Derecho del

Trabajo, con el fin de reducir su concepción proteccionista y adaptarlo a las exigencias del mercado, pues algunos consideran, como se comentó in supra, que este derecho se convierte en un obstáculo para el progreso social y para la creación de otras fuentes de empleo.

Por otra parte, el discurso neoliberal busca reducir al mínimo la intervención del estado, propugna la eliminación de instituciones propias del Derecho del Trabajo, plantea que las regulaciones nacionales no consideran las características particulares de los sectores y las empresas, lo que origina su difícil adaptación a los mercados globalizados, por lo tanto es necesario incrementar la desregulación laboral para lograr el ajuste necesario y con ello la competitividad y el crecimiento económico.

Dentro de todo este marco, otro elementos a destacar que influye con relación a Venezuela es el tema de la flexibilización en la organización del trabajo, la cual en la práctica la podemos encontrar de múltiples formas. En este sentido se utilizará la clasificación de Atkinson J. (1996) para explicar los tipos de flexibilización que se dan en la práctica dentro de las empresas y que son comunes en el país.

En Venezuela se consiguen: La flexibilidad numérica, la flexibilidad funcional, la externalización y la flexibilidad de pago. La flexibilidad numérica, está relacionada con la adaptación del número de trabajadores de acuerdo a la demanda de productos o servicios o también la posibilidad de

adaptar el horario de trabajo o las horas de trabajo requeridas de acuerdo a esa demanda. Las razones para que esto ocurra, tienen que ver con las oscilaciones de producción habituales e impredecibles y la baja en los costos de producción que beneficia a las empresas ante la presión de la competitividad, añadiendo también la desregulación legal y administrativa que hace fácil la aplicación de la flexibilidad numérica<sup>3</sup>.

El segundo tipo de flexibilización siguiendo los criterios de Atkinson (1996) es la flexibilidad funcional, que consiste en adaptar las capacidades de los empleados de manera que éstos posean competencias suficientes para adaptarse a las diversas tareas que surgen de esas oscilaciones de la demanda, que permita la actuación de los trabajadores en diversos puestos de trabajo, sean estos puestos de mayor, menor o igual calificación. Esta flexibilidad es necesaria por varios factores: con el cambio tecnológico acelerado los límites entre capacidades van quedando atrás. La presión de reducir costos hace necesario incorporar más tareas a los puestos de trabajo. La incertidumbre de la demanda necesita trabajadores adaptables a cambios imprevistos<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> En el caso de Venezuela es observable en las actividades comerciales incluyendo las de los supermercados durante los meses de noviembre y diciembre, temporadas en las que los empleadores suelen realizar la contratación de trabajadores sólo para la temporada navideña y extienden sus horarios de atención al público. Sometiendo a los trabajadores a largas jornadas laborales, por lo cual se ejecutan operativos especiales de inspección del trabajo para tratar de minimizar estas violaciones a la normativa laboral.

<sup>4</sup> En Venezuela la flexibilización funcional es observada en todos los sectores: industrial, comercial y servicios. Los trabajadores son adiestrados para realizar todas las funciones del

La tercera es la externalización ó distanciamiento, expuesta por Atkinson (1996: 461) así: “Se define el distanciamiento como el desplazamiento de los contratos de trabajo por los contratos comerciales, y queda ejemplificado en la subcontratación.”; conocido también con el nombre de tercerización, convirtiéndose en una alternativa de flexibilización a través de la cual algunas tareas son dejadas de realizar por trabajadores de la empresa y son sacadas y entregadas a terceros, mediante contratos comerciales o subcontrataciones a otras personas u organizaciones, para que sean ellos quienes se encarguen de ejecutarlas.

De esta manera, queda libre la empresa principal de la administración y gestión de parte del recurso humano, lo cual le es más rentable. Son múltiples las razones para emplear la externalización, entre otras, las empresas buscan concentrar sus recursos en sus áreas de ventajas comparativas y reducir costos al colocar la gestión, así como los riesgos y la incertidumbre en otros<sup>5</sup>.

La cuarta y última sería la flexibilidad de pago o flexibilización salarial, la cual busca que las empresas puedan ajustar sus pagos y fomentar la flexibilidad funcional mediante el establecimiento de salarios en función de la

---

negocio y desempeñarse en diferentes puestos de trabajo, con el fin de hacerlos polivalentes y rotarlos en función de las necesidades gerenciales, el mismo trabajador se puede observar como cajero y en otro momento como vendedor, como aseo o almacenista.

<sup>5</sup> La tercerización es muy utilizada en Venezuela, observándose un sin fin de actividades externalizadas y desarrolladas dentro de las empresas por contratistas, en algunos supermercados se han externalizado las labores de limpieza y vigilancia.

productividad del trabajador, lo cual permite ajustar la oferta con la demanda de trabajo, para lograr este equilibrio, se hace necesario eliminar la rigidez producida por el establecimiento de salarios mínimos, las negociaciones colectivas y la seguridad social. Las causas que fomentan el uso de este tipo de flexibilidad son entre otras, establecer mecanismos que permitan lograr un ajuste entre el salario y la productividad del trabajador. (Atkinson, 1996)

Estos tipos de flexibilización han cambiando la estructura de los mercados laborales internos creando una segmentación en donde se consiguen diferentes regímenes de mercados laborales dentro de las empresas individualmente consideradas, Martín, A.(1999), citado por Irazo y Richter (2005), habla del empleo estable llamado el de los insiders, en contraposición al empleo inestable que sería los outsiders, los primeros tienen contratos de trabajo a tiempo indeterminado y se encuentran protegidos por las regulaciones socio laborales, los segundos se caracterizan por ser empleos precarios, temporales, con poca o nula protección socio laboral.

En referencia al tema de la flexibilidad en su modalidad de externalización o tercerización, constituye uno de los fenómenos que afecta en gran medida el cumplimiento de las normas laborales en el país y por ende la inspección del trabajo. El problema de la tercerización en Venezuela llegó a ejecutarse de varias maneras, entre otras, a través de las llamadas

Empresas de Trabajo Temporal<sup>6</sup> (ETT), incorporadas en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) del año 1999, en la cual deliberadamente se les eliminaba su condición de intermediarias, lo cual fue corregido al ser excluida esta consideración en la reforma que se realizara al reglamento de la LOT en el año 2006.

Así mismo, en la tercerización existen algunos casos en que se utilizan cooperativas en sustitución de lo que eran las ETT, estas cooperativas de trabajo asociado, de acuerdo a la opinión de Goizueta (2007: 58), son utilizadas para evitar que se manifiesten las instituciones propias del Derecho Colectivo del trabajo:

...algunas empresas que se valen de esta actividad buscando la flexibilización laboral y buscando eliminar esa parte del derecho colectivo que a veces es una piedra en el zapato para algunos empresarios como lo son las asociaciones sindicales, la negociación colectiva, la convención colectiva de trabajo, los conflictos colectivos del trabajo y específicamente el ejercicio del derecho a la huelga y además, en algunas circunstancias se está desnaturalizando la relación de trabajo.

Adicionalmente, existe lo que se ha llamado la tercerización de la tercerización, que se produce cuando el contratista para cumplir con el objetivo para el cual fue contratado procede a subcontratar a su vez. Las consecuencias de la subcontratación tanto en Venezuela como en el resto de

---

<sup>6</sup> Para Iranzo y Richter (2005: 56) las ETT “son una típica modalidad de prestación de servicios a través de terceros.” “La triangulación se efectúa mediante la contratación del trabajador por una empresa que lo suministra a otra.” El objetivo es romper el vínculo laboral entre el trabajador y la empresa que recibe el servicio.

América Latina, han sido muy bien expuestas por Irazo y Richter (2005:135):

Ella ha legitimado el establecimiento de una desigualdad de trato en todos los terrenos entre individuos que pueden incluso estar haciendo tareas similares. La mayoría de los subcontratados, frente a los trabajadores regulares: tiene remuneraciones inferiores, no tiene acceso a la calificación y el entrenamiento progresivo y a menudo ni siquiera el indispensable, carece de oportunidades de ascenso, está más expuesto a situaciones de riesgo para la salud, no goza de seguridad social ni de otros derechos mínimos, no tiene forma de tramitar sus reclamos e incluso puede tener jornadas más largas. A todo ello hay que añadir la situación de inestabilidad y por ende la incertidumbre frente al futuro que supone la condición de trabajador temporal.

Ante esta realidad en el mundo empresarial, con nuevas formas de organización del trabajo y el uso constante de la flexibilización, lo cual afecta enormemente a la masa trabajadora, sometiéndola en algunas ocasiones a condiciones inhumanas de trabajo, cabe preguntarse si la inspección del trabajo ha permitido que estos sectores desfavorecidos tengan la posibilidad de intervención en esta actividad y de contribuir a su consolidación.

Por otra parte, en el sistema de relaciones de trabajo existente se consiguen intereses contrapuestos, por una parte el empleador tiene como premisa principal la obtención de rentabilidad y por la otra el trabajador quiere lograr condiciones de trabajo que le permitan una mejor calidad de vida. Si bien es cierto, esto hace difícil buscar el punto de equilibrio, se observa que el problema se profundiza cuando esa rentabilidad se logra a



costa de otorgar precarias condiciones de trabajo, que incluso ponen en peligro la vida y la salud de los trabajadores.

A comienzos del año 2009 la crisis económica mundial se extendió rápidamente comenzando en los países desarrollados y teniendo como foco central el sector financiero, inmediatamente creció la expectativa en torno a sus repercusiones en el mercado laboral de América latina.

La recuperación de la economía mundial tuvo su centro en las economías asiáticas, particularmente china y en las economías emergentes. En el caso de América Latina aunque se presentaron retrocesos en el crecimiento económico no se llegó a la recesión, por el contrario a partir del segundo semestre del año 2009 se observaron signos de recuperación económica en algunos países, como por ejemplo Argentina.

La situación macroeconómica en la cual se encontraba América Latina permitió hacerle frente a la crisis, entre los años 2003 y 2007 la región registró un superávit de cuenta corriente<sup>7</sup>. En el año 2009 varios países de la región tenían sólidas políticas fiscales, conjuntamente con importantes reservas internacionales (caso de Venezuela), por lo cual no tenían dependencia del financiamiento externo. Todo esto contribuyó a la puesta en práctica de políticas que permitieron la activación de la economía en la región.

---

<sup>7</sup> Saldo positivo de la balanza por cuenta corriente, por superar las exportaciones de bienes y servicios, junto con las transferencias recibidas, a las importaciones de bienes y servicios y a las transferencias entregadas.

El informe de Panorama Laboral 2009 de la Organización Internacional del trabajo, estableció que la tasa de desempleo urbano se incrementó en la región de 7,7 % en los tres primeros trimestres del 2008 a 8,5 % en igual período del año 2009. Según cifras de la CEPAL se espera que para el año 2010 el crecimiento económico de la región sea de 4,1 por ciento, en el caso de la República Bolivariana de Venezuela y Nicaragua se estima que sea de 2 por ciento.

Ante este panorama que ha provocado una desaceleración del crecimiento económico, es indispensable que se utilice el diálogo social como herramienta que permita a todos los actores sociales participar y efectuar aportes para buscar soluciones a los problemas comunes de la sociedad (el crecimiento de la economía informal, el desempleo, la ausencia de seguridad social), contribuyendo de esta forma a generar condiciones favorables como son el pleno empleo, trabajos dignos, el mejoramiento de la calidad de vida a través de la adopción de medidas de protección social, entre otros. De allí, que solamente el reconocimiento de intereses comunes permitirá conseguir el punto de encuentro para establecer estrategias concertadas de salida que permitan atenuar los efectos de esa desaceleración de la economía y contribuyan al desarrollo de la actividad productiva del país.

Debido a todas las situaciones descritas, que afectan las condiciones de trabajo, el rol de la inspección del trabajo como labor preventiva pasa a jugar un rol fundamental, con el fin de evitar violaciones a las normas y por ende minimizar o evitar los conflictos laborales, sin embargo la labor de inspección específicamente en Valencia, Estado Carabobo, se ha caracterizado por ser reactiva, por cuanto la ejecución mensual de las inspecciones en la Unidad de Supervisión, se realiza totalmente en función de las denuncias realizadas por los trabajadores. (Aranguren, 2008).

En cuanto a los operativos especiales para atacar situaciones o sectores económicos específicos, estos se organizan desde la Dirección de Inspecciones y Condiciones de Trabajo del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, ubicada en Caracas y se ejecutan uniformemente para todo el país independientemente de las características particulares que pudiese tener cada zona geográfica<sup>8</sup>.

Por lo antes expuesto, cada visita de inspección realizada es reactiva porque en la mayoría de los casos responde a una denuncia, la cual es producto de una situación sentida por los trabajadores que afecta sus derechos laborales y que a pesar de los posibles reclamos realizados al empleador, este no la ha corregido, estas situaciones a veces llevan años

---

<sup>8</sup> En el mes de diciembre se realizan todos los años operativos a nivel nacional destinados a garantizar en el sector comercial el pago oportuno y adecuado de utilidades.

afectándolos y deciden en definitiva exponerla con el fin de involucrar a la Administración del Trabajo para hacer valer sus derechos laborales.

Por otro lado, sucede en algunos casos que el empleador que tiene años incumpliendo derechos laborales, ha venido sumando una deuda tan grande en obligaciones laborales no cumplidas que prefiere buscar otras vías (cierre de la empresa y apertura de otra, extinguir las relaciones de trabajo, buscar mecanismos de corrupción, persuasión, amenaza, manipulación, distorsión de la realidad, influencia de altos funcionarios, etc.), con el fin de evitar la sanción y continuar con su rentabilidad y con la contratación de otros trabajadores bajo iguales condiciones.

Adicionalmente, la sanción impuesta cuando el patrono ha hecho caso omiso a los requerimientos efectuados para subsanar las irregularidades detectadas durante la visita de inspección, no siempre es pagada y cuando lo es, ello no garantiza que se hayan subsanado las irregularidades, dándose situaciones donde el incumplimiento persiste a pesar del pago de la multa.

Estudios al respecto, como el realizado por Aranguren W. (2008) sobre la Inspección del Trabajo en Venezuela como estrategia del Estado para prevenir el incumplimiento a la normativa laboral, ejecutado con una muestra de 120 expedientes de empresas inspeccionadas pertenecientes a los Estados Zulia, Distrito Capital, Miranda y Carabobo, arrojó entre los resultados lo siguiente: “Se observa un nivel promedio de incumplimiento

reiterado de la normativa laboral en las empresas de un 61 por ciento, y por defecto, se tiene un nivel de cumplimiento del 39 por ciento”.(p.193)

Resultados como el expuesto, revelan la necesidad de retroalimentar la labor de inspección con la colaboración y participación de todos los actores sociales, pero de manera formal, porque durante el desarrollo de las inspecciones de los centros de trabajo se reciben planteamientos de los trabajadores y empleadores, sobre aspectos que pueden contribuir a mejorar la labor de inspección, pero no existen mecanismos para sistematizar todos estos planteamientos e incorporarlos como propuestas formales a considerar en los niveles de Dirección y Planificación<sup>9</sup> para mejorar el sistema de inspección en Venezuela.

Es necesario destacar que muchas veces los trabajadores solicitan una inspección del trabajo porque no se encuentran organizados o si lo están, los planteamientos de sus representantes son ignorados por el empleador cuando realizan algún reclamo. También ocurre que en las empresas donde existen trabajadores tercerizados, los representantes sindicales sólo se preocupan por denunciar las violaciones a los derechos vinculados con sus afiliados y en muy pocas oportunidades se preocupan por denunciar los incumplimientos vinculados con los trabajadores de las empresas contratistas

---

<sup>9</sup> La planificación nacional del Sistema de Inspección del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social en Venezuela es centralizada, la realiza la Dirección de Inspección y Condiciones de Trabajo cuya sede está en Caracas.

o subcontratistas, a pesar de tener conocimiento de las condiciones precarias de trabajo que se desarrollan dentro de la propia empresa y que afectan a estos trabajadores.

En base a lo expuesto, nos encontramos con trabajadores que no cuentan con representación, como el caso de los trabajadores de las contratistas y los que tienen representación, a veces ésta es débil y no impulsa las reivindicaciones requeridas, pasando entonces a ser la inspección del trabajo una de las herramientas en que los trabajadores cifran la esperanza para lograr del empleador el cumplimiento de la normativa infringida.

Con relación a la representación de los trabajadores dentro de los centros de trabajo, es importante destacar el papel que han venido jugando los delegados y delegadas de prevención, representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral<sup>10</sup>, quienes gracias al impulso dado por el Instituto Nacional de Prevención Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), a la puesta en práctica de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) en los centros de trabajo, se ha impulsado la elección de los delegados y delegadas de prevención y la constitución de los Comités de Seguridad y Salud Laboral;

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el Artículo 46 de la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) es un órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las políticas, programas y actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

consiguiendo así que los trabajadores cuenten con un representante que reciba y tramite sus denuncias relativas a las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Sin embargo, se observa que todavía existen muchos centros de trabajo que no cuentan con delegados y delegadas de prevención, sobre todo en el área de comercio y servicios, y otros aunque existiendo, no funciona el Comité de Seguridad y Salud Laboral, así mismo se observa un debilitamiento del movimiento sindical en los centros de trabajo, lo cual muestra una realidad laboral donde hay una masa trabajadora que no cuenta con representantes que gestionen sus reclamos.

Con relación a toda esta problemática relacionada con la protección de los derechos laborales, es importante determinar el papel del Estado en las relaciones de trabajo, el cual apunta a varios aspectos: 1) las políticas económicas y sociales, 2) La generación de instrumentos legales 3) la administración del trabajo y 4) la justicia laboral.

En el primer aspecto el Estado toma decisiones en materia económica y social estableciendo un programa de acción dirigido a atender diversas problemáticas vinculadas con la seguridad social, el trabajo, la economía, entre otros. En el segundo aspecto estas decisiones son plasmadas en una serie de normativas socio laborales mediante decretos, leyes, reglamentos, que van dirigidos a ser cumplidas por parte de empleadores y trabajadores.

En el tercer aspecto vinculado con la administración del trabajo se crean los mecanismos necesarios para vigilar y garantizar el cumplimiento de la normativa laboral y en el cuarto aspecto se crea órganos judiciales para solucionar las controversias que se generen entre las partes en la aplicación y ejecución de esas normas dentro de las relaciones de trabajo.

En otras palabras, el poder Ejecutivo establece directrices en el orden económico y social, las cuales a través del órgano legislativo se plasman en instrumentos legales que consagran derechos laborales y establecen los mecanismos a través de los cuales se pueden hacer valer esos derechos. Mediante el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social (MINPPTRASS), se busca asegurar el cumplimiento de esos instrumentos jurídicos que brindan una protección laboral, es aquí donde la inspección del trabajo juega un papel trascendental porque se encarga de vigilar y asegurar el cumplimiento de las normas legales en materia socio laboral.

Entonces, se observa en las relaciones de trabajo, por un lado a un trabajador impotente ante el incumplimiento por parte del empleador de una normativa laboral que debería protegerlo, que no cuenta en muchos casos con una representación que defienda sus derechos, por el otro lado, un patrono que busca esquivar las obligaciones laborales nacidas de la relación de trabajo y en un tercer extremo vemos a un órgano administrativo del Estado que a pesar de los esfuerzos realizados para tener un mayor alcance,



no tiene la capacidad para brindar protección a la totalidad de la masa trabajadora cuyos derechos se encuentran lesionados, debido entre otras razones a que la cotidianidad de la evasión a la legislación laboral rebasa la capacidad de respuesta por el exceso de problemáticas existentes; de allí la necesidad de analizar la participación de los actores sociales en la Inspección del Trabajo, como mecanismo indispensable para rediseñarla y ponerla al servicio de los intereses de la sociedad .

La necesidad de transformación de los órganos de la administración del trabajo es prioritaria para el país, criterio sustentado igualmente por Lucena (2003: 274) al exponer: “De la administración del Trabajo así como de la Administración de Justicia Laboral, ética y eficiencia en primer lugar para ello es necesario transformar las instituciones, sus conceptos, sus prácticas. Rendir cuentas ante el país y actuar pedagógicamente.”

Dentro de este marco en donde se quiere transformar las instituciones con el apoyo y participación de los actores sociales, se deben establecer los mecanismos legales que pueden coadyuvar en este sentido, por ello se debe comenzar por analizar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, en la cual se encuentra el principio de participación, que pauta los mecanismos que permiten la actuación directa de los ciudadanos en los asuntos esenciales del Estado.

Este principio de participación se encuentra contenido en varias normas de la Constitución, se puede observar en el preámbulo: "...con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, *participativa y protagónica*, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz,...."

El preámbulo tiene como función orientar la interpretación de la constitución, considerar cual fue el espíritu del legislador, constituye una herramienta hermenéutica que permite captar el sentido de las instituciones. Las líneas del preámbulo que se analizan establecen que existe un fin supremo, el de refundar la República, donde se evidencia cual es el espíritu del constituyente, que no es otro, que crear una nueva sociedad verdaderamente democrática, participativa y fundamentada en valores como la libertad, la independencia y la paz. (Rondón, 2001).

Así mismo se consigue el Derecho de participación en el Capítulo IV, que consagra los Derechos Políticos, al referir en el Artículo 62:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el *derecho de participar* libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

*La participación del pueblo* en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario *para lograr el protagonismo* que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

Este artículo da a los ciudadanos y ciudadanas el derecho de participar de manera libre en los asuntos públicos, así como en el desarrollo de la gestión pública desde su etapa de planificación hasta su etapa de control, con el fin de garantizar el protagonismo de la población.

Dentro del mismo capítulo IV, está el artículo 70 que expone los medios de participación y protagonismo del pueblo, recalando que en lo social y económico están ubicadas “las instancias de atención ciudadana” con lo cual las Inspectoras del Trabajo con cada una de sus Salas y con las Unidades de Supervisión, constituyen instancias fundamentales en la atención de los trabajadores y empleadores respecto a sus problemáticas en los centros de trabajo, observando la realidad laboral “in situ” y exigiendo en forma directa el cumplimiento de la norma infringida.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la participación no sólo es un derecho sino que también es un deber establecido en el Artículo 135 que plantea la “corresponsabilidad”:

Las obligaciones que correspondan al Estado, conforme a esta Constitución y a la ley, en cumplimiento de los fines del bienestar social general, no excluyen las que, en virtud de la solidaridad y responsabilidad social y asistencia humanitaria, corresponden a los o las particulares según su capacidad...

Desde esta perspectiva, la constitución asigna a los ciudadanos su cuota de responsabilidad en el bienestar general, en todo aquello que sea de interés para la sociedad, enfatizando que no sólo ese compromiso corresponde al Estado. Así mismo, el Art. 141 de la carta magna expone que entre los principios en que se basa la actuación de la Administración Pública está el de participación, por lo tanto ésta debería ser promovida por los funcionarios públicos, en este sentido el mencionado artículo establece:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Adicionalmente, la LOPCYMAT acoge la participación como un deber y plantea como un Derecho la consulta, con lo cual el artículo 5 de esta ley establece el “Derecho a ser consultado y el deber de participar”:

La participación es un principio básico para la aplicación de la normativa de la presente Ley y debe ser desarrollado en todos y cada uno de los organismos públicos y privados con atribuciones en la misma. Los trabajadores y trabajadoras, los empleadores y empleadoras, y sus organizaciones, tienen el derecho a ser consultados y el deber de participar en la formulación, puesta en práctica y evaluación de la política nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional, estatal, municipal y local y por rama de actividad y a vigilar la acción de los organismos públicos a cargo de esta materia, así como en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de

prevención y promoción de las empresas, establecimientos y explotaciones en los lugares de trabajo donde se desempeñen.

Este artículo consagra la participación en todos los niveles regionales y en las diferentes ramas de actividad económica, garantizando con ello una cobertura amplia de la participación en el ámbito nacional.

En el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, de fecha 22 de julio de 2008, se encuentra establecido en su artículo 14 el principio de participación de la siguiente manera:

El Sistema de Seguridad Social garantizará, en todos sus niveles, la participación protagónica de los ciudadanos y ciudadanas, en particular de los afiliados y las afiliadas, trabajadores, trabajadoras, empleadores, empleadoras, pensionados, pensionadas, jubilados, jubiladas y organizaciones de la sociedad civil, en la formulación de la gestión, de las políticas, planes y programas de los distintos regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social, así como en el seguimiento, evaluación y control de sus beneficios y promoverá activamente el desarrollo de una cultura de la seguridad social fundamentada en una conducta previsiva, y en los principios de solidaridad, justicia social y equidad.

Las leyes de los regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social y sus reglamentos, fijarán las modalidades en las que participarán los ciudadanos amparados por esta Ley.

En este sentido, el artículo consagra el derecho de participación de todos los ciudadanos en la gestión pública en materia de Seguridad Social, no solamente en la fase de planificación, sino también en las fases de

ejecución y control, destacando el rol que les corresponde en materia de promoción de una cultura de seguridad social.

Dentro de todo este enfoque de la participación como derecho y como deber, se hace necesario determinar cómo es la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo, cuál es el papel que estos han asumido en el marco de la corresponsabilidad y cuál es el apoyo o colaboración que han brindado en materia de inspección del trabajo.

## **1.2. FORMULACION DEL PROBLEMA**

Se parte de la existencia de una actividad de la administración del trabajo, la inspección del trabajo, que entre sus funciones tiene la de hacer cumplir la normativa laboral en los centros de trabajo. Con respecto a la inspección del trabajo, estudios como el de Aranguren (2008) han demostrado que tiene una baja incidencia en el cumplimiento de la normativa laboral.

Los trabajadores y los patronos manifiestan de manera reiterada su inconformidad con la gestión de la administración del trabajo por cuanto no reciben respuestas oportunas a sus requerimientos. Así mismo, los funcionarios del trabajo consideran que no son consideradas sus opiniones y sugerencias en el mejoramiento de la actividad de inspección del trabajo.

Debido a todos los planteamientos expuestos, la tesis central que se plantea en la presente investigación es analizar la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo, evaluar sus alcances y limitaciones y determinar si esta intervención en la práctica permite el ejercicio de una verdadera democracia participativa y protagónica, que contribuya tanto a la evaluación y mejoramiento de la gestión pública dentro de la administración del trabajo como al logro de la justicia social; partiendo de ello se plantean las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son los niveles de participación de los actores sociales en la inspección del trabajo realizada por la Unidad de Supervisión de Valencia Norte adscrita a la Inspectoría del Trabajo César “Pipo” Arteaga.?
- ¿Participan los actores sociales en la planificación, ejecución y control de la gestión pública en materia de inspección del trabajo?
- ¿Qué factores influyen en la participación de los actores sociales y qué efectos ello genera en materia de Inspección del Trabajo?
- ¿Cómo perciben los actores sociales la frecuencia y efectividad de su participación en la inspección del trabajo?
- ¿Qué características se encuentran presentes en la inspección del trabajo que promuevan la participación de los actores sociales?

### **1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION**

#### **1.3.1. OBJETIVO GENERAL**

El propósito de la presente investigación es analizar la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo realizada en el sector comercio (red de supermercados e hipermercados), en el Estado Carabobo, como expresión indispensable para el logro de los objetivos propios de esta actividad de la administración del trabajo y como garantía para el ejercicio de una verdadera democracia participativa y protagónica.

#### **1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Determinar los niveles de participación de los actores sociales en la inspección del trabajo realizada por la Unidad de Supervisión de Valencia Norte adscrita a la Inspectoría del Trabajo César “Pipo” Arteaga, en el Estado Carabobo.
- Determinar la participación de los actores sociales en la planificación, ejecución y control de la gestión pública en materia de inspección del trabajo.
- Evaluar los factores que influyen en la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo.
- Analizar cómo perciben los actores sociales la frecuencia y efectividad de su participación en la inspección del trabajo.



- Determinar la presencia de características que promuevan la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo.

#### **1.4.- JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION**

Esta investigación es importante porque analiza la participación de los actores sociales en la gestión pública, específicamente en la Inspección del Trabajo, con el fin de determinar si existe una intervención efectiva que contribuya a brindar aportes para su consolidación. Profundizar en este sentido permitirá identificar los aspectos que pueden mejorarse y brindar los aportes necesarios que sirvan de guía para acometer los cambios que sean precisos en esta materia.

El resultado de esta investigación beneficiará al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social (MINPPTRASS), permitiéndole mejorar o implementar modalidades de participación de los actores sociales en la Inspección del Trabajo cónsonos con la realidad social del país, contribuyendo para que los usuarios directos del Sistema de Inspección del Trabajo puedan contar con un servicio eficiente y eficaz, lo cual redundará en una protección real al hecho social trabajo que repercutirá en el bienestar de toda la sociedad y por ende en la paz laboral y la justicia social.

Asimismo, el presente estudio permitirá identificar los factores que afectan la intervención de los actores sociales en la inspección del trabajo, con el fin de trabajar sobre ellos y acometer las transformaciones que se

requieran para garantizar el ejercicio de una participación real y efectiva, a través de la cual los ciudadanos puedan convertirse en verdaderos colaboradores de esta actividad del Estado y en garantes de su efectividad, asumiendo el papel protagónico que les otorga la constitución.

Adicionalmente, la presente investigación contribuye de una manera práctica a optimizar la base operativa del Sistema de Inspección como son las Unidades de Supervisión del Trabajo, pues cualquier cambio que se efectúe para mejorar el Sistema de Inspección del MINPPTRASS deberá redundar en un servicio eficaz para el colectivo que se beneficia de esta acción de la Administración del Trabajo.

En este sentido es importante reseñar que las Unidades de Supervisión son creadas en el año 1996 a partir de la reestructuración que sufriera el Ministerio del Trabajo en esa época, por lo tanto poco se ha analizado sobre su desempeño, de allí que los aportes que se obtengan en este sentido permitirán profundizar en cuanto al conocimiento que se tiene sobre la Inspección del Trabajo y su impacto, con el fin de retroalimentarla y continuar su adaptación a los requerimientos propios del entorno socio-laboral donde accione.

Con la presente investigación se obtendrá información significativa que permitirá contar con aportes para el redimensionamiento de la inspección del trabajo y por tanto para su fortalecimiento, logrando con ello cambios

significativos en cuanto a la participación de los actores sociales, que les permitan a estos empoderarse y brindar de manera permanente sugerencias para mejorar el sistema de inspección y su adaptación a la realidad socio laboral del país, que se materialice el control social necesario para evitar que se presenten situaciones de corrupción o desvíos que comprometen la eficacia de su accionar.

Igualmente, analizar cual ha sido la participación de los actores sociales y su contribución en la gestión pública en materia de inspección del trabajo, determinará el grado de ejercicio de la corresponsabilidad y permitirá concientizar a los actores sociales sobre la importancia de su participación en esta actividad, favoreciendo con ello la creación dentro de los centros de trabajo, de una cultura de participación que contribuya al cumplimiento de las normas laborales y garantice la protección de los derechos laborales.

La inspección del trabajo constituye uno de los recursos que poseen los trabajadores para lograr del empleador el acatamiento a las normas laborales y condiciones de trabajo dignas, que le garanticen la protección necesaria a su vida y a su salud y lo protejan en casos de contingencias, por lo cual si los órganos de representación de los trabajadores ejercen su función de manera efectiva y se convierten en verdaderos aliados y protagonistas de la inspección del trabajo no solamente se fortalece su papel reivindicativo sino también motoriza cambios en el ejercicio de esta actividad.

Igualmente, la inspección del trabajo constituye para el empleador la oportunidad para recibir asesoría e intercambiar opiniones sobre la forma adecuada de cumplir con la normativa laboral y de optimizar sus procesos productivos, de allí que la participación de los actores sociales permite retroalimentar una actividad que es de interés para ambas partes y lograr su adaptación en función de la dinámica social, garantizando el alcance de los objetivos de esta actividad considerando las necesidades de sus beneficiarios.

La generación de espacios de participación de los actores sociales en la inspección del trabajo servirá para que estos se sientan involucrados y brinden la cooperación que sea necesaria, para hacer de esta actividad no solamente un mecanismo de coacción para el cumplimiento de las normas laborales, sino que pueda ser visualizada como una labor de apoyo y asesoría que contribuye al desarrollo económico y social del país.

El cumplimiento práctico de las normas laborales amerita el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo, como instrumento básico para alcanzar la protección de los derechos laborales y el acatamiento a la normativa socio laboral vigente a favor de todas las personas que trabajan. Asimismo, garantizar la participación de los actores sociales tiene una vital importancia en la prevención y solución de los conflictos laborales, por cuanto estos pueden ser previstos o detectados en los centros de

trabajo, antes de que se realice su reclamación ante un órgano administrativo o judicial del trabajo, con lo cual se contribuye a la disminución de la conflictividad laboral.

La actividad de inspección del trabajo debe considerar las necesidades de los actores sociales, sin menoscabar su objetivo principal en la defensa y protección de los derechos laborales, para lo cual es indispensable la participación de los actores sociales, lo que permitirá alcanzar niveles de consenso, así como encontrar aquellos espacios comunes donde se encuentran intereses convergentes y desde allí formular políticas públicas para enfrentar los problemas socio laborales del país.

Desde esta perspectiva, es indudable que si los actores sociales se sienten involucrados y participan activamente en la inspección del trabajo, tendrían una mayor disposición para aceptar los cambios que se determinen sean necesarios, aun aquellos con los cuales no estén totalmente de acuerdo, por cuanto prevalecería el consenso y se legitimaría con ello la implementación de cualquier transformación centrada en el desarrollo social y económico del país y en la búsqueda del tan anhelado trabajo decente<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> De acuerdo a la OIT (2006) el “Trabajo decente” implica un “trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de aquellas decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.”

## **CAPITULO II.**

### **MARCO REFERENCIAL**

## **2. 1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN**

En los últimos años ha sido visible el interés de los investigadores sociales en el abordaje de temas vinculados con la inspección del trabajo, muestra de ello son los estudios publicados por Instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), así como aquellos que han sido divulgados en revistas de investigación de carácter internacional.

La Revista Internacional del Trabajo editada por la OIT, la Revista Latinoamericana de Derecho Social editada en conjunto por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y la Revista de Trabajo editada por el Ministerio del Trabajo de Argentina, han publicado artículos interesantes que buscan profundizar sobre los alcances y limitaciones de esta labor de la administración del trabajo, así como plantear alternativas de modernización y reformas que permitan su adaptación al cambiante mundo del trabajo.

Entre los estudios que profundizan sobre el tema, en el plano internacional, se tiene el realizado por Jatobá (2002), publicado por la Oficina Internacional del Trabajo titulado “Inspección del Trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo”. Esta autora expone el

contenido básico de la Inspección del Trabajo y su relevancia como actividad que esta inmersa dentro de los campos de acción de la Administración del Trabajo, lo cual se encuentra plasmado en el Convenio 150 de la OIT sobre la administración del trabajo, el cual en su artículo 1 establece:

A los efectos del presente Convenio:

- a) la expresión *administración del trabajo* designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo;
- b) la expresión *sistema de administración del trabajo* comprende todos los órganos de la administración pública -- ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales y regionales o locales, o cualquier otra forma de administración descentralizada-- responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones.

La autora enfatiza que dentro del campo de actuación de la Administración del Trabajo, está la labor de inspección que de acuerdo con el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo, tiene una gran misión que comprende tres (3) funciones básicas : Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral, asesorar a trabajadores y patronos y poner en conocimiento de la autoridad competente las violaciones a la legislación laboral, en este sentido es importante destacar que el artículo



27 del Convenio 81 especifica que el termino “disposiciones legales” incluye además de la legislación, las convenciones colectivas y los laudos arbitrales.

Ahora bien, Jatobá (2002) en su análisis expone que esta misión no es abordada de la misma manera en todos los países y que tiene alcances diferentes de un país a otro, dependiendo de la legislación, la extensión de la competencia de los inspectores y el campo de aplicación del sistema; por lo cual se puede observar que durante toda la historia de esta institución, se pueden determinar en relación a sus funciones dos estilos de inspección: Uno que tiene un carácter eminentemente sancionador ante las violaciones de la ley y otro de carácter pedagógico, donde el funcionario aconseja, asume actitudes positivas, brinda asesoría, orienta y concilia. Dentro de esta bipolaridad, se hace necesario un tercer enfoque que plantea la necesidad del equilibrio y donde se actúe con pedagogía, pero sin dejar atrás la acción sancionadora, porque ambas acciones son complementarias y se requiere de su utilización en forma equilibrada, para poder obtener éxito en esta labor.

La actividad de control de la administración de acuerdo con Jatobá (2002), es el medio que utiliza la actividad de inspección para el logro de sus fines, es un instrumento para obtener una conducta preventiva por parte del empleador. Con respecto a la prevención la autora comenta que siempre se ha hecho énfasis en que las actividades de inspección del trabajo deben ser más preventivas que reactivas, lo cual implicaría una planificación

estratégica, por cuanto es más exigente organizar actividades de prevención que demandan movilizar a los actores sociales, manejo de mayor información, una labor de convencimiento y llevar propuestas adaptadas a cada realidad sectorial, lo cual se convierte en una labor más difícil que simplemente programar visitas rutinarias en base a las quejas.

En este orden de ideas, se hace necesario precisar que a pesar de que los modelos de inspección del trabajo son muy disímiles, de acuerdo a los criterios de la OIT (1986a: 25) se pueden distinguir con características generales, tres (3) sistemas de inspección: Uno generalista que abarca funciones de seguridad y salud en el trabajo, condiciones de trabajo, formación profesional y salud y seguridad laboral, se privilegia la aplicación de decisiones administrativas (sanciones) por encima de la asesoría, su modo de organización es geográfico y su organización es centralizada.

Un segundo tipo de sistemas, aparece caracterizado por la presencia de varias inspecciones especializadas, los inspectores son especialistas, se privilegia el asesoramiento, aquí podemos ubicar a Argentina. Hay un tercer tipo constituido por equipos multidisciplinarios, cuya base es la salud y seguridad en el trabajo, en este modelo priva la concertación y el asesoramiento, juega un papel fundamental la responsabilidad de los actores sociales, la autoridad central tiene carácter tripartito.

Dentro de la clasificación anteriormente mencionada se puede ubicar a Venezuela en el primer modelo, por cuanto hay dos características que lo identifican, la primera es que se parte del acto supervisorio único, es decir que cada visita de inspección abarca las áreas de trabajo, empleo, seguridad social y salud y seguridad laboral y la segunda es que la actividad de inspección es dirigida por una autoridad central, en cuanto a la labor asesora, en Venezuela se brinda en un primer momento orientación sobre la manera adecuada de cumplir con la normativa y se sanciona solo en los casos en que se constate que los requerimientos no han sido acatados en la segunda visita de inspección o reinspección.

Para finalizar su estudio Jatobá, (2002: 26) propone los principales elementos a considerar en las políticas de modernización de la Inspección del trabajo:

- Identificación del método de planificación, implementación y evaluación de cada acción, sea en los niveles centrales, regionales, estatales, provinciales o locales, según la realidad de cada Estado.
- Identificación de los elementos que impulsan la toma de decisión en los diferentes escenarios (cadena lógica más eficiente).
- Determinación de las modalidades de operación ante la complejidad y diversidad de relaciones laborales actuales.
- Identificación de medidas simples a tomar en los diferentes niveles que reflejen resultados positivos de acción eficaz inmediata, sin grandes alteraciones en las estructuras funcionales.
- Identificación de medidas más complejas necesarias que se reflejen en una efectividad de acción y que generen una mayor credibilidad del servicio para el conjunto de políticas públicas y ante la comunidad.

En algunos países latinoamericanos los gobiernos han redimensionado su rol protectorio, por ejemplo en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, las nuevas constituciones establecen protección e incorporación laboral a los grupos excluidos (indígenas, personas con discapacidad), protección al medio ambiente, derechos de participación y consulta del pueblo (poder popular) y una amplia protección a los trabajadores a través del reconocimiento de Derechos Laborales.

Dentro de esta perspectiva, es importante considerar que la realidad sobre la cual actúa la inspección del trabajo, cuenta con dos protagonistas, por una parte está el trabajador y por la otra el empleador, de allí que cualquier intento de modernización y reforma de la inspección del trabajo que busque eficacia, eficiencia y efectividad, deberá considerar la intervención de los actores sociales de todas las ramas de actividad económica en el diagnóstico, planificación y puesta en práctica de programas de reestructuración y modernización.

Otra investigación de interés fue la realizada por Michael, Piore, (2006) titulada "En busca de un sistema de regulación flexible en Latinoamérica y Estados Unidos". En este trabajo el autor realiza comparaciones en términos generales entre el sistema estadounidense y el latinoamericano de inspección del trabajo, estableciendo las siguientes diferencias:

1.- En el caso de los Estados Unidos el mercado laboral es regulado por una serie de agencias administrativas, que tienen cada una su propio sistema de inspección y con diferentes procesos de revisión y sanciones; en el caso latinoamericano es un sistema unificado de regulaciones y toda la legislación laboral es aplicada por una sola agencia, lo que le da poder al funcionario de sancionar por cualquier violación a las disposiciones laborales. La función de inspección se caracteriza por una amplia discrecionalidad por parte del funcionario de inspección, de cuándo y cómo se aplica la ley, esto hace que las opiniones del funcionario puedan variar de acuerdo a la situación financiera de la empresa ó del estado de la economía donde opera, considerando la preservación de puestos de trabajo o la posibilidad de estallidos sociales. La aplicación de una norma puede variar de una empresa grande a una empresa pequeña, independientemente que la ley no especifique ninguna diferenciación, por lo cual se considera al sistema latinoamericano flexible.

2.- Otra distinción importante expuesta por Piore (2006; 109) es la siguiente: "... a diferencia del sistema norteamericano, en el que las obligaciones pueden cancelarse pagando una penalidad, el modelo latinoamericano exige que la empresa cumpla con las disposiciones." El funcionario en el sistema latinoamericano elabora un plan de cumplimiento y un cronograma de metas a cumplir, funcionando como un asesor ó consultor, ello en vista de su

conocimiento general de las diversas empresas, lo que hace que tenga una visión amplia de las mejores prácticas empresariales y pueda difundirlas. Pasando las multas a ser simplemente un mecanismo de presión para dar cumplimiento al plan.

3.- El modelo latinoamericano, se basa en un proceso sistemático de inspecciones a todas las empresas, en cambio el modelo estadounidense gira alrededor de las denuncias. Los inspectores del trabajo latinoamericanos asumen las inspecciones por quejas o denuncias con carácter de extraordinarias y las abordan de manera específica acudiendo directamente al centro de trabajo afectado, en cambio los estadounidenses hacen un muestreo estadístico de las quejas, por ejemplo los registros de accidentes de trabajo y el abordaje es más general, no esta dirigida la inspección a identificar de manera particular los problemas de una empresa específica.

4.- Otra diferencia estriba en la concepción de sociedad para la población estadounidense y la latinoamericana; en el caso de EEUU, el espíritu político es liberal, el individuo es la unidad sobre la que se construye la sociedad, la autonomía individual pasa a ser el patrón normativo para juzgar a la sociedad. La propiedad privada es una extensión del individuo, toda norma que pretenda afectar la propiedad privada, atenta contra el individuo y su autonomía, la limita. La legislación laboral plasma esas limitaciones, que deben ser aplicadas a todos de manera igual y afectan la libertad de los

empleadores y también los derechos de propiedad, por lo tanto cualquier discrecionalidad de los inspectores del trabajo entraría en contradicción con el espíritu liberal. (Piore, 2006)

En cambio la sociedad latinoamericana es concebida como orgánica, tiene una identidad que es anterior a la de sus miembros, la existencia del individuo deriva de la sociedad. El Estado es una expresión de la identidad social y debe garantizar el funcionamiento de la sociedad. Por lo cual cualquier actividad del Estado esta dirigida a restablecer el orden social, por cuanto el Estado juega un papel tutelar y los funcionarios de inspección son agentes del Estado, por lo tanto su accionar en la búsqueda del equilibrio entre trabajadores y patrono busca es garantizar el funcionamiento fluido de la sociedad. (Piore, 2006)

Ahora bien, la discrecionalidad que caracteriza al modelo latinoamericano y que en muchos casos brinda eficiencia al sistema de inspección por su adaptabilidad a las situaciones particulares de las empresas, se basa de acuerdo a las entrevistas realizadas por Piore (2006), a una serie de tipologías básicas que orientan la discrecionalidad de los funcionarios. Estas tipologías están vinculadas con los patrones de violación pertenecientes a cada uno de los sectores de la economía, los tipos de empresas y se va enriqueciendo con el transcurrir del tiempo, con la experiencia acumulada de cada inspector. Piore concluye que la flexibilidad

que caracteriza al sistema de inspección latinoamericano, lo hace muy particular, digno para estudiar sus fortalezas y debilidades, y aprovechar esa información para el mejoramiento de los sistemas de inspección.

Esta investigación de Piore (2006), constituye un aporte interesante en el presente estudio, por cuanto determina las características particulares del modelo de inspección latinoamericano, resaltado el tema de la discrecionalidad de los funcionarios de inspección, aspecto este que permite identificarlo como un sistema flexible y adaptable, característica que pudiese contribuir a la promoción de la participación de los actores sociales

En otro trabajo de Piore (2008) titulado “Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino” este profundiza el estudio del modelo latino de inspección y también aborda la inspección del trabajo en Francia<sup>12</sup>, pasando luego a establecer sus ventajas de la siguiente manera: “La principal ventaja del modelo franco-latino es la flexibilidad de su estructura reguladora y su capacidad de adaptarse a las peculiaridades de las empresas concretas y al entorno socioeconómico general en que estas operan.” (p.6)

En cuanto al tema de la flexibilidad de la inspección del trabajo Piore (2008) establece que esta es consecuencia de la discrecionalidad de los inspectores del trabajo, la cual se genera por tres razones: primera, dada la

---

<sup>12</sup> El modelo de inspección del trabajo unificado tiene su origen en Francia donde se desarrolló, posteriormente es adoptado por España, país que lo expande por Latinoamérica.



amplia y diversa normativa existente, resulta imposible que la ley se aplique de manera literal, por lo cual los inspectores se ven obligados a decidir qué disposiciones del código aplican y en qué circunstancias, pudiendo sopesar la repercusión total de la carga normativa. Segunda, el inspector es libre de establecer un plan de cumplimiento que se vaya aplicando poco a poco, en los códigos laborales latinos estos planes existen de manera explícita o implícita y tercera, los inspectores deciden en la práctica qué empresas inspeccionan y cuándo lo hacen.

Igualmente Piore (2008) plantea que esta discrecionalidad tiene como limitación que es difícil vigilar las decisiones de los inspectores del trabajo, de manera tal que se pueda garantizar la coherencia y la igualdad de trato entre distintas empresas y en momentos diferentes, por lo cual se puede constituir esa discrecionalidad en un problema grave en América Latina, donde existe el flagelo de la corrupción y por lo tanto los ciudadanos desconfían de las actuaciones de los órganos del poder público.

En este estudio se aborda el tema de la participación de los actores sociales planteando que la misma constituye una fuente de control externo y permite guiar el comportamiento de los inspectores y en este sentido Piore (2008:19) expone:

Los empleadores y especialmente los trabajadores –si tienen fácil acceso al ministerio del trabajo- no sólo pueden pedir la reparación de lo que consideran abusos, sino asegurarse de que

los inspectores tendrán que responder tanto ante sus supervisores –que reciben una valiosa información de investigaciones, quejas y denuncia- como ante la opinión pública en general. También pueden proporcionar a los inspectores información decisiva sobre las causas, los lugares y las consecuencias del incumplimiento de la ley y sobre posibles estrategias para llevar ésta a efecto.

Esta participación de los actores sociales es fundamental sobre todo en los países donde existe poca afiliación sindical porque los trabajadores no sindicalizados pueden acudir a buscar apoyo y hacer sus planteamientos; si los Ministerios del Trabajo promocionan y solicitan la participación de los ciudadanos, en palabras de Piore (2008:20): “...pueden avanzar un gran trecho en su tarea de hacer de la inspección laboral una instancia responsable ante la sociedad. “

Este estudio descrito se relaciona con la investigación al reforzar la importancia que tiene la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo y el apoyo que la misma puede brindar para el redimensionamiento y la efectividad en el cumplimiento de la normativa laboral y por tanto en la protección de los trabajadores.

Otra investigación de interés es la de Graciela Bensusán (2006) titulada “La distancia entre normas y hechos: instituciones laborales en América Latina”. En este estudio la autora parte de la premisa de que aun no se ha comprobado que las regulaciones afecten las tasas de empleo o desempleo, lo que hace que el problema no debería centrarse en América Latina en

desregular, sino más bien en mejorar la calidad de las instituciones protectoras de derechos laborales. Plantea que los problemas que se han venido presentando desde la década de los 90, tales como la mala calidad de los empleos, la alta rotación y la evasión de las responsabilidades laborales por parte de los empleadores, han sido atribuidos, entre otros, a las reformas laborales, por lo cual para revertir estos efectos o complementar se han establecido estrategias para recuperar las capacidades de fiscalización que se habían perdido.

De allí, la necesidad de efectuar un análisis detallado de los problemas de diseño y desempeño de las instituciones laborales, contextualizándolas en cada escenario nacional. Partiendo de esta problemática Bensusán realiza un estudio en cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y México, los cuales han sido seleccionados por la autora porque adoptaron durante el siglo XX normas protectoras de la población trabajadora, además de atravesar por transiciones políticas y económicas que afectaron las instituciones laborales.

Esta modernización de las instituciones laborales realizada en estos cuatro (4) países fue diferente, de allí que se hayan tomado para su estudio; el planteamiento de esta autora, es que el mal funcionamiento de las instituciones laborales puede tener naturalezas distintas, pero el enfoque del estudio se basa sólo en aquellas cuyo inadecuado funcionamiento derive de un mal diseño (inadecuación del entorno, vacíos institucionales, normas

contradictorias) y/o del fracaso de las técnicas de implementación. En este sentido se parte de la siguiente hipótesis: La baja efectividad de las regulaciones laborales en América Latina se vincula con fallas presentes en: a) Los diseños legales para garantizar la protección de los trabajadores en mercados altamente inestables y b) los diseños de las instancias encargadas de la aplicación de estas reglas (inspección del trabajo y sistema de justicia laboral). Partiendo de una relación costo-beneficio Bensusán (2006: 118) plantea:

...el cumplimiento de la ley tenderá a ser alto cuando la probabilidad de la detección y el monto de la sanción sean altos. Cuanto mas alto sea el costo implicado en la regla, mayor será el incentivo para dejar de cumplirla y, por tanto, mayor deberá ser el monto de la sanción y la capacidad de fiscalización estatal.

La investigación de Bensusán se basó en un estudio en profundidad, con fines comparativos, en el análisis la autora encuentra deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos de vigilancia y aplicación de las reglas laborales, lo que causa una baja efectividad. Refiriéndose a la Inspección del Trabajo expone que la capacidad que tenga un estado para detectar, sancionar y reparar los incumplimientos a las normas laborales, dependerá del diseño y la implementación de la inspección del trabajo.

Esta escritora plantea, que aunque la inspección del trabajo sobrevivió a pesar del cambio de contexto ocurrido en estos países, mantuvo sus

diseños tradicionales y aun donde se adoptaron cambios, no fueron suficientes para abordar la movilidad y precariedad laboral y el debilitamiento de los actores sindicales, registrándose menor fiscalización en situaciones de crisis económicas, por el temor de perder empleos y el interés de no perder inversores.

En este contexto, al establecer semejanzas y diferencias de la inspección del trabajo en estos cuatro países, la autora consigue que todos tienen modelos “generalistas”, prevalece la inspección general, todos con una gran influencia de la OIT. Se destaca en este estudio que Brasil posee el mejor sistema de inspección, entre sus cualidades se encuentra que esta actividad tiene importancia política, su estructura es centralizada, tiene un amplio nivel de competencia que incluye el trabajo doméstico, se trabaja con sistemas informatizados, se cuenta con recurso humano calificado y con buena remuneración, existen incentivos para la fiscalización, los inspectores tienen facultades de auditores, la fiscalización es regulada con la participación de los actores en el sector de la construcción y existen estrategias focalizadas dirigidas a los sectores mas vulnerables. Entre las debilidades detectadas: se privilegia la inspección de las grandes empresas, depende mayormente de las denuncias de los trabajadores y la tendencia a suavizar la inspección del trabajo para no destruir empleos.

Con respecto a Chile, la visibilidad de la inspección del trabajo es mayor que en los otros tres países (Brasil, México y Argentina), esto porque entre sus funciones se encuentra la interpretación de principios y leyes laborales, interviene en la solución de conflictos, en la difusión de normas y en la aplicación de investigaciones y encuestas laborales, es un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin embargo ello no se ha traducido en efectividad y eficacia.

En el caso de México y Argentina el federalismo ha acarreado problemas de coordinación ante las diversas jurisdicciones, sin embargo existe un contraste mientras que en Argentina la descentralización consiguió mejorar la efectividad de la inspección del trabajo, en México no se ha logrado la coordinación de los entes descentralizados además que estos cuentan con estrategias de acción distintas.

Bensusán (2006) analiza las estrategias de implementación de la inspección del trabajo en los cuatro países, destacando que son distintas y que hasta los años 90 se centran en la imposición de sanciones, luego se le va dando relevancia a la prevención y al cumplimiento voluntario. Las estrategias de implementación utilizadas debilitaron la inspección del trabajo, bajo el argumento que la evasión al cumplimiento es producto de los costos de aplicación de las normas laborales y que para que las sanciones sean efectivas se requiere de un aparato centralizado y eficaz de administración,

con suficiente poder y recursos, lo que no está presente en estos países, además de la propensión a la corrupción que estas condiciones generan, por lo cual en México se privatizaron los sistemas de inspección para determinadas actividades.

En este mismo orden, privó la idea de que una mayor fiscalización generativa de sanciones producía destrucción de empleos y la imagen del estado se podía ver afectada frente a los inversores. Ante estos planteamientos debilitadores de la inspección del trabajo, la autora esboza que al momento de evaluar estas estrategias se debe tener en cuenta la coherencia interna entre el diseño de las instituciones y el de los mecanismos destinados a hacerlas cumplir.

Es decir, si se crean regulaciones que imponen un alto costo y no se crean los mecanismo idóneos para hacerlas cumplir, lo más racional sería dejar de cumplir, sea abiertamente o por mecanismos de simulación, esto ante un escenario donde los trabajadores son más débiles ante los cambios en el mercado de trabajo, aunado a la globalización y a la presión de disminuir los costos laborales por parte de las empresas. En conclusión la falta de efectividad de las normas laborales sobre todo en las empresas de menos de cincuenta trabajadores y la extensión de la informalidad, se debe a esta falta de coherencia interna entre la creación de normas y los

mecanismos para hacerlas cumplir, por lo cual el problema radica en el diseño de las instituciones laborales y de las estrategias de implementación.

Entre las debilidades y fortalezas presentes en los cuatro países se destacan las siguientes:

- En Argentina, Brasil y Chile se han realizado esfuerzos para mejorar tanto los procedimientos como las condiciones estatutarias y la formación de los funcionarios de inspección, se aumentaron los presupuestos y la cantidad de inspectores; sin embargo no ocurrió así en México donde la Inspección busca mejorar su imagen ante los empleadores y tiene un marcado sesgo gerencial.

- En México y Chile no se cuenta con una base completa de datos de los diversos servicios públicos laborales.

- En Chile la estrategia de inspección se orienta a la promoción del cumplimiento y la reparación del daño, más que a la sanción, ocupando un lugar preponderante la conciliación de intereses.

- Una experiencia muy positiva que se destaca en Brasil específicamente en el sector de la construcción es darle una mayor participación a los actores.

- En ninguno de los cuatro casos se visualiza la participación sindical como mecanismo para compensar las deficiencias de la



inspección del trabajo, ni estas organizaciones de trabajadores se han preocupado por el mejoramiento de los procesos de fiscalización, siendo su participación muy limitada o nula, salvo algunas experiencias específicas de Brasil y Argentina.

Para concluir Bensusán (2006) expone la necesidad de trascender el análisis de la dependencia del cumplimiento de los costos de las normas laborales y buscar el problema en el desempeño real de las instituciones laborales, estas diferencias entre los países dependen más de la presencia débil o fuerte de un sindicalismo autónomo, así como de la capacidad que se tenga para detectar los incumplimientos y sancionarlos y la legitimidad de las normas. Se observa que las reformas realizadas en los diseños buscan mejorar la calidad de las instituciones laborales con el fin de hacerle frente a los efectos adversos de la globalización, la reestructuración productiva y las reformas previas.

Esta investigación hace énfasis en el diseño de las instituciones laborales lo cual plantea la necesidad de incorporar a los actores sociales en ese diseño con el fin de retroalimentar el proceso de reconstrucción de estas instituciones con la participación de sus protagonistas.

Desde que la Oficina Internacional del Trabajo hiciera público los resultados de la 95ª reunión 2006 de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde se presentó un Informe sobre la aplicación por parte de los

países miembros de la Organización Internacional del Trabajo de los convenios y recomendaciones vinculados con la Inspección del Trabajo, se ha observado un interés en analizar el tema de la Inspección del trabajo. Muestra de ello son los interesantes trabajos de investigación publicados en forma consecutiva en la Revista Internacional del Trabajo, Volumen 127, números 1, 2, 3 y 4 del año 2008.

Entre los trabajos publicados en la mencionada revista, se encuentra el realizado por David Weil (2008), de la Universidad de Boston, en el que se hace “Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo”. El autor comienza por enunciar los retos a los cuales se expone hoy la inspección del trabajo, los que la hacen hoy en día una actividad mucho más compleja, debido a los cambios ocurridos en el mundo del trabajo. En primer lugar el incremento de la contratación y subcontratación, el uso de Empresas de Trabajo Temporal, el crecimiento del sector informal y la proliferación de empleos no tradicionales, que producen un resquebrajamiento de la relación de trabajo tradicional, sobre la cual se basan los derechos laborales.

En segundo lugar, el declive de los sindicatos, el debilitamiento sufrido por el descenso de la afiliación sindical; en tercer lugar los cambios ocurridos en la composición y estructura de los sectores de la economía, lo cual hace que normas dictadas para trabajadores de las manufacturas, no se adecuan

a los que laboran en las ventas de comida rápida y el surgimiento de nuevas tecnologías que aparejan nuevos riesgos laborales.

Ante este panorama Weil (2008) propone cuatro principios fundamentales que deberían guiar la labor de inspección, considerando desde un punto de vista estratégico el sistema de fiscalización: El primer principio es *la fijación de prioridades*, para lo cual se hace necesario en palabras de Weil (2008: 395) “ordenar de peor a mejor los sectores y lugares de trabajo quizá sea el principio más sencillo y directo para gestionar los organismos de inspección en un mundo de recursos exiguos”,

En este sentido, es importante recalcar que el autor plantea que las prioridades deben establecerse tomando en cuenta la gravedad de los problemas presentes en un sector y también la probabilidad de que efectivamente la inspección incida realmente en un cambio de conducta (disuasión) o se consigan efectos duraderos de cambios en las condiciones de trabajo (perdurabilidad).

El segundo principio expuesto por Weil (2008) sería entonces *la disuasión*, buscar mecanismos para influir en el comportamiento de las empresas sobre todo en la pequeña y mediana empresa. El tercer principio es *la perdurabilidad*, es decir, que el cumplimiento de la normativa laboral perdure en el tiempo y el cuarto *la promoción de efectos “sistémicos”*, entendiendo que la inspección del trabajo debe buscar generar efectos

generales en el plano geográfico o en el plano sectorial y no sólo en el plano local.

Esbozados estos principios, Weil (2008) pasa a analizar cómo atienden los servicios de inspección estadounidenses las quejas de los trabajadores y cómo se diseñan y llevan a cabo los planes de inspección programadas. En este sentido se tiene que la mayor cantidad de inspecciones se producen por quejas, esto tiene la ventaja que permite informar en forma inmediata a la autoridad de inspección de los problemas inmediatos, sobre todo de aquellos que requieren de intervenciones rápidas, pero por el otro lado, esto presenta varias desventajas.

Entre las desventajas se tiene: primero que las quejas de los trabajadores se presentan a veces con bastante posterioridad al inicio de las causas que generaron el problema, lo cual retrasa una intervención a tiempo; en segundo lugar las quejas se refieren a problemas reales pero ello no quiere decir que estos sean los más urgentes; en tercer lugar las quejas versan en muchas ocasiones sobre problemáticas particulares de un trabajador y pueden o no estar vinculados con problemas estructurales mayores y por último lugar quedan en el olvido aquellos centros de trabajo donde los trabajadores no tienen oportunidad de quejarse.

Un planteamiento estratégico en materia de quejas propuesto por Weil, es que la inspección trabaje codo a codo con los sindicatos o las

organizaciones de representación de los trabajadores, buscando las prioridades de inspección en un doble plano, en el plano de la empresa y en el plano del sector. Además, se deben aprovechar las capacidades y fortalezas que puedan tener estas organizaciones para afrontar y buscar soluciones a las problemáticas laborales, creando lazos con estas organizaciones de apoyo y colaboración.

Conjuntamente con esto, debe plantearse una nueva manera de atender las quejas que sea más estratégica, para ello se hace necesaria sectorizar los centros de trabajo y clasificarlos de acuerdo a si tienen una alta o baja tasa de quejas y el nivel de cumplimiento de cada sector, bien sea este alto o bajo, lo cual se puede representar en una matriz de la siguiente manera:

**Cuadro 1****Planteamiento estratégico en atención de las quejas visto con el ejemplo de las normas del trabajo**

|                             | <b>Incumplimiento alto</b>  | <b>Incumplimiento bajo</b>   |
|-----------------------------|---|--|
| <b>Tasa de quejas alta.</b> | Cuadrante 1<br>Muchas quejas<br>Muchas infracciones<br>Ejemplos:<br>Bares y restaurantes<br>Hoteles y Moteles<br>Gasolineras<br>Conserjes y bedeles<br>Construcción | Cuadrante 3<br>Muchas quejas<br>Pocas infracciones<br>Ejemplos:<br>Aparcamientos y lavado de<br>automóviles.<br>Entidades de crédito.<br>Tiendas de muebles. |
| <b>Tasa de quejas baja.</b> | Cuadrante 2<br>Pocas quejas<br>Muchas infracciones<br>Ejemplos:<br>Hospitales<br>Tiendas de Comestibles<br>Grandes almacenes<br>Banca<br>Servicios Sociales         | Cuadrante 4<br>Pocas quejas<br>Pocas infracciones<br>Ejemplos:<br>Fabricantes de productos carnicol.<br>Salones de Belleza y peluquerías.<br>Farmacias.      |

Fuente: David Weil (2008: 405)

De acuerdo con esta matriz, en el cuadrante 1 se ubican los sectores que presentan muchas quejas e incumplimientos altos, a los cuales se les debe dedicar el mayor tiempo, en contraposición del cuadrante 4 donde la atención puede ser baja. El diseño estratégico consiste en tener en cuenta en cual cuadrante se ubica la queja, para establecer de que manera se debe

actuar y el tiempo y los recursos que se le asignarán; en el caso del abordaje de los cuadrantes 1 y 2 que presentan incumplimientos altos deberían ser abordados mediante inspecciones programadas, actividades de formación y actuaciones sectoriales. El planteamiento central de Weil implica el uso de los cuatro principios estratégicos (fijación de prioridades, disuasión, perdurabilidad, promoción de efectos sistémicos) en las inspecciones programadas.

Para finalizar Weil plantea que una inspección del trabajo que pretenda cumplir con sus objetivos debe planear sus políticas y la utilización de sus recursos en forma adecuada, para lo cual requiere conocer las características propias del parque empresarial y de los sectores de la economía. Una planificación estratégica en este sentido implica cinco (5) elementos:

- 1) La ubicación exacta de los focos problemáticos, por sectores, por tipos de empresas, etc., con el fin de localizar los problemas más importantes.
- 2) Que la inspección trabaje codo a codo con las partes involucradas y con las que puedan prestar apoyo (sindicatos, entidades defensoras de causas sociales y otros agentes del mercado laboral).
- 3) Un estudio de las quejas para realizar abordajes de mayor envergadura y no meramente reactivos.

- 4) Realizar planteamientos integrales dirigidos a un sector o rama de la economía, lo que permita conseguir objetivos de mayor envergadura.
- 5) La planificación y ejecución descentralizadas, lo que permita que las estrategias se amolden a las características del ramo o sector, pero al mismo tiempo una centralización del seguimiento y de los logros alcanzados, así como del uso de los recursos.

Esta investigación de Weil se vincula con el tema que se está tratando, porque este autor enfatiza la necesidad de que la inspección del trabajo trabaje codo a codo con las partes involucradas, es decir, con los actores sociales, esto con el fin de conseguir el mayor apoyo y cooperación posible para el cumplimiento de sus fines. El análisis de este autor permite evidenciar que los retos esbozados de la inspección del trabajo son los mismos para Venezuela y además pone en evidencia las desventajas de la inspección por quejas.

Otra investigación reciente es la realizada por Graciela Bensusán, titulada “Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano”, editado por la CEPAL. En este estudio se realiza un interesante debate teórico para tratar de explicar las causas del incumplimiento a la normativa laboral, luego se examinan las ventajas y desventajas de los modelos de inspección considerados sobresalientes y se expone un cuadro comparativo de las



estrategias, principales logros, limitaciones y retos de ocho países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua y México) en materia de inspección del trabajo.

En este estudio se plantea que la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las normas laborales es encomendada en América Latina a la Inspección del Trabajo, la justicia laboral y la seguridad social, instituciones que presentaron un gran deterioro antes de ser reestructurados en la década de los noventa, esto se debió al fenómeno de la globalización, la reestructuración productiva, el uso de nuevas tecnologías, el incremento en el número de accidentes de trabajo, el incremento del empleo en el sector servicios y el crecimiento de la economía informal, entre otros.

El planteamiento central de este estudio de la Bensusán (2008) es que del diseño y funcionamiento de la Inspección del Trabajo, va a depender el costo del incumplimiento a la legislación laboral, de allí que la percepción negativa que llegaron a tener las empresas de la inspección del trabajo, motivada por la mermada capacidad para detectar los incumplimientos y la poca credibilidad en su eficaz funcionamiento, contribuyó en la poca disposición de los empresarios al cumplimiento voluntario de las normas laborales.

En base a este estudio, el hecho de que los trabajadores latinoamericanos acepten empleos precarios, es el resultado de un proceso

de exclusión (desempleo, bajos salarios, ausencia de seguros de desempleo), por lo tanto, se concibe un ciudadano laboralmente frágil, entre otras razones, por el debilitamiento de los sindicatos o su inexistencia.

El panorama expuesto, hace relevante mejorar el sistema estatal encargado del cumplimiento de las normas laborales, lo que permitirá de acuerdo al estudio de Bensusán (2008: 55) “recuperar la capacidad de detección de las irregularidades, reparación y sanción, así como reinstalar un patrón consistente de fiscalización ahí donde se perdió o nunca se tuvo,...”. Esto implicaría tener en cuenta todos los factores relacionados con el incumplimiento, tales como: el desconocimiento, los problemas económicos de las empresas o la reducción de costos a costa incluso de la salud y la vida de los trabajadores.

En la investigación que se analiza están presentes dos puntos de vista sobre los sistemas de inspección que prevalecen: el primero que expone el fracaso de los sistemas inspección sustentados en la sanción y hace hincapié en los enfoques alternativos donde se ayude a las empresas a cumplir con la legislación laboral, incrementando su productividad y la eficiencia económica simultáneamente.

El segundo el esquema es el “asesor”, que parte de la idea de que el incumplimiento se debe a la ignorancia o a características propias de quienes deben respetar las normas, se espera el cumplimiento voluntario y la

corrección de los errores cometidos, adaptando las sanciones en aquellas empresas incapacitadas técnica o económicamente para cumplir con sus obligaciones laborales, lo que les da a las normas jurídicas un carácter más informal que formal y se concibe al funcionario de inspección con una alta discrecionalidad.

Aun cuando parecen opciones contrastantes, se tiene que en la práctica los sistemas de inspección en América Latina combinan ambas opciones donde se gradúa las consecuencias de los incumplimientos y las sanciones son utilizadas sólo como recurso extremo, otorgando a los infractores plazos para cumplir y que sólo son objeto de propuestas de sanción después de verificar pasado dichos lapsos que se mantienen los incumplimientos, sanción que en muchos casos no llega a materializarse.

Con relación a los modelos de inspección del trabajo y sus ventajas y desventajas, el estudio de la Bensusán (2008), comenta la distinción tradicional de los sistemas “generalistas” utilizados en Francia, Portugal y España donde el funcionario de inspección tiene una cobertura amplia de la legislación laboral lo que incluye empleo, relaciones laborales, condiciones de trabajo, seguridad y salud; por el contrario los modelos “especializados” propio de los países anglosajones, como Reino Unido y los países escandinavos, donde el funcionario se concentra en una sola de estas funciones, que son llevadas a cabo por diferentes instancias. La

investigación arroja que la tendencia en la región de América Latina ha estado dirigida hacia el sistema “generalista”, es decir, un sistema único de inspección del trabajo con el fin de lograr mayor eficiencia y efectividad desde el ángulo preventivo.

Con respecto a esta clasificación tradicional, se plantea que es más conveniente distinguir los modelos de inspección del trabajo en función de la modalidad de intervención, bien sea que se trate de un sistema de inspección basado en la sanción o en la conformidad, en el primero se privilegia la imposición de sanciones por incumplimientos detectados, el segundo deja en un segundo plano la sanción y trata de garantizar el cumplimiento por otras vías. (Bensusán, 2008)

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo promueve el cumplimiento negociado y sugiere la combinación de la presión con el asesoramiento, sobre todo en aquellas empresas o sectores donde el cumplimiento resulta oneroso, como es el caso de las Medianas y Pequeñas Empresas (MYPE), sector que se caracteriza por su alto grado de incumplimiento de las obligaciones laborales.

En este enfoque negociado, la OIT plantea el uso de una “pirámide de estrategias para el cumplimiento”, donde en la cúspide de la pirámide se ubica un nivel mínimo de normas que tienen carácter obligatorio y cuya violación implique sanciones que no tengan carácter discrecional,

conjuntamente se apliquen otras medidas con la participación de los actores y considerando las situaciones específicas de las empresas. En la base de la pirámide se encuentran las estrategias de asesoramiento y formación y cualquier otra estrategia que incentive el cumplimiento, encaminados siempre a promocionar la participación de los actores sociales junto con las autoridades estatales.

En el caso de América Latina, estudios como los de Piore (2006) constatan que existe una alta discrecionalidad por parte del funcionario de inspección al momento de establecer una sanción, lo cual puede causar situaciones arbitrarias, pudiendo tratar en forma diferente situaciones similares, ocasionando con ello molestias a los patronos afectados. En este sentido, es necesario que se aumente la credibilidad en las instituciones, de allí la necesidad de que existan criterios definidos y se limite la discrecionalidad de los inspectores.

En relación al tema de la discrecionalidad no se trata de que resulte ventajosa, se trata que en la región no existe un contexto institucional favorable que haga viable esta discrecionalidad, tomando en cuenta el modelo de organización burocrática que caracteriza a la región y que hace que los ciudadanos constantemente exijan el cumplimiento del Estado de Derecho. El peligro del enfoque de asesoramiento discrecional es que este no cuente con condiciones de diseño y operatividad definidas y termine

tolerando el incumplimiento y creando por tanto desconfianza entre los trabajadores y contribuyendo al no acatamiento de las normas laborales por parte de los patronos. (Bensusán, 2008)

El estudio de Bensusán (2008) termina con un análisis comparativo de la inspección del trabajo en ocho (8) países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua y México. Entre los resultados más resaltantes se pueden especificar los siguientes:

- Semejanza entre los modelos de inspección que se aplican, los cuales responden a los lineamientos del Convenio 81 de la OIT, aunque el mismo no se encuentre ratificado por Nicaragua y México.
- Predomina la intervención reactiva, más que la preventiva.
- Se utiliza el modelo “generalista” con competencias unificadas y la organización administrativa tiene predominio burocrático.
- El instrumento de persuasión principal es la sanción. En los casos particulares de Chile y México se tienen excepciones en este sentido con respecto a las pequeñas empresas.
- No se tiene una efectiva capacidad para aplicar sanciones.
- Se han realizado reformas de diverso alcance con el fin principal de modernizar los servicios de inspección y lograr alcanzar una mayor cobertura.

A continuación se observará un cuadro comparativo de la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo realizada en estos ocho países, el cual forma parte de un cuadro comparativo mayor que establece las principales características estructurales y operativas de la Inspección del Trabajo de los países estudiados y el cual aparece reflejado en su totalidad en la investigación de Bensusán (2008).

**Cuadro 2 Participación de los Actores**

| Argentina  | Brasil   | Chile   | Colombia  | Venezuela  | Costa Rica  | Nicaragua  | México  |
|--|--|---|---|--|---|--|---|
| Integración de organizaciones representativas de trabajadores y empleadores en la detección del trabajo no registrado y deber de información a estas organizaciones respecto de la actividad de inspección. Derecho de las organizaciones sindicales de acompañar al inspector en el acto de inspección y ser informado del resultado. Los sindicatos actúan como "controladores laborales" en el sector de la construcción para la detección de trabajo no registrado en el sector (antes para todo tipo de condiciones de trabajo), pero es un figura poco conocida y utilizada. | Procedimiento regulado en el sector de la construcción: reglas acordadas con el sindicato patronal, aviso previo y guía con ítems especificados, con participación del sindicato de trabajadores (quién dispone de un teléfono para denuncias anónimas). Si no se cumplen las observaciones, se realiza una "mesa de entendimiento" entre el sindicato de trabajadores y la empresa, para que esta se adecue a la ley y al convenio colectivo. El sindicato patronal participa en las visitas técnicas de orientación, acompañado del delegado regional, con poder de cerrar la obra. El sindicato de trabajadores no negocia con las empresas subcontratistas de la construcción, sino con la empresa principal, obligada por convenio colectivo a vigilar el cumplimiento de éste y de la ley de subcontratistas. Este procedimiento cubre a menos de la tercera parte de las empresas existentes, que ocupan a dos tercios de los trabajadores. Comisión de conciliación previa de la Construcción Civil (primera instancia de resolución de conflictos). | Escaso interés de sindicatos en temas de condiciones de trabajo, seguridad e higiene. | Plan que contempla la participación por vía de la ejecución de planes concertados entre el empleador y las organizaciones de trabajadores ("acuerdos de cumplimiento y mejora"). Dicho plan no se ha ejecutado. | Comité de Seguridad y Salud laboral órgano paritario y colegiado de participación, destinado a la consulta y deliberación, de forma regular y periódica, de las políticas, programas y actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, constituido en centros de trabajo. El comité estará conformado por los delegados y delegadas de prevención, de una parte, y por el patrono o patrona, o sus representantes, en número igual al de los delegados o delegadas de prevención. | Creación del Consejo técnico Consultivo Nacional y consejos regionales, integrados en forma tripartita. Han funcionado en forma muy limitada o simplemente no han operado debido al escaso interés de los actores o a la falta de representación en ciertas regiones, a pesar de que tienen funciones amplias (preventivas y represivas). | No se contempla en el reglamento de la Inspección del Trabajo. | Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (primera sesión junio 2007). |

Fuente: Bensusán,(2008: 72-73)



Partiendo de las comparaciones realizadas en estos ocho países, se puede determinar que en términos generales en ellos existe una escasa participación de los actores sociales en la Inspección del Trabajo y donde existe participación se observa que es limitada, por cuanto no existe una cobertura amplia.

Otro estudio reciente comentado in supra, es el realizado por Aranguren (2008) para obtener el título de Doctor en Ciencias Sociales mención Estudios del Trabajo de la Universidad de Carabobo, titulado *La Inspección del Trabajo en Venezuela: Estrategia del Estado para prevenir el incumplimiento a la normativa laboral*, cuyo propósito estaba dirigido a determinar la incidencia de la Inspección del Trabajo en Venezuela en el cumplimiento y prevención de la violación a la norma jurídica en el trabajo, como una estrategia del Estado venezolano para garantizar la justicia laboral.

Para la realización del estudio Aranguren (2008) recurrió a la investigación descriptiva y de campo, con un diseño no experimental de corte transversal. La muestra estuvo representada por cuatro Unidades de Supervisión ubicadas en los Estados: Zulia, Distrito Capital, Miranda y Carabobo, 23 Supervisores del Trabajo y 120 expedientes de inspecciones efectuadas a las empresas en estas zonas. Con respecto a la organización y planificación del Sistema de Inspección y a la participación que pudiesen tener en esta los Supervisores del Trabajo

como funcionarios de inspección, el estudio de Aranguren (2008: 147) concluyó:

“... los resultados reflejan una tendencia a considerar que efectivamente existe un proceso de planificación de las inspecciones desde el nivel central. Sin embargo, no se considera claramente el hecho de que el Supervisor pueda participar en dicha planificación desde su Unidad de adscripción, con igual consideración hacia la unificación de los criterios aplicados.

En consecuencia, se constata a través de esta investigación que el Sistema de Inspección del Trabajo, no garantiza la intervención de los Supervisores el Trabajo en el proceso de planificación, por cuanto este es ejecutado desde el nivel central.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, el sistema de Inspección del Trabajo está regulado a nivel central por la Dirección de Inspección y Condiciones de Trabajo, cuya sede se encuentra en Caracas y forma parte de la estructura del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social (MINPPTRASS), esta Dirección se encarga de establecer todas las directrices de la inspección del trabajo que se ejecuta en el país.

La planificación de la inspección del trabajo en Venezuela se encuentra centralizada, no se consideran las características propias de los sistemas de relaciones de trabajo que se dan en cada entidad federal, desde la autoridad central, se establecen los objetivos y metas a lograr por las Unidades de Supervisión, los formatos de las diferentes actas que

se utilizan y se coordinan los operativos a ejecutarse, con lo cual la actividad del supervisor del trabajo queda sometida al seguimiento de los lineamientos previamente establecidos. (Aranguren, 2008).

Sin embargo, existen aspectos específicos propios de las diferentes problemáticas y situaciones que se presentan en los centros de trabajo que no cuentan con criterios unificados sobre lo que se debe hacer, con lo cual en palabras de Aranguren (2008: 147): "... se considera que algunos criterios no están unificados en las Unidades de Supervisión, operando la discrecionalidad de los funcionarios en la aplicación de muchos procedimientos."

La investigación de Aranguren (2008) determinó que la Dirección de Inspección y Condiciones de Trabajo no publica informes periódicos o anuales sobre la labor de inspección, lo cual impide evaluar la tendencia de los incumplimientos en materia laboral y ubicar aquellos aspectos neurálgicos que deberían ser atendidos. Así mismo el estudio determinó la falta de coordinación intra e interinstitucional, incluso con instancias que dentro del propio Ministerio realizan inspección y cuyo trabajo debería ser conjunto y coordinado, como INPSASEL e IVSS, con lo cual se produce en muchos casos duplicidad de esfuerzos, lo que conllevan al desperdicio de los recursos tanto materiales como humanos.

Un resultado del estudio de Aranguren (2008:150) directamente relacionado con la presente investigación fue el siguiente:

Los resultados arrojan que el MINPPTRASS cumple parcialmente con lo establecido en el Art.5 del C150 de la OIT, referente a establecer procedimientos apropiados a las condiciones nacionales para garantizar la consulta, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores, Así mismo, presenta debilidades en el cumplimiento de los arts. 5 y 9 del Convenio 81 de la OIT y art 225 del RLOT, referentes al fomento de la cooperación del servicio de inspección con otros entes públicos o privados, o expertos en materias específicas, que ejerzan actividades similares, así como la colaboración de los funcionarios de inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones.

Con atención a este resultado, la presente investigación tiene una conexión directa con los objetivos trazados en este estudio, por cuanto establece que la administración del trabajo tiene un cumplimiento parcial en cuanto a contar con mecanismos apropiados que permitan garantizar la consulta y cooperación entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como la colaboración entre los funcionarios de inspección, es decir los supervisores del trabajo y los empleadores y trabajadores y sus organizaciones.

En cuanto a la dinámica de la gestión operativa de las Unidades de Supervisión, el estudio que se analiza mostró que los supervisores de trabajo no cuentan con medios de transporte para la ejecución de sus labores en lugares lejanos o de alta peligrosidad y carecen de mobiliario adecuado y suficiente, así como recursos tecnológicos (computadoras,

Internet, fotocopiadoras). Por otra parte a los supervisores se les establecen funciones que limitan el cumplimiento efectivo de la actividad supervisora. Con respecto a este aspecto el estudio de Aranguren (2008: 161) concluye:

...el sistema de inspección adolece de fallas importantes que limitan su incidencia en la transformación de la realidad laboral en los centros de trabajo donde actúa y en la sociedad en general, por lo que debe ser revisado a fin de establecer mecanismos remediales que lo hagan efectivo y que cumpla con las expectativas de los funcionarios involucrados en el mismo y los actores laborales.

Como resultado final el estudio expone que el Sistema de Inspección en Venezuela y específicamente las Unidades de Supervisión presentan limitaciones que afectan su funcionamiento efectivo, pero que a pesar de ello, logra incidir en que las empresas sujetas a inspección cumplan con el 39 por ciento de los requerimientos que se le efectúan en la primera visita de inspección. Basado en todos estos planteamientos se realiza una propuesta de reforma para la conformación de un sistema de inspección del trabajo en Venezuela que prevenga el incumplimiento de la normativa laboral y Aranguren (2008: 216) propone:

La Inspección del Trabajo en Venezuela debe someterse a un sistema de planificación holístico, que busque no solo integrarla a los objetivos estratégicos del MINPPTRASS y sus Direcciones Internas, sino que también incorpore a los diversos actores del sistema: Supervisores del Trabajo, organizaciones sindicales y empresariales, la comunidad en general, para así responder a los grandes objetivos nacionales y a las demandas, necesidades y requerimientos regionales.

Este estudio se relaciona con la presente Tesis doctoral, porque permite identificar aspectos particulares de la inspección del trabajo en Venezuela que obstaculizan el logro de una participación protagónica de los actores sociales en la inspección del trabajo y por ende su efectividad.

Entre otros estudiosos venezolanos que han hecho referencia y han realizado planteamientos referidos al tema de la inspección del Trabajo en sus obras, conferencias, talleres y artículos publicados, se puede nombrar al Dr. Rafael Alfonso Guzmán (2000), en su obra Nueva didáctica del Derecho del Trabajo, donde dedica el capítulo XIX al análisis de los organismos administrativos y judiciales del trabajo; el Dr. Humberto Villasmil Prieto (2005), quién en su obra Estudios de Derecho del Trabajo, capítulo XX, aborda el tema “Precariedad, legislación y administración del Trabajo”; el Dr. Héctor Lucena (2003), quién en su libro Relaciones de Trabajo en el nuevo siglo, dedica el Capítulo 5 a “Los actores” con una especial referencia al papel del estado y puntualmente a la inspección del trabajo.

Además, se tienen estudios como el realizado por Francisco J. Marín Boscán (2008), quién en la Revista Latinoamericana de Derecho Social publica un artículo sobre “Aspectos de la inspección del Trabajo en Venezuela”; María Eugenia Fernández (1999), quién en la Revista Gaceta Laboral publica el artículo “Perspectivas de la Función de Inspección del Trabajo frente a la Modernización de la Administración Laboral en

Venezuela”, Rafael Hands Díaz, (2009) quién en la Revista Venezolana Observatorio Laboral, publicó el artículo “Inspección del Trabajo, Diálogo social y trabajo decente”, así como el Dr. Napoleón Goizueta, profesor de pre y postgrado de la Universidad de Carabobo, quién coordinó la Maestría en Derecho del Trabajo, es conferencista nacional e internacional y se desempeña como profesor en diferentes universidades venezolanas y en centros de Formación reconocidos en el país como Fundamental y ha abordado ampliamente el Tema de la Inspección del Trabajo.

Estos autores mencionados, destacan la importancia de la Inspección del Trabajo y su valiosa colaboración en el rescate de un trabajo digno, abordan sus limitaciones y coinciden en la necesidad de su reestructuración y adaptación a los nuevos desafíos del trabajo en el mundo de hoy, cada uno de los estudios esbozados constituyen bases teóricas de la presente investigación que serán explanados durante el desarrollo de la presente tesis doctoral.

Ahora bien, dentro de las investigaciones realizadas en el seno de los postgrados y diplomados que se dictan en la Universidad de Carabobo, se encuentra el trabajo de grado realizado por Oberto (2000), quién efectuó un estudio en la Maestría en Derecho del Trabajo de la hoy Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, titulado *Cumplimiento del convenio 81 de la O.I.T. en la Unidad de Supervisión del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial en el Estado Carabobo*, recurriendo a una

investigación de campo, de nivel descriptivo, apoyándose en las técnicas de observación, entrevista y encuesta, cuyo objetivo era evaluar la gestión administrativa de la Unidad de Supervisión del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial del Estado Carabobo, con el fin de determinar si ésta permitía el cumplimiento del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Inspección del trabajo en la industria y el comercio.

Entre los hallazgos obtenidos por Oberto (2000) se obtuvo que la función administrativa de dirección presentaba problemas, tales como: el proceso de la comunicación no brindaba la información necesaria para orientar la labor de inspección, los líderes no asumían su rol y a los supervisores del trabajo no se les reconocía su labor, así mismo, la función administrativa de control de la labor de inspección era meramente cuantitativa y no cualitativa, además, no existían mecanismos de control adecuados, por lo tanto esta investigación arrojó como resultado que la gestión administrativa de la Unidad de Supervisión del Estado Carabobo no permitía el cumplimiento del Convenio 81 de la OIT,

Como puede observarse, todos estos estudios realizados se relacionan con la presente Tesis Doctoral porque permiten identificar importantes elementos que obstaculizan la eficacia de la Inspección del Trabajo y por ende el cumplimiento de sus objetivos; se hace necesario evaluar la gestión pública en materia de inspección del trabajo, el papel que cada uno de los actores sociales ha venido desarrollando dentro del sistema de inspección del trabajo y la participación que estos tienen para



el desarrollo y consolidación de un sistema que garantice el cumplimiento de las normas laborales y contribuya a la disminución de la conflictividad laboral en el país.

## **2.2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL**

La solución a los problemas propios de las relaciones de trabajo requiere la activación de los actores sociales trabajadores y patronos, quienes deben involucrarse en la búsqueda de soluciones a todas aquellas dificultades que los afecten; en este sentido la inspección del trabajo constituye una herramienta de utilidad, la cual será provechosa en la medida que los actores sociales tengan una participación protagónica en la orientación de la misma hacia la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

El término participación es utilizado frecuentemente dentro del marco de las políticas sociales, hay un consenso en cuanto a la necesidad de participación, sin embargo el abordaje que de ella se haga dependerá de los enfoques o ideologías en que se ubique, de allí que con respecto a este mismo vocablo podemos encontrar contenidos diferentes y en algunos casos hasta contrapuestos.

Desde la perspectiva del presente estudio, se comenzará con analizar el término de acuerdo a lo establecido en el Diccionario de la Real Academia Española, el cual define participar como “Tomar parte en algo”, por lo tanto sería sinónimo en el mismo diccionario del vocablo

intervenir que significa “Tomar parte en un asunto”, en la presente investigación se tomará el vocablo en su acepción como verbo intransitivo y desde este significado se tiene que para González y Duque (1990) la participación es:

Es una forma de intervención social que les permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos. (p. 78)

Esta definición plantea un aspecto importante vinculado con el reconocimiento interno como actor social de quién o quienes participan, al sentir que se tiene la potestad de plantear las necesidades ante otros u otros interlocutores para su canalización.

En este orden de ideas la Dra. Nuria Cunill Grau (1991: 56) define la participación como “Se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales”. Esta autora parte del concepto de ciudadanía entendida como el vínculo político que se establece entre una persona y el Estado, esta conexión le permite al ciudadano participar en la gestión pública, no solamente en lo político, sino también en lo social y económico, en todas aquellas situaciones que lo perturben.

Igualmente en la página web del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) en un trabajo sobre “Participación Juvenil e Institucionalidad pública de

juventud: al rescate de la diversidad”, se establece una definición operativa de participación:

Toda acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de determinados objetivos. La consecución de tales objetivos supone la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones compartidas que dan sustento a la existencia de un “nosotros”.

En esta definición se visualiza la participación como una acción colectiva, no individual, en donde un grupo de personas comparten intereses y motivaciones comunes; en este mismo estudio se exponen que ello ocurre por lo menos por cuatro motivaciones: Optimizar el acceso a bienes y servicios, integrarse a ciertos procesos sociales, optimizar la consecución de proyectos de vida y ser protagonistas de su futuro.

Asimismo, Boeninger, (1984:22) refiriéndose a la participación dice:

La democracia ha consagrado las conocidas formas de participación política a través del voto y de los mecanismos representativos que operan tanto en el ámbito nacional como en regiones y municipios. Sin embargo, la participación no se agota de ningún modo en la elección de autoridades y representantes políticos, por cuanto los individuos y grupos que conforman la sociedad aspiran y tienen derecho o están obligados a hacerse presentes en las múltiples expresiones de la vida social.

En esta definición se resalta que la participación abarca la presencia de las personas dentro de la sociedad en cada uno de los ámbitos que ello implica, incluyendo el laboral. Se enfatiza que la participación no se agota con la intervención ciudadana en el plano político para elegir a sus representantes.

Las definiciones mencionadas tienen como elemento común la necesidad de que las personas que conforman la sociedad, bien sea de manera individual o colectiva, tienen el deber y el derecho de tomar parte en esa vida social y luchar por objetivos que le sean comunes; estas perspectivas nos ubican en el concepto de participación social.

A este tenor, se puede citar un concepto de Participación Social de la Cientista Social Renate Rott, el cual aparece publicado en la página Web del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín:

Se entiende por participación social a aquellas iniciativas sociales en las que las personas toman parte consciente en un espacio, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas que dependen para su realización en la práctica, del manejo de estructuras sociales de poder.

El concepto anteriormente expuesto contiene un elemento indispensable para que se convierta en realidad la participación, el cual viene determinado porque exista un ambiente favorable a la participación y que no exista ninguna instancia de poder que impida o coarte las iniciativas de los actores sociales, se quiere que los individuos sean sujetos sociales, cuyas acciones permitan cambiar y adaptar su realidad a la satisfacción de sus necesidades, sean estas políticas, económicas o sociales.

El análisis precedente coincide en parte con los planteamientos realizados por estudios que señalan la relación de la participación con

circunstancias específicas y con las voluntades humanas, en este sentido

Merino (1997:10) plantea:

El medio político, social y económico, en efecto y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman el anclaje de la vida social.

Desde esta perspectiva se observa que el entorno juega un papel fundamental en el acto de participar, por lo tanto el sistema político, social y económico, es un condicionante de esta acción y por lo tanto pueden existir en el ambiente una gran cantidad de situaciones que estimulen o inhiban la participación; pero en lo personal también el individuo por razones que pueden ser de índole psicológicas o físicas, se puede sentir desmotivado o interesado en participar, entre estos dos elementos complementarios, el ambiente y el individuo, se pueden dar diversas combinaciones, pero es irrefutable en palabras de Merino, M. (1997:11) que: "... la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal."

Así, se tiene desde la visión de Merino que la participación presenta varias disyuntivas, la primera viene dada porque todos los individuos no participan de la misma manera, hay algunos completamente comprometidos y otros cuya participación es por obligación, otros que desean participar pero que las circunstancias no se lo permiten y aquellos

que no tienen el más mínimo deseo de intervenir a pesar de que las condiciones sean favorables a ello.

Adicionalmente, se tiene como segunda disyuntiva, que no todos brindan el mismo aporte, la contribución que aportan los individuos es variada y esta basada en el papel que desempeñan dentro de las organizaciones a través de las cuales participan o basada en su experiencia y conocimientos personales, así mismo los resultados obtenidos de la participación no siempre serán los que todos esperan, porque el grado de las expectativas personales suele variar con respecto a las colectivas. (Merino, 1997)

En otro estudio sobre participación social de Francés, F. (2004:100) este plantea "...vamos a entender participación social como la interacción de unos individuos con otros, en situaciones y procesos más o menos estructurados, y que desarrollan una actividad con fines significativos dentro del sistema social."

Esta definición expone un elemento central de la participación como es ese puente que une el ámbito individual con el colectivo, en este sentido surge la interrogante de cómo se desarrolla la conducta participativa; para ello es necesario volver a la pregunta sobre cuáles son las motivaciones que tienen los individuos para participar; para dar respuesta a ello hay que ubicarse en el campo de lo psicosocial, encontrándose entonces con tres posturas básicas explicadas por Francés, F (2004) de la siguiente manera:

La primera de ellas es la visión instrumental de la participación explicada desde posturas liberales, donde el proceso participativo deviene de una conducta individual, donde la participación social no es más que la suma de intereses individuales, aquí se hace énfasis es en la racionalidad individual de la acción, los individuos participan porque reconocen que solos no pueden alcanzar sus objetivos, satisfacer sus necesidades, recurriendo entonces a la articulación social. Es entonces una ecuación costo-beneficio desde la perspectiva del individuo, con un sentido funcional manifiesto y reflexivo, donde el individuo utiliza las organizaciones sociales o las asociaciones para lograr los objetivos que persigue.

Una segunda posición intermedia es la integradora o asistencialista, desde esta visión los sujetos no participan partiendo de una motivación individual y racional, sino que son impulsados por agentes externos que se anteponen a sus necesidades y a la manera de satisfacerlas por parte de los individuos, aquí se parte del Estado de Bienestar<sup>13</sup>, como principal articulador de las necesidades de los sujetos, estableciendo como debe ser el marco legal que regule la participación y pautando la relación entre los sujetos y las instituciones.

Se trata de una participación que contribuya a la cohesión social, por lo tanto ésta es dirigida por una autoridad exterior induciendo a los

---

<sup>13</sup> En el Estado de Bienestar los gobiernos deben implementar políticas públicas que garanticen el bienestar de sus ciudadanos en materia de seguridad social en su concepto amplio.

actores sociales hacia determinados comportamientos. En conclusión la participación es provocada, no parte de los sujetos, descansa sobre un agente externo, habitualmente de carácter institucional.

La tercera postura es abordada desde la lógica expresiva de la participación, se ubica frente a la instrumental, en esta el individuo desde si mismo puede generar espacios de encuentros colectivos, que fluyen desde la propia subjetividad, creando identidades grupales mediante los procesos de socialización. Hoy en día se percibe un debilitamiento de los espacios tradicionales de sociabilidad formal (el trabajo, los partidos políticos, las iglesias, etc.) y de los grupos tradicionales en ellos establecidos (por ejemplo los sindicatos), surgen entonces nuevas formas de interacción social más difusas, que vienen a ocupar el lugar de las vías tradicionales de participación,

Desde esta última perspectiva expuesta, la sociabilidad no parte de motivaciones racionales de los individuos, sino como una búsqueda de los sujetos de satisfacer necesidades de identidad, de allí que tienen un componente afectivo, que se construyen en un universo de identidades complejas, fragmentadas, pero articuladas, que se expresan de diferentes maneras: prácticas de ocio colectivo, participación en asociaciones, deportes, entre otras, lo cual permite identificaciones y le da significado a las relaciones, lo que sería la sociabilidad y a su vez se inician las conexiones con otros grupos, que al ampliarse e incrementarse van logrando la conformación de redes sociales, que pueden tener diferentes



intereses, algunos profundos y significativos y otros triviales, muchas de estas redes tienen sus interacciones a través del uso de la internet.

Desde la perspectiva, una vez que se ha generado un clima de confianza se pasa de la sociabilidad a la asociatividad, en palabras de Francés, F. (2004: 105): “El espacio de la sociabilidad es cubierto de modo formal, aunque solo en parte, por la manifestación concreta del asociacionismo, que viene a ser el marco principal para la expresión de la sociabilidad organizada en las sociedades urbanas industrializadas.”

El asociacionismo presenta un desarrollo informal, en un nivel micro las relaciones producen reciprocidad y afinidad en un primer momento y luego en un nivel macro confianza, lo que conlleva a valores integradores. Es esa confianza la que va generando las redes sociales formales, las cuales constituyen espacios donde los actores validan de una manera intersubjetiva la confianza que han puesto de manifiesto en dichas redes, lo cual se presenta como un círculo continuo en el que la confianza genera asociaciones voluntarias y estas a su vez refuerzan la confianza.

Existen varios valores integradores que se dan en la participación, por un lado esta la responsabilidad, que conlleva la necesidad de ser responsable ante si mismo y ante los demás, implica tener conciencia del deber social, dejar a un lado el individualismo y pensar en colectivo, contribuyendo siempre al bienestar del país en todos los ordenes. Es un deber social participar en los asuntos públicos asumiendo la corresponsabilidad ciudadana.

Otro valor es la tolerancia, que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española es el “Respeto a las ideas, creencias o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias.”, tolerar implica dar reconocimiento a la diversidad y reconocer que nadie tiene el monopolio absoluto de la verdad. Es propicia la oportunidad para citar al respecto al Dr. Rigoberto Lanz (2001) refiriéndose al tema de la tolerancia en Venezuela:

Desde el Gobierno y el Estado tiene que enviarse una señal clara de voluntad constructiva, un mensaje consistente de diálogo democrático (que maneja la diferencia y asume los conflictos naturalmente). No se trata de fingir amplitud para distraer al oponente; se trata de propiciar de verdad espacios de negociación fundados en el debate, en la capacidad de escuchar al otro, en el compromiso expreso de tolerancia y respeto por la opinión ajena.

Dentro de este marco, se hace necesario propiciar espacios de diálogo donde los actores sociales participen con la confianza de que serán escuchados y donde se permita el intercambio de opiniones y la construcción conjunta de estrategias para el alcance de soluciones a las problemáticas que se planteen, siempre en la búsqueda de la justicia social y en post del interés colectivo.

En este orden de ideas, esta también el valor de la solidaridad a través del cual los individuos ofrecen su cooperación con la convicción de que ella es necesaria para lograr la consecución de los objetivos trazados; cada uno de estos valores: responsabilidad, tolerancia y solidaridad se

entremezclan en el acto de participar y contribuyen a la consolidación de los sistemas democráticos del mundo.

### **2.2.1. LA PARTICIPACION EN LA GESTION PÚBLICA**

El modelo predominante en la gestión pública es el burocrático, el cual cuenta con una estructura piramidal, en la cual existen una serie de jerarquías y distribución de cargos bien definidos, donde se establecen las funciones y responsabilidades y en el cual debe seguirse una cadena de mando, si se presenta alguna queja o reclamación está claramente definido cual debe ser el procedimiento para su tramitación.

Ante este modelo que suele cercenar la intervención de los ciudadanos en las actividades del Estado, ha surgido la necesidad de crear espacios para la participación en los asuntos públicos con el fin de buscar la ampliación de la democracia, lo que se denomina la democracia participativa, que nos es más que la participación real y efectiva por parte de la mayoría de la sociedad, resguardando siempre la protección de las minorías; lo que se busca es que los habitantes del país se conviertan en verdaderos sujetos sociales, en otras palabras en actores sociales, con capacidad suficiente para transformar el medio que los rodea y puedan tener un mayor control sobre los órganos del estado.

Ahora bien, para establecer de qué manera se puede en la práctica, participar en la gestión pública, se distinguirán tres niveles planteados por Alberich, T. (1999) como son; 1) Información, 2) Consulta y Debate y 3) Gestión compartida ó Cogestión. En el primer nivel se hace necesario que los sujetos sociales cuenten con información suficiente de la actividad pública, para que pueda darse la participación de los afectados por dicha labor. Para este autor, “Información implica también Formación: la información que no es comprendida no sirve, por lo tanto a veces es necesaria una labor previa de formación.” (Alberich, T; 1999: 167).

Específicamente la inspección del trabajo tiene una función de carácter preventivo como es la información y asesoramiento técnicos tanto a trabajadores como a empleadores, la cual se encuentra establecida en el Artículo 3, párrafo 1, b) del Convenio 81; así mismo el párrafo 7 de la Recomendación número 81 sobre la inspección del trabajo, se refiere a las medidas necesarias que se deben tomar para aconsejar e instruir a los empleadores y a los trabajadores sobre la legislación del trabajo y lo vinculado con la higiene y seguridad industrial, entre los medios que establece dicha normativa para cumplir con tal cometido están:

- a) conferencias, charlas radiales, anuncios, folletos y películas que expliquen las disposiciones de la legislación del trabajo y que sugieren métodos para su aplicación y medidas para evitar los accidentes y las enfermedades profesionales;
- b) exposiciones de higiene y seguridad; y

c) cursos en escuelas técnicas sobre la higiene y la seguridad en la industria.

El segundo nivel planteado por Alberich, T. (1999) es el de Consulta y Debate, aquí se hace necesario el intercambio de opiniones, recomendaciones, que se planteen alternativas y se abra un diálogo entre la administración y los afectados.

La consulta y el debate son mecanismos interesantes para el análisis y profundización de los argumentos que sustentan las diversas alternativas que se puedan plantear, implica una exploración a fondo de los aspectos positivos y negativos de las alternativas, lo que permitirá establecer el camino más adecuado en función de los objetivos a alcanzar.

Por medio de los niveles de información y consulta se puede llegar a un consenso, que a larga será mucho más efectivo y eficaz para el logro de los objetivos.

El tercer nivel es la gestión compartida o trabajo en común (Cogestión); en este nivel existe una toma de decisiones de manera conjunta y una ejecución compartida con los sujetos sociales, se establecen responsabilidades y se asegura la participación comprometida de los actores sociales en el logro de los objetivos que se planteen.

Con la puesta en práctica de estos tres niveles, se puede llegar a un verdadero control social de las actividades del Estado, sin embargo es importante destacar que para que la participación se de, deben estar

presentes tres requisitos citados por Alberich, T: “-poder (crear cauces que la permitan), -saber (conocer como) y –querer (incentivar la participación, mostrar que participar es algo satisfactorio, creativo....)” (1999; 167)

En este sentido y para reforzar los planteamientos realizados por Alberich, se esbozarán a continuación las Seis Tesis no convencionales sobre participación expuestas por Bernardo Klisksberg (1999), las cuales constituyen una perspectiva empírica que contribuye a fundamentar la presente investigación, aunque su análisis se centra en la participación comunitaria, sus postulados son perfectamente aplicables al tema central de la presente tesis, por tanto se realizará un estudio de las mismas contrastándolas con las experiencias que en materia de inspección del trabajo tienen vinculación con los argumentos que este autor expone.

La primera Tesis de Klisksberg (1999) es “*La participación da resultado*”, en este sentido plantea:

Según enseña la experiencia concreta, promover y poner en marcha modelos participativos genuinos, significa en definitiva gerenciar con excelencia. La participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas. (p.7)

Entre los estudios que corroboran este planteamiento específicamente en el campo de la Inspección del Trabajo esta el proyecto de Inspección Tripartita del Trabajo de Kenya (África), fundamentado en el convenio 81 sobre Inspección del Trabajo, el mismo

abordó las condiciones generales de trabajo, las relaciones laborales, la resolución de conflictos, servicios de empleo y algunos elementos básicos sobre salud y seguridad laboral, ejecutándose en el período 1991-1993, comprobándose que durante este lapso y en un período posterior 1994-2002, hubo un aumento significativo del 500 por ciento en el rendimiento de la Inspectoría del Trabajo .

La estrategia utilizada en Kenya estuvo estructurada de la siguiente manera: En primer lugar la autoría tripartita del proyecto desde su inicio hasta la finalización del mismo, mediante la participación e implicación de los interlocutores sociales (gobierno, trabajadores y empleadores) lo cuál produjo cooperación y sinergia. En segundo lugar la aceptación y la participación de la alta dirección del nivel nacional en todo el proceso de cambio, logrando su involucramiento y también sinergia. Tercero, la participación de las autoridades gubernamentales provinciales, regionales y distritales, lo que contribuyó a tener un mayor alcance en el nivel local.

Por último, la participación activa de los propios inspectores del trabajo como impulsores de los procesos de cambio identificando los desafíos y sugiriendo el camino a seguir a través de consultas, reuniones, debates, seminarios, conferencias, intercambios de ideas e información, en síntesis el proceso de cambio contó con un enfoque tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba en los diferentes niveles de gestión. (Nyambari, 2005)

Otra experiencia que es importante destacar se ubica en los resultados de la Inspectoría de la seguridad y salud en el trabajo de Brasil en el lapso 1999-2004, específicamente en lo que tiene que ver con los comités tripartitos nacionales y regionales de seguridad y salud en el trabajo para el sector de la construcción, los cuales han logrado muy buenos resultados, mejorando sustancialmente las condiciones de trabajo en las obras de construcción.

En este sentido las medidas en materia de seguridad y salud laboral son tomadas en función de las prioridades establecidas por los propios actores sociales, se busca involucrar a la sociedad en la planificación con el fin de conseguir transformaciones no solamente en las condiciones de trabajo sino también en la mentalidad de las personas. Es necesario destacar que Brasil ha sido uno de los países de América del Sur que ha realizado de manera continua cambios en materia de Inspección sustentados en la planificación, el diálogo social y las realidades locales, con la participación de los actores sociales. (Moure, M., 2005)

Otro ejemplo representativo es el Programa de Promoción de la Salud en los Lugares de Trabajo (WHP) de Singapur, el cual cuenta con una dinámica participación en su implementación por parte de los sindicatos, empleadores y gobierno, las estrategias utilizadas en este programa involucran un apoyo financiero por parte del gobierno y logró su meta original de que el 50 por ciento de los trabajadores ubicados en el sector privado contaran para el año 2005 con programas de promoción



de la salud que fuesen efectivos. Con respecto al sector público casi todas las organizaciones los han aplicado, un aspecto importante del programa es que incluye las prácticas de vida sana, con lo cual su implementación ha contribuido a disminuir el número de fumadores, la diabetes, colesterol alto y presión arterial alta. (Chan y Hin, 2005)

Las experiencias expuestas demuestran que la participación da resultados y permite el involucramiento de los actores sociales en la búsqueda de soluciones a problemas concretos, aunque los entornos sociales de las realidades citadas son diversos, se observa que tienen en común que en los tres casos la participación tripartita estuvo presente en todo el proceso, desde la planificación hasta su ejecución y control, lo que permitió garantizar el éxito en el logro de los objetivos planteados.

La segunda Tesis de Klisksberg plantea que *“La participación tiene ventajas comparativas”*, en este sentido se plantea que la consecución de cualquier política social tiene lo que se denominan “suprametas” pues se quiere que todos los programas, planes y actividades dirigidas al alcance de dichas políticas sean eficientes, es decir se traduzcan en un uso apropiado de los recursos, que en materia de inspección del trabajo suelen ser limitados, asimismo que sean equitativos, lo cual implica una cobertura amplia que les permita llegar a la mayor cantidad de personas involucradas en función de la magnitud de sus problemáticas y que generen sostenibilidad, es decir la permanencia en el tiempo de sus

efectos positivos, lo cual requeriría realizar una planificación estratégica en materia de inspección del trabajo.

Sobre la base de las consideraciones anteriores y ubicándonos en los planteamientos de Kliskberg (1999) debe haber una estrecha relación entre las metas de eficiencia, equidad y sostenibilidad con el modelo organizacional que se emplee, de esta simbiosis depende que se presenten las ventajas comparativas de los modelos participativos genuinos, lo cual conlleva que en la puesta en práctica de las políticas públicas debe existir participación de los actores sociales en todas las etapas: diseño, gestión, monitoreo, control, evaluación, por cuanto ello constituye la fuente precisa para detectar las necesidades relevantes y establecer las respectivas prioridades, contándose con aportes importantes que permitan establecer un diseño exitoso.

Dentro esta perspectiva, encaja perfectamente la visión de la necesidad de una planificación estratégica de la Inspección del trabajo, que implicaría la intervención de los actores sociales, no solamente para el establecimiento de las prioridades, sino también para el trabajo conjunto que permita realizar abordajes de envergadura y no meramente reactivos. El aporte de la participación en materia de control y de prevención específicamente de la corrupción sería insustituible, porque obligaría a la transparencia y contribuiría a poner frenos a los manejos inescrupulosos que pudiesen presentarse.

Otra ventaja a considerar es que los únicos que pudiesen evaluar la efectividad de la labor de inspección son sus propios beneficiarios, hoy en día las metodologías modernas de evaluación participativa y de investigación acción están dirigidas a que sean los propios actores sociales, quienes expongan cuales han sido los resultados obtenidos, las deficiencias, los aspectos positivos y negativos, todo lo cual permitirá considerar elementos claves para establecer futuras estrategias de acción.

Es evidente entonces, que la participación contribuye a crear sentido de pertenencia, pues en la medida que los actores sociales contribuyen con sus aportes a la consolidación de las políticas públicas se movilizan energías y esfuerzos que generan una sinergia y favorecen la sostenibilidad en el tiempo de los programas que se van implementando, cambiando con ello las actitudes de los grupos sociales hacia las transformaciones necesarias.

En consecuencia, la participación genera una serie de ventajas comparativas que demuestran su efectividad y la convierten en la herramienta indispensable para lograr el apoyo y la cooperación de los actores sociales, evitando así la usual postura de indiferencia o de dependencia del Estado, donde los ciudadanos suelen mostrar resignación ante la ineficiencia e inoperancia de las instituciones públicas, entre otras razones porque sienten que tienen poca o ninguna voz en estos asuntos.

La tercera tesis de Kliksberg (1999) “La participación es un núcleo central de la gerencia del año 2000” : Desde una visión futurista y apoyado en estudios pioneros sobre estilos gerenciales como los de Kotter en Harvard (1989) y Mintzberg (1996) en la Universidad McGill en Canadá, el autor expone en su tercera tesis que se ha venido observando un cambio de paradigma sobre cómo obtener eficiencia en las organizaciones, que el modelo tradicional sustentado en organigramas precisos, división de funciones, manuales de cargos, descripción de tareas detalladas, procedimientos, formularios; esa visión donde todo estaba ordenado y controlado a través de normas y procesos, no garantiza el éxito organizacional.

Por el contrario, los estudios comentados destacan que el éxito esta asociado a otros factores, mencionados por Kliksberg (1999: 16) tales como “capacidades para el análisis sistémico del contexto y sus tendencias, detección de los problemas estratégicos, comunicaciones activas, horizontalidad, participación, potenciación de las capacidades de la organización, construcción de redes de contactos, y otros semejantes.”

Significa entonces que estos cambios en la gerencia están vinculados con las transformaciones de la realidad social que exige nuevas demandas, los cambios operados en las esferas de la tecnología, la geopolítica, la geoconomía, se han venido presentando en espacios de tiempo muy cortos y han presentado como rasgo característico la incertidumbre, impactando fuertemente a la gerencia de las

organizaciones. El mundo se encuentra ante un nuevo paradigma el de la complejidad, en un mismo momento se presenta un contexto con una serie de variables impredecibles y que influyen y afectan la realidad social, la velocidad en que todo se transforma afecta las proyecciones que puedan hacerse y es difícil planificar a mediano y largo plazo, todo lo cual obliga a la nueva gerencia a que sea fuertemente adaptativa y tenga capacidad para innovar. (Kliskberg, 1999)

Sobre la base de las consideraciones anteriores se incrementa la validez de la investigación sobre la necesidad de un enfoque sistémico en la inspección del trabajo que a su vez genere efectos sistémicos, para lo cual se hace necesario la existencia de organizaciones inteligentes, capaces de comprender el contexto donde interactúan y en función de ello acometer las acciones necesarias.

Entre los planteamientos gerenciales que respaldan este enfoque se encuentra el de Peter Senge (1992 y 1993), cuando en su libro “La quinta disciplina” explora el tema de las visiones compartidas y expone:

En el nivel más simple, una visión compartida es la respuesta a la pregunta: “¿Qué deseamos crear?” Así como las visiones personales son imágenes que la gente lleva en la cabeza y el corazón, las visiones compartidas son imágenes que lleva la gente de una organización. (p. 261)

En este mismo sentido explica Senge (1992 y 1993: 261) “Una visión es compartida cuando tú y yo tenemos una imagen similar y nos interesa que sea mutua, y no sólo que la tenga cada uno de nosotros.”

Ahora bien, para que emerja una visión compartida dentro del esquema de las políticas públicas, se hace necesario una conversación permanente con los actores sociales, donde estos se sientan libres de expresar sus opiniones e ideas y también sean capaces de escuchar las de los demás, lo cual va a permitir el surgimiento de nuevas perspectivas y el surgimiento de consensos, sólo una visión compartida es capaz de generar sentido de compromiso y con ello lograr que las personas participen con un interés genuino de lograr que esa visión se haga realidad.

En conclusión, ante una realidad social compleja, con influencia de múltiples variables impredecibles, es necesario diseños organizacionales distintos a los tradicionales aunados a estilos gerenciales diferentes, gerentes que utilicen técnicas tanto para preguntar como para escuchar, crear un clima de confianza entre todos los involucrados que les permita la expresión de sus ideas, lo cual requiere de la participación como escenario imprescindible.

En el campo de la gestión pública Kliskberg resalta la experiencia de los gobiernos canadienses, la cual se ha centrado de manera progresiva en permitir la participación de los empleados públicos, lo cual ha permitido entre otras cosas: el trabajo en equipo, un alto nivel de confianza, cooperación entre los grupos que realizan diferentes funciones dentro de las organizaciones públicas, incremento de las sugerencias, orgullo de los

empleados sobre la calidad y eficiencia de las labores, mejoras sustanciales de los sistemas, procesos, productos y servicios.

En contraste con todas las ventajas o beneficios que trae consigo la participación surge la interrogante de por qué la misma no es una estrategia extendida en la práctica en la región de América Latina, la respuesta a esta pregunta constituye la cuarta tesis de Bernardo Kliskberg: "La participación enfrenta fuertes resistencias e intereses".

Con respecto a esta cuarta tesis, Kliskberg plantea que el tema de la participación en Latinoamérica se ha quedado en el mero discurso, los planteamientos en esta región suelen estar dirigidos a la necesidad de que se incremente en todos los niveles de gobierno y es considerada un emblema de las sociedades democráticas. Sin embargo, en la práctica su uso no es extendido.

En efecto, la participación implica profundos cambios sociales, lo cual genera resistencia y enfrenta intereses creados, los cuales ponen en práctica mecanismos para su obstaculización, entre ellos se destacan los siguientes:

A.- El eficientismo cortoplazista: Ante los planteamientos de incorporar la participación en los diseños de políticas públicas, se esgrime como argumento en contra el tiempo y el costo que ello implica. Sin embargo el tema de la sostenibilidad en el tiempo de los efectos deseados dependerá de que se haya tomado el tiempo necesario para

involucrar y comprometer a los actores sociales, quiénes en definitiva serán los garantes de la efectividad de tales políticas, por lo tanto lo que en algunas circunstancias es efectivo a corto plazo, suele convertirse en inefectivo a largo plazo.

En el caso de la inspección del trabajo el proyecto de Inspección Tripartita del Trabajo de Kenya (África) mencionado, fundamentado en el convenio 81 sobre Inspección del Trabajo, en donde se abordó las condiciones generales de trabajo, las relaciones laborales, la resolución de conflictos, servicios de empleo y algunos elementos básicos sobre salud y seguridad laboral, que se ejecutó en el período 1991-1993, se comprobó que durante este lapso y en un período posterior 1994-2002, hubo un aumento significativo del 500 por ciento en el rendimiento de la Inspectoría del Trabajo, lo cual constituye una prueba de que el costo y el tiempo que se utiliza en la participación se convierten en una inversión a mediano y largo plazo.

B.- El reduccionismo economicista: Desde este aspecto cualquier planteamiento dirigido a evaluar las estrategias de participación en las políticas públicas, pasa por el filtro economicista, excluyendo cualquier otro tipo de beneficios que no pueden ser expresados en términos económicos, sin considerar aspectos no cuantificables pero igualmente valiosos como son el sentido de pertenencia, la confianza, el compromiso, el incremento de los niveles de autoestima, la motivación, la visión compartida, la solidaridad, la tolerancia, entre otros. En este sentido



Kliskberg (1999:22) expone “Al desconocer todos estos factores el economicismo priva a la participación de *legitimidad*.” Esta postura olvida que los aspectos mencionados constituyen la base de la subsistencia de la especie humana.

C.- El predominio de la cultura organizacional formal: En latinoamericana han predominado dentro de la administración pública las estructuras burocráticas, que se caracterizan por el cumplimiento del orden, la jerarquía, la verticalidad, el mando, los procedimientos formalmente regulados, todo lo cual en muchos casos se convierte en obstáculo para el cumplimiento de los objetivos organizacionales, este estilo choca con los procesos gerenciales modernos que promueven la participación, los cuales tienden a ser flexibles, horizontalizados, de gerencias adaptativas, con una visión compartida, donde los procesos organizativos se subordinan a los objetivos a alcanzar. Cuando se implementan procesos de participación dentro de estructuras burocráticas se produce resistencia y se colocan trabas a las iniciativas de colaboración ó intervención, creando desmotivación en los actores sociales y apatía, elementos con los cuales entonces se pasa a descalificar los procesos de participación. (Kliskberg, 1999)

D.- La subestimación de los pobres: Aquí se procederá a extrapolar este planteamiento realizado por Kliskberg para enmarcarlo en el campo de la Inspección del Trabajo, en ocasiones sectores directivos y profesionales de las organizaciones sean estas de la administración

pública o del propio sector empresarial, tienden a menospreciar la participación de los trabajadores que desempeñan niveles jerárquicos inferiores, sobre todo del personal obrero, considerándolos incapaces de ser asertivos en los diseños, gestión, control y evaluación de políticas públicas, que sus aportes no serán significativos en vista del bajo nivel de instrucción y cultura, que sus procesos de aprendizaje son lentos y que sus tradiciones ó costumbres enraizadas son más bien trabas ó cargas para el progreso.

Es evidente entonces que esta postura planteada, limitará las opciones de participación de la masa trabajadora y se tratará siempre que las ordenes vengan aguas abajo, es decir, de arriba hacia abajo, pues de esta manera la jerarquía superior pensante, preparada, es la que puede lograr que funcionen los planes establecidos, esto producirá desinterés, el cual a su vez servirá de base para desestimar los procesos de participación. No obstante, en la actualidad hay una tendencia que poco a poco ha ido creciendo, sobretodo en Latinoamérica, dirigida al reconocimiento de la importancia trascendental que tienen los saberes ancestrales, el conocimiento producto de la experiencia de vida, esos valores compartidos, la cultura, las tradiciones; los cuales al ser movilizados hacia el logro de objetivos organizacionales, se convierten en una poderosa palanca capaz de mover al mundo.

E.- La tendencia a la manipulación de la comunidad: aquí Kliskberg se refiere al clientelismo que caracteriza a los gobiernos de la región

latinoamericana. En este caso y extrapolando este aspecto a la inspección del trabajo, nos ubicamos en el corporativismo y en el neocorporativismo, con lo cual los gobiernos procuran tener una intervención directa o indirecta en los agrupamientos u organización bien sea de la masa trabajadora o empresarial, con el fin luego de obtener la sumisión para favorecer a particulares intereses. En estos casos existe el riesgo de que descubiertas las intenciones reales de manipulación, se produzca la frustración y con ella se pierda el deseo de querer participar, el cual será difícil de recuperar aun cuando se presenten planteamientos genuinos dirigidos hacia la verdad y la justicia.

F. El problema del poder: Aquí el planteamiento se dirige a determinar si realmente existe la voluntad de compartir el poder con los actores sociales para que estos se encarguen de sus asuntos, o si se quiere mantener la situación de dependencia para mantener el control total y ejercer de manera exclusiva el poder.

La quinta tesis de Kliskberg pauta: “Se requieren políticas y Estrategias orgánicas y activas para hacer avanzar la participación”: En la región latinoamericana se han dado importantes avances en materia de participación, con la presencia de regimenes democráticos que promueven la incorporación de diferentes grupos sociales a las políticas sociales, lo cual se observa en países como Ecuador, Bolivia y Venezuela, donde se le ha dado participación a la población indígena, a las mujeres, a las personas con discapacidad, entre otros.

En los últimos tiempos se han venido dando pasos hacia la participación, se le ha considerado una estrategia necesaria para la incorporación de las transformaciones requeridas y han existido ciertos avances, pero su efectividad dependerá de que se diseñen y apliquen en la práctica políticas apropiadas, entre las cuales Kliskberg (1999: 26,27) plantea las siguientes:

- a.- Hay una vasta tarea de investigación a realizar en la materia. Es necesario apuntalar la acción con estudios sistemáticos sobre los factores a tener en cuenta para aprovechar el potencial de la capacitación, y poder solucionar los problemas inevitables que aparecerán en sus procesos de ejecución.
- b.- Debe realizarse una tarea continuada de “aprendizaje” de las experiencias exitosas de la región.
- c.- Se debe apoyar la realización de nuevas experiencias innovadoras en este campo. La participación significa una experimentación social compleja. Trabaja con variables multifacéticas culturales, ambientales, organizacionales, económicas, financieras, políticas, demográficas, etc.
- d.- Es necesario forjar una gran alianza estratégica en torno a la participación. Diversos actores sociales tienen un alto interés en su avance. Normalmente sus esfuerzos son aislados. Su articulación en niveles sectoriales y nacionales puede dar fuerza renovada a la acción.
- e.- Un punto central a encarar, que puede ser uno de los ejes de trabajo de la alianza estratégica, es la generación de conciencia pública respecto a las ventajas de la participación. Es necesario procurar que el tema trascienda la discusión de los especialistas, y se convierta en una cuestión de la agenda pública dadas sus implicancias de todo orden.

Finalmente la sexta Tesis de Kliksberg es que “La participación se halla en la naturaleza misma del ser humano”, aquí el autor recalca que la única manera de enfrentar los grandes problemas que azotan a América

Latina es a través del fortalecimiento de los procesos democráticos, lo cual sólo puede hacerse a través de un instrumento vital para tal fin: la participación. La participación es al mismo tiempo medio y fin, proporciona al hombre la posibilidad de realización, lo dignifica y lo convierte en protagonista de su propio desarrollo, es uno de los derechos humanos básicos, esta implícita en la naturaleza misma de las personas y constituye la palanca indispensable para el desarrollo de la humanidad. (Kliskberg, 1999).

Con respecto al término democracia participativa y protagónica que aparece en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es importante precisar que es un postulado del socialismo del siglo XXI, cuyo principal precursor es Heinz Dieterich Steffan, quién lo denomina un Nuevo Proyecto Histórico (NPH). El socialismo del siglo XXI promueve una nueva institucionalidad, basada en los siguientes ejes: la democracia participativa, la economía democráticamente planificada de equivalencias y el Estado no clasista, desde esta perspectiva se generaría un hombre nuevo racional, ético y estético.

Después de la revolución francesa, la humanidad ha transitado por dos vías: el capitalismo y el socialismo histórico y ninguno de los dos le ha servido para solucionar los grandes problemas de la humanidad: hambre, miseria, opresión, destrucción de la naturaleza y la ausencia de una democracia real participativa, por lo tanto se produjo un agotamiento de los proyectos sociales de la burguesía y del proletariado histórico. La

situación de miseria, guerra y dominación existentes hoy en el mundo es producto de una institucionalidad soportada en cuatro aspectos fundamentales del capitalismo y del proyecto social de la burguesía: la economía nacional de mercado (basada en el valor de cambio), el estado clasista, la democracia plutócrata-formal y el sujeto liberal, tal institucionalidad no contribuye a que el ser humano actúe de una manera ética, crítica y estética. (Dieterich, 2001).

Por la vía del proyecto social del proletariado histórico, su basamento fue: la economía no mercantil, basada en el valor de uso; la democracia real participativa; el estado democrático y el sujeto racional-ético autodeterminado. Ambos proyectos, estuvieron sometidos a condiciones objetivas parecidas: la acumulación de capital, la producción industrial a gran escala, la economía mercantil y el estado vertical.

Estas dos vías no despejaron los problemas centrales de la humanidad: la paz, la democracia real y la justicia social. Hoy el escenario se encuentra despejado para buscar otras vías para la solución de los problemas planteados y el camino pautado por Dieterich es el socialismo del siglo XXI o la democracia participativa.

Cada etapa de la humanidad, feudalismo, capitalismo, socialismo, parte de un proyecto histórico, abarca las cuatro relaciones sociales básicas del ser humano: lo económico, lo político, lo cultural y lo militar; en palabras de Dieterich (2001: 32) “son configuraciones concretas

promovidas por los sujetos sociales dominantes, ante las cuales los actores sociales dominados reaccionan”.

Para Dieterich en el transcurrir histórico la democracia representativa se presenta como un eslabón necesario para llegar a la democracia directa, por cuanto se hacen indispensables los medios técnicos y culturas que puedan hacer posible la participación de las masas. Dieterich (2001: 49) conceptualiza la democracia participativa de la siguiente manera:

El concepto “democracia participativa” se refiere a la capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos públicos de la nación. En este sentido se trata de una ampliación cualitativa de la democracia formal, en la cual el único poder de decisión política reside en el sufragio periódico por partidos-personajes políticos. En la democracia participativa, dicha capacidad no será coyuntural y exclusiva de la esfera política, sino permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social, desde las fábricas y los cuarteles hasta las universidades y medios de comunicación. Se trata del fin de la democracia representativa —en realidad sustitutiva— y su superación por la democracia directa o plebiscitaria.

Dieterich (2001) plantea que en la actualidad son muy pocas las naciones donde existe una democracia formal, menos aun una verdadera democracia participativa y protagónica, tal postulado implica necesariamente comenzar por propiciar diversos y amplios espacios de participación de la población en los diferentes aspectos de la vida social.

En este sentido para encarar las transformaciones necesarias que permitan llegar a esa democracia participativa y protagónica en materia

de participación de la gestión pública dos estudiosos en el campo de las ciencias sociales en Venezuela Haiman El Troudi y Luis Bonilla-Molina plantearon en el año 2003 una propuesta denominada Sistema Nacional de Planificación Participativa (SNPP), dentro de los diversos planteamientos de esta propuesta, se precisó la necesidad de la democratización de la información, de manera que todas las personas puedan tener acceso a todo el acervo de información que tiene que ver con la gestión pública, a este acervo que normalmente no es de fácil acceso, los autores lo denominaron “las cajas negras de la planificación”.

En relación a la toma de decisiones el planteamiento de la propuesta de El Troudi y Bonilla-Molina (2003: 30) es: “La democracia participativa y protagónica reivindica el protagonismo ciudadano en la toma de decisiones públicas como referente axiológico, político y organizacional en la gestión de los órganos de la administración pública.”

Desde esta postura se hace necesaria la intervención del pueblo en la toma de decisiones públicas, con el fin de estimular la participación como única vía para el ejercicio de un verdadero protagonismo.

### **2.2.2. EL MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACION Y LA CONTRALORIA SOCIAL EN VENEZUELA**

En el caso específico de la República Bolivariana de Venezuela se produce en la década de los años 90 una crisis en el sistema político, se produce una falta de credibilidad en los partidos políticos tradicionales y se comienza a cuestionar el modelo de democracia representativa que



siempre se había pregonado, con lo cual se da inició a una serie de transformaciones que comenzaron con promulgar una nueva constitución, lo cual se hizo mediante un referéndum consultivo a través del cual el pueblo convocaba a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa. Es así como una vez creada la nueva constitución se procede a la ejecución de un referendo aprobatorio del proyecto de Constitución que se realizó en el mes de diciembre de 1999, resultando aprobado el mencionado texto.

Con esta nueva constitución, se da inició a la creación de una nueva estructura de gobierno, una ampliación de los poderes públicos y el reconocimiento de derechos ciudadanos que tienen como eje central el tema de la participación y la contraloría social, entendida esta última en términos generales como la participación de los ciudadanos en el control, vigilancia y supervisión de las actividades de la administración pública.

Desde este nuevo marco jurídico que tiene como vértice a la Constitución, se procederá a realizar un análisis de la plataforma jurídica sobre la cual están sustentados el derecho y el deber de participar, se comenzará por los artículos que al respecto se ubican en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), algunos de los cuales han sido referidos en el planteamiento del problema y se continuará con el resto del ordenamiento jurídico.

Para empezar se tiene el Derecho a la información, el cual forma parte del primer nivel de la participación de acuerdo a los planteamientos expuestos de Alberich, T. (1999), consagrado en el Art. 28 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela<sup>14</sup> (CRBV) que pauta:

Toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. *Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas.* Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.

Este derecho permite a las personas obtener información y con ella el conocimiento necesario sobre aspectos de su interés que le aportaran los insumos indispensables para el ejercicio de la participación.

Seguidamente se tiene el Art. 51 de la C RBV que consagra el derecho de petición que forma parte de los Derechos Civiles, a través del cual toda persona tiene derecho a realizar peticiones a los funcionarios públicos sobre asuntos de su competencia y a obtener de estos una oportuna respuesta, sobre la base de este derecho los trabajadores realizan las respectivas solicitudes de inspección, este artículo establece:

---

<sup>14</sup> Gaceta Oficial Extraordinaria 5.453 del 24 de marzo del 2000.

Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.

Luego se tiene el Derecho de Participación establecido en el Capítulo IV, que consagra los Derechos Políticos, establecido en el Artículo 62 de la CRBV que pauta:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el *derecho de participar* libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

*La participación del pueblo* en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario *para lograr el protagonismo* que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

La importancia de este artículo radica en el llamado que se hace al pueblo para que ejerza el protagonismo mediante la participación en la gestión pública. Asimismo se encuentra el Artículo 66 de la CRBV, que consagran la rendición de cuentas, “Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado”. En ejercicio de este derecho cualquier programa de gobierno que se haya comprometido en el cumplimiento de aspectos vinculados con la materia laboral deberá rendir cuentas sobre su ejecución.

Dentro de este mismo capítulo IV de la CRBV, está el artículo 70 que precisa los medios de participación y protagonismo del pueblo,

estableciendo que en lo social y económico están “las instancias de atención ciudadana” con lo cual las Inspectorías del Trabajo con cada una de sus Salas y con las Unidades de Supervisión, constituyen la instancia administrativa local más cercana al pueblo para la atención a los trabajadores y empleadores.

Dentro del capítulo IX de los Derechos Ambientales se ubica el Artículo 128 de la CRBV que establece: “El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas de desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una Ley orgánica desarrollará los criterios y principios para este ordenamiento”<sup>15</sup>

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la participación además de derecho también es un deber establecido en el Artículo 135 que plantea la “corresponsabilidad”:

Las obligaciones que correspondan al Estado, conforme a esta Constitución y a la ley, en cumplimiento de los fines del bienestar social general, no excluyen las que, en virtud de la solidaridad y responsabilidad social y asistencia humanitaria, corresponden a los o las particulares según su capacidad...

Como consecuencia de este mandato constitucional los ciudadanos tienen su cuota de responsabilidad en el bienestar general, en todo

---

<sup>15</sup> En la Asamblea Nacional se encuentra el nuevo Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio, cuya estructura fue sacada a la luz pública en abril de 2009.

aquello que sea de interés para la sociedad, por lo tanto ese bienestar no es un compromiso que corresponde exclusivamente al Estado. Así mismo, el Art. 141 de la carta magna expone que entre los principios en que se basa la actuación de la Administración Pública esta el de participación, por lo tanto esta debería ser promovida y ejercida por los funcionarios públicos, es este sentido el mencionado artículo establece:

La Administración Pública esta al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Con este postulado se le asigna a la Administración Pública la obligación de mantenerse al servicio de los ciudadanos y realizar en el desempeño de sus actividades todo lo necesario para garantizar la prestación de un servicio de calidad, para lo cual se requiere la participación de todos tanto de los funcionarios públicos como de los administrados.

Por otra parte se tiene el artículo 184 de la CRBV en el cual se promueve la descentralización, el cual establece:

La Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades vecinales organizados los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

4.- La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

Este artículo en su numeral 4 promueve la descentralización e incorpora el tercer nivel de la participación de acuerdo a la clasificación de Alberich, T. (1999), como es la gestión compartida, planteándola para las empresas públicas mediante el ejercicio de la autogestión y la cogestión.

Otra normativa vinculada con el tema central de esta investigación es la establecida en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>16</sup>, el cual cuenta con varios artículos directamente vinculados con los derechos que tienen los administrados ante la Administración Pública al momento de participar o intervenir en cualquier asunto de su interés, entre los cuales se destacan los siguientes:

## TÍTULO II. PRINCIPIOS Y BASES DEL FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Principio de la Administración Pública al servicio de las personas.

Artículo 5. La Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social.

La Administración Pública debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas que se dicten.

---

<sup>16</sup> Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 5.890, Julio 31, 2008.

El mencionado artículo plantea la imperiosa necesidad de que la Administración Pública este en todo momento al servicio de las personas con el fin de satisfacer sus necesidades y garantizar con ello el ejercicio de sus derechos, para lo cual debe tender siempre a la mejora continúa de los servicios que presta. Una especial referencia a la promoción de la participación ciudadana esta planteada en el Art. 138 de la normativa que se analiza, el cual establece:

Los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública.

Las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública, así como participar en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo.

Los órganos y entes públicos llevarán un registro de las comunidades organizadas cuyo objeto se refiera al sector y que soliciten libremente su inscripción.

#### Procedimiento para la consulta de regulaciones sectoriales

Artículo 139. Cuando los órganos o entes públicos, en su rol de regulación sectorial, propongan la adopción de normas reglamentarias o de otra jerarquía, deberán iniciar el correspondiente proceso de consulta pública y remitir el anteproyecto a las comunidades organizadas. En el oficio de remisión del anteproyecto correspondiente se indicará el lapso durante el cual se recibirán por escrito las observaciones, el cual comenzará a correr a partir del décimo día hábil siguiente a la entrega del anteproyecto correspondiente.

Paralelamente a ello, el órgano o ente público correspondiente difundirá a través de cualquier medio de comunicación el inicio del proceso de consulta indicando su duración. De igual manera lo informará a través de su página en internet, en la cual se expondrá el o los documentos sobre los cuales verse la consulta.

Durante el proceso de consulta cualquier persona puede presentar por escrito sus observaciones y comentarios sobre el correspondiente anteproyecto.

Una vez concluido el lapso de recepción de las observaciones, el órgano o ente público podrá fijar una fecha para que sus funcionarias o funcionarios, especialistas en la materia que sean convocados y las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales intercambien opiniones, hagan preguntas, realicen observaciones y propongan adoptar, desechar o modificar el anteproyecto propuesto o considerar un anteproyecto nuevo.

El resultado del proceso de consulta tendrá carácter participativo no vinculante.

#### La nulidad como consecuencia de la aprobación de normas no consultadas y su excepción

Artículo 140. El órgano o ente público no podrá aprobar normas para cuya resolución sea competente, ni remitir a otra instancia proyectos normativos que no sean consultados, de conformidad con el artículo anterior. Las normas que sean aprobadas por los órganos o entes públicos o propuestas por éstos a otras instancias serán nulas de nulidad absoluta si no han sido consultadas según el procedimiento previsto en el presente Título.

En caso de emergencia manifiesta, por fuerza de la obligación del Estado en la seguridad y protección de la sociedad o en los casos de legislación excepcional previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Presidenta o Presidente de la República, gobernadora o gobernador, alcaldesa o alcalde, según corresponda, podrán autorizar la aprobación de normas sin la consulta previa. En este caso, las normas aprobadas serán consultadas seguidamente bajo el mismo procedimiento a las comunidades organizadas; el resultado de la consulta deberá ser considerado por la instancia que aprobó la norma y ésta podrá ratificarla, modificarla o eliminarla.

#### Obligación de informar a la población

Artículo 141. La administración pública deberá establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública. Cualquier persona puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que considere necesaria para el ejercicio del control social sobre la actividad de éstos de



conformidad y con las excepciones establecidas en la legislación vigente.

#### Obligación de información a las personas

Artículo 142. Todos los órganos y entes de la Administración Pública mantendrán permanentemente actualizado y a disposición de las personas, en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los órganos dependientes o entes adscritos, así como guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de su competencia.

Como se puede apreciar de la lectura y análisis de los artículos precedentes, las personas tienen derecho a ser consultados y a exigir de la administración toda la información que sea necesaria para mantener el control social y esta debe ser suministrada de manera obligatoria. Así mismo, la Administración pública debe contar con mecanismos de divulgación de sus procedimientos y de los servicios que presta.

Adicionalmente como legislación también de apoyo al proceso de participación esta la Ley del Estatuto de la Función Pública<sup>17</sup>, cuya observancia le corresponde entre otros, a los funcionarios públicos adscritos al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, ente rector de la política laboral en materia de Inspección del Trabajo, tanto de las Inspectorías del Trabajo como de sus Institutos adscritos, como son el Instituto Nacional de Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS); el articulado de esta ley pauta en su Art. 33 una serie de deberes a los

---

<sup>17</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.522, 06 de septiembre del 2002.

funcionarios y funcionarias públicas de obligatoria observancia, entre los cuales se les exige eficiencia y responsabilidad, constituyéndose esta ley en un código de ética funcional que busca garantizar que los funcionarios públicos realicen una labor efectiva y que la administración pública pueda realmente estar al servicio de los ciudadanos en todo momento.

Otra normativa relacionada es el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Simplificación de Trámites Administrativos<sup>18</sup>, poderosa arma contra el burocratismo, el cual en las sociedades latinoamericanas se ha convertido en el enemigo número uno de la participación, al punto tal que muchas personas dejan de tomar parte en los asuntos públicos de su interés solamente al pensar en lo complicado y tedioso que puede ser cualquier trámite ante la administración pública.

Con esta normativa se busca la eliminación de trámites que sean innecesarios, así como la implementación de mecanismos que faciliten y agilicen los procedimientos administrativos, logrando con ello dar respuestas oportunas y pertinentes a los administrados. Entre los artículos más relevantes de esta ley de interés en el tema de la participación están:

#### Participación Popular

Artículo 43. En el diseño de los trámites administrativos, así como en la supervisión y control de los planes de simplificación de los mismos, se tendrá en cuenta la opinión de la comunidad organizada, a través de cualesquiera formas de participación

---

<sup>18</sup> Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.891, Julio 31, 2008.

popular y en especial a través de los consejos comunales, la cual podrá materializarse, entre otras, a través de propuestas y alternativas de solución a los trámites que generen problemas, trabas u obstáculos. Cada órgano o ente determinará los mecanismos idóneos de participación popular de acuerdo con la naturaleza de los trámites que realice y dándole especial atención a los consejos comunales.

#### Solicitud de información a otros órganos y entes

Artículo 45. Cuando los órganos y entes de la Administración Pública, requieran comprobar la existencia de alguna circunstancia o requisito necesario para la culminación de una determinada tramitación, y el mismo repose en los archivos de otro órgano o ente, se procederá a solicitar la información por cualquier medio, sin que en ningún caso se transfiera dicha carga a la persona interesada. Los órganos o entes a quienes se solicite la información darán prioridad a la atención de dichas peticiones y las remitirán haciendo uso de los medios automatizados disponibles al efecto.

Las disposiciones expuestas constituyen una herramienta muy útil en la promoción de la participación y en el fomento de la cooperación y colaboración entre los órganos y entes de la Administración Pública, con el fin de brindarle a los ciudadanos el apoyo necesario para el ejercicio de sus derechos. La aplicación efectiva de esta normativa, permitiría a las personas la ejecución de cualquier trámite ante la administración pública de manera sencilla, fácil y sin complicaciones.

De igual forma se consigue otra normativa de relación directa con el tema de la participación como es el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Planificación<sup>19</sup>, cuyas disposiciones son aplicables a los órganos y entes de la administración pública, el cual tiene el siguiente objeto:

---

<sup>19</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.554, noviembre 13, 2001

### Objeto y Finalidad

Artículo 1°. El presente Decreto Ley tiene por objeto establecer las bases y lineamientos para la construcción, la viabilidad, el perfeccionamiento y la organización de la planificación en los diferentes niveles territoriales de gobierno, así como el fortalecimiento de los mecanismos de consulta y participación democrática en la misma.

Asimismo encontramos en la LOP el tema del control social e su artículo 4:

### Control Social

Artículo 14. Se entiende por control social, la participación de los sectores sociales en la supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas, y la proposición de correctivos, cuando se estimen necesarios.

Adicionalmente se ubican en este texto legal normas dirigidas a la participación:

## TITULO V

### LA PARTICIPACION SOCIAL

#### Definición

Artículo 58. Se entiende por participación social, el derecho que tienen los sectores sociales de estar debidamente informados, de elaborar propuestas, de identificar prioridades y de recomendar formas de participación que incidan en la construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación.

#### Promoción de la participación

Artículo 59. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y en la ley respectiva, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la planificación.

A tales fines, las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no

estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la planificación de los órganos y entes de la Administración Pública.

#### Obligación de informar

Artículo 60. Los órganos y entes de la Administración Pública están obligados a suministrar a los sectores sociales, información amplia y oportuna sobre sus planes de desarrollo y demás programas y proyectos.

El articulado mencionado pauta el deber que tiene la Administración Pública de promocionar la participación de los ciudadanos en la planificación de su gestión, así como la obligación de informar sobre los planes y proyectos pautados. En esta normativa se enfatiza la vigilancia que deben ejercer los ciudadanos a través de la supervisión y el control de cumplimiento de lo planificado y la posibilidad de proponer los correctivos que sean necesarios.

Adicionalmente, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo<sup>20</sup> (LOPCYMAT) consagra la participación como un deber y plantea como un Derecho la consulta, lo cual está plasmado en el artículo 5 al referirse al “Derecho a ser consultado y el deber de participar”:

La participación es un principio básico para la aplicación de la normativa de la presente Ley y debe ser desarrollado en todos y cada uno de los organismos públicos y privados con atribuciones en la misma. Los trabajadores y trabajadoras, los empleadores y empleadoras, y sus organizaciones, tienen el derecho a ser consultados y el deber de participar en la formulación, puesta en práctica y evaluación de la política

---

<sup>20</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.236. Julio 26, 2005.

nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional, estatal, municipal y local y por rama de actividad y a vigilar la acción de los organismos públicos a cargo de esta materia, así como en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de prevención y promoción de las empresas, establecimientos y explotaciones en los lugares de trabajo donde se desempeñen.

Esta normativa contempla la participación de trabajadores y patronos en todos los niveles regionales y en las diferentes ramas de actividad económica, garantizando una cobertura tanto en el ámbito específico de los centros de trabajo a través de los Comités de Seguridad y Salud Laboral consagrados en los artículos 46 al 50, figura que se analizará mas adelante, como en el ámbito nacional a través de los llamados Consejos Estadales, Municipales y por Rama de Actividad Económica de Seguridad y Salud en el Trabajo, plasmados en el Artículo 51 de esta normativa.

Otra legislación necesaria de comentar es el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social<sup>21</sup>, en la cual se encuentra establecido el principio de participación de la siguiente manera:

Artículo 14. El Sistema de Seguridad Social garantizará, en todos sus niveles, la participación protagónica de los ciudadanos y ciudadanas, en particular de los afiliados y las afiliadas, trabajadores, trabajadoras, empleadores, empleadoras, pensionados, pensionadas, jubilados, jubiladas y

---

<sup>21</sup> Gaceta oficial extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.891, Julio 31, 2008.

organizaciones de la sociedad civil, en la formulación de la gestión, de las políticas, planes y programas de los distintos regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social, así como en el seguimiento, evaluación y control de sus beneficios y promoverá activamente el desarrollo de una cultura de la seguridad social fundamentada en una conducta previsiva, y en los principios de solidaridad, justicia social y equidad.

Las leyes de los regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social y sus reglamentos, fijarán las modalidades en las que participarán los ciudadanos amparados por esta Ley.

En este sentido, el artículo plantea el derecho de participación de todos los ciudadanos en la gestión pública en materia de Seguridad Social, tanto en la fase de planificación como en las de ejecución y control, destacándose el rol que les corresponde en materia de promoción de una cultura de seguridad social.

Se destaca del artículo citado que el tema de la participación en materia de seguridad social, no es exclusivo de los trabajadores y trabajadoras ó empleadores y empleadoras, sino que concierne a toda la población venezolana, este o no jubilada o pensionada, se incorpora a la sociedad civil en la gestión de políticas públicas en materia de seguridad social.

El recorrido realizado por todo el basamento legal en materia de participación en el país muestra que contamos con una excelente estructura jurídica, que considera en forma precisa todos los elementos que pueden garantizar el ejercicio y la promoción de la participación, lo

cual hace viable consolidar mecanismos que permitan en la práctica su ejercicio regular y permanente.

### **2.3. LAS RELACIONES DE TRABAJO, LOS ACTORES SOCIALES Y LA INSPECCION DEL TRABAJO**

En lo que respecta a las relaciones de trabajo, se hace necesario precisar su objeto, para lo cual se trabajará con el planteamiento de Lucena (2003: 32) “Las Relaciones Industriales o Relaciones de Trabajo, tienen como objeto central el tema de las Regulaciones que demanda la relación entre trabajadores y empleadores.” Así pues, se parte de la premisa que las relaciones de trabajo son ese ámbito en el cual los sujetos que intervienen en ella se vinculan en función de sus intereses y establecen las reglas que permitan su convivencia.

En el caso de Venezuela, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados desde el gobierno, existe un amplio sector que continúa al margen de las relaciones de trabajo, específicamente el sector informal de la economía, es importante destacar que de manera continúa desde el año 2004 se ha venido presentando un descenso del sector informal, sin embargo en el primer semestre del año 2010 se presentó un ligero incremento según cifras del INE, pasando de 43,5 por ciento en el segundo semestre del año 2009 a 44,1 por ciento en el primer semestre del año 2010; tomando en cuenta que para el mes de junio 2010 la



población ocupada era de 12.011.639, la población ocupada en el sector informal estaría para ese mes en 5.297.132 personas.

Los Sistemas de Relaciones de Trabajo se refieren a las diversas instituciones y procesos mediante los cuales se relacionan los actores de las relaciones de trabajo: patronos, trabajadores y Estado. Dichas instituciones y procesos a su vez sufren transformaciones que se originan por los cambios acontecidos en el ámbito económico, político y social. Por lo tanto, los elementos característicos de un sistema de relaciones de trabajo varían de un país a otro e incluso dentro de una misma nación, en este sentido Locke, R. Mochan, T. y Piore, M. (1995:159) plantean:

La mundialización y la fragmentación simultáneas de los mercados, unidas a las innovaciones técnicas, han multiplicado el número de modelos de relaciones de trabajo existentes dentro de un mismo país, de modo que ya no es apropiado referirse únicamente a las características que diferencian a un país de otro.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela el modelo de relaciones de trabajo que la caracterizó en las últimas cuatro décadas 1958-1998, fue de equilibrio relativo sobre la base de una democracia representativa, cuya principal plataforma de sostenimiento fue la renta petrolera. Durante esta etapa se evidencia un consenso político-ideológico que generó unos nexos entre trabajadores y empleadores que contribuyó al funcionamiento del país. La Central de Trabajadores de Venezuela (CTV) constituía un centro hegemónico para toda la sociedad y

un factor clave de control de todas las instituciones. (Hernández y Romero, 2008).

A finales del siglo XX se produce un agotamiento del modelo político tradicional en Venezuela, la crisis institucional que se produce se manifiesta también en las relaciones de trabajo, las cuales venían funcionando bajo el diálogo tripartito. Se puede hablar de una nueva etapa en las relaciones de trabajo a partir del año 1998, en donde se mantienen unas estructuras tradicionales mezcladas con unas nuevas prácticas (cogestión, cooperativismo, empresas de producción social), donde se observan contradicciones ideológicas. (Hernández y Romero, 2008).

Con respecto al tripartismo Hernández y Romero (2008: 418) plantean:

Para comenzar, el diálogo Estado, Sindicatos y Empleadores, quedó silenciado, Por lo tanto el tema laboral, se define y se asume de manera unilateral desde el Ejecutivo Nacional. Todo esto se produce en el marco de una sociedad capitalista, en donde no se han alterado ni las relaciones sociales de producción ni el resto de las instancias propias de un sistema como este. Tal vez podría decirse que, en Venezuela, en la actual coyuntura, se esta produciendo un fenómeno dual; de un lado una superestructura, a decir de la interpretación marxista, que maneja un discurso socialista –con variados matices- del otro, una estructura que funciona con las típicas lógicas del capital....”

En consecuencia, estamos en presencia de unas relaciones de trabajo que se expresan en la práctica de manera confusa, en ciertos momentos se acoge literalmente el marco regulatorio vigente, en otros se

presentan situaciones que se ubican al margen del marco legal como es el caso de las prestaciones de servicio que se producen dentro del esquema de las misiones.

El informe del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) sobre los derechos laborales (2009:93), coincide con los planteamientos expuestos por Hernández y Romero al plantear: “Se mantiene la tendencia de tomar decisiones de manera unilateral por parte del Estado, obviando las recomendaciones y obligaciones de realizar diálogos tripartitos para consensuar las políticas en la materia.”

Se evidencia a través de los planteamientos expuestos, que dentro de la sociedad venezolana existía un tripartismo acomodaticio, cuyos intereses no estaban centrados en la masa trabajadora. Hoy el escenario es otro y el llamado al dialogo social, pasa por que cada uno de los actores sociales se ubique en este nuevo contexto histórico y en la necesidad de refundar la república permitiendo la intervención tanto de las mayorías como de las minorías, pero siempre en función del interés colectivo y bajo el marco de la democracia participativa.

Con respecto a los supuestos que deben estar presentes en un modelo democrático de relaciones de trabajo, se analizarán los planteamientos expuestos por Villasmil, H. (2005: 657-658):

- 1.- La pluralidad de sujetos reconocidos como tales; actores, donde los trabajadores y los empleadores son reconocidos por el Estado como tales y sus derechos son tutelados por el propio Estado.
- 2.- El reconocimiento de que los actores tienen y representan intereses distintos y que el Estado es el llamado a contribuir en la búsqueda del punto de encuentro o de equilibrio entre dichos intereses.
- 3.- El reconocimiento de que los actores pueden darse su propio ordenamiento jurídico y que dicha normas o acuerdos tienen la misma eficacia jurídica de aquellas que emanan del poder público, así mismo tienen la potestad de solucionar los conflictos que surjan de sus interrelaciones.
- 4.- El reconocimiento igualmente de la complejidad del contenido de las relaciones de trabajo por cuanto comprenden: la organización, la negociación y el conflicto, agotando con estos ámbitos su contenido.
- 5.- La existencia de una pluralidad de ordenamientos que emanan de los actores, por cuanto no se limitan a los generados por el Poder Público, sino también a los que emanan del propio seno de los sujetos de las relaciones de trabajo: trabajadores-patronos.
- 6.- Todos esos ordenamientos que regulan las relaciones de trabajo, bien sea que emanen de los actores, ó bien sea que emanen del poder público, giran en torno a un vértice, la constitución, a la cual dichos

ordenamientos se encuentran sometidos y en la cual se les da un reconocimiento a los actores sociales.

En referencia a los supuestos enunciados y para reforzar las ideas expuestas, Villasmil (2005: 659) expone:

Entonces, un modelo democrático de relaciones laborales parte de reconocer como actores (partes) a sujetos privados, que aun desprovistos del imperio propio del poder público reconocido tienen un ámbito de actuación, un poder en el sentido jurídico del término, para producir normas de eficacia general (entendiendo ello naturalmente referido al espacio de actuación o influencia (vgr.) la empresa, la rama industrial, etc.) y de solucionar entre ellos, y sin injerencia del Estado por ende, sus propios conflictos.

En este sentido Villasmil (2005) aclara que no se trata de que el Estado tenga que mostrar desinterés en las relaciones de trabajo o sea algo que no sea de su competencia, pues por el contrario existen varias razones que justifican su actuación en este ámbito:

- a) El Estado es al mismo tiempo actor, dentro de esa pluralidad de sujetos en las relaciones de trabajo, lo que es un rasgo presente en los modelos democráticos de relaciones laborales.
- b) Al ser el titular de la Administración del Trabajo ejerce unos poderes particulares sobre el modelo de relaciones de trabajo, como son los de inspección o fiscalización.

- c) Tiene al mismo tiempo un doble rol de ser titular de la Administración del trabajo y al mismo tiempo empleador, en este último rol en el caso de Venezuela ha existido un incremento significativo, entre otros factores, con la estatificación de varias empresas privadas y la creación de las redes de comercialización de alimentos como Mercal y Pdval, por dar algunos ejemplos.

En este análisis de Humberto Villasmil, se reconoce que el Estado es un actor de las relaciones de trabajo y es el responsable de la administración del trabajo, por lo tanto es garante del funcionamiento óptimo de las relaciones de trabajo, en el entendido que su intervención busca garantizar el cumplimiento de las regulaciones tanto generales como particulares y que su injerencia será mayor o menor en la medida en que esos sujetos privados sean capaces de cumplir de manera autónoma con las disposiciones emanadas tanto de los poderes públicos como las generadas dentro del propio seno de las empresas.

En relación con el incremento progresivo del Estado en su rol de empleador, se visualiza claramente en el cuadro 3 sobre Ocupados por agente empleador, que muestra el empleo relativo generado por los sectores públicos y privado de la economía.

**Cuadro 3**  
**Ocupados por agente empleador**

| Semestres | Sector público<br>% | Sector privado<br>% |
|-----------|---------------------|---------------------|
| 1S 1998   | 16,3                | 83,7                |
| 2S 1998   | 15,8                | 84,2                |
| 1S 1999   | 15,5                | 84,5                |
| 2S 1999   | 15,1                | 84,9                |
| 1S 2000   | 15,6                | 84,4                |
| 2S 2000   | 14,8                | 85,2                |
| 1S 2001   | 15,1                | 84,9                |
| 2S 2001   | 14,6                | 85,4                |
| 1S 2002   | 14,2                | 85,8                |
| 2S 2002   | 14,0                | 86,0                |
| 1S 2003   | 14,4                | 85,6                |
| 2S 2003   | 14,0                | 86,0                |
| 1S 2004   | 14,9                | 85,1                |
| 2S 2004   | 15,7                | 84,3                |
| 1S 2005   | 15,8                | 84,2                |
| 2S 2005   | 16,0                | 84,0                |
| 1S 2006   | 16,7                | 83,3                |
| 2S 2006   | 16,9                | 83,1                |
| 1S 2007   | 17,4                | 82,6                |
| 2S 2007   | 17,1                | 82,8                |
| 1S 2008   | 17,4                | 82,6                |
| 2S 2008   | 18,1                | 81,9                |
| 1S 2009   | 19,3                | 80,7                |
| 2S 2009   | 19,9                | 80,1                |
| 1S 2010   | 19,3                | 80,7                |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) Encuesta de Hogares por muestreo (2010)

En el cuadro 3 se observa el aumento progresivo del empleo en el sector público que en el lapso primer semestre 1998- primer semestre 2010, se incrementó en un 3 por ciento, pasando de 16,3 por ciento en el primer semestre de 1998 a 19,10 en el primer semestre del 2010. Así mismo, disminuyó en este mismo porcentaje en el sector privado,

pasando de 83,7 en el primer semestre de 1998 a 80,7 en el primer semestre del año 2010.

d) Finalmente, el compromiso que tiene el Estado dentro del sistema democrático que postula, lo que lleva implícito la democratización de las relaciones de trabajo.

En este último sentido, existe para el Estado un compromiso claramente plasmado en el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando pauta como uno de los fines de la constitución: "...refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica..."; por lo tanto el Estado esta llamado a aplicar todas las estrategias necesarias que le permitan a los actores el ejercicio de ese protagonismo, para lo cual se hace necesario incrementar y perfeccionar los mecanismos de participación propios de las sociedades democráticas.

### **2.3.1. LOS TRABAJADORES Y SUS ORGANIZACIONES**

La principal responsabilidad de la inspección del trabajo es la protección de los trabajadores, en un primer momento un trabajador puede actuar de manera individual y acudir a la Inspectoría del Trabajo con el fin de solicitar de la Unidad de Supervisión una visita de inspección a su centro de trabajo, sin embargo lo ideal dentro del marco de las relaciones laborales es que los trabajadores actúen de manera colectiva con el fin de hacerle contrapeso al poder patronal.



Sin embargo, en palabras de Lucena, H. (2005;19) "... para llegar a ser actor colectivo, el proceso implica una construcción social y política", para complementar Lucena expone (2005: 9) "Constituirse en actor colectivo demanda que se identifiquen intereses y solidaridades comunes en un conjunto de individuos", lo cual puede ser relativamente fácil cuando las personas laboran dentro de un mismo espacio físico, con el mismo patrono y en la elaboración de un mismo producto o servicio; o aunque otras sean las circunstancias desempeñan la misma profesión u oficio. Pero en la práctica, esto ha dejado de ser el lugar común, encontrándose con mucha frecuencia, espacios productivos donde convergen muchos trabajadores pero vinculados con diferentes patronos, esto por el tema de las contratistas y subcontratistas y donde las circunstancias laborales impiden el relacionamiento entre los trabajadores.

Desde esta perspectiva se hace necesario entender cuales han sido los procesos sociales que históricamente fueron predominantes, con lo cual se observa en un primer momento el predominio de procesos con un alto contenido de autoritarismo no solamente en lo político, sino también en lo familiar y con muy poco predominio de prácticas democráticas. Durante un largo tiempo los trabajadores no gozaron realmente de derechos civiles y políticos, lo que trajo consigo muy poca conciencia de pertenencia de estos derechos, es a partir de la instalación de regímenes democráticos donde se comienzan a internalizar estos

derechos. El ejercicio de la ciudadanía, con los deberes y derechos que ella conlleva es algo novedoso; igualmente la carencia de identidad cultural con la consecuente transculturación, aparejo una conducta consumista no acorde con las posibilidades económicas de las mayorías. (Iturraspe, 1998).

Desde el escenario social expuesto emergen los dirigentes sindicales, con la influencia de las diversas corrientes ideológicas que han acompañado el proceso sindical en Venezuela, al inicio de la vida democrática estos dirigentes ven en la militancia política y sindical la oportunidad de superarse económicamente y tener un ascenso social, creándose entonces una separación entre el dirigente sindical y sus dirigidos en todos los sentidos, creando una brecha histórica que en algunos casos ha costado acortar. (Iturraspe, 1998)

Adicionalmente, las nuevas formas de organización del trabajo han venido produciendo una disminución de puestos de trabajo, lo cual a su vez ha repercutido en la reducción del poder de los trabajadores y de sus organizaciones frente al poder patronal, esto motivado a las grandes transformaciones económicas vinculadas con los cambios en el mercado de trabajo, que han reducido el empleo estable y ha incrementado el empleo inestable, precario, no protegido, a través de su principal herramienta la tercerización, lo que conlleva a contribuir a la falta de cohesión y homogeneidad de la masa trabajadora, con lo cual se debilita la solidaridad y la acción colectiva. (Espinosa; 2007)

En el caso específico de Venezuela Lucena (2007:77) refiriéndose al movimiento sindical expone:

Históricamente, partimos de una etapa en donde los gobiernos ignoran a este movimiento, lo que fue la Venezuela de las primeras cuatro décadas del siglo XX. Son los períodos de construcción inicial, de no existir o existir en una dimensión muy restringida, a ir avanzando en tanto se van modernizando las estructuras políticas y productivas.

Ese tránsito desde la inexistencia hacia su aparición paulatina comprendió los primeros cuarenta años del siglo XX, posteriormente surge el período de la sustitución de importaciones, hay una consolidación del movimiento sindical y se establece su reconocimiento como actor social, por parte del gobierno, pero poco a poco el movimiento sindical es cooptado y responde sólo a directrices partidistas, burocatrizándose.

Con la llegada al poder del Presidente Hugo Rafael Chávez Frías, el gobierno establece una política de renovación de los liderazgos sindicales de base, a través de la vigilancia de los procesos de elecciones, labor encomendada al Consejo Nacional Electoral, esto motivado a la poca transparencia que venía caracterizando estos procesos, motivado a tres (3) factores explicados por Lucena:

El primero radica en el interés empresarial en el mantenimiento determinadas estructuras sindicales con las cuales se ha mantenido un cierto *status quo*, que ha facilitado a su modo el desenvolvimiento de las relaciones colectivas de trabajo. Un segundo factor radica en los propios liderazgos sindicales existentes, cuya perpetuación y permanencia esperan no sea interrumpida. Los beneficios de la condición de dirigentes sindicales, recibidos del *status quo* gubernamental y empresarial, tenían carácter prebendarios. Y finalmente, la

Administración Pública del Trabajo ha carecido de voluntad para demandar el cumplimiento de las normas expresas que sobre elecciones sindicales están establecidas legalmente. Los vínculos existentes entre gobierno, partidos y movimiento sindical oficial, colocaban al primero al servicio de los segundos, determinando sesgos a favor de las corrientes oficialistas. (2007; 82).

Sin embargo la injerencia del Poder Electoral en las elecciones sindicales, produjo inmediatamente la reacción del movimiento sindical y la subsiguiente queja ante la Organización Internacional del Trabajo, ente que hizo un llamado al gobierno venezolano y que generó el dictado de una serie de resoluciones por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) que buscan dar cumplimiento al derecho de libertad sindical establecido en la Constitución y a los Convenios Internacionales suscritos por la República Bolivariana de Venezuela.

En este sentido, las últimas dos resoluciones del CNE se publicaron en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela N° 514 de fecha 21 de Enero de 2010, la primera es la resolución N° 091113-0510, mediante la cual se modifican las normas para garantizar los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras en las elecciones sindicales y la segunda es la N° 0911113-0511, mediante la cual se modifican las normas sobre asesoría técnica y apoyo logístico en materia de elecciones sindicales.

Igualmente, es importante señalar que el movimiento sindical forma parte de un conglomerado mayor como lo es el movimiento de los

trabajadores, el cual se desarrolla en un escenario económico, político y social que lo afecta y condiciona. Las transformaciones productivas, han generado cambios en los procesos de trabajo y en la organización del trabajo, lo cual ha producido una merma de trabajadores generando disminución en las tasas de sindicalización en América Latina y en el mundo. (Lucena, Hernández y Herrera; 2005)

En el país estamos en presencia de un incremento en la constitución de organizaciones sindicales, contabilizándose hasta diciembre del año 2008, 6124 organizaciones inscritas ante el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, durante el periodo 2002-2008 se registraron 3150 nuevas organizaciones sindicales, sin embargo para algunos autores, este incrementó no es real, en este sentido Lucena (2007; 116) plantea: ...”Se trata desafortunadamente de la fractura y fragmentación de las organizaciones existentes. Ahora hay más organizaciones sindicales, pero más pequeñas y cuya dispersión abona a favor del debilitamiento sindical...”

En la actualidad se hace necesario la recuperación del liderazgo sindical genuino, que en forma autónoma y consciente de su papel reivindicativo participe en forma activa y protagónica en la búsqueda de las alternativas que permitan el bienestar de los trabajadores, dejar a un lado las divisiones y trabajar hermanados es la única opción sobre la cual el sindicalismo puede abrir caminos hacia su fortalecimiento.

No obstante, es necesario visualizar la posición que históricamente ha venido adoptando el empresario ante el sindicalismo, lo cual es expuesto de manera muy elocuente por Iturraspe, F. (1998: 89): "...para muchos de nuestros empresarios nacionales, con honrosas excepciones, el trabajador que se sindicaliza es un desleal, un traidor dentro de un juego de lealtades excluyentes". .

Debido a esta postura antisindical, ocurre con frecuencia que los patronos tanto del sector privado como del público, realizan una serie de acciones que buscan limitar el ejercicio de la actividad sindical verdadera, entre otras se pueden mencionar las siguientes: despido de quienes intentan formar un sindicato o de sus miembros una vez constituido, sin importar la existencia de la protección especial por inamovilidad existente en estos casos; constitución de un sindicato paralelo patronal con la consecuente compra de la desafiliación de miembros del sindicato original y la obtención de la afiliación al sindicato patronal mediante el chantaje y la manipulación.

Ante la última situación planteada, cabe preguntarse ¿Qué pasa con ese trabajador que se deja manipular? es aquí cuando se percibe entonces la ausencia de valores solidarios y la división entre los trabajadores, todo lo cual es producto de un esquema neoliberal que siempre ha propendido al individualismo, al nuevo-riquismo, a la corrupción, a la falta de identidad, al arribismo, elementos todos que afectan la vida social del hombre y al mismo tiempo la aptitud de las

personas para sindicalizarse. En este sentido y refiriéndose al trabajador Iturraspe (1998: 92) expone: “No encuentra los intereses y valores comunes alrededor de los cuales organizar su vida cotidiana en forma coherente, lo cual no solamente afecta al sindicalismo, sino, en general la cohesión social en términos generales.”

Por otra parte, desde la perspectiva empresarial las gerencias de recursos humanos incentivan la individualización por encima de las relaciones colectivas, lo cual a su vez contribuye a debilitar cualquier acción colectiva, en este sentido Lucena, H. (2003; 193) plantea:

La individualización le permite al empleador aplicar regulaciones unilaterales, que sin colidir con las regulaciones laborales generales o las elaboradas por acuerdos de las dos partes en el plano colectivo, tienen en su sustrato acentuar la subordinación del trabajador y distanciarlo de sus organizaciones colectivas.

En estas circunstancias se hace necesaria la organización de los trabajadores, que tradicionalmente se venía realizado alrededor de la figura de los sindicatos, pero en la actualidad y con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, se hace también en torno a la figura de los delegados de prevención (en materia de seguridad y salud laboral), quienes forman parte del Comité de Seguridad y Salud Laboral, órgano destinado a la consulta regular y periódica de las políticas, programas y actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

A continuación se expondrán de qué manera cada una de estas formas de organización y de representación de los trabajadores participa en la inspección del trabajo. Se comenzará con la figura de los Delegados de Prevención, quiénes son los representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral.

Para el análisis, es importante reseñar lo que establecía la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo del año 1986 en su Artículo 35, el cual disponía la obligación que tenían las empresas de constituir los Comités de Higiene y Seguridad, planteándose que “Los mismos estarán integrados por representantes de los trabajadores, de los empleadores y técnicos de Seguridad Industrial.”. Con lo cual se comienza a considerar en Venezuela un órgano conformado por trabajadores y empleadores encargados de vigilar las condiciones y el medio ambiente de trabajo.

Posteriormente, se produce la reforma a la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), efectuada el 26 de julio de 2005, Gaceta Oficial N° 38.236, en la cual se determina la participación de los trabajadores en la vigilancia y control de sus condiciones de trabajo mediante la figura de los “Delegados o Delegadas de Prevención” pautada en el Art. 41 de esta normativa que establece:



En todo centro de trabajo, establecimiento o unidad de explotación de las diferentes empresas o de instituciones públicas o privadas, los trabajadores y trabajadoras elegirán delegados o delegadas de prevención, que serán sus representantes ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral, mediante los mecanismos democráticos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y las Convenciones Colectivas de trabajo.

Al analizar las atribuciones y facultades conferidas por esta normativa al delegado o delegada de prevención identificamos funciones vinculadas con la inspección del trabajo que la ley le otorgó, en este sentido el Artículo 42 establece entre sus atribuciones la de recibir las denuncias relativas a las condiciones y medio ambiente de trabajo y la de promover y fomentar la cooperación de los trabajadores en la ejecución de la normativa vinculada con ello.

Así mismo la LOPCYMAT en su Artículo 43, entre otras, le otorga facultades para realizar visitas a los lugares de trabajo con el fin de constatar el cumplimiento de la normativa en materia de Salud y Seguridad Laboral, solicitar la información que requiera en esta materia al patrono e inclusive puede requerir al empleador la adopción de las medidas preventivas necesarias. A través de esta figura se les otorgó a los trabajadores la consulta, participación y control de sus condiciones y medio ambiente de trabajo y el poder de elegir sus representantes ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral.

La experiencia laboral en el área de inspección del trabajo demuestra que en aquellas empresas donde los trabajadores se han

organizado, participan y eligen sus representantes ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral, estos suelen representar los intereses de la masa trabajadora y han logrado de una manera consecuente cambios en materia de Seguridad y Salud Laboral.

El impulso que el INPSASEL le ha venido dando a la Constitución de los Comités de Seguridad y Salud Laboral, así como a la promoción del rol que los Delegados de Prevención deben ejercer de acuerdo con la legislación, ha sido determinante. En la práctica se consigue una mayor presencia de delegados de prevención en las actividades industriales y una menor en las comerciales, indudablemente esto está vinculado con el alto índice de accidentes de trabajo que se producen en el sector industrial, muestra de ello es que para el año 2006 el Inpsasel reportaba que el 45,4 por ciento de los accidentes pertenecía a este sector, mientras que el sector comercial para ese mismo año reflejaba un 10,8 por ciento.

La realidad laboral muestra que en las actividades económicas comerciales y de servicios el Comité de Seguridad y Salud Laboral es inexistente o solamente existe en el papel, por cuanto en este último caso ha sido constituido para cumplir con un requisito legal, mediante la injerencia del patrono en el proceso de elección de los representantes de los trabajadores.

Sin embargo, la experiencia en materia de inspección del trabajo ha permitido observar en la práctica los niveles de riesgos existentes en las actividades comerciales y de servicios, entre los cuales se pueden

destacar: la bipedestación prolongada en que se encuentran sometidos los trabajadores y trabajadoras en las panaderías, supermercados y zapaterías, entre otros; los sobreesfuerzos en los levantamientos de carga a que son sometidos los trabajadores que laboran en los almacenes; los riesgos existentes en las instalaciones eléctricas y los provenientes de un medio ambiente de trabajo no estructurado de acuerdo a la actividad del negocio, encontrándose con frecuencia hacinamiento, almacenamiento inadecuado y riesgos de incendios. El stress producido por las extensiones de las jornadas de trabajo, muchas veces sin descanso, sin pago de horas extras y bono nocturno.

Por lo antes expuesto, es indudable que en las actividades comerciales y de servicios existe la necesidad de promocionar la elección de los delegados de prevención e impulsar la creación de los Comité de Seguridad y Salud Laboral, como única forma de coadyuvar a estos trabajadores en la mejora de sus condiciones de trabajo, ante la ausencia de representación sindical en este sector en la mayoría de los casos.

En lo que respecta a la injerencia del patrono en la escogencia del delegado o delegada de prevención, esto suele tener como fin favorecer la selección de trabajadores que no constituyan "problema", así mismo se constatan situaciones en que las reuniones del Comité no se realizan de manera efectiva y el libro de reuniones inclusive es llevado exclusivamente por la representación patronal solicitando las firmas de los miembros del Comité para avalar las actas levantadas de manera

fraudulenta, observándose en muchos de estos casos una total indiferencia asumida por los trabajadores.

Se puede evidenciar entonces que la LOPCYMAT otorga a los delegados de prevención funciones de inspección de las condiciones de trabajo, además del papel preponderante que les corresponde cuando un funcionario de inspección visita un centro de trabajo, por cuanto forma parte del protocolo de inspección informar en forma inmediata al momento de la llegada, tanto a los patronos como a los representantes de los trabajadores, sobre el procedimiento y la finalidad de la visita de inspección, con el fin de hacerlos participe de esta actividad, la incorporación del delegado de prevención al procedimiento de inspección forma parte de las facultades que le son conferidas de acuerdo a la LOPCYMAT Art. 43, Numeral 1:

Acompañar a los técnicos y técnicas de la empresa, a los asesores o asesoras externos o a las funcionarias y funcionarios de inspección de los organismos oficiales, en las evaluaciones del medio ambiente de trabajo y de la infraestructura de las áreas destinadas a la recreación, descanso y turismo social, así como a los inspectores y supervisores o supervisoras del trabajo y la seguridad social, en las visitas de verificaciones que realicen para comprobar el cumplimiento de la normativa, pudiendo formular ante ellos las observaciones que estimen oportunas.

El ejercicio de esta facultad durante la visita de inspección es el mecanismo preciso para constatar de manera objetiva si un delegado de prevención efectivamente representa los intereses de los trabajadores,

por cuanto es el momento ideal para escuchar de estos representantes los planteamientos de aquellas situaciones o problemáticas que lamentablemente no han sido objeto de corrección por parte del patrono a pesar de las iniciativas, quejas ó propuestas efectuadas por los delegados ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral ó en su defecto conocer de manera detallada todos los avances logrados en materia de salud y seguridad laboral gracias al trabajo realizado.

Con respecto a la participación de los sindicatos en la inspección del trabajo, se consigue en la Ley Orgánica del Trabajo en su Artículo 408 que entre sus atribuciones y finalidades, se encuentra la siguiente:

- e) Vigilar el cumplimiento de las normas destinadas a proteger a los trabajadores, especialmente las de prevención, higiene y seguridad sociales, las de prevención, condiciones y medio ambiente de trabajo, las de construcción de viviendas para los trabajadores, las de creación y mantenimiento de servicios sociales y actividades sanas y de mejoramiento durante el tiempo libre;

En la actualidad se puede observar en algunas empresas, que los representantes sindicales simultáneamente son delegados de prevención, esto ocurre, entre otras, por dos razones principales: la necesidad de control total por parte de los líderes sindicales para monopolizar las decisiones y además hacer uso del ejercicio del poder que la LOPCYMAT le otorgado a esta figura.

Con respecto a esta situación descrita, la consultoría jurídica del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales

(INPSASEL) emitió el Dictamen N° 004-2008 sobre “Convergencia sobre los Delegados o Delegadas Sindicales como Delegados o Delegadas de Prevención” a través del cual expone que los delegados sindicales serían aquellos trabajadores o trabajadoras que han sido elegidos de manera directa y secreta en los centro de trabajo y se encargan de la defensa de derechos individuales y colectivos y gozan de una protección especial a través de la inamovilidad laboral, con el fin de salvaguardar el ejercicio de la actividad sindical.

Por otra parte, los delegados de prevención también representan a un colectivo de trabajadores y son el resultado de un proceso de elecciones donde son escogidos de manera directa y secreta en los centros de trabajo, gozando asimismo de la protección especial de inamovilidad laboral establecida en la LOPCYMAT. Por lo antes expuesto, ambas figuras, delegados sindicales y delegados de prevención representan a los trabajadores y defienden derechos, sin embargo la diferencia fundamental estriba en que los primeros velan por los beneficios sociolaborales o socioeconómicos que surgen como consecuencia de la prestación del servicio del trabajador y los segundos velan por las condiciones y medio ambiente de trabajo, con el fin de evitar la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales.

Sobre la base de estas consideraciones la Consultoría Jurídica del Inpsasel (2008), expuso:

... que no debe convergir en un mismo trabajador o trabajadora, las figuras de Delegado Sindical y Delegado o Delegada de Prevención.

Sin embargo, el Delegado sindical participará en las reuniones del Comité de Seguridad y Salud Laboral con voz, pero sin voto. (p.13).

En consecuencia, el dictamen referido exhorta a que los Delegados o Delegadas sindicales no sean postulados para ser electos Delegados o Delegadas de Prevención, por cuanto para la Consultoría Jurídica del INPSASEL cada figura tiene sus propias actividades bien definidas y estas son diferentes.

Como se comentó in supra, el Artículo 408 de la LOT literal e, le otorga a los sindicatos de trabajadores la atribución de velar por el cumplimiento de las normas de higiene, las de prevención, condiciones y medio ambiente de trabajo, por lo tanto más que figuras con actividades distintas, se puede decir que en materia de salud y seguridad laboral las acciones de ambas figuras se complementan.

Por lo tanto, el exhorto debería estar dirigido a que los delegados sindicales no se postulen como delegados de prevención, pero con el fin de poder contar con un mayor número de representantes de los trabajadores ante el patrono, por cuanto ambas figuras se constituyen en frentes de lucha. Adicionalmente, esto trae como ventaja que al verse afectado por cualquier problema el accionar del delegado sindical, esto no afectará las actividades propias de los delegados de prevención y viceversa.

Sin embargo, aunque lo ideal sería mantener en los centros de trabajo la presencia de ambas figuras, se puede observar a veces durante las inspecciones a los centros de trabajo, que se presentan en algunos casos situaciones de rivalidad entre delegados sindicales y delegados de prevención por cuanto los trabajadores visualizan en estos últimos a verdaderos líderes que luchan por mejorar sus condiciones de trabajo y sienten que los representantes sindicales han hecho poco o nada en la defensa de sus derechos en esta materia, lo cual genera enfrentamientos y ambientes tensos por la confrontación que estas situaciones suelen generar.

En el plano específico de la Inspección del trabajo, tanto los delegados sindicales como los delegados de prevención constituyen aliados, su cooperación es un poderoso apoyo para el alcance de los objetivos propios de esta actividad y su participación constituye una garantía para la protección de los derechos laborales de los trabajadores.

Ahora bien, en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, en el mes de abril del año 2007 el Partido Comunista de Venezuela, presentó a la Asamblea Nacional el Proyecto de ley titulado “ Ley especial de los consejos socialistas de trabajadores y trabajadoras”, el fundamento político de la propuesta se basó en el proceso de transición al socialismo que experimenta la República Bolivariana de Venezuela, el cual exacerba la contradicciones de clase y crea la imperiosa necesidad de fortalecer



uno de los sujetos fundamentales de la revolución como lo es la clase obrera y demás sectores de trabajadores y trabajadoras.

Respecto a los Consejos de trabajadores se han venido realizando diversos planteamientos y dentro de las empresas del Estado se están constituyendo los mismos, a pesar de que no se cuenta con un sustento legal, en este sentido y de acuerdo a declaraciones dadas por Oswaldo Vera<sup>22</sup>, Vicepresidente de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Nacional, su creación estará contemplada en la reforma a la Ley Orgánica del Trabajo de manera obligatoria tanto en las empresas públicas como privadas, así mismo se establecerán en esta ley sus funciones, las cuales posteriormente serán desarrolladas mediante ley especial que se dicte para tal efecto, el parlamento basa la creación de estas instancias en la necesidad de incorporar a los trabajadores en la gestión de las empresas.

Se ha especulado mucho sobre si los consejos de trabajadores sustituirán a los sindicatos, el planteamiento desde el gobierno venezolano ha sido que no, lo que se busca a través de esta figura es consolidar el control obrero, transformar las relaciones sociales de producción, lo que significa que el pueblo y los trabajadores sean coparticipes en el uso de los medios de producción y en la gestión de las empresas sean estas públicas o privadas, por lo cual se deduce que

---

<sup>22</sup> Diario El Universal, lunes 17 de mayo de 2010.

pasarán a ser una instancia cuya tarea será de colaboración y apoyo a los procesos de inspección del trabajo.

Sin embargo, para los adversos al gobierno como el secretario ejecutivo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) Froilan Barrios, esta figura pasa a ser un mecanismo de intervención más del gobierno que busca liquidar a los sindicatos y mantener control sobre las acciones de los trabajadores, a su juicio se enmarcan en un corporativismo de Estado.

Al respecto, la directiva sindical del Sindicato Regional de Trabajadores de la Salud del Distrito Capital (Sirtrasalud) plantea:

En nuestra modesta opinión con el surgimiento de la Democracia Participativa y Protagónica en vía al Socialismo, se crean condiciones favorables al desarrollo del planteamiento de los Consejos de Trabajadores, de cuya vigencia y pertinencia dependerán en gran medida, la creación de un Socialismo no autoritario ni de castas. Otra cosa fundamental es que a los Consejos de Trabajadores, quienes deben aceptarlos, definirlos e impulsarlos, sin ningún tutelaje estatal que los oficialice, son precisamente los trabajadores.

Ante esta disyuntiva, es importante precisar que cualquier organización de los trabajadores bien sea a través de los sindicatos o de los consejos de trabajadores, deben ser verdaderos instrumentos de defensa y lucha, promovidos por los propios trabajadores, con la suficiente autonomía para tomar sus decisiones libremente, sin ningún tipo de injerencia, sólo así se puede hablar de un verdadero protagonismo.

De acuerdo al Informe sobre Derechos Laborales de PROVEA 2009 en la actualidad existen problemáticas que afectan la acción del movimiento sindical, entre ellas la más resaltante es la violencia, en este sentido el Informe de PROVEA (2009: 93) establece: “ Una situación de gravedad la representa el homicidio de 46 dirigentes sindicales, la mayoría en enfrentamientos por la obtención de puestos de trabajo”; ante esta situación no ha existido una respuesta contundente por parte del gobierno y reina la impunidad. En la mayoría de estos casos se ha utilizado el sicariato como modus operandi para quitarle la vida a los representantes sindicales.

El movimiento sindical tradicional venezolano representado por la CTV se ha venido enfrentando al gobierno y ha aumentado su distanciamiento; ante esta situación surge en el año 2003 la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) cuyo objetivo en palabras de Lucena (2007: 109) era: “llenar el vacío que desde el punto de vista del sindicalismo había dejado la CTV”. Sin embargo, su accionar se observa subordinado a las directrices gubernamentales y no ha demostrado tener una intervención directa y activa en el diseño de políticas laborales.

En la actualidad el movimiento sindical se observa disperso, atomizado, reducida su fuerza, la salida sería su fortalecimiento mediante la unidad del movimiento obrero, donde prevalezca el interés de los trabajadores y se actúe con autonomía e independencia.

### **2.3.2. EL PROCESO DE TRABAJO, LA INSPECCION DEL TRABAJO Y EL EMPLEADOR**

Las visitas de inspección realizadas por los funcionarios del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, bien sea los adscritos a las Unidades de Supervisión del Trabajo o al INPSASEL, van dirigidas a analizar el proceso de trabajo, el cual de acuerdo a Neffa (1990:32) se entiende como: “El acto específico donde la actividad del hombre efectúa, con la ayuda de sus medios de trabajo, una modificación voluntaria de los objetos y materias primas de acuerdo con un objetivo”; partiendo de esta definición se encuentran involucrados los siguientes elementos:

- 1.- La actividad que ejecuta el trabajador, el trabajo, lo que se conoce dentro del contrato de trabajo como la prestación del servicio y comprende el conjunto de actividades que el trabajador debe ejecutar en función del puesto de trabajo que tenga asignado.
- 2.- El objeto sobre el cual recae la acción, la actividad o trabajo, que pueden ser naturales, materias primas, productos intermedios, piezas de repuestos, productos semiterminados o terminados, etc. En el sector servicios, el objeto sería la información que es procesada.
- 3.- Los medios de trabajo que comprenden todo lo que el trabajador utiliza para poder ejercer su labor o trabajo, tales como: los útiles, maquinarias,

herramientas, equipos, las instalaciones o talleres donde realiza la actividad, es decir todo lo que hace posible la ejecución del trabajo.

Ahora bien, en cada época de la historia de la humanidad a medida que la civilización fue avanzando, el proceso de trabajo fue evolucionando presentando diversas formas, hasta llegar a la etapa actual en la cual se hace necesario distinguir el proceso de trabajo que tiene preeminencia en los países desarrollados y el que se ejecuta en lo que se denominan países en desarrollo, e incluso dentro de los países en desarrollo, debe diferenciarse el proceso de trabajo que se ejecuta en las empresas con tecnología de punta de las que no han alcanzado desarrollo tecnológico, así como el que se ejecuta en las empresas grandes del que se realiza en las medianas y pequeñas empresas.

Igualmente, se hace necesario distinguir las etapas de transformación del proceso de trabajo, las cuales se analizan desde la perspectiva de la empresa y como han evolucionado los procesos productivos y su avances con respecto a su vinculación con los mercados, para ello se utilizará una clasificación de Neffa (1998) citada por Lucena (2003), este último incorpora una categoría adicional propia de la era digital en base a información de la OIT

#### Cuadro 4

##### Sistemas Productivos

- 1- Uso de herramientas simples y rudimentarias: Bienes para consumo personal, destinados para reproducción de la fuerza de trabajo o para el canje.
- 2- Uso de maquinas y dispositivos mecánicos movidos con energía humana, animal o generada por la naturaleza: bienes de consumo durable y en menor medida bienes de consumo no durable pero de naturaleza simple, destinados esencialmente al mercado interno local.
- 3- Trabajo manual con el apoyo de maquinarias y equipos operados manualmente utilizando energía eléctrica o hidráulica, para fabricar bienes de consumo durables y no durables y ciertas herramientas y bienes de producción, con destino al mercado interno y al comercio internacional.
- 4- Trabajo humano que utiliza maquinarias y dispositivos mecánicos automáticos pero dirigidos y controlados por los operadores, para fabricar bienes de consumo durables y no durables y ciertas herramientas y bienes de producción, con destino al mercado interno y al comercio internacional.
- 5- Uso maquinarias electrónicas y dispositivos mecánicos movidos por energía eléctrica, que sustituyen funciones ejecutadas anteriormente de manera manual por los operadores, estos siguen actuando para programarlas, conducir las, controlarlas y regularlas. Fabricación masiva de bienes de consumo durable y no durable, además de los ya mencionados.
- 6- Producción de bienes y servicios usando sistemas de automatización microelectrónica. Operaciones relativamente autónomas respecto del cuerpo de los productores: procesamiento de la información, reprogramación en función de los incidentes, autorregulación, desplazamiento y manufactura de materiales, registro de las operaciones efectuadas, etc. Incorporación de la telemática: capta, introduce, almacena, procesa, transmite informaciones a distancia y en tiempo real. Producción masiva pero al mismo segmentada.
- 7- Finalmente, los sistemas productivos basados en Conocimientos, información y Tecnología Comunicacional, cuyos productos son elaborados y distribuidos digitalmente. Por ahora se observan en los sectores de servicios, especialmente sectores financieros, entretenimiento, educación, consultoría, en software para todo tipo de actividad.

Fuente: Lucena (2003:72).

Partiendo del cuadro precedente podemos determinar que en el caso de América Latina y en particular de Venezuela, de acuerdo al

proceso de desarrollo económico y social, conviven en la realidad actual las siete (7) etapas mencionadas, desde la ejecución de las labores propias de nuestras etnias indígenas, como la elaboración del casabe; en los pueblos de pescadores las labores de pesca artesanal, pasando por la utilización de maquinarias electrónicas y tecnología de punta en la elaboración de cerveza, cigarrillos y las ensambladoras de vehículos, sin dejar de mencionar el uso cada vez más extendido de la tecnología de Información y comunicación en el creciente sector de los servicios, lo cual ha contribuido enormemente a su desarrollo y expansión.

Dentro del marco que antecedente, es importante destacar que la clasificación mencionada encaja con toda precisión en las actividades enmarcadas en el sector manufacturero, pero en el sector servicios se observa un proceso de trabajo distinto, por cuanto en este sector no se producen bienes tangibles que se puedan tocar, sólo se ejecutan actividades que permiten que los bienes y servicios ya producidos lleguen a los consumidores para la satisfacción de sus necesidades.

Con respecto a Venezuela y de acuerdo a datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el periodo desde el primer semestre 1998 hasta primer semestre 2010, se observa en el cuadro 5 la concentración de las personas ocupadas en las actividades económicas de comercio, restaurantes y hoteles (23,2 por ciento), conjuntamente con los servicios comunales, sociales y personales (30,3 por ciento), sumando

entre las dos el 53,5 de la población ocupada para el primer semestre 2010, situación que se ha mantenido durante el periodo en cuestión.

**Cuadro 5**  
**Ocupados por rama de actividad económica**

| Semestres | Actividades agrícolas, pecuarias y caza<br>% | Explotación de Hidrocarburos, Minas y canteras<br>% | Industria Manufacturera<br>% | Electricidad, Gas y agua<br>% | Construcción<br>% | Comercio, restaurantes y hoteles<br>% | Transporte, Almacenamiento y comunicaciones<br>% | Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles<br>% | Servicios comunales, Sociales y Personales<br>% |
|-----------|--|---|------------------------------|-------------------------------|-------------------|---------------------------------------|--|---|---|
| 1S 1998   | 9,9  | 0,9   | 14,2                         | 0,8                           | 8,8               | 24,7                                  | 6,3  | 5,1   | 29,1  |
| 2S 1998   | 10,0   | 0,9   | 13,9                         | 0,7                           | 8,8               | 25,4                                  | 6,5  | 5,1   | 28,5  |
| 1S 1999   | 10,2   | 0,7   | 13,5                         | 0,6                           | 8,0               | 26,0                                  | 7,0  | 5,3   | 28,6  |
| 2S 1999   | 10,2   | 0,7   | 13,8                         | 0,7                           | 7,6               | 25,9                                  | 6,9  | 5,4   | 28,8  |
| 1S 2000   | 9,8  | 0,6   | 12,7                         | 0,7                           | 7,8               | 26,2                                  | 7,1  | 5,4   | 29,6  |
| 2S 2000   | 10,6   | 0,6   | 13,3                         | 0,6                           | 8,3               | 25,8                                  | 6,8  | 4,9   | 29,0  |
| 1S 2001   | 9,3  | 0,5   | 13,1                         | 0,6                           | 8,1               | 26,0                                  | 6,9  | 5,3   | 30,0  |
| 2S 2001   | 9,6  | 0,5   | 12,6                         | 0,6                           | 8,3               | 26,2                                  | 7,0  | 5,0   | 30,0  |
| 1S 2002   | 9,6  | 0,5   | 12,0                         | 0,5                           | 8,1               | 26,5                                  | 7,2  | 5,1   | 30,3  |
| 2S 2002   | 9,9  | 0,5   | 11,7                         | 0,5                           | 7,9               | 26,8                                  | 7,3  | 4,9   | 30,2  |
| 1S 2003   | 10,6   | 0,4   | 11,4                         | 0,5                           | 6,5               | 26,5                                  | 7,4  | 4,8   | 31,4  |
| 2S 2003   | 10,7   | 0,5   | 11,6                         | 0,5                           | 7,1               | 25,6                                  | 7,5  | 5,7   | 31,3  |
| 1S 2004   | 10,4   | 0,6   | 12,1                         | 0,6                           | 7,2               | 24,3                                  | 8,6  | 5,0   | 31,1  |
| 2S 2004   | 10,4   | 0,6   | 11,3                         | 0,5                           | 7,6               | 24,2                                  | 8,2  | 4,8   | 31,1  |
| 1S 2005   | 10,5   | 0,7   | 11,6                         | 0,6                           | 7,5               | 24,2                                  | 8,4  | 4,8   | 31,3  |
| 2S 2005   | 9,7  | 0,7   | 11,6                         | 0,5                           | 8,0               | 24,4                                  | 8,1  | 4,8   | 31,3  |
| 1S 2006   | 9,6  | 0,7   | 12,0                         | 0,5                           | 8,3               | 23,9                                  | 8,0  | 5,0   | 31,4  |
| 2S 2006   | 9,1  | 0,7   | 12,0                         | 0,4                           | 9,5               | 23,8                                  | 8,2  | 5,0   | 31,1  |
| 1S 2007   | 9,0  | 0,8   | 12,0                         | 0,5                           | 9,3               | 23,1                                  | 8,7  | 5,0   | 31,3  |
| 2S 2007   | 8,6  | 0,9   | 12,3                         | 0,4                           | 9,6               | 23,6                                  | 8,9  | 5,1   | 30,4  |
| 1S 2008   | 8,9  | 0,8   | 12,2                         | 0,5                           | 9,3               | 22,8                                  | 8,5  | 5,1   | 31,3  |
| 2S 2008   | 8,5  | 0,9   | 11,9                         | 0,5                           | 9,7               | 23,7                                  | 8,8  | 5,2   | 30,6  |
| 1S 2009   | 8,5  | 1,0   | 12,0                         | 0,5                           | 9,0               | 23,4                                  | 8,8  | 5,3   | 31,4  |
| 2S 2009   | 8,3  | 0,9   | 12,2                         | 0,5                           | 9,8               | 22,0                                  | 8,5  | 5,5   | 30,7  |
| 1S 2010   | 8,0  | 1,0   | 11,3                         | 0,5                           | 9,9               | 23,2                                  | 9,0  | 5,2   | 30,3  |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) Encuesta de Hogares por muestreo (2010)

Específicamente en el sector comercio, restaurantes y hoteles, se ha producido una disminución significativa en los últimos años, específicamente entre el segundo semestre de 2002 cuando había un 26,8 por ciento de ocupados, en comparación con el segundo semestre



de 2009 con un 22 por ciento, lo que implicó una disminución de un 4,8 por ciento, con un ligero repunte de 1,2 por ciento para el primer semestre del 2010

En este orden ideas y considerando que el proceso de inspección del trabajo tiene como objeto el proceso de trabajo, el cual en el caso de Venezuela se presenta de múltiples formas en las diversas ramas de actividad económica que se desarrollan en el país y por las características propias de las condiciones de trabajo en que estas actividades se desarrollan, cabe considerar ahora los retos que afronta la inspección del trabajo ante esta diversidad. En este sentido cabe mencionar lo expuesto por Hoferlin (2005: 25):

La tarea de los inspectores se complica cada vez más a medida que las condiciones de trabajo también se van haciendo más complejas. Por eso, únicamente equipos multidisciplinarios de expertos, con formación que los capacite para reconocer esas realidades complejas, pueden hacer frente a ese desafío.

Esta opinión se encuentra considerada en el Art. 7 del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo sobre La Inspección en la Industria y el comercio que establece claramente que el funcionario debe recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones. En el caso de Venezuela a los Supervisores del Trabajo sólo se les brinda una formación básica al inicio cuando van a ingresar al cargo, pero no cuentan con un desarrollo de carrera que le permita una actualización de manera permanente y por ende contar con las competencias requeridas para

analizar y hacerle frente a la realidad laboral que deben abordar en el complejo mundo empresarial.

Específicamente en el campo de la Inspección del Trabajo la labor esta dirigida al asesoramiento de las empresas y de sus organizaciones con el fin de lograr el cumplimiento de la normativa laboral, sin embargo, existe poco impacto en el logro de este objetivo tal como lo demostró la investigación de Aranguren (2008), cuyo estudio sobre una muestra de 120 expedientes de empresas inspeccionadas arrojó que en una primera visita de inspección sólo se logro que las empresas cumplieran con el 39 por ciento de los requerimientos realizados.

En consecuencia, el empleador es el actor sobre quién recaen las obligaciones nacidas de una inspección del trabajo, de allí la relevancia de brindar toda la orientación adecuada y necesaria para lograr el cumplimiento efectivo de las normas laborales. En lo que respecta a los empresarios y a las motivaciones que producen su asociación, se pueden precisar entre otras, lograr una vinculación armoniosa con los entes públicos que conforman el Estado, favorecer sus interés en función del incremento de la actividad comercial, el apoyo mutuo y la solidaridad; adicionalmente estar organizados y agrupados les es útil para hacerle frente al gobierno con respecto a las decisiones en materia política y económica. (Lucena, 2003; 263).

La relación entre el gobierno y la organización empresarial tradicional Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y

Producción de Venezuela (FEDECAMARAS) se encuentra completamente distanciada, esta organización de empresarios esperaba que se mantuviese la política de acuerdos y consensos que caracterizaba a los gobiernos anteriores y en vista que no ha sido así, la cúpula empresarial siente que sus intereses se han visto afectados, por lo cual ha preferido mantener la confrontación, situación que se agudizó después de su participación directa en el golpe de estado que se produjo en abril del año 2002. (Lucena, 2007)

En marzo del año 2009 una de las quejas interpuesta ante el Comité de Libertad sindical de la OIT contra el gobierno de Venezuela, fue realizada por la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS), donde plantean que han sido excluidos de las toma de decisiones, así como del diálogo social a favor de organizaciones de empleadores no independientes y la carencia de consultas tripartitas (Informe PROVEA 2009).

No obstante, existe una parte del empresariado venezolano que apoya las políticas del gobierno venezolano, por una parte se tiene la Federación de Cámaras y Asociaciones de Artesanos Micros, Pequeñas y Medianas Industrias y Empresas de Venezuela (FEDEINDUSTRIA), su presidente Miguel Pérez Abad ha planteado:

El capitalismo como formula de producción ha sido eficiente para liberar capacidades productivas y tecnológicas, para generar producción, sin embargo, a su juicio ha sido muy

ineficiente para la distribución de la riqueza, la renta y la generación de prosperidad.

Igualmente el gobierno ha recibido el apoyo de la Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Venezuela (COFAGAN), su presidente José Agustín Campos ha expresado: “El crecimiento no puede ser individual, sino colectivo. Esta agenda debe ser incluida en la agenda de todo empresario.”

De acuerdo a lo expuesto el actor empresarial en la República Bolivariana de Venezuela presenta por un lado una organización tradicional que lo adversa como es el caso de FEDECAMARAS y dos actores bien representativos que lo apoyan como son FEDEINDUSTRIA COFAGAN.

La inspección del trabajo tiene una tarea ardua en Venezuela ante la poca influencia que ha demostrado tener para lograr el acatamiento a la normativa laboral, debe generar estrategias que permitan influir sobre los empleadores, que estos puedan cambiar su visión de las relaciones de trabajo y del papel que les corresponde en ellas en el marco social, político y económico actual y hacia el cual se dirige el país.

La actividad de fiscalización de los centros de trabajo debe estar dirigida a convencer mediante la persuasión lógica, apoyándose en la participación activa de los actores sociales para la búsqueda de cambios que permitan convertir su accionar en una verdadera herramienta para el logro del cumplimiento de la normativa laboral.

### **2.3.3 LA POLÍTICA LABORAL, LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LA PARTICIPACION**

En los países latinoamericanos la inspección del trabajo ha estado afectada por los ciclos económicos y políticos, durante los años 60 y 70, época de dictaduras (Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, Paraguay, Nicaragua), su accionar estuvo disminuido, aunado a las crisis económicas de la época, ante la cual los empresarios exigían mayor flexibilidad y los gobiernos cedían ante estas exigencias, con lo cual bajaron ampliamente los procesos fiscalizadores en materia laboral. (Bensusán, 2008).

Posteriormente, los años 80 y 90 se caracterizaron por ser años de desregularización y flexibilización de las relaciones laborales dando cumplimiento a las recetas neoliberales, cuyas directrices principales en materia de política laboral era la reducción de la protección estatal del trabajador individual y la limitación estatal de la acción sindical. (Ermida, 2007).

En vista de que la política laboral en América Latina tenía una base principalmente legislativa, era necesario para estar a tono con el neoliberalismo, introducir reformas a través de las leyes laborales que se caracterizaron por una serie de cambios en el régimen de protección al empleo de los trabajadores tanto del sector privado como del sector público, en países como: Brasil (1988), Chile (1990-1991), Venezuela

(1990-1997), Argentina (1991), Colombia (1990), Ecuador (1991) y Perú (1991) se produce la flexibilización de la normativa laboral .

Se observa claramente en la mayoría de los países latinoamericano el panorama desregulatorio que caracterizó el momento y que estaba establecido en dos direcciones, la primera la eliminación de los beneficios laborales concretos y la implementación de los “contratos basura” que son aquellos que prevén nulos o escasos derechos y la expulsión de trabajadores a quienes se le desaplicaba la legislación laboral (cooperativistas, empresas unipersonales, etc.). La segunda línea fue la privatización de los regímenes de pensiones que se produjo en 12 países latinoamericanos: Chile, Argentina, Colombia, Uruguay, México, Bolivia, El Salvador, Perú, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana. El argumento principal de estas reformas era aumentar la competitividad, el empleo y la cobertura de la seguridad social, lo cual no se produjo. (Ermida, 2007).

En relación con el contenido de las reformas en esta época, Goldin (2007) destaca los siguientes aspectos:

- Facilitación de la contratación temporaria. Se establece la posibilidad de su ejecución sin necesidad de establecer causas objetivas para su celebración, con lo cual se busca evitar la celebración de contratos a tiempo indeterminado, figura esta preeminente en las legislaciones laborales de América Latina.

- Modulación de la jornada de trabajo. Estableciéndose por acuerdos entre patronos y trabajadores, las posibilidades de excesos diarios mientras se respeten en promedio los límites semanales en un total de semanas predeterminadas. En el caso de Venezuela, esto se permite si en un promedio de 8 semanas no excede de las 44 horas semanales.

- Disminución de la intensidad de la protección contra el despido. En este sentido se hicieron numerosas reformas, en el caso de Venezuela se realizó una reducción sustancial de las indemnizaciones por despido injustificado en la reforma del año 1997, estableciendo un tope de ciento cincuenta (150) días de salario.

- Deslaboralización y desalarización. A través de la deslaboralización se busca quitarle naturaleza laboral a determinadas relaciones laborales con el fin de someterlas a la regulación de otras disciplinas jurídicas como el derecho mercantil, con la desalarización se busca desnaturalizar aquellos pagos que tengan carácter salarial. Fue una práctica utilizada en Venezuela durante la década de los 90, por cuanto el concepto de subsidio de la LOT 1990 fue utilizado por el Poder Ejecutivo a través de una serie de decretos que establecían el pago de unas determinadas cantidades de dinero por jornadas efectivamente trabajadas, las cuales no se consideraban salario, lo que se llamó “desalarización” o “bonificación” al respecto Oscar Hernández Álvarez (2001: 162) comenta: ....” Fue simplemente un medio que perseguía aumentar los ingresos del trabajador sin incrementar el costo que significaba para el

patrono la incidencia del aumento salarial en la antigüedad acumulada”. La desalarización también fue incorporada en la reforma del año 1997, al establecerse los beneficios sociales de carácter no remunerativo.

- Facilitación de los procesos de tercerización o “outsourcing”. En Venezuela, se utiliza con mucha frecuencia la tercerización a través de empresas contratistas y de cooperativas, con el uso de estas últimas se excluye a los asociados (que en la práctica son trabajadores) de los beneficios propios de la legislación laboral.

- Autorización de agencias privadas de colocación y regulación de las empresas de trabajo temporal (ETT). Las cuales se incorporaron en Venezuela en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo del año 1999<sup>23</sup>; el Art. 24 de este texto consagraba que las ETT no se consideraban como intermediarias por lo tanto no comprometían la responsabilidad del beneficiario de la obra o servicio, con lo cual se favorecía al patrono beneficiario quien de acuerdo a esta normativa dejaba de tener responsabilidad solidaria ante los trabajadores contratados por la empresa de trabajo temporal.

- Fondos de cesantía o despido. En el caso de Venezuela con la reforma de la LOT del año 1997, se establece la posibilidad de que la prestación de antigüedad sea depositada según la voluntad del trabajador

---

<sup>23</sup> En la reforma al Reglamento de la LOT del año 2006, se suprimen los artículos dedicados a las ETT, con lo cual queda establecida la condición de intermediaria que siempre las caracterizó y por lo tanto se determina la responsabilidad solidaria del patrono beneficiario o contratante.



(voluntad que muy pocas veces es requerida) en la contabilidad de la empresa o en un fideicomiso individual en una entidad bancaria, dependiendo de la modalidad escogida generara unos determinados intereses, los cuales serán pagados anualmente y el capital de la prestación de antigüedad será entregado al trabajador al momento de extinguirse el vínculo laboral. Adicionalmente el trabajador tiene derecho a solicitar, una vez al año, de este capital, anticipos o préstamos en los casos previstos en la misma ley hasta de un 75 % de lo acumulado. En el caso de aquellos trabajadores protegidos por la Estabilidad en el Trabajo que sean son objeto de un despido injustificado tienen derecho a una indemnización establecida en el Art. 125 de la LOT, la cual tiene un tope de ciento cincuenta (150) días del salario.

Es importante destacar que en el caso de Venezuela, el debate sobre la nueva Ley Orgánica del Trabajo (LOT) que sustituyó a la Ley del Trabajo de 1936,<sup>24</sup> fue objeto de largas discusiones que duraron cinco años, desde 1985 hasta su aprobación en el año 1990. Aunque esta ley conservó algunas instituciones proteccionistas, entre las cuales se pueden mencionar que se mantenía la concepción tutelar de los derechos de los trabajadores, el carácter de orden público de las norma laborales, el carácter de irrenunciabilidad de los Derechos Laborales y como reforma notable se introduce una figura relevante y distintiva en materia

---

<sup>24</sup> Esta Ley del Trabajo de 1936 fue objeto de interesantes reformas en los años 1945, 1947, 1966, 1974 y 1975, analizadas por el Dr, Napoleón Goizueta en su libro "Reformas a la Ley del Trabajo", Universidad de Carabobo, Ediciones del Rectorado, (1979).

de protección laboral como lo es “La relación de trabajo” la cual existía por ejemplo en la Ley Federal Mexicana desde hace 20 años atrás (1970). Sin embargo, mantuvo la onda flexibilizadora que caracterizó la época, al incorporar entre otras figuras, la jornada flexible en el Art. 206 de la LOT, el salario de eficacia atípica (Art. 133) y la posibilidad de trabajar en los días adicionales de vacaciones Art. 219 Parágrafo Único de la LOT.

En este sentido, la tendencia hacia la flexibilización laboral en Venezuela, se hace evidente en el Acuerdo Tripartito que dio origen a la reforma efectuada a la LOT el 19 de junio de 1997, la cual excluye lo que se conocía como el recálculo de la prestación de antigüedad, lo que permitía su pago en base al último salario, eliminando la denominada retroactividad de las prestaciones sociales con el nuevo Art. 108 de la LOT, lo cual fue aplaudido por el sector empresarial porque consideraba que el recálculo aumentaba los pasivos laborales.

Conjuntamente, se inserta también la figura del Salario de Eficacia atípica, a través del cual hasta un 20% del salario puede ser excluido de la base de cálculo de las prestaciones beneficios e indemnizaciones derivados de la relación de trabajo, consagrado en el Primer Aparte del Parágrafo Primero del Art. 133 de la LOT; siguiendo esta tendencia el 25 de enero de 1999 se promulga el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo que inserta dos nuevas figuras flexibilizadoras: las Empresas de Trabajo Temporal conocidas como ETT y la figura de los jóvenes en

Formación; figuras estas que posteriormente serían eliminadas en la reforma al Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo del año 2006.

En lo que se refiere, a las transformaciones políticas que se han dado en este nuevo siglo, se observa la presencia de gobiernos con tendencias marcadamente progresistas en algunos países de América Latina tales como: Venezuela, Bolivia, Ecuador, y Nicaragua; lo cual origina cambios en materia económica y social, porque estos gobiernos buscan por una parte una mayor redistribución de la riqueza y una mayor inclusión social y por la otra una recuperación de la protección a los derechos laborales.

Así mismo, se observa que se han producido reformas legislativas que favorecen a la masa trabajadora en países como Chile<sup>25</sup>, Argentina<sup>26</sup>, Uruguay<sup>27</sup> y Venezuela. En el caso específico de la República Bolivariana de Venezuela, se produce un giro sostenido por parte del gobierno con la aprobación por parte del pueblo de la Constitución de 1999, en la cual se llevan a rango constitucional los principios del Derecho del Trabajo, que se encuentran establecidos en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo Artículo 9; así como el

---

<sup>25</sup> La reforma del Código Laboral aprobada en septiembre del año 2001, reivindicó los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, los cuales se encontraban en déficit.

<sup>26</sup> En el caso de Argentina ha sido prolifera las reformas en materia laboral en los últimos 5 años en temas tales como: Contrato de Trabajo, remuneración, seguridad social y condiciones y medio ambiente de trabajo.

<sup>27</sup> En Uruguay después del año 2005, entre las reformas relevantes: se aprobó una ley de fomento y protección de la actividad sindical y se reglamento por ley a las empresas tercerizadas.

Derecho a la Seguridad Social y a la Salud y Seguridad Laboral, entre otros.

En consecuencia, la constitución sentó las bases para la construcción de normas jurídicas ampliadoras de los Derechos Laborales, tales como: La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, la Reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) y la creación de su Reglamento parcial, la Ley de Servicios Sociales, la Ley de Régimen Prestacional de Empleo, la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, la Reforma de la Ley de Alimentación para los Trabajadores y la creación de su Reglamento, el Decreto de Solvencia Laboral incorporado luego al Reglamento de la LOT; la Resolución sobre la creación y funcionamiento del Registro Nacional de Empresas y Establecimientos del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social (MINPPTRASS), la resolución conjunta MINPPTRASS-MINSALUD sobre extensión del período de la Lactancia Materna, las prórrogas del Decreto de Inamovilidad Laboral y los decretos de ajuste del salario mínimo que se han venido dictando de manera consecutiva.

Debido a todas estas transformaciones que buscan dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se introduce un Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) en el año 2003, el cual fue sometido a una primera discusión generándose un primer papel de trabajo donde se plasmaron

algunos planteamientos que estaban vinculados directamente con la materia de inspección del trabajo, entre las cuales se puntualizaban las siguientes:

- En cuanto al Acto Supervisorio, en la propuesta de reforma del Art. 590, se incorporaba la figura del Supervisor o Supervisora del Trabajo y se precisaba que al momento de inspeccionar condominios de viviendas multifamiliares o conjuntos residenciales, se debía notificar a la administración del condominio,

- En cuanto a la imparcialidad de los funcionarios o funcionarias del trabajo, en la propuesta de reforma del Art. 591, se establecía que la misma debía ir aparejada a la obligación de preservar la integridad y aplicación de las normas de orden público que protegen al trabajo como hecho social.

- En cuanto a la integración del personal de las Inspectorías y de las Unidades de Supervisión, en la propuesta de reforma del Art. 593 se establecía la incorporación de profesionales en otras disciplinas antes no consideradas, tales como: paramédicos, contaduría, estadística, ecología y cualquier otra que fuese necesaria para garantizar la vigilancia e inspección de la legislación protectora del trabajo de adolescentes, de las normas protectoras de la maternidad y la familia y del trabajo rural.

- En la propuesta de reforma se establecía crear la figura del Abogado Ejecutor, cuya función estaba dirigida a garantizar la ejecución

de las providencias administrativas, quién entre sus facultades podía ordenar el cierre de la empresa hasta que el empleador cumpliera o acatase la providencia correspondiente.

- En el título IX, correspondiente a las sanciones, en la propuesta de reforma se establecía que las multas serían calculadas por Unidades tributarias.

Se visualizaba entonces en este primer papel de trabajo de la reforma de la LOT año 2003, que las Unidades de Supervisión se fortalecerían al contar con recursos humanos que lograsen mejorar la prestación del servicio y con mecanismos que permitiesen ejercer la persuasión necesaria y suficiente para lograr el cumplimiento de las normas socios laborales.

Posteriormente en el año 2009, después de seis (6) años de la primera discusión que se hiciera de la Ley Orgánica del Trabajo, el gobierno retoma el debate sobre la Reforma a la LOT, pero en esta oportunidad lo hace sobre la base de 24 Ejes Temáticos, dejando a un lado los planteamientos del año 2003 y centra la discusión en los siguientes temas:

- 1.- El movimiento sindical y el sindicalismo deseable.
- 2.- Las relaciones de producción y el trabajo como factor de apalancamiento de la sociedad socialista.
- 3.- Las relaciones laborales en las cooperativas, Empresas de Producción Social (EPS) y empresas socialistas.

- 4.- Los consejos de trabajadores y los sindicatos.
- 5.- Visión de género para el desarrollo del derecho del trabajo.
- 6.- La flexibilización del mercado de trabajo (tercerización) y la garantía de estabilidad laboral.
- 7.- La retroactividad de las prestaciones sociales.
- 8.- Mejora de las condiciones económicas en cuanto a beneficios no salariales.
- 9.- Reducción de la jornada de trabajo.
- 10.- Trabajo como hecho social. Ejemplo: trabajo doméstico de las amas de casa.
- 11.- Derechos laborales de los trabajadores no dependientes.
- 12.- Garantía de empleo y estabilidad laboral.
- 13.- Fortalecimiento institucional para vigilar el cumplimiento de la normativa.
- 14.- Participación y Contraloría Social en el Ministerio con competencia en trabajo.
- 15.- Cultura de trabajo y rendimiento de la empresa.
- 16.- Educación no formal en tópicos generales (capacitación y formación ideológica).
- 17.- Conservación del medio ambiente.
- 18.- Acercamiento de los regímenes especiales al régimen principal.
- 19.- Contraloría social de los trabajadores en los centros de producción.
- 20.- Prescripción de los derechos laborales.
- 21.- Providencias del Ministerio con competencia en el Trabajo y mecanismos para hacerlas respetar.
- 22.- Estabilidad laboral y mecanismos para hacerla cumplir.

23.- Democratización de los medios de producción y la participación de los trabajadores.

24.- Órganos de administración de justicia en materia laboral.

Desde este marco se observa que un tema para el debate tiene que ver con la participación y contraloría social en el Ministerio con competencia en el trabajo, esto debido al bajo impacto que ejerce la administración del trabajo, sobre todo las Inspectorías del Trabajo en el cumplimiento de la normativa laboral, lo que conlleva a la falta de aplicación de las normas socio laborales.

Este incumplimiento a la normativa laboral, no es una situación única de Venezuela, sino que también se observa en algunos países de América Latina, problemática que de acuerdo a investigaciones realizadas esta vinculada, entre otros factores, con el desempeño de los Ministerios del Trabajo, específicamente con sus mecanismos de inspección, tal como lo reflejan estudios como el de Jatobá (2002) y Bensusán (2007), esta última expone: “La capacidad estatal de detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas laborales depende en gran medida del diseño y operación de la inspección del trabajo.” (p. 29).

En referencia al tema de la participación y a la contraloría social en la República Bolivariana de Venezuela en materia de inspección del trabajo, específicamente en el área de Seguridad y Salud laboral, se consiguen en la actualidad dos instituciones, los delegados de



prevención, ya analizados y los Comités de Seguridad y Salud Laboral, los cuales constituyen el modelo de participación micro, más directa, por cuanto emana de los centros de trabajo, es producto de la voluntad de trabajadores y patronos y nace del acontecer cotidiano de la prestación del servicio y de las repercusiones de los proceso de trabajo en ella implícitos.

En cuanto a la naturaleza de los Comités de Seguridad y Salud Laboral (CSSL), estos son órganos paritarios, con lo cual deben estar conformados por una representación igual tanto de trabajadores como de empleadores; son órganos autónomos, porque aunque se encuentren vinculados con las organizaciones de trabajadores ó con la estructura organizativa de la empresa, son completamente independientes, por lo tanto sus miembros no pueden estar subordinados a ninguna otra instancia de poder; son organismos de Derecho Privado Colectivo o Social, se encuentran regidos por el principio de no contradicción, por lo cual sus atribuciones están simplemente enunciadas y lo que no les este prohibido les será permitido, incluso tienen la potestad de normarse a sí mismos. Adicionalmente, son titulares colectivos del derecho de información y formación y al mismo tiempo tienen como función la de informar, asesorar y capacitar a trabajadores y patronos. (Iturraspe, 2006)

En cuanto al derecho que tienen los CSSL de participar en el control y determinación de las condiciones y medio ambiente de trabajo, Iturraspe (2006: 236) plantea: "...como órgano participativo su naturaleza

parece integrar parcialmente elementos de codecisión y de la coinfluencia del esquema de cogestión germano con algunas características de la democracia industrial”

En referencia al primer elemento de codecisión, se observan decisiones que antes eran potestad únicamente del patrono y que pasan a ser competencia tanto de representantes del patrono como de los trabajadores en el CSSL, lo cual se observa entre otros, en el Artículo 55 de la LOPCYMAT que al referirse a los derechos que tienen los empleadores y empleadoras plantea en su numeral 11: “Proponer ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral las amonestaciones a los trabajadores y trabajadoras que incumplan con los deberes establecidos en el Artículo 54 de la presente ley.”.

Con el artículo mencionado se pasa a manos del CSSL la decisión con respecto a las amonestaciones que pudiesen en un momento determinado ser impuestas a algún trabajador. También se tiene el Art.64 de la LOPCYMAT, en donde los empleadores están obligados a llevar un registro de las características principales de los proyectos de nuevos medios y puestos de trabajo o de la remodelación de éstos y tienen la obligación de someterlos a la consideración del Comité de Seguridad y Salud Laboral.

Asimismo existen atribuciones del CSSL vinculadas tanto con la codecisión como con la coinfluencia, que este órgano ejerce dentro de los centros de trabajo en materia de salud y seguridad laboral, entre las

cuales se destacan las establecidas en el artículo 47 de la LOPCYMAT el cual establece:

El Comité de Seguridad y Salud Laboral tendrá las siguientes atribuciones:

1.- Participar en la elaboración, aprobación, puesta en práctica y evaluación del Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo. A tal efecto, en su seno considerará, antes de su puesta en práctica y en lo referente a su incidencia en la seguridad y salud en el trabajo, los proyectos en materia de planificación, organización del trabajo e introducción de nuevas tecnologías, organización y desarrollo de las actividades de promoción, prevención y control, así como de recreación, utilización del tiempo libre, descanso, turismo social, y dotación, mantenimiento y protección de la infraestructura de las áreas destinadas para esos fines, y del proyecto y organización de la formación en la materia.

2.- Promover iniciativas sobre métodos y procedimientos para el control efectivo de las condiciones peligrosas de trabajo, proponiendo la mejora de los controles existentes o la corrección de las deficiencias detectadas.

Esta normativa pauta la participación que debe tener el Comité de Seguridad y Salud Laboral en las fases de elaboración, aprobación, puesta en práctica y evaluación del Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como el control de las condiciones peligrosas de trabajo mediante la proposición de mejoras o correcciones a deficiencias que existan.

Por último existen facultades que se enmarcan dentro de la llamada democracia industrial o de control laboral, ejercido por los CSSL, entre otras se tiene el numeral 2 del Artículo 48 de la LOPCYMAT que establece:

2.-Vigilar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y conocer directamente la situación relativa a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales y la promoción de la seguridad y salud, así como la ejecución de los programas de la recreación, utilización del tiempo libre, descanso, turismo social, y la existencia y condiciones de infraestructura de las áreas destinadas para esos fines, realizando a tal efecto las visitas que estime oportunas.

En consecuencia es indudable que el Comité de Seguridad y Salud Laboral constituye un órgano distintivo del esquema de participación ideal, donde los sujetos de las relaciones de trabajo se encuentran representados con el fin de actuar de manera conjunta en el establecimiento de condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

A continuación se observará en el cuadro 6 la distribución en el país de los Comités de Seguridad y Salud Laboral (CSSL).

**Cuadro 6**  
**Distribución absoluta y porcentual de los Comités de Seguridad y Salud Laboral declarados ante el Inpsasel según entidad federal entre 2007 y 2009.**

| Estado                              | 2007          |                | 2008         |                | 2009         |                |
|-------------------------------------|---------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|
|                                     | Cantidad      | %              | Cantidad     | %              | Cantidad     | %              |
| <b>Aragua</b>                       | <b>1.394</b>  | <b>8,65%</b>   | <b>720</b>   | <b>7,26%</b>   | <b>698</b>   | <b>7,27%</b>   |
| <b>Guárico-Apure</b>                | <b>125</b>    | <b>0,78%</b>   | <b>81</b>    | <b>0,82%</b>   | <b>225</b>   | <b>2,34%</b>   |
| Guárico                             | 96            | 0,60%          | 59           | 0,60%          | 194          | 2,02%          |
| Apure                               | 29            | 0,18%          | 22           | 0,22%          | 31           | 0,32%          |
| <b>Anzoátegui-Nva Esparta-Sucre</b> | <b>1.436</b>  | <b>8,91%</b>   | <b>896</b>   | <b>9,04%</b>   | <b>976</b>   | <b>10,17%</b>  |
| Anzoátegui                          | 1.146         | 7,11%          | 582          | 5,87%          | 584          | 6,09%          |
| Nueva Esparta                       | 127           | 0,79%          | 228          | 2,30%          | 313          | 3,26%          |
| Sucre                               | 163           | 1,01%          | 86           | 0,87%          | 79           | 0,82%          |
| <b>Distrito Capital-Vargas</b>      | <b>1.441</b>  | <b>8,94%</b>   | <b>906</b>   | <b>9,14%</b>   | <b>911</b>   | <b>9,49%</b>   |
| Distrito Capital                    | 1.228         | 7,62%          | 772          | 7,79%          | 825          | 8,60%          |
| Vargas                              | 213           | 1,32%          | 134          | 1,35%          | 86           | 0,90%          |
| <b>Miranda</b>                      | <b>2.859</b>  | <b>17,74%</b>  | <b>1.854</b> | <b>18,71%</b>  | <b>1.561</b> | <b>16,27%</b>  |
| <b>Lara-Yaracuy-Trujillo</b>        | <b>1.754</b>  | <b>10,88%</b>  | <b>1.219</b> | <b>12,30%</b>  | <b>924</b>   | <b>9,63%</b>   |
| Lara                                | 1.280         | 7,94%          | 905          | 9,13%          | 593          | 6,18%          |
| Yaracuy                             | 196           | 1,22%          | 102          | 1,03%          | 103          | 1,07%          |
| Trujillo                            | 278           | 1,73%          | 212          | 2,14%          | 228          | 2,38%          |
| <b>Barinas</b>                      | <b>187</b>    | <b>1,16%</b>   | <b>164</b>   | <b>1,65%</b>   | <b>146</b>   | <b>1,52%</b>   |
| <b>Portuguesa-Cojedes</b>           | <b>495</b>    | <b>3,07%</b>   | <b>295</b>   | <b>2,98%</b>   | <b>310</b>   | <b>3,23%</b>   |
| Portuguesa                          | 438           | 2,72%          | 230          | 2,32%          | 243          | 2,53%          |
| Cojedes                             | 57            | 0,35%          | 65           | 0,66%          | 67           | 0,70%          |
| <b>Carabobo</b>                     | <b>2.130</b>  | <b>13,22%</b>  | <b>1.095</b> | <b>11,05%</b>  | <b>981</b>   | <b>10,22%</b>  |
| <b>Bolívar-Amazonas</b>             | <b>1.146</b>  | <b>7,11%</b>   | <b>402</b>   | <b>4,06%</b>   | <b>391</b>   | <b>4,08%</b>   |
| Bolívar                             | 1.144         | 7,10%          | 401          | 4,05%          | 387          | 4,03%          |
| Amazonas                            | 2             | 0,01%          | 1            | 0,01%          | 4            | 0,04%          |
| <b>Monagas-Delta Amacuro</b>        | <b>297</b>    | <b>1,84%</b>   | <b>194</b>   | <b>1,96%</b>   | <b>237</b>   | <b>2,47%</b>   |
| Monagas                             | 294           | 1,82%          | 190          | 1,92%          | 234          | 2,44%          |
| Delta Amacuro                       | 3             | 0,02%          | 4            | 0,04%          | 3            | 0,03%          |
| <b>Táchira</b>                      | <b>1.026</b>  | <b>6,37%</b>   | <b>532</b>   | <b>5,37%</b>   | <b>641</b>   | <b>6,68%</b>   |
| <b>Mérida</b>                       | <b>359</b>    | <b>2,23%</b>   | <b>402</b>   | <b>4,06%</b>   | <b>415</b>   | <b>4,33%</b>   |
| <b>Falcón</b>                       | <b>328</b>    | <b>2,04%</b>   | <b>216</b>   | <b>2,18%</b>   | <b>320</b>   | <b>3,34%</b>   |
| <b>Zulia</b>                        | <b>1.138</b>  | <b>7,06%</b>   | <b>935</b>   | <b>9,43%</b>   | <b>859</b>   | <b>8,95%</b>   |
| <b>Total</b>                        | <b>16.115</b> | <b>100,00%</b> | <b>9.911</b> | <b>100,00%</b> | <b>9.595</b> | <b>100,00%</b> |

Fuente: Dirección de Epidemiología y Análisis Estratégico, Inpsasel, 2010.

Se observa en el cuadro 6 que los Estado Carabobo y Miranda son los que cuentan con una mayor cantidad de CSSL, esto esta vinculado

con que son los Estados que cuentan con el mayor parque industrial y comercial del país.

Se hace necesario destacar que la constitución de los CSSL de acuerdo con el Art.49 de la LOPCYMAT es responsabilidad de los delegados o delegadas de prevención, los sindicatos, los trabajadores en general, los empleadores y empleadoras, los funcionarios del INPSASEL y los supervisores o supervisoras del trabajo.

#### **2.4. LA INSPECCION DEL TRABAJO**

La revolución industrial constituyó una de las transformaciones fundamentales de la civilización. La industrialización implicó la mecanización de los procesos de manufacturación, en la etapa previa los bienes eran realizados de manera manual lo que requería determinadas destrezas de los trabajadores, la producción estaba descentralizada, lo que otorgaba a pequeños grupos de trabajadores control sobre sus procesos productivos, los costos eran más elevados y la cantidad de producción baja. Posteriormente aparece el fenómeno de la revolución industrial y los trabajadores se concentran en torno a las fábricas, donde la maquina sustituye la producción artesanal y donde el trabajador es sometido a extenuantes jornadas laborales, condiciones inseguras de trabajo y bajos salarios.

Las primeras normas de protección laboral nacen con la revolución industrial en Europa, la cual se desarrolla entre finales del siglo XVIII y a

lo largo del siglo XIX, la inspección del trabajo se insta para vigilar la aplicación de las primeras normas dictadas para proteger a los trabajadores, se dice que sus inicios se ubican en Gran Bretaña, por cuanto es aquí donde surge la industrialización junto con los primeros problemas y donde entonces era necesario comenzar a aplicar correctivos. (OIT, 1986b)

Desde el punto de vista económico la revolución industrial produce un incremento rápido y significativo de la producción industrial, creando un crecimiento de las riquezas pero una injusta distribución, se produce una dura competencia, que apareja salarios miserables, penosas condiciones de trabajo y en casos de crisis, paros sin ningún tipo de ayuda. (OIT, 1986b)

En esta época los empresarios llevan una vida prospera y holgada, mientras que los trabajadores incrementan el umbral de su pobreza, en las nuevas fabricas se exige muy poca calificación y se emplean a mujeres y a niños, a quienes se les pagaba salarios aun más bajos, las jornadas de trabajo eran entre 13 y 14 horas diarias y en muchas ocasiones podían llegar hasta 16, se trabajaba seis días a la semana y a veces hasta siete por cuanto no se respetaba el descanso dominical. Las enfermedades ocupacionales y los accidentes suelen ocurrir y no dan derecho a ningún tipo de indemnización. (OIT, 1986 b)

Es en Gran Bretaña donde se promulgan las primera leyes: "... ley del 22 de junio de 1802, para proteger la salud física y moral de los

aprendices y otros obreros” (OIT, 1986:2), que eran empleados en las fábricas de hilados y tejidos. El control de estas primeras leyes se le confía a comisiones benévolas constituida por eclesiásticos, magistrados, industriales que se habían retirado de los negocios.

Por diferentes razones, la aplicación de la ley es un fiasco y es en el año 1833 donde el gobierno pasa a encomendar el control de la legislación a personas de alto rango, se escoge a cuatro personas que son distribuidas por regiones para todo el país, quienes realmente realizan funciones de inspección. Posteriormente en el año 1844 se incrementa el número de inspectores y pasan a tener condición de funcionarios de la administración del Estado. Este mismo sistema es luego imitado por los demás países de Europa.

Existe un trayecto bastante largo entre el inicio de la revolución industrial, el surgimiento de las primeras leyes de protección y el establecimiento de la inspección del trabajo, por cuanto fue necesaria una larga espera para lograr la intervención del Estado en la regulación de las condiciones de trabajo y su control.

Se verificó durante el siglo XIX la presencia de innumerables huelgas, los trabajadores actuaban en pequeños grupos, a veces correspondientes a un mismo oficio. Se hace necesaria la creación de las primeras organizaciones sindicales para que se presenten oficialmente propuestas dirigidas a la elaboración de una verdadera legislación laboral y un control de las condiciones de trabajo, ya a partir del último cuarto del



siglo XIX los países industrializados poseen grandes centrales sindicales y cuentan con oficinas que luego se convertirán en ministerios del trabajo: Alemania en 1882, España en 1883, Estados Unidos en 1884, Reino Unido en 1887, Francia en 1891 y Bélgica en 1894. En esta fase la mayoría de los países cuentan con un sistema más o menos completo de control de aplicación de la legislación del trabajo, que se ocupa de cuestiones como la higiene y seguridad, la duración del trabajo y el pago de las remuneraciones. (1986b: 3)

En cuanto a cómo eran los primeros sistemas de inspección, se referirá un estudio efectuado en 1909-1910 en una veintena de países que contaban con sistemas de inspección, OIT (1986b: 4):

Primera constatación: las inspecciones del trabajo de la época sólo tenían bajo su control los establecimientos industriales, los únicos donde se aplicaba la legislación protectora. En la mayor parte de los países los establecimientos que ocupaban a menos de cierto número de trabajadores, cinco por ejemplo, estaban excluidos del control. Lo mismo sucedía a menudo también con los establecimientos donde sólo estaban empleados miembros de una misma familia y, a veces, en aquellos donde no se utilizaba fuerza motriz en los talleres.

En general, los inspectores tenían que controlar las condiciones de higiene y de seguridad del lugar de trabajo. En ocasiones, las cuestiones de higiene no estaban incluidas en los controles: en el Reino Unido, por ejemplo, esas cuestiones seguían siendo de la competencia de las comisiones locales y no entraban en las atribuciones de los inspectores sino a título subsidiario.

Los sistemas de inspección estaban lejos de corresponder a un modelo tipo. En un país como Noruega, las tareas de inspección se encomendaban a comisiones municipales, que han subsistido, con modificaciones, hasta una época reciente. La propia noción de servicio de inspección no se había impuesto todavía claramente, ni siquiera en Reino Unido, país

precursor. En Francia, por ejemplo, los inspectores del trabajo no estaban agrupados en auténticos servicios administrativos dotados de locales con archivos, documentación e instrucciones metodológicas. Tenían su oficina en su propio domicilio y dependían de un inspector de división a nivel de las regiones.

El estudio precedente permite constatar que para la época existía diversidad de prácticas en la inspección del trabajo, no estaban dadas las condiciones para armonizar una legislación, ni una practica en la materia. Estalla la primera guerra mundial y con ella las organizaciones sindicales profundizan sobre el control de las condiciones de trabajo, no se ve cómo única alternativa la inspección del trabajo sólo por el aparato administrativo del Estado, se habla del “control obrero”, es decir darle un papel activo al trabajador en la vigilancia de sus condiciones de trabajo, por cuanto los trabajadores cuentan con mejores condiciones que los funcionarios externos para detectar las infracciones y evaluar los riesgos.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial se dió inicio a la constitución de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.). Durante las negociaciones del Tratado de Paz, se formó una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, integrada por representantes de gobiernos, sindicalistas y universitarios, la cual presentó un proyecto de acuerdo sobre la creación de la OIT, quedando insertado como Parte XIII del Tratado de Versalles concluido en 1919 y que establece los principios destinados a asegurar la protección de los trabajadores mediante la inspección del trabajo: “Cada Estado deberá organizar un servicio de

inspección que comprenderá a mujeres, con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.” (Citado por Díaz, 1985, p. 6) Era la primera vez que en un tratado de paz que tenía principalmente una connotación de orden político, se establecen normas para proteger a la población trabajadora.

En la 26ª Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Filadelfia en el año 1944, se renueva la fe en la O.I.T a través de la denominada Declaración de Filadelfia, incorporada oficialmente como Anexo a la Constitución de la O.I.T... El Dr. Rafael Caldera (1960: 109) al referirse a la primera parte de esta declaración expone:

La primera parte de la declaración reafirma, como principios fundamentales de la Organización, el de que el trabajo no es una mercancía, el de que la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso, el de que la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad de todos y el de que la lucha contra la necesidad es un deber interno de cada nación e internacional, a través de la colaboración de patronos y obreros con los gobiernos, en pie de igualdad y mediante decisiones de carácter democrático.

Desde esta perspectiva, se reafirma la necesidad de participación de patronos y trabajadores en el logro de un trabajo digno, que permita el desarrollo social y económico de los países y permita la superación de la pobreza, se recalca que es un trabajo de todos, por lo cual su colaboración es importante y necesaria. La OIT conciente de este compromiso y con el fin de dar cumplimiento a estos principios ha venido adoptando una serie de Convenios y Recomendaciones dirigidas a

regular la Inspección del Trabajo, herramienta indispensable para velar por el cumplimiento de las normas laborales y lograr el tan anhelado trabajo decente.

Entre los instrumentos emanados de la OIT relacionados con la práctica de la actividad de inspección del trabajo se encuentran:

- Convenio N° 81 sobre la inspección del trabajo, 1947
- Convenio N° 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969
- Convenio N° 150 sobre la administración del trabajo, 1978
- Convenio N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981.
  
- Protocolo 81 de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947
  
- Recomendación número 81 sobre la inspección del trabajo.
- Recomendación número 82 sobre la inspección de trabajo en las empresas mineras y de transporte.
  
- Recomendación número 133 sobre la inspección del trabajo en la agricultura.
  
- Recomendación número 158 sobre la administración del trabajo.

Es importante resaltar que en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, de los convenios mencionados sólo se tienen ratificados los siguientes: el convenio 81 ratificado el 21 de julio de 1967, el convenio 150

ratificado el 17 de agosto de 1983 y el 155 ratificado el 25 de junio de 1984, los cuales establecen en sus disposiciones la necesidad de fomentar mecanismos de participación, consulta y cooperación de los actores sociales, en este sentido se tienen los siguientes artículos:

*Convenio 81 sobre inspección del trabajo.*

Artículo 5

La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar:

- a) la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares;
- b) la colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones.

La obligación establecida en este artículo del Convenio 81 fomenta la coordinación de actividades que permitan a las instituciones involucradas y a los actores sociales, coordinar acciones y establecer mecanismos de apoyo que permitan minimizar esfuerzos en objetivos comunes, lo cual en la práctica se aplica en pocas oportunidades.

*Convenio N° 150 sobre la administración del trabajo.*

Artículo 5

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá establecer procedimientos apropiados a las condiciones nacionales para garantizar, dentro del sistema de administración del trabajo, la consulta, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, o -- cuando fuere apropiado -- los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

2. En la medida en que sea compatible con la legislación y la práctica nacionales, estos procedimientos deberán aplicarse a nivel nacional, regional y local, así como de los diferentes sectores de actividad económica.

La obligación establecida en este artículo del Convenio 150, busca fomentar a todos los niveles la participación de los empleadores y de los trabajadores dentro del ámbito de la administración del trabajo, incluyendo actividades que permitan la intervención de los actores sociales por sectores de la economía. En el caso de Venezuela no se ha logrado extender en esta forma amplia los mecanismos de consulta y cooperación.

*Convenio N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores.*

#### Artículo 4

1. Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.

2. Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

En el ámbito específico de lo que es la salud y seguridad laboral se ha profundizado un poco más la participación y consulta, prueba de

ello es la amplia discusión a la cual fue sometida en todos los sectores la aprobación de la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y de su Reglamento Parcial; así como las normas técnicas que han sido aprobadas con el Instituto Nacional de Prevención Salud y Seguridad Laborales.

Por otra parte, se hace necesario destacar algunos instrumentos internacionales que resaltan la necesidad de protección del hecho social trabajo, mediante la creación en los estados de normas laborales y de derechos y garantías en esta materia, así como el establecimiento de organismos que se encarguen de velar por el cumplimiento de éstas, labor ejecutada en las naciones a través de la inspección del trabajo; en este sentido en la 9ª Conferencia Internacional Americana que se celebró en Bogotá de marzo a mayo de 1948, fue suscrita la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), específicamente el 30 de abril de 1948. La OEA en palabras de Campos (2003; p.90):

Además de ser una organización política creada para atender la integración del continente, se le otorgaron funciones de carácter económico y social claramente definidas. Estas últimas constituyen el aporte ideológico de América al desarrollo del derecho laboral, se hallan contenidas en la carta de la Organización.

El artículo 29 de la Carta de la OEA expresa:

Los Estados miembros están de acuerdo en la conveniencia de desarrollar su legislación social sobre las siguientes bases:

a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, tienen el derecho

de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica.

b) El trabajo es un derecho y un deber social; no será considerado como un artículo de comercio; reclama respeto para la libertad de asociación y la dignidad de quien lo presta y ha de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo, como en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posibilidad de trabajar.

La carta de la OEA enfatiza que la legislación de los países debe desarrollarse bajo la garantía de no discriminación en el trabajo, así como el respeto hacia la libertad de asociación y bajo la garantía de asegurar la salud y la vida y el derecho a la seguridad social.

La Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, promulgada también por la OEA establece disposiciones relacionadas al trabajo, entre otros establece como derechos:

Artículo 15: Toda persona tiene derecho al descanso, a honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre en beneficio de su mejoramiento espiritual, cultural y físico.

Artículo 16: Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proviene de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

Artículo 22: Toda persona tiene derecho a asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

Como deberes, establece los siguientes:



Artículo 35: Toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales, de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias.

Artículo 37: Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de sus capacidades y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad.

En estos instrumentos de la OEA se constata la necesidad de otorgarle a los seres humanos las condiciones mínimas que le permitan una existencia digna, permitiéndoles ejercer su derecho a cooperar y a contribuir a su propio desarrollo, asumiendo la responsabilidad de dirigir su destino y de actuar en beneficio de sus congéneres, lo cual sólo será posible a través de la participación, mediante el ejercicio por parte de las personas de su derecho al descanso, a la seguridad social y a la libre asociación, como también a través del cumplimiento de su deber de trabajar y de contribuir con las seguridad social.

En este mismo año 1948, pero solo unos meses después, específicamente el 10 de diciembre, la ONU promulga en París la Declaración universal de los derechos humanos, en la cual también se consagran derechos laborales:

Artículo 23. –1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

–2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

–3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad

humana, y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

–4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24. –Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25. –1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

–2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

La Declaración universal de los derechos humanos, consagra entre otros, el derecho al trabajo, a su ejecución en condiciones dignas, el derecho a la sindicalización, a la no discriminación, a una remuneración justa, al descanso y a la seguridad social

Otro instrumento internacional que consagra la protección de los Derechos Laborales es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del año 1966, de la Organización de las Naciones Unidas, el cual es su Parte III, establece:

#### Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

#### Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

En el contexto de todos estos instrumentos internacionales, es evidente la obligación que tiene la República Bolivariana de Venezuela de acometer los esfuerzos que sean necesarios para adaptar su legislación y organizar las labores de sus ministerios con el fin de garantizar la efectividad de las normas laborales y el ejercicio real de todos los

derechos comentados y con ello dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en materia internacional, para lo cual se hace imprescindible la cooperación de los actores sociales, por cuanto el ejercicio pleno de cada uno de estos derechos consagrados en estos instrumentos implica su participación y colaboración, únicos mecanismos que demuestran en la práctica su acatamiento.

En este sentido es importante resaltar que en los últimos 10 años se ha efectuado una variada producción legislativa en materia socio laboral destinada a adaptar las leyes a las exigencias de estos instrumentos internacionales, además de la reestructuración, modernización y sistematización realizadas en los Ministerios del país, destacándose los cambios realizados en el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, entre los cuales se encuentran: La puesta en marcha del INPSASEL en el año 2002, la creación del Registro Nacional de Empresas y Establecimientos en el año 2006 , la emisión de manera automatizada de la Solvencia Laboral en el año 2006 , la inauguración de Inspectorías del Trabajo Modelos en los años 2005-2006 debidamente equipadas, entre otros cambios.

En materia de integración se han firmado importantes acuerdos, destacándose en América el MERCOSUR o Mercado Común del Sur, el cual es una organización regional de Suramérica que fue creada en virtud del Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991 por los presidentes de Argentina (Carlos Saúl Menem), Brasil (Fernando Collor

de Mello), Paraguay (Andrés Rodríguez) y Uruguay (Luis Alberto Lacalle); su objetivo es alcanzar la progresiva eliminación de barreras arancelarias entre los estados miembros con el fin de formar un mercado común; Venezuela ha realizado todos los trámites necesarios para ser miembro del MERCOSUR, sin embargo, no ha logrado que todos los gobiernos de los países integrantes hayan aceptado su membresía, por lo tanto se mantiene como observador.

Debe señalarse que el MERCOSUR cuenta con una “Declaración Socio Laboral del MERCOSUR”, la cual es un instrumento que establece políticas de acción que deben ser aplicadas por sus miembros, así como derechos individuales y colectivos en materia laboral, en este sentido tenemos dos (2) Artículos de interés como el 13 y el 18 de este instrumento jurídico, los cuales esta relacionados con el tema central de la presente investigación:

Art. 13: Los Estados Parte se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y la mejora de las condiciones de vida de los pueblos.

Art. 18: 1) Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo, y 2) Los Estados Parte 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.

En el marco de los artículos comentados, los países miembros del MERCOSUR adquieren el compromiso de fomentar el diálogo social en sus países tanto en el ámbito nacional como regional y obligándose a utilizar mecanismos de consulta con los actores sociales para buscar el consenso y lograr el crecimiento económico sostenido. De la misma manera se comprometen a mantener servicios de inspección del trabajo que procuren condiciones de trabajo adecuadas en todo el territorio de sus países.

Igualmente, esta declaración en el artículo 20 pauta que los Estados Parte asumen el compromiso de respetar los Derechos fundamentales establecidos en dicha declaración y están obligados a realizar esfuerzos para promover su aplicación dentro de los países miembros.

Estos artículos reconocen la necesidad de cooperación entre los actores sociales como un mecanismo necesario para garantizar condiciones de trabajo favorables que contribuyan a la justicia social, además del establecimiento de servicios de inspección que sean vigilantes y controlen el cumplimiento de las normas laborales.

Todos estos requerimientos pautados en los instrumentos internacionales mencionados, muestran la importancia que la inspección del trabajo tiene y la necesidad de cooperación entre países con el fin de

intercambiar experiencias y brindarse apoyo mutuo para preservar la calidad de vida del trabajador y alcanzar el tan anhelado trabajo decente que ha sido promovido por la OIT y que implica, entre otras cosas, contar con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia.

Desde esta perspectiva internacional, se visualiza que la responsabilidad que tiene Venezuela como país de contar con un Sistema de Inspección del Trabajo eficiente, responde también a una obligación de carácter internacional, porque el país se ha comprometido a través de diversos instrumentos a ajustar la Administración del Trabajo de manera de crear los mecanismos idóneos para proteger y salvaguardar los Derechos Laborales y este compromiso lo ratifica Venezuela en el Artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al establecer que los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos tienen carácter supra constitucional y por lo tanto prevalecen por encima de la propia constitución, por lo cual su aplicación debe ser inmediata y directa por los órganos del poder público.

#### **2.4.1. MISIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

La inspección del trabajo se ha presentado como una actividad de la administración del trabajo que garantiza el cumplimiento de las normas laborales, en su evolución se observa que al principio prevalecía la función sancionatoria, esto debido a la necesidad de hacer cumplir las incipientes normas que buscaban la protección de la masa trabajadora

(1833 Gran Bretaña); con el transcurrir del tiempo, se amplían sus alcances y las actividades de los inspectores del trabajo en el mundo. Todo el accionar de lo que se conoce internacionalmente como inspección del trabajo, se ejerce en distintos ámbitos, los cuales se encuentran enmarcados en el Artículo 3 del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo en tres aspectos fundamentales: control, asesoramiento e información.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (1973) analiza estos tres aspectos mencionados que conforman las funciones fundamentales de la inspección del trabajo, las examina y reorganiza redistribuyéndolas en cinco (5) Responsabilidades o facultades, que se analizan a continuación:

- ✓ Responsabilidades técnicas.
- ✓ Responsabilidades jurídicas
- ✓ Responsabilidades económicas
- ✓ Responsabilidades sociales
- ✓ Responsabilidades administrativas

#### **2.4.1.1. RESPONSABILIDADES TÉCNICAS**

Esta responsabilidad está enmarcada en el ámbito de la Seguridad y Salud Laboral y está dirigida al control en esta área tan importante para la protección de Derechos Humanos fundamentales como son la salud y la vida en el trabajo, así como la prevención de los accidentes de trabajo y



las enfermedades ocupacionales. En cuanto al control, este se ejecuta durante todas las fases propias de los procesos de trabajo: Antes del inicio del proceso productivo (control previo), durante la ejecución del proceso de trabajo (control directo) y después que se tiene conocimiento de que un proceso de trabajo determinado ha producido un accidente de trabajo o una enfermedad ocupacional (Control posterior a un accidente de trabajo).

En cuanto al control previo: La recomendación sobre la Inspección del Trabajo número 81 (1947), en su parte I, establece funciones preventivas que deberían implementar los servicios de inspección del trabajo, indicando que cuando una persona pretenda abrir un establecimiento industrial o comercial, debería notificarlo previamente al servicio de inspección del trabajo.

Así mismo, se deberían establecer disposiciones que obliguen a la presentación de los planos correspondientes a nuevos establecimientos, instalaciones y procedimientos de fabricación, para que este órgano se pronuncie sobre el cumplimiento en estos de las disposiciones relativas a la salud y a la seguridad laboral ó si por el contrario pueden constituir un peligro para la salud y seguridad de los trabajadores.

En el caso de Venezuela el control previo por parte de la Inspección del Trabajo cuando existan altos niveles de peligrosidad esta establecido en el Art. 64 de la LOPCYMAT cuando establece "Los proyectos de altos niveles de peligrosidad, considerados como tales por las normas técnicas

de la presente Ley, deben ser registrados y sometidos a la aprobación del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales.” Sin embargo el INPSASEL no cuenta aún con procedimientos establecidos en esta materia para hacer cumplir esta disposición.

En referencia al control directo, constituye la función tradicional de la Inspección del Trabajo y esta dirigida, entre otros, a inspeccionar los siguientes aspectos:

- Instalaciones colectivas: edificios e instalaciones fijas (ventilación, iluminación, temperatura; instalaciones: eléctricas, sanitarias, vestuarios, comedores, etc.); maquinarias y equipos.
- Equipos individuales: Equipos de protección personal y ropa de trabajo, condiciones ergonómicas del puesto de trabajo.
- Elementos ambientales: ruido, humedad, humo, vibraciones, etc.
- Implementación de normas generales de prevención: Demarcación y Señalización de las áreas, sistema de protección contra incendios, salidas de emergencia, etc.

En cuanto al control posterior a un accidente de trabajo o la declaratoria de una enfermedad ocupacional, va dirigido a brindar una vigilancia exhaustiva de las causas que originan los accidentes o las enfermedades ocupacionales, con el fin de aplicar las medidas necesarias para corregir las desviaciones existentes y determinar las

responsabilidades correspondientes, evitando con ello la ocurrencia o generación de los mismos.

La acción de la inspección del trabajo ejercida a través de los mecanismos de control analizados, persigue entre otros fines, disminuir la ocurrencia de accidentes de trabajo y de enfermedades ocupacionales, los cuales producen unas consecuencias personales, sociales y económicas, en algunos casos irreparables y que afectan no solamente a la persona del trabajador, sino también todo su entorno familiar, laboral y social. Es lamentable observar que muchos patronos no asumen las obligaciones vinculadas con el deber de prevención y el deber de seguridad que todo empleador debe cumplir y a través de los cuales están obligados a tomar todas las medidas necesarias para evitar que la salud o la vida del trabajador se vea afectada por la prestación del servicio en los centros de trabajo.

#### **2.4.1.2. RESPONSABILIDADES JURÍDICAS**

El artículo 3 del Convenio 81 de la OIT establece entre las funciones de la Inspección del Trabajo “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo” y el mismo convenio en su artículo 27 pauta qué debe entenderse por “disposiciones legales”, en este sentido expresa: “además de la legislación, los laudos arbitrales y los contratos colectivos a los que se confiere fuerza de ley y de cuyo cumplimiento se encargan los inspectores del trabajo”

Dentro de las responsabilidades jurídicas se encuentran las de asesoramiento e información, las cuales tienen una importancia relevante en las actividades de inspección de los centros de trabajo, por cuanto permiten a los empleadores proveerlos de toda la información necesaria para dar cumplimiento efectivo a la legislación laboral y al mismo tiempo se informa a los trabajadores de los derechos consagrados en la legislación, los cuales en muchas oportunidades son desconocidos por estos.

Asimismo, se ubican en estas responsabilidades, aquellas propuestas que están en la obligación de efectuar los Inspectores del Trabajo, con el fin de ir mejorando la legislación existente, adaptándola a las nuevas realidades producto de la dinámica social, así como la derogatoria de aquellas reglas que ya no ofrecen protección alguna o la creación de nuevas, con el fin de llenar las lagunas o vacíos que puedan existir en el derecho positivo. En esta tarea los funcionarios de inspección poseen una ventaja insuperable que radica en conocer de cerca los problemas propios de la aplicación cotidiana de las normas jurídicas laborables.

#### **2.4.1.3. RESPONSABILIDADES ECONÓMICAS**

Toda la información producto de las inspecciones realizadas recoge un valioso aporte que puede contribuir al desarrollo de planes y políticas para el desarrollo económico del país. Existe una gran cantidad de datos de carácter social y económico, vinculados con el número de

empresas, la distribución por sexo de los trabajadores, nacionalidad, edad, etc., que de ser recopilada y estructurada en forma adecuada, contribuiría al desarrollo y a la ejecución de políticas centradas en los estratos más vulnerables de la sociedad.

Los inspectores del trabajo no solamente pueden recabar información de carácter cuantitativo, sino también de carácter cualitativo, por cuanto su relación directa con los empleadores y trabajadores los coloca en una situación privilegiada al conocer de fuente directa los efectos que produce la puesta en práctica de las políticas laborales y su

#### **2.4.1.4. RESPONSABILIDADES SOCIALES**

Los contactos con la realidad socio económica del país, convierten a los funcionarios de inspección en unos catalizadores, capaces de contribuir en la solución de las situaciones dentro de las empresas, antes de que se produzcan los conflictos. Esta responsabilidad del funcionario de inspección esta vinculada con el conocimiento que este tiene del comportamiento de los empleadores y de los trabajadores pertenecientes a determinadas ramas de actividad económica, o en determinadas zonas del país, lo cual le permite involucrarse con conocimiento de causa en el abordaje de ciertas situaciones propias de la dinámica laboral y en ocasiones predecir el comportamiento de los actores laborales.

#### **2.1.4.5. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

El funcionario de inspección durante el desarrollo de su actividad levantará actas o informes que contienen el resultado de su accionar, así mismo presentará mensualmente información consolidada de las empresas atendidas por rama de actividad económica, así como la cantidad de trabajadores amparados distinguiéndolos por sexo, nacionalidad, entre otros; así como el tipo de actuación realizada.

En consecuencia, toda la información recabada por el Supervisor del Trabajo permitirá llevar actualizada la estadística correspondiente de la actividad de Inspección de los Centros de Trabajo. Adicionalmente, es responsabilidad del funcionario de inspección proponer ante la autoridad competente las sanciones correspondientes cuando el empleador hace caso omiso a los requerimientos efectuados en las visitas de inspección, lo que implica la elaboración en tiempo oportuno de los informes o propuestas de sanción.

En el caso de Venezuela, esta labor administrativa incluye además la realización de guardias administrativas por lo menos una vez al mes, durante las cuales se reciben las denuncias de los trabajadores, las declaraciones de accidentes de trabajo, las solicitudes de permisos para laborar horas extras, los carteles de horario de trabajo y se brinda asesoría a empleadores, sindicatos y trabajadores en materia laboral.

## **2.4.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

En cumplimiento al Convenio 81 emanado de la O.I.T. los países organizan la actividad de inspección del trabajo de diversas formas, en este sentido se tomará como referencia la clasificación de Díaz (1985:12-15) sobre la organización administrativa de los sistemas de inspección del trabajo:

- 1)        Sistemas de inspección general, que a su vez pueden ser:
  - a) Inspección unificada.
  - b) Inspección general con personal especializado.
  - c) Inspección general con servicios especializados.
- 2)        Sistemas diversificados, que comprenden cierto número de inspecciones del trabajo independientes.
- 3)        Sistemas particulares.
- 4)        Caso de los Estados Federales.

A continuación y siguiendo los planteamientos de Díaz (1985) se analizan estos sistemas y algunos de los países que lo han implementado:

- 1.- Sistemas de inspección general.
  - a)        Inspección unificada:

En este caso un solo ente es el encargado de realizar las inspecciones en los centros de trabajo para constatar el cumplimiento de la normativa social vinculada al mundo del trabajo. Este sistema de inspección unificada tiene como ventaja que su organización es simple y por lo tanto reduce los costos presupuestarios pero tiene como desventaja que requiere de un personal con conocimientos en variadas disciplinas para poder abordar diversas áreas de actividad económica. Este sistema es utilizado en la mayoría de los países latinoamericanos, entre los que utilizan este sistema de inspección están: Venezuela, Brasil, Colombia y Costa Rica.

b) Inspección general con personal especializado.

En este caso los sistemas de inspección cuentan con personal especializado en las áreas de higiene y seguridad, agricultura, trabajo a domicilio, etc.; quienes tienen atribuciones específicas en estas áreas. Entre los países que utilizan este sistema de inspección están Argentina y Guatemala.

c) Inspección general con servicios especializados.

En este caso la inspección está adscrita a un solo ente pero cuenta con una serie de secciones o divisiones que son servicios especializados en diversas áreas: salud ocupacional, seguridad social, etc.; también las secciones pueden establecerse por área de actividad económica: agricultura, pesca, industria, entre otros; un ejemplo de este sistema es



Colombia, donde existe una división especializada encargada de la agricultura.

Los sistemas de inspección general tienen como característica común que están dirigidos por una autoridad central que suele ser el Ministerio encargado del área laboral estando organizada la inspección bajo una directriz común.

## 2.-Sistemas diversificados:

En estos casos los servicios de inspección dependen de distintas autoridades centrales o regionales y no tienen una directriz común, esto suele pasar porque el ejercicio de ciertas actividades económicas esta reguladas por un determinado ente ministerial a quién le compete la inspección de estas actividades en todos los sentidos, por ejemplo la inspección de las empresas de pesca en el Perú corresponde al Ministerio de Pesca.

## 3.- Sistemas particulares:

Entre los casos de sistemas particulares están los países de corte socialista, en los cuales la inspección del trabajo se efectúa tanto por las organizaciones gremiales como por el estado, participando igualmente los sindicatos quienes organizan inspecciones en los diferentes sectores de actividad económica, aquí Díaz (1985) se refiere a los países que conformaban la URSS, lo que se denominó la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas. En el caso de América latina hoy en día

encontramos este tipo de inspección en Cuba en donde La Central de Trabajadores de Cuba (CTC) y los sindicatos están autorizados por la Ley N° 49, Código de Trabajo, para realizar inspecciones laborales en los centros de trabajo del país con el fin de vigilar el cumplimiento de la legislación y efectuar requerimientos para la subsanación de infracciones. (Maustelier y Villalobos, 2008)

#### 4.- Caso de los estados federales y confederaciones.

En los casos de los Estados Federales y de las Confederaciones pueden presentarse obstáculos para lograr la unificación y coordinación de la Inspección del Trabajo, situación que se observa en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica de acuerdo a lo expresado por Piore (2006: 107): “En Estados Unidos las regulaciones del mercado laboral son administradas por más de media docena de agencias administrativas, cada una con su propio sistema de inspección y con diversas modalidades de procesos de revisión y sanciones judiciales”

Con respecto a estas situaciones, el Artículo 4to del Convenio 81 sobre Inspección del Trabajo establece:

- 1.- Siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central.
- 2.- “En el caso de un Estado Federal, el término **autoridad central** podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada.

Tal exigencia se debe a la necesidad de que la actividad de inspección se efectúe con criterios claros y uniformes, con directrices únicas aplicables por igual a todos los patronos y trabajadores sujetos al control de la Inspección, con el fin de evitar cualquier situación que pudiese originar un trato discriminatorio o abusivo.

### **2.4.3. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y EL TRABAJO DECENTE**

En lo que respecta al “trabajo decente”, como alternativa indispensable promovida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para reducir la pobreza y alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible, se plantea que el mismo debe constituir la esencia de las estrategias nacionales para lograr el progreso económico y social, tal idea implica entonces para nuestro país contar con un sistema de inspección del trabajo de fuerte impacto en el cumplimiento de la normativa laboral.

En este sentido, existe el reconocimiento internacional de que la inspección del trabajo constituye una valiosa herramienta para lograr el trabajo decente, lo cual se evidenció en la 95ª reunión (2006) que estudio el tema de la Inspección del trabajo, planteándose allí la necesidad de identificar con claridad las necesidades de los trabajadores en materia de protección laboral, así como las fortalezas que debe poseer todo sistema de inspección, ante las nuevas realidades del mundo del trabajo, lo cual se reflejó en el párrafo 365 de las observaciones finales:

En este contexto, 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. 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 su cometido.

En este sentido la Organización Internacional del Trabajo especificó la prioridad de definir el alcance de las necesidades de los trabajadores, el mandato y las prioridades, pero ello no puede ser posible sino se crean oportunidades genuinas de participación donde los trabajadores puedan exponer esas necesidades y al mismo tiempo se les explique como puedan dar su contribución y apoyo a la labor de inspección del trabajo.

Desde la OIT se impulsa el trabajo decente en las Américas a través de una agenda hemisférica 2006-2015, en la cual se establecen programas de cooperación por país para el desarrollo del trabajo decente; en relación a los aspectos institucionales la agenda establece como objetivo (OIT 2006): “Desarrollar las capacidades institucionales requeridas para la implementación de las políticas consideradas en los programas de trabajo decente por país.” Y como metas pautadas para los próximos diez (10) años (OIT, 2006: 81):

- 1) Mejorar la capacidad de gestión de las políticas laborales.
- 2) Fortalecer y desarrollar las organizaciones de los actores sociales y robustecer el dialogo social.

- 3) Instaurar una autoridad del trabajo sólida y que tenga potencial de detección de infracciones un 50 por ciento superior respecto a su potencial actual, e
- 4) Incrementar los conocimientos del funcionamiento del mercado laboral y de las condiciones de trabajo, con sistemas integrados y modernos de estadísticas laborales.

Al referirse a los Ministerios del Trabajo, el informe de la agenda expone la necesidad de que se evalúen sus capacidades tanto políticas como técnicas para implementar y diseñar políticas y sean dotados de los recursos y capacidades necesarios para su implementación de lo contrario los resultados pueden ser inferiores o distintos a los esperados. Así mismo se recalca la importancia de que las políticas de largo plazo requieren de estabilidad del personal técnico y administrativo que las ejecuta, la alta rotación afecta los alcances y efectividad de las mismas.

En referencia a la inspección del trabajo la OIT (2006:84) plantea su fortalecimiento a través de tres medidas (párrafo 277):

En primer lugar, realizar acciones orientadas a consolidar los sistemas de inspección del Estado en un solo sistema de inspección única. No es posible que países donde los recursos son escasos existan diversos tipos de inspección –tributaria, de seguridad y salud en el trabajo, de otras normas laborales, etcétera – que no se articulen para potenciar sus resultados. En segundo lugar, articular los sistemas de inspección con los esfuerzos de los actores sociales: los trabajadores que tienen interés en que se cumplan sus derechos y los empresarios que sí cumplen y que tienen interés en que se sancione a otras empresas que compiten deslealmente. Finalmente, mejoras en los procedimientos de inspección (bases de datos, definiciones muy claras, etcétera) que no suelen estar estandarizados. La idea central es que la inspección también sea transparente y predecible, al tiempo que sólida.

Desde este marco, el llamado es a que en los diferentes países se trabaje con eficiencia, que las inspecciones de diferentes órganos vinculadas con el cumplimiento de las normas socio laborales incluyendo salud y seguridad trabajen coordinadamente, que se articulen. Igualmente esa articulación debe darse con los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones, de manera de aunar esfuerzos y sinergia en el logro de los objetivos a alcanzar a través de la inspección del trabajo.

En relación con el papel activo que deben jugar los actores sociales, la OIT (2006:82) lo enfatiza en el informe de la agenda de la siguiente manera (Párrafo 260):

Por otra parte, y como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este informe, no habrá diálogo social efectivo –sea a nivel nacional, sectorial, local, de empresa- si no se cuenta con actores sociales fortalecidos, que estén bien organizados y formados; que sean capaces de evaluar la realidad y promover los cambios, amén de operar sobre ellos en su propio beneficio y en el de la sociedad que integran, y que reconozcan, paralela y efectivamente, los derechos; que den valor a los ámbitos de la participación y el consenso, y que sean conscientes de que para enfrentar las actuales circunstancias es preciso que la confrontación ceda progresivamente paso a la cooperación, en el marco de la legislación laboral y de los derechos allí instituidos.

Se observa claramente la relevancia que se le da al diálogo social para lograr el trabajo decente, en este sentido el diálogo social es definido por Ermida O (2006:12) de la siguiente manera: ...” en el marco de las

relaciones laborales, el diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores, distintas al conflicto abierto.” . Para este autor son tres los actores principales del sistema de relaciones laborales: las organizaciones de trabajadores, los empleadores y sus organizaciones y el gobierno, el diálogo social incluiría a todas las formas en que estos interlocutores se relacionan distintas al conflicto abierto, por lo tanto comprende: información, consulta, negociación colectiva, participación, concertación social, entre otras.

En este orden de ideas, se señala que la participación y el diálogo social son herramientas fundamentales de la democracia pluralista, al respecto Ermida (2006:15) expone: ....”hoy se acepta que la democracia supone pluralismo, esto es, el reconocimiento de la coexistencia de grupos autónomos con intereses diferentes y a veces contrapuestos, y que la articulación de los mismos debe, necesariamente, pasar por su reconocimiento y participación.”

Como presupuesto indispensable para el dialogo social es la existencia de actores sociales fuertes, representativos e independientes, elementos que a veces no están presentes por múltiples factores, en el caso de los sindicatos, estos se ven afectados por las nuevas formas de producción y organización del trabajo, el cambio tecnológico, entre otros agentes. Las asociaciones a través de la cual se organizan los empleadores, en ocasiones no logran representar la diversidad de intereses, que van desde las multinacionales hasta las microempresas y

los Ministerios del Trabajo, que suelen ocupar un lugar aparte ante otros ministerios de mayor relevancia de las Administraciones Públicas, como los de Economía y Finanzas o los de Planificación; con lo cual estos debilitamiento de los actores hace difícil el diálogo social y por ende la existencia de una verdadera democracia pluralista. (Ermida, 2006).

En consecuencia, si se desea una verdadera democracia, debe fortalecerse a los actores sociales, de manera que pueden participar con representatividad e independencia, que se produzcan verdaderos intercambios y discusiones, que den pie a un dialogo social genuino.

Con referencia a lo anterior y en el caso de la República Bolivariana de Venezuela se puede observar que en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT) específicamente en el Artículo 61 se establecen las modalidades de fijación de los salarios mínimos, entre las cuales se encuentran como opciones las siguientes:

- a) Concertación en el ámbito de una Comisión Tripartita, de conformidad con los artículos 167 y siguientes de la Ley Orgánica del Trabajo;
- b) Participación democrática y protagónica a través de una mesa de Diálogo Social de carácter nacional;
- c) Tarifas mínimas salariales por rama de actividad, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Ley Orgánica del Trabajo; y
- d) Decreto del Presidente o Presidenta de la República, en los términos previstos en el artículo 172 de la Ley Orgánica del Trabajo.



Seguidamente, el artículo 62 especifica cómo debe estar constituida la mesa de Diálogo Social de carácter nacional, especificando que se integrará paritariamente con representación de:

- a) Las organizaciones sindicales más representativas de trabajadores y trabajadoras, debidamente inscritas ante el Ministerio con competencia en la materia.
- b) Las organizaciones sindicales más representativas de patronos y patronas, debidamente inscritas ante el Ministerio con competencia en la materia.
- c) Las organizaciones más representativas de la economía popular,
- d) El Ejecutivo Nacional.

De acuerdo al Art.63 del RLOT la coordinación de la Mesa de Diálogo Social de carácter nacional corresponde al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministro o Ministra del Trabajo, sin embargo no se ha utilizado este mecanismo para establecer con la participación de los interlocutores sociales la búsqueda de un consenso e intercambio de opiniones sobre este aspecto, con lo cual se deja de utilizar un mecanismo importante de promoción de la participación.

Con respecto a lo expuesto, Hands, R. (2009: 94) plantea:

Podemos nuevamente concluir que tanto el Diálogo Social como la Inspección del Trabajo – a pesar de tener altísima relevancia – tienen algo en común: Han estado relegados a un segundo plano de importancia como instrumentos de participación, democratización y recurso de control para el cabal cumplimiento de la legislación y la normativa laboral.

La inspección del trabajo y el diálogo social se encuentran vinculados y constituyen mecanismos auxiliares para el logro del trabajo decente pregonado por la Organización Internacional del Trabajo, sin embargo no se les ha puesto en su justo lugar de importancia.

La actividad de la inspección del trabajo al realizarse directamente en los centros de trabajo a través del contacto directo con los actores sociales, en el propio lugar donde se desarrollan las relaciones de trabajo, se constituye en la actividad de la administración del trabajo con la vinculación más directa con los actores (trabajadores, sindicalistas, delegados, empleadores, trabajadores tercerizados). De allí que el diálogo social se convierte para la inspección del trabajo en una poderosa herramienta en el logro de los objetivos propios de la inspección del trabajo y en el fomentó de espacios de participación directa.

#### **2.4.4. LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y LA INSPECCION DEL TRABAJO EN VENEZUELA.**

En Venezuela la primera Ley del Trabajo se promulga el 23 de julio de 1928, bajo el gobierno de Juan Vicente Gómez, se plantea que esta primera legislación fue una respuesta a presiones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, de la cual Venezuela era miembro fundador y sin embargo no contaba con una ley en materia laboral, esta legislación careció de toda eficacia por cuanto no se contaba con

instancias administrativas que garantizaran su aplicación. (Carballo, 2001).

El 17 de diciembre de 1935 ocurre la muerte de Juan Vicente Gómez y asume el poder Eleazar López Contreras y el gobierno entrante presenta al país el “programa de febrero” el cual establece las acciones que buscaban asegurar la democratización del sistema político en Venezuela, entre las cuales estaba la creación de la Oficina Nacional del Trabajo y la promulgación de la Ley del Trabajo que sustituiría a la de 1928. En cumplimiento de este programa se crea la mencionada oficina mediante Decreto del Poder Ejecutivo de fecha 29 de febrero de 1936, adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores y su función era velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el trabajo así como acopiar las informaciones y datos necesarios para la reforma de la ley del trabajo. La Oficina Nacional del trabajo contaba con cuatro (4) Servicios Técnicos Especiales, Carballo (2001: 605):

1. Sección de Legislación, Biblioteca, Investigaciones y Publicaciones y Servicio Internacional del Trabajo;
2. Sección de Inspección del Trabajo, de Colocación e Inmigración y de Relaciones Industriales;
3. Sección del Trabajo Agrícola, de Salarios y Costo de Vida y de Acción Social y
4. Sección de Seguro Social.

En el año siguiente 1937, la Oficina Nacional del Trabajo es adscrita al Ministerio de Comunicaciones, cambiándosele la denominación a Ministerio del Trabajo y Comunicaciones; posteriormente en el año 1945,

la Junta Revolucionaria de Gobierno que asumió con el derrocamiento del general Isaías Medina Angarita, mediante el Decreto N° 4 del 21 de octubre de 1945 crea el Ministerio del Trabajo, organizándolo en tres direcciones: Gabinete, de Administración y del trabajo y Consultoría Jurídica.

En palabras de Fernández (1999: 159), la inspección del trabajo de 1936: "..., estuvo pensada para un país con un desarrollo económico incipiente, una Venezuela prácticamente rural, con una masa trabajadora poco formada, preparada y un pequeño, por no decir inexistente sector industrial" . Con el transcurrir del tiempo si bien es cierto se incrementan el número de Inspectorías en el país, así como la cantidad de Inspectores y de Comisionados, la labor de inspección continua realizándose de manera ineficiente, sin atacar áreas críticas y con funcionarios que tenían escasa preparación.

En cuanto a la forma cómo se ejecutaba la actividad de inspección del trabajo, se puede señalar que en teoría era una inspección generalizada con servicios especializados, por cuanto existían, por una parte, los comisionados del trabajo, quienes en su mayoría era un personal no profesional, adscritos a la Dirección General Sectorial del Trabajo, con competencia exclusiva sobre problemáticas vinculadas a las violaciones en materia de trabajo.

De la misma manera, existían por otra parte los Inspectores de Higiene y Seguridad Industrial adscritos a la Dirección de Previsión social

del Ministerio del Trabajo, quienes sólo tenían competencia en materia de higiene y seguridad industrial; esta dualidad originaba que el entonces Ministerio del Trabajo distribuyera sus escasos recursos entre dos dependencias cuyas inspecciones no se caracterizaban precisamente por su efectividad.

En el año 1976 se establece en la Ley Orgánica de la Administración Central la competencia del Ministerio del Trabajo y en Ley Orgánica del Trabajo de 1990 en su Art. 586 se adecuan, precisan y amplían las competencias señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Central, destacándose entre ellas dos directamente relacionadas con la actividad de inspección:

- a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta ley y de las demás leyes laborales y su reglamentación.
- b) Recoger la información necesaria para la intervención del Estado en materia de trabajo y para la reforma de las leyes y reglamentos, tomando en cuenta las enseñanzas derivadas de su experimentación y de las nuevas orientaciones que se incorporen a la doctrina y al derecho laboral.

Sin embargo y a pesar de estar bien definidas las funciones del Ministerio del Trabajo en la Ley Orgánica del Trabajo, éstas no son cumplidas en forma efectiva, no satisfacen las expectativas de trabajadores y empresarios, situación que se visualiza en el diagnóstico realizado por la misión de la Organización Internacional del Trabajo (1995), que visitó nuestro país en el año 1991, en el cual se determinó en forma general la ineficiencia de la gestión del Ministerio del Trabajo.

Producto de este diagnóstico, el Ejecutivo Nacional efectúa un análisis de la situación del Ministerio del Trabajo llegando en aquel momento, entre otras, a dos conclusiones directamente relacionadas con la labor de inspección: Primera: cumplía con su misión de modo parcial e incompleto y descuidaba la función de inspección, actividad clave dentro de las competencias del Ministerio; Segunda: Recursos Humanos de escasa preparación y ética profesional, no existía el trabajo en equipo, ni se fomentaba la motivación hacia el logro y las remuneraciones eran muy bajas.

Entonces, ante las innumerables deficiencias que durante muchos años caracterizaron la labor realizada por el Ministerio del Trabajo, se acomete formalmente su transformación y se establece una nueva estructura, la cual se realizó conforme a lo establecido en el Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo, Decreto 1282 del 02 de abril de 1996, publicado en la gaceta Oficial N° 35.952 del 06 de mayo de 1996 y bajo la coordinación de la entonces Viceministra del Trabajo María Bernardoni de Govea.

En consecuencia, se acomete el PLAN DE REESTRUCTURACION del Ministerio del Trabajo, el cual se planteó, con respecto a la Inspección del Trabajo, un objetivo bien definido y una serie de estrategias (Ministerio del Trabajo; 1996) Objetivo: "Reformular la inspección del trabajo hacia la orientación, asesoramiento y prevención (sin menoscabo de la función fiscalizadora) y sustentarla en el acto supervisorio único".

Esta inspección unificada permitiría entonces concentrar los recursos humanos y materiales en una sola unidad, realizando una inspección generalizada que permitiría una cobertura amplia de la legislación socio laboral, lo cual a su vez contribuía a la disciplina en el gasto público y a la reducción de costos.

Se busca entonces dar efectivamente cumplimiento al Convenio 81 de la O.I.T. sobre la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio, en este sentido las estrategias manejadas por el Ministerio del Trabajo (1996) fueron:

- Efectuar los cambios organizacionales y funcionales requeridos.
- Seleccionar personal profesional multidisciplinario sobre la base de concursos de oposición.
- Establecer programas de capacitación y adiestramiento.
- Buscar mecanismos para una remuneración adecuada del personal.
- Implementar el plan de reestructuración, mediante el establecimiento de zonas pilotos.

Partiendo de estas estrategias nace en el año 1996 las Unidades de Supervisión del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial, las cuales son la base operativa del Sistema Nacional de Supervisión del Trabajo y funcionan en todo el país adscritas a las Inspectorías del Trabajo establecidas en todo el territorio nacional; dentro de su estructura organizativa cuentan con un Supervisor del Trabajo Jefe quien es el

responsable de la Unidad, los Supervisores del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial y una Secretaria.

El Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social (MINPPTRASS), está estructurado por dos (2) viceministerios: El Viceministerio de Seguridad Social y el Viceministerio del Trabajo, este último cuenta con La Dirección de Inspección y Condiciones de Trabajo, actualmente adscrita a la Dirección General de Relaciones Laborales, como Dirección de Línea que tiene como objetivo principal diseñar, coordinar, dirigir y controlar las políticas laborales referidas a la aplicación y desarrollo del Sistema Nacional de Supervisión del Trabajo, dentro del cual se encuentran ubicadas las inspectorías del trabajo de los estados con sus correspondientes Unidades de Supervisión del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial. El Sistema Nacional de Supervisión del Trabajo tiene como misión “Propiciar el mejoramiento continuo de las condiciones laborales, sociales y de salud y seguridad de los trabajadores, a través de la supervisión, regulación y el control de las condiciones de trabajo.” (MINTRA-Instructivo General, 2004: 9)

Las Unidades de Supervisión del Trabajo son la base operativa del Sistema Nacional de Supervisión del Trabajo y están conformadas por equipos multidisciplinarios de profesionales y técnicos, quienes reciben formación en materia laboral, de empleo, seguridad social e higiene y seguridad industrial. Estos funcionarios ocupan el cargo de Supervisores del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial y realizan tres (3) tipos de



visitas a los centros de trabajo: Actos Supervisorios, Inspecciones Especiales e Investigaciones de Accidentes.

En el caso de los Actos Supervisorios Únicos, la visita esta dirigida a realizar inspección en las cuatro (4) áreas de actuación del Supervisor del Trabajo: trabajo, empleo, seguridad social y salud y seguridad laboral. En las Inspecciones Especiales el supervisor se dirige a inspeccionar un aspecto específico de alguna de las cuatro áreas de actuación y en las investigaciones de accidentes de trabajo la visita busca determinar sus causas y las medidas correctivas que se hayan tomado, así como efectuar los requerimientos que sean necesarios para evitar que vuelva a ocurrir; además durante la visita de inspección los Supervisores del Trabajo deben brindar asesoramiento tanto a trabajadores como a patronos sobre la forma adecuada de dar cumplimiento a la normativa laboral.

En la ejecución del Acto Supervisorio Único ó Inspección Integral como actualmente se le conoce, como instrumento de fiscalización y asesoría a patronos y trabajadores sobre el cumplimiento de la legislación laboral, el funcionario se encarga de verificar el cumplimiento de la normativa laboral mediante la inspección de 92 objetivos que de acuerdo al Instructivo General del Sistema Nacional de Supervisión del Trabajo emanado del Ministerio del Trabajo Venezolano (2004), reúnen las cuatro grandes áreas de actuación de los Supervisores del Trabajo: trabajo, empleo, seguridad social y salud y seguridad laboral. En cada una

de ellas se establecen una serie de aspectos vinculados a la legislación venezolana que se analizan a continuación:

**TRABAJO:** En esta área la acción de los supervisores está direccionada a constatar el cumplimiento de las normas laborales con respecto a las condiciones de trabajo: jornada de trabajo, horas extraordinarias, días hábiles para el Trabajo, vacaciones, salario, prestación de antigüedad, utilidades y la protección laboral de la maternidad y la familia.

**EMPLEO:** En esta área la acción de los supervisores del trabajo esta relacionada con el cumplimiento de los deberes que los patronos tienen con el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES), en cuanto a los aportes correspondientes y a la contratación de aprendices, igualmente se inspecciona el empleo por parte de los patronos de trabajadores venezolanos y el porcentaje de contratación de extranjeros y finalmente el régimen prestacional de empleo. Cada uno de estos aspectos está regulado en la Ley de Reforma Parcial del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, la Ley Orgánica del Trabajo y la Ley de Régimen Prestacional de Empleo.

**SEGURIDAD SOCIAL:** En esta área los Supervisores del Trabajo verifican el cumplimiento por parte de los patronos de sus deberes con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, establecidos tanto en la Ley del Seguro Social, como en su Reglamento General; además se verifica el cumplimiento de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y

Hábitat y los aportes al Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda y así como el acatamiento a la Ley de Alimentación para los Trabajadores y su Reglamento.

**SALUD Y SEGURIDAD LABORALES:** La inspección del Trabajo en el área de salud y seguridad laboral está relacionada a cuatro grandes grupos: políticas y organización, ambiente de trabajo, medios de trabajo y trabajadores. Los instrumentos legales que establecen los requerimientos en esta área son, entre otros: El Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo, La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y su Reglamento Parcial. Así mismo, los Supervisores del Trabajo tienen competencia en la investigación de accidentes de trabajo buscando primeramente identificar los procesos peligrosos que produjeron el accidente y en función de ello formular las medidas requeridas para evitar la ocurrencia de accidentes.

En relación con el personal de inspección además de los Supervisores de Trabajo, existen en todas las Unidades de Supervisión del país desde el año 2005 la figura de los Comisionados Especiales, estos funcionarios se encargan de realizar inspecciones específicas en áreas que no han podido ser cubiertas por la inspección de trabajo tradicional, tales como: cooperativas, conserjes, niños y adolescentes trabajadores y el sector agrario, adicionalmente estos funcionarios participan en operativos especiales para apoyar a los Supervisores del Trabajo y ejecutan los reenganches de los trabajadores protegidos por la

inamovilidad laboral. La incorporación de este tipo de funcionario se sustenta en lo establecido en el Art. 589 de la LOT, en el cual se establecen entre las funciones de las Inspectorías del trabajo: Literal d) “Nombrar comisionados especiales, para acopiar datos sobre cualquier especie de asuntos de orden económico y social que surjan en el territorio de su jurisdicción y para ejecutar las instrucciones que les comunique el Inspector.”; dicho nombramiento debe ser consultado al Ministerio del ramo. En este mismo sentido, el Artículo 596 de la LOT establece: “El Ministerio del ramo podrá designar comisionados especiales dependientes directamente de él, con carácter permanente u ocasional, para las cuestiones que les asignen”

Los comisionados especiales reciben un entrenamiento brindado por el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, dirigido al área donde ejecutarán su actuación (cooperativas, niños y adolescentes trabajadores, conserjería, sector agrario, entre otros) y no requieren poseer ningún tipo de profesión o nivel académico específico, la mayoría posee como mínimo título de bachiller y sus actividades son igualmente dirigidas por los jefes de las Unidades de Supervisión, en la actualidad su labor esta dirigida en un 90 por ciento a la ejecución de los reenganches de los trabajadores despedidos injustificadamente y que han solicitado la protección que le otorga la normativa laboral del país en materia de inamovilidad laboral.

Estos comisionados especiales en un primer momento se incorporaron para fortalecer el sistema de inspección de las Unidades de Supervisión de manera expedita, con el fin de dar respuestas a aquellos sectores que no estaban siendo abordados por la Inspección del Trabajo y ante la imposibilidad de incorporar Supervisores del Trabajo cuya formación y remuneración implica una mayor inversión económica, la cual debe ser debidamente planificada con suficiente antelación, presupuestada y sometidos los cargos a concursos de oposición.

Las actividades de los comisionados especiales se encuentran limitadas a actividades específicas dirigidas mayormente a regímenes especiales o inspecciones puntuales; no realizan actos supervisorios únicos, ni investigaciones de accidentes, estas actividades son competencia exclusiva de los supervisores del trabajo. En relación a las labores administrativas de las Unidades de Supervisión, las cuales se realizan los días de guardia y van dirigidas al asesoramiento de trabajadores y patronos, estas son realizadas tanto por supervisores del trabajo como por comisionados del trabajo.

Desde su ingreso, los comisionados del trabajo son sometidos a sucesivos contratos de trabajo anuales y su condición ante el MINPPTRASS es de personal contratado, a pesar que muchos tienen más de cinco (5) años laborando dentro de la institución. La mayoría de estos funcionarios vienen de pertenecer a movimientos políticos de izquierda como por ejemplo el Frente Francisco de Miranda.

En cuanto a la labor realizada por los comisionados de trabajo y los supervisores del trabajo durante el año 2009, la Memoria y Cuenta del MINPPTRASS (2009:22) reportó: “Se realizaron 40.384 inspecciones y reinspecciones en beneficio de 1.529.711 trabajadores por parte de Supervisores del Trabajo y Comisionados Especiales que lograron detectar infracciones y violaciones a las normas laborales.”

Para el segundo semestre del año 2009 según cifras INE en el país existían 4.636.550 empleados y obreros pertenecientes al sector privado, lo que equivale a un 38,8 por ciento de la población ocupada. Tomando en cuenta que el grueso de la inspección se ejecuta en el sector privado, si tomamos esta cifra como un 100 por ciento, se puede decir que la inspección del trabajo en el año 2009 cubrió a un 32,99 por ciento de la población trabajadora del sector privado en el país, es decir que la cobertura se ubica en casi un tercio de la población.

A continuación se presentará la distribución de los Comisionados Especiales para la Inspección del Trabajo en el país:

**Cuadro 7****Distribución de los comisionados especiales para la inspección del Trabajo por Estado e Inspectoría**

| <b>Estado</b>    | <b>Inspectoría</b>            | <b>Cantidad</b> |
|------------------|-------------------------------|-----------------|
| Anzoátegui       | Barcelona                     | 5               |
| Arauca           | La Victoria                   | 10              |
| Carabobo         | Valencia Sur                  | 6               |
|                  | Batalla de Vioirima (Guacara) | 3               |
|                  | Cesar Pipo Arteaga            | 2               |
| Miranda          | Miranda Este                  | 15              |
|                  | Guatire                       | 2               |
|                  | Charallave                    | 1               |
| Lara             | José Pío Tamayo               | 7               |
|                  | Pedro Pascual Abarca          | 6               |
| Trujillo         | Trujillo                      | 1               |
| Zulia            | Maracaibo                     | 9               |
|                  | San Francisco                 | 1               |
|                  | Cabimas                       | 2               |
| Distrito Capital | Distrito Capital Norte        | 11              |
|                  | Pedro Ortega Díaz             | 21              |
|                  | La Guaira                     | 2               |
| Bolívar          | Puerto Ordaz                  | 8               |
| Portuguesa       | Acarigua                      | 5               |
|                  | Guanare                       | 1               |
| Cojedes          | San Carlos                    | 4               |
| Barinas          | Barinas                       | 7               |
| Guarico          | San Juan de los Morros        | 2               |
| Apure            | San Fernando de Apure         | 4               |
|                  | Achaquas                      | 6               |
|                  | Pedro Camejo                  | 5               |
|                  | Biruaca                       | 5               |
| Mérida           | Mérida                        | 1               |
| <b>Total</b>     |                               | <b>152</b>      |

Fuente: Elaboración propia.

Es importante acotar que dentro del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social (MINPPTRASS), adicionalmente existen dos institutos adscritos que también cuentan con funcionarios de Inspección: Esta el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales que cuenta con los Fiscales de la Seguridad Social, adscritos a la Dirección General de Fiscalización, quienes se encargan e garantizar el cumplimiento de los principios y normas de la seguridad social a todos los habitantes del país y cuya actuación se encuentra sustentada en el Artículo 91 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social del 31 de julio del 2008, el cual establece en su Artículo 91, numeral 2, lo siguiente:

Las funcionarias o los funcionarios del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales durante las visitas de fiscalización, exigirán la presentación de libros, registros u otros documentos, y ordenarán, si fuera el caso, cualquier investigación que les permita verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley y su Reglamento...

Así mismo, en materia de inspección el otro ente adscrito al MINPPTRASS es el Instituto Nacional de Prevención Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), creado por la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo del año 1986 en su Artículo 12; sin embargo, no es hasta el año 2002 cuando se aprueba su estructura administrativa y organizacional e inicia efectivamente sus actividades.



En la primera fase de arranque el INPSASEL comienza con ocho Unidades Regionales de Salud de Los Trabajadores (USART) las cuales son los entes operativos del INPSASEL, entre el año 2004-2005 se elevaron a doce (12) en todo el país ubicadas por regiones recibiendo actualmente el nombre de Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT ), las cuales cuentan con personal técnico y del área de salud, que se encarga entre otras actividades de la inspección de los centros de trabajo con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa en el área de salud y seguridad laborales.

En lo que se refiere a los Inspectores de Seguridad I y II, pertenecientes al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), adscritos en las regiones a las Direcciones de Salud de los Trabajadores (DIRESAT), la labor de Inspección esta dirigida exclusivamente como su nombre lo indica a la Salud y Seguridad Laborales e igualmente esta englobada en los cuatro grupos mencionados: políticas y organización, ambiente de trabajo, medios de trabajo y trabajadores.

Los inspectores de Seguridad I realizan inspecciones y los inspectores de Seguridad II además de las inspecciones realizan investigaciones de accidentes de trabajo y de enfermedades ocupacionales. La respuesta del patrono hacia los requerimientos emanados de un funcionario del INPSASEL suele ser expedita, la principal motivación es evitar ser objeto de las multas establecidas en la

LOPCYMAT, las cuales se calculan en unidades tributarias (U.T.) multiplicadas por el número de trabajadores afectados, jerarquizadas en infracciones leves (hasta 25 U.T.), graves (de 25 a 75 U.T.) y muy graves (de 76 a 100 U.T.), pudiendo llegar en casos extremos hasta el cierre de la empresa.

En el caso de los funcionarios de las Unidades de supervisión del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, su labor se encuentra respaldada por procedimientos sancionatorios establecidos en la LOT, los cuales se calculan en salarios mínimos, por lo cual los patronos a veces no se sienten afectados ante la imposición de alguna sanción, por lo que hacen caso omiso a los requerimientos ó pagan la sanción y mantienen el incumplimiento, situación que se presume cambiara con la reforma de la LOT por cuanto la propuesta de reforma establece el calculo de las multas por Unidades Tributarias.

Durante la labor de inspección, los funcionarios deben brindar información y asesoramiento tanto al empleador como a los trabajadores, sobre la forma adecuada de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la legislación laboral, con lo cual se contribuye a garantizar el cumplimiento de la normativa, convirtiéndose esta actividad asesora en complementaria de la acción de Inspección. Esta acción educativa juega un papel fundamental, su relevancia es enfatizada por la Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo de la OIT (1986; 23.10) al tratar el tema de la Inspección de Trabajo:

Las opiniones más autorizadas aseguran que los inspectores más eficaces son los que dedican el mayor esfuerzo a realizar una labor de educación en el lugar de trabajo entre el personal de dirección y los representantes de los trabajadores. Así ocurre normalmente en países como República Federal de Alemania, el Reino Unido, los países escandinavos y muchos otros.

La actividad de brindar información y asesoramiento tiene una función pedagógica, se busca con ello no solamente el cumplimiento inmediato de la norma, sino también la concientización e internalización de su contenido, alcances y motivaciones, los cuales se pretenden sean comprendidos y asimilados, de manera que perduren en el tiempo e impidan la violación a la normativa laboral. De allí la importancia de organizar adicionalmente cursos, charlas y conferencias, lo cual permitiría llegar a una población mayor, esta práctica es aplicada en Noruega donde existe un Comité Nacional de Formación, integrado por representantes de la inspección del trabajo, de los empleadores y de los trabajadores.

Actualmente, en la República Bolivariana de Venezuela se están activando en todos los estados las denominadas mesas de formación, las cuales se incorporaron en el Plan Operativo Anual (POA) 2009 de las Unidades de supervisión del país, esta actividad consiste en convocar con carácter obligatorio a los patronos y representantes de los trabajadores (delegados de prevención y sindicatos) de empresas pertenecientes a un mismo sector (panaderías, farmacias, supermercados, clínicas, comercio, etc.) a un taller de un día, con una duración de ocho (8) horas, en el cual se les brinda formación sobre la manera adecuada de aplicar las

principales normas laborales en las áreas de trabajo, empleo, seguridad social y salud y seguridad laboral, quedando comprometidos los empleadores a dar cumplimiento en un plazo de 30 días hábiles a toda la normativa explicada y los trabajadores a efectuar el respectivo seguimiento para garantizar el cumplimiento por parte de los patronos de la normativa laboral, en caso de que la empresa no cumpla con el compromiso adquirido en el tiempo previsto será objeto de una visita de inspección por parte de los Supervisores del Trabajo.

Actualmente en Venezuela se considera que la difusión de la información es un pilar fundamental, por lo cual se elaboran y entregan trípticos y se difunden algunos videos educativos e información a través de los medios de comunicación tales como la prensa, la radio y la televisión; sin embargo, es necesario ampliar estas opciones y darles una mayor cobertura. En este sentido, Jatobá (2002) comenta que la experiencia británica merece una mención especial, por cuanto los servicios de información Health and Safety Executive Británicos, recopilan y difunden gran cantidad de información (poseen biblioteca y servicios de documentación y traducción, promueven programas de radio, televisión, preparan exposiciones, entre otros).

Adicionalmente, los funcionarios de inspección están en la obligación de poner en conocimiento de la autoridad competente los incumplimientos reiterados a las normas laborales, con el fin de aplicar a los infractores las respectivas sanciones; en este sentido es importante recalcar que en un

primer momento, es decir, en la primera visita de inspección la labor esta dirigida principalmente a una labor de asesoría y que en el caso de que se constate en una segunda visita ó reinspección el desacato a los requerimientos efectuados, es que se procede a realizar la propuesta de sanción.

En otro orden de ideas, es importante destacar, que en el ámbito de los Convenios de la OIT vinculados con la Inspección del Trabajo, Venezuela tiene ratificado el Convenio 81 relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, cuyas disposiciones se aplican exclusivamente a los establecimientos industriales y comerciales de acuerdo a lo establecido en los artículos 1 y 22 de dicho convenio; igualmente ha ratificado el Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, cuyas disposiciones se aplican a todos los sectores de actividad económica y a todos los trabajadores de las ramas de actividad económica, incluido el sector público.

Dentro de este marco, es necesario hacer un análisis pormenorizado para tratar el ámbito de aplicación de la Inspección del Trabajo con respecto a los instrumentos jurídicos venezolanos que la regulan. En este sentido la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) promulgada en el año 1999, específicamente en su artículo 89 se establece: “El trabajo es un hecho social y gozará de la protección del Estado.” Esa protección está consagrada principalmente en la Ley Orgánica del Trabajo (LOT), cuyo Artículo 1 establece “Esta Ley regirá las

situaciones y relaciones jurídicas derivadas del trabajo como hecho social.”

Ahora bien, del ámbito de aplicación de dicha ley se encuentran excluidos, de acuerdo al artículo 7, los cuerpos armados que incluye a las Fuerzas Armadas Nacionales, los servicios policiales y los demás que están vinculados a la defensa y seguridad de la nación y al mantenimiento del orden público.

En el caso de los funcionarios o empleados públicos Nacionales, Estadales o Municipales se tiene que el Artículo 146 de la CRBV, establece:

Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras la servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley.

Así mismo, de acuerdo al Art. 8 de la LOT se rigen por la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP), en todo lo relativo a: “....ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional; y gozarán de los beneficios acordados por esta Ley en todo lo no previsto en aquellos ordenamientos”

Con respecto a la aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo a los funcionarios públicos, este artículo establece claramente su carácter supletorio con respecto a las normas que regula el Estatuto de la Función Pública, por lo cual la LOT se aplicaría ante la ausencia de una norma en

dicho estatuto que de manera específica establezca un beneficio que en cambio sí ha sido previsto por la Ley Orgánica del Trabajo. Por lo tanto, en los casos en que le sea aplicable la LOT a la labor prestada por un funcionario público, se puede brindar protección a través de la Inspección del Trabajo.

Por todo lo expuesto, vemos que en la actualidad el ámbito de actuación de los funcionarios de inspección es bastante amplio porque comprende no solamente al sector privado amparado por la LOT sino también a un grueso del sector público que alcanza a los obreros al servicio de la Administración Pública, al personal que se encuentra en situación de contratado, a los funcionarios públicos cuando de acuerdo a determinadas situaciones le sea aplicable la LOT y también a los trabajadores al servicio de las empresas del Estado.

En cuanto a las problemáticas que en materia laboral suelen tener los trabajadores de la administración pública el Informe anual 2008 de la Defensoría del Pueblo, determinó que los Ministerios y las Alcaldías son los órganos más denunciados por violaciones a derechos laborales y para ese mismo año los casos atendidos en este ente en su mayoría estaban vinculados con los derechos a la jubilación y la estabilidad funcional. Tal como se puede observar en los siguientes cuadros.

**Cuadro 8****Órganos de la Administración Pública más denunciados, más de 10 denuncias. Derechos Laborales**

| <b>Órgano (denunciado)</b> | <b>Denuncias</b> | <b>%</b> |
|----------------------------|------------------|----------|
| Ministerios                | 406              | 49,27    |
| Gobernaciones              | 89               | 10,80    |
| Alcaldías                  | 114              | 13,83    |
| Policía Estadal            | 23               | 2,79     |
| Policía Municipal          | 19               | 2,31     |
| Hospitales                 | 21               | 2,55     |
| Institutos                 | 19               | 2,31     |

Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe anual (2008: 376)

**Cuadro 9****Casos de funcionarios de la Administración Pública atendidos por la Defensoría del Pueblo (año/2008)). Derechos Laborales**

| <b>Sub renglón</b>                           | <b>Casos</b> | <b>%</b>      |
|--|--------------|---------------|
| Condiciones de seguridad, higiene y ambiente | 22           | 5,67          |
| Irrenunciabilidad de los derechos            | 119          | 14,44         |
| Jornada de Servicio                          | 4            | 0,49          |
| Remuneración                                 | 72           | 8,74          |
| Prestaciones Sociales                        | 91           | 11,04         |
| Negociación Colectiva                        | 22           | 2,67          |
| Sindicalización                              | 3            | 0,36          |
| Huelga                                       | 2            | 0,24          |
| Protección de la maternidad                  | 11           | 1,33          |
| Jubilación                                   | 240          | 29,13         |
| Retardo Procesal                             | 3            | 0,36          |
| Estabilidad Funcionarial                     | 132          | 16,02         |
| No discriminación                            | 103          | 12,50         |
| <b>Total</b>                                 | <b>824</b>   | <b>100,00</b> |

Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe anual (2008: 375)



Con respecto a las normas que consagran protección en el ámbito de la Salud y Seguridad Laborales, aspecto también sujeto a la inspección del trabajo, se tiene en un primer plano el Convenio 155 de la OIT ratificado por Venezuela, el cual establece su aplicación a todas las ramas de actividad económica incluida la Administración Pública, pero dicho convenio dispone la potestad que tiene cualquier Estado signatario de excluir de su aplicación, bien sea parcial o totalmente a categorías de trabajadores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2, Numeral 2, de dicho convenio:

Artículo 2:

2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá, previa consulta, tan pronto como sea posible, con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, excluir parcial o totalmente de su aplicación a categorías limitadas de trabajadores respecto de las cuales se presenten problemas particulares de aplicación.

En Venezuela la principal normativa que regula la Salud y Seguridad Laborales es la Ley Orgánica de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (LOPCYMAT), la cual en su artículo 4 establece un ámbito de aplicación amplio que comprende:

Las disposiciones de esta Ley son aplicables a los trabajos efectuados bajo relación de dependencia por cuenta de un empleador o empleadora, cualesquiera sea su naturaleza, el lugar donde se ejecute, persiga o no fines de lucro, sean públicos o privados, existentes o que se establezcan en el territorio de la República, y en general toda prestación de servicios personales donde haya patronos o patronas y trabajadores y trabajadoras, sea cual fuere la forma que adopte, salvo las excepciones expresamente establecidas por

la ley. Quedan expresamente incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley el trabajo a domicilio, doméstico y de conserjería.

Quienes desempeñen sus labores en cooperativas u otras formas asociativas, comunitarias, de carácter productivo o de servicio estarán amparados por las disposiciones de la presente Ley.

Igualmente, la LOPCYMAT establece en este mismo artículo 4, que sus disposiciones serán aplicables a los trabajadores y trabajadoras no dependientes, excluyendo exclusivamente de su aplicación a los miembros de la Fuerza Armada Nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 328 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual especifica que la Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, por lo tanto serían estos cuatro componentes los únicos que en definitiva no se les aplicarían las normas contenidas en la LOPCYMAT.

Desde la perspectiva expuesta se observa que la acción de la Inspección del trabajo va dirigida mayoritariamente al sector privado, lo cual se reafirma con el estudio realizado por Aranguren (2008) en el cual de la muestra seleccionada de 120 empresas, resulto que sólo una organización pertenecía al sector público, lo que representaba el 0,83 por ciento de la muestra.

Por lo antes expuesto, se observa que es poca la acción que realiza la inspección del trabajo en el sector público. De acuerdo a lo antes expuesto, es necesario considerar cual es el porcentaje de la población

ocupada en el sector privado, por cuanto es sobre este sector que se afianza la tutela de la administración del trabajo, en este sentido se puede observar en el cuadro 10, la composición de la población ocupada de acuerdo al grado de independencia o subordinación del empleo público o privado, en el lapso correspondiente desde el primer semestre de 1998 hasta el primer semestre del año 2010.

**Cuadro 10**  
**Ocupados por categoría ocupacional**

| Semestres | Empleados y obreros privados<br>% | Por cuenta propia<br>% | Patronos o empleadores<br>% | Ayudantes familiares<br>% | Sector Público<br>% |
|-----------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------|
| 1S 1998   | 45,3                              | 31,3                   | 5,2                         | 0,9                       | 16,3                |
| 2S 1998   | 43,5                              | 33,2                   | 5,0                         | 1,4                       | 15,8                |
| 1S 1999   | 43,4                              | 32,8                   | 5,1                         | 2,0                       | 15,5                |
| 2S 1999   | 43,0                              | 33,5                   | 5,2                         | 2,1                       | 15,1                |
| 1S 2000   | 42,0                              | 34,3                   | 5,1                         | 1,8                       | 15,6                |
| 2S 2000   | 41,8                              | 35,2                   | 5,1                         | 1,7                       | 14,8                |
| 1S 2001   | 41,6                              | 33,2                   | 6,9                         | 1,6                       | 15,1                |
| 2S 2001   | 41,6                              | 32,0                   | 6,6                         | 2,3                       | 14,6                |
| 1S 2002   | 41,2                              | 31,7                   | 6,1                         | 2,2                       | 14,2                |
| 2S 2002   | 41,2                              | 31,8                   | 5,5                         | 2,6                       | 14,4                |
| 1S 2003   | 39,4                              | 33,0                   | 5,0                         | 2,6                       | 14,0                |
| 2S 2003   | 39,8                              | 32,6                   | 5,1                         | 2,7                       | 14,9                |
| 1S 2004   | 40,7                              | 31,1                   | 5,3                         | 2,3                       | 15,7                |
| 2S 2004   | 40,2                              | 31,1                   | 4,8                         | 2,0                       | 15,7                |
| 1S 2005   | 41,4                              | 30,3                   | 5,0                         | 1,6                       | 15,8                |
| 2S 2005   | 41,8                              | 29,6                   | 4,9                         | 1,6                       | 16,0                |
| 1S 2006   | 41,5                              | 29,2                   | 4,7                         | 1,4                       | 16,7                |
| 2S 2006   | 41,9                              | 29,1                   | 4,4                         | 1,2                       | 16,9                |
| 1S 2007   | 42,0                              | 28,7                   | 4,2                         | 1,1                       | 17,4                |
| 2S 2007   | 42,2                              | 28,9                   | 4,2                         | 1,0                       | 17,1                |
| 1S 2008   | 42,1                              | 28,6                   | 4,2                         | 1,1                       | 17,4                |
| 2S 2008   | 40,4                              | 29,4                   | 4,1                         | 1,2                       | 18,1                |
| 1S 2009   | 39,7                              | 29,9                   | 3,9                         | 0,8                       | 19,3                |
| 2S 2009   | 38,8                              | 30,1                   | 3,6                         | 0,7                       | 19,9                |
| 1S 2010   | 37,7                              | 32,3                   | 3,5                         | 0,6                       | 19,3                |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de hogares por muestreo. (2010)

El cuadro 10 refleja la disminución significativa de puestos de trabajo en el sector privado pasando de 45,3 por ciento en el primer semestre de 1998 a 37,7 por ciento en el primer semestre de 2010, lo que equivale a un descenso de 7,6 por ciento; igualmente se observa su incremento en mucha menor proporción en el sector público que pasó de 16,3 por ciento en el primer semestre del año 1998 a 19,3 por ciento para el primer semestre del año 2010, lo que equivale a un 3 por ciento de incremento. Asimismo, el cuadro 10 muestra la disminución de los patronos o empleadores, quienes pasaron de 5,2 en el primer semestre de 1998 a 3,5 para el primer semestre del año 2010, lo que equivale a una disminución de 1,7 por ciento. Aspectos estos que afectan el mercado laboral en Venezuela.

El cuadro 10 refleja también que el 37,7 por ciento de la población ocupada se ubicaba para el primer semestres del 2010 como empleado u obrero del sector privado, es decir, se encontraba en una relación de trabajo, donde estaba subordinado o dependiendo de un patrono privado. Ahora bien, es importante determinar que para el mes de junio de 2010 la población ocupada de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística de Venezuela se ubicó en 12.011.639 personas, con lo cual entonces se puede establecer que la población de empleados y obreros del sector privado para ese lapso era de 4.528.387,90 lo que representa el 37,7 por ciento.

En este sentido, se hace necesario determinar cuál era igualmente la cantidad de Supervisores del Trabajo disponibles para el ejercicio de sus funciones en este mismo periodo, con el fin de vincular el número de supervisores con la población sobre la cual recae su accionar, para lo cual se tomará en cuenta el personal de supervisores del trabajo adscritos a cada una de la Unidades de Supervisión del país, se consideraron solamente los funcionarios que se encuentran activos.

| <b>Cuadro 11 Distribución de Supervisores del Trabajo por Estado y Unidad de Supervisión</b> |   |                 |
|--|---|-----------------|
| <b>Estado</b>  | <b>Unidad de Supervisión</b>                  | <b>Cantidad</b> |
| Miranda  | Miranda Este                                  | 8               |
|  | Los Teques                                    | 4               |
|  | Charallave                                    | 2               |
|  | Guatire                                       | 4               |
| Distrito Capital   | Distrito Capital Norte                        | 6               |
|  | Distrito Capital Sur                          | 4               |
| Vargas   | La Guaira                                     | 1               |
| Lara   | Barquisimeto del Centro (Pió Tamayo)          | 5               |
|  | Barquisimeto del Norte (Pedro Pascual Abarca) | 7               |
| Yaracuy  | San Felipe                                    | 7               |
| Trujillo   | Trujillo                                      | 2               |
|  | Valera  | 2               |
| Táchira  | San Cristóbal                                 | 8               |
| Mérida   | Mérida  | 6               |
| Falcón   | Coro  | 3               |
|  | Punto Fijo                                    | 4               |
| Zulia  | Maracaibo                                     | 9               |
|  | Cabimas                                       | 2               |
|  | San Francisco                                 | 2               |
|  | Santa Bárbara                                 | 2               |
| Aragua   | Maracay                                       | 11              |
|  | La victoria                                   | 1               |

**Cont. Cuadro 11**

| <b>Estado</b> | <b>Unidad de Supervisión</b> | <b>Cantidad</b> |
|---------------|------------------------------|-----------------|
| Carabobo      | Valencia Norte y Sur         | 10              |
|               | Guacara                      | 4               |
|               | Puerto Cabello               | 1               |
| Nueva Esparta | Porlamar                     | 4               |
| Anzoátegui    | Barcelona                    | 6               |
|               | El tigre                     | 4               |
| Delta Amacuro | Tucupita                     | 2               |
| Monagas       | Maturín                      | 3               |
| Sucre         | Cumana                       | 3               |
|               | Carúpano                     | 2               |
| Bolívar       | Puerto Ordaz                 | 8               |
|               | Ciudad Bolívar               | 3               |
|               | Guasipati                    | 2               |
| Amazonas      | Puerto Ayacucho              | 1               |
| Guarico       | San Juan de los morros       | 5               |
|               | Valle de la pascua           | 2               |
| Apure         | San Fernando de Apure        | 4               |
| Portuguesa    | Acarigua                     | 3               |
| Cojedes       | Guanare                      | 4               |
|               | San Carlos                   | 4               |
| Barinas       | Barinas                      | 3               |
| <b>Total</b>  |                              | <b>178</b>      |

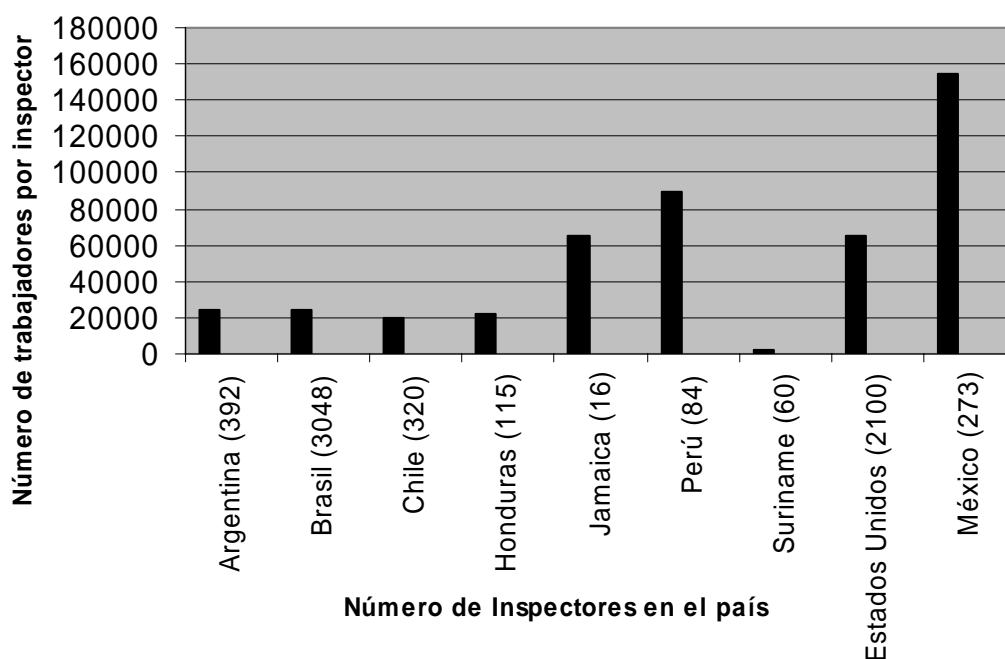
Fuente: Elaboración propia. (2009).

Es menester destacar que a nivel mundial existe un déficit de Inspectores del trabajo por cantidad de trabajadores y que esta situación no es diferente en el caso de Venezuela, por cuanto si tomamos en cuenta solamente la cantidad de empleados y obreros ocupados en el sector privado de la economía para el primer semestre del año 2009, que serían 4.528.387,90 y lo dividimos entre el número de Supervisores del Trabajo activos para la misma fecha (178), correspondería un total de

25.440,38 trabajadores por cada Supervisor del Trabajo, esto sin incluir el resto de los trabajadores sobre los cuales recae la actividad de inspección como son una buena parte del sector público comentada con anterioridad.

Este déficit también se puede observar en algunos países de América en el presente Gráfico:

**Gráfico 1**  
**Relación población activa/inspector**  
**en algunos países de América.**



Fuente: Organización Internacional del Trabajo, (2006c:17).

El gráfico muestra que para el año 2006 el mayor déficit de los nueve países que se analizaron lo presentaba México con un Inspector

por cada 155.000 trabajadores, seguido por Perú con un Inspector por cada 90.000 trabajadores.

En cuanto a la cantidad de Inspectores ideal de acuerdo al número de trabajadores, la Organización Internacional del Trabajo en su política y servicios de asesoramiento técnico, ha establecido los siguientes puntos de referencia en forma aproximada:

Un inspector por cada 10.000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado; un inspector por cada 15.000 trabajadores en los países con economías en fase de industrialización; un inspector por cada 20.000 trabajadores en los países de economías de transición, y un inspector por cada 40.000 trabajadores en los países menos desarrollados. (OIT, 2006c: 4)

Desde la perspectiva analizada y ubicando a Venezuela en un país con economía de transición, es indudable el déficit de supervisores del trabajo existente, lo cual ha influido en la imposibilidad de dar respuestas oportunas a las demandas de inspección de los trabajadores y ha impedido resguardar con la frecuencia debida a ciertos sectores de la economía como el sector agrario y ha imposibilitado brindar la debida protección a sectores vulnerables como el trabajo infantil.

De la misma manera, este déficit ha influido para que no se trabaje en la promoción de la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores y trabajadores informales, tal como lo establece la LOPCYMAT en su Artículo 4. Siendo este un amplio sector en el país, a pesar de su disminución en un 6 por ciento en los últimos 10 años y su pequeño



repunte en el primer semestre del año 2010, lo que se puede observar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 12**  
**Ocupados por sectores**

| Semestres | Sector Formal % | Sector Informal % |
|-----------|-----------------|-------------------|
| 1S 2001   | 49,2            | 50,1              |
| 2S 2001   | 50,1            | 49,9              |
| 1S 2002   | 49,5            | 50,5              |
| 2S 2002   | 48,6            | 51,4              |
| 1S 2003   | 47,6            | 52,4              |
| 2S 2003   | 47,3            | 52,7              |
| 1S 2004   | 49,1            | 51,1              |
| 2S 2004   | 51,1            | 48,9              |
| 1S 2005   | 52,2            | 47,8              |
| 2S 2005   | 53,3            | 46,7              |
| 1S 2006   | 54,3            | 45,7              |
| 2S 2006   | 54,7            | 45,3              |
| 1S 2007   | 56,1            | 43,9              |
| 2S 2007   | 56,0            | 44,0              |
| 1S 2008   | 55,9            | 44,1              |
| 2S 2008   | 56,6            | 43,4              |
| 1S 2009   | 56,6            | 43,4              |
| 2S 2009   | 56,5            | 43,5              |
| 1S 2010   | 55,9            | 44,1              |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de hogares por muestreo. (2010)

En otro orden de ideas y en referencia a la información recabada por los funcionarios de inspección mediante las respectivas actas de visitas, se debe señalar que los resultados de la labor ejecutada es consolidada en un formato electrónico a través del Programa Microsoft Excell denominado “Resumen Mensual de Actividades realizadas”, en el cual cada funcionario expresa de manera detallada las empresas

visitadas, la actividad económica, ubicación y los incumplimientos detectados, entre otros datos.

La información de cada Resumen Mensual es consolidada por el Supervisor Jefe de cada Unidad de Supervisión y enviada igualmente en formato electrónico a la Dirección de Inspecciones y Condiciones de Trabajo del MINPPTRASS. Sin embargo, no existe retroalimentación al respecto o bases estadísticas resultantes del procesamiento de todos esos datos a nivel nacional o por entidad federal, lo cual sería una valiosa información para la planificación e incluso para la contraloría social en materia de inspección del trabajo.

En ese mismo sentido, las demás salas y dependencias de cada una de las inspectorías del país, igualmente procesan información estadística que es enviada mensualmente a la sede central del MINPPTRASS en Caracas, sin embargo dentro del propio ministerio no se encuentra a disponibilidad de los funcionarios las consolidaciones de la información recaba, ni se realiza publicación o divulgación de estos datos.

La información estadística resultante de la actividad del Ministerio del Poder Popular para el trabajo sería un gran aporte para las investigaciones en materia de desarrollo social, así como para la planificación estratégica de políticas sociales, por lo cual se hace necesario que se realicen los esfuerzos para que toda esa información sea de utilidad y contribuya al logro del bienestar y progreso del país.

## **2.5. LOS SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS.**

En la actualidad se observa la importancia de los supermercados como canal de distribución y comercialización de alimentos, esto debido al mayor poder de negociación que tienen los grandes compradores, aunado a los cambios que su instauración ha producido en los hábitos de consumos de la población, en el número de trabajadores que emplea y en el desplazamiento que ha producido sobre otros comercios vinculados al expendio de alimentos.

La expresión supermercado de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española es un “Establecimiento comercial de venta al por menor en el que se expenden todo género de artículos alimenticios, bebidas, productos de limpieza, etc., y en el que el cliente se sirve a sí mismo y paga a la salida”. Para Kothler (1993: 601) “Un supermercado es una operación relativamente grande, de bajo costo, márgenes bajos, gran volumen y de autoservicio, diseñada para servir las necesidades totales del consumidor en lo referente a alimentos, lavandería y productos para el mantenimiento del hogar.”

Desde las perspectivas señaladas los supermercados son establecimientos donde sus usuarios se sirven a si mismos y permiten la adquisición principalmente de alimentos y productos para la limpieza del hogar, aunque en los últimos tiempos se observa como han diversificado

los productos que comercializan y se pueden conseguir en ellos, licores, productos de belleza, entre otros.

Partiendo de las definiciones dadas se pueden establecer las características principales de los supermercados, en primer lugar se destaca una ventaja comparativa como es su capacidad negociadora, por cuanto ellos adquieren sus productos directamente del fabricante a un menor precio y en grandes cantidades, lo cual les permite compensar un menor margen de beneficio con alto volumen de ventas, incluso las cadenas hacen envasar algunos productos bajo su marca con el fin de parecer fabricantes. Así mismo y desde el punto de vista del usuario, otra característica que constituye un elemento distintivo de los supermercados, es la posibilidad que tiene el usuario de elegir libremente el producto a comprar, sin tener que depender de un vendedor.

La organización de los productos dentro de los supermercados obedece a una tecnología denominada merchandising o micro-mercadotecnia, a través de la cual se precisa la forma adecuada de organizar el ambiente y los productos de modo de maximizar las ganancias, entre las técnicas utilizadas esta por ejemplo, la acumulación de grandes cantidades de productos, lo que disminuye los tiempos de reposición y produce en los usuarios una sensación de abundancia.

Ahora bien, en cuanto al origen de los supermercados, se consigue que en la segunda década de 1900 se inicia la aparición de las primeras tiendas de comestibles, que posteriormente se denominarían

autoservicios, un nuevo formato de distribución que luego se emplearía de manera exitosa en la industria de los alimentos, en el contexto de crecimiento industrial y social que se experimentó después de la Primera Guerra Mundial. Se presume que fue en los EEUU, donde surgió este sistema de autoservicios con las denominadas tiendas trading post, donde se conseguía desde harina de trigo hasta balas para los rifles. (Hiperventas, 2003).

La primera tienda de autoservicios en Estados Unidos se denominaba Piggly Wiggly perteneció al empresario Clarence Saunders hacia el año 1916, fue el primer establecimiento en ofrecer innovaciones tales como: el autoservicio, la venta de productos refrigerados y empleo la publicidad de marcas, la idea principal de este empresario era asumir el control total del negocio, lo cual hacía el trabajo más sencillo tanto al comerciante como a los compradores. Fue creciendo rápidamente su popularidad y llegó a fundar más de 2 mil 300 establecimientos, pero la crisis económica de la época le arruinó completamente en 1923. (Hiperventas, 2003)

El primer establecimiento denominado supermercado se abrió en New York con el nombre de King Kullen, el formato era "semiautoservicio", que dedicaba parte del espacio al formato con asistencia. Se ajustó a un plan de precios gradual, muchos productos eran vendidos a precio de costo, su éxito se orientó por una intensa actividad publicitaria con respecto a estos productos. Igualmente existió otro famoso supermercado

denominado Big Bear, en New Jersey, fue el primero en combinar productos alimenticios con otros tipos de productos variados, incluidos los eléctricos, expandiéndose en todo el país el sistema de ventas por autoservicios, entre 1936 y 1940 se quintuplicó el número de supermercados en Norteamérica. (Hiperventas, 2003).

El secreto del crecimiento de los supermercados en los Estados Unidos a pesar de la depresión económica se debió al abatamiento de los costos operativos, tanto en mano de obra, por cuanto el autoservicio disminuía la necesidad de empleados, como en alquiler de establecimientos, debido a que se solían utilizar galpones de fabricas abandonadas que permitían la exhibición masiva de productos en instalaciones sencillas y económicas, lo cual permitía mantener bajos precios e impulsar mayores volúmenes de ventas. (Hiperventas, 2003)

En el caso de Europa el primer establecimiento de esta naturaleza aparece años antes de la segunda guerra mundial, específicamente en 1937, en Osnabrück (Alemania), al tiempo se crearon en Inglaterra y países escandinavos, pero su popularización se da una vez pasado el período bélico, alcanzando su etapa de desarrollo entre 1950 y 1954. Se menciona la cadena Migros como una de las marcas que expandió esta nueva tendencia de supermercados en Suiza a través de “cooperativas de consumo”. En los países Escandinavos, en particular en Suecia, se contaba para el año 1957 con 3 mil 20 autoservicios, formados en su mayoría por cooperativas, para este mismo año los supermercados en los

países europeos se distribuían de la siguiente manera: Suecia (5 mil), Gran Bretaña (4 mil), Alemania Occidental (3 mil 200), Noruega (1300), Holanda (800), Suiza (500), Dinamarca (400), Francia (386), Bélgica (200), Austria (60) y Finlandia (44). (Hiperventas, 2003).

En relación al éxito extendido de los supermercados entre los años 1936 y 1940, este se debió al surgimiento de varios recursos tecnológicos, que de acuerdo a Guerra, P. (2003:5-6) se pueden resumir principalmente en tres:

- 1.- El surgimiento de las cajas registradoras, tecnología fundamental para agilizar las cobranzas en las cajas, cuello de botella del sistema.

- 2.- La masificación del uso del automóvil, que permitiría el desplazamiento de las familias hacia lugares alejados, y permitía además cargar el vehículo con una diversidad de productos.

- 3.- El surgimiento de los refrigeradores en los hogares, lo que permitió que las compras pudieran realizarse para toda la semana, quincena o mes, modificando en conjunto la rutina de compras que las familias tenían hasta entonces.

En el caso de América Latina la vanguardia, es decir aquellos que estaban más avanzados y por lo tanto llevaban la delantera en materia de supermercados era Chile, donde se funda el primer supermercado en el año 1957 con capitales nacionales, ya en la década de los noventa algunas cadenas chilenas se instalan en terceros países. En Argentina este fenómeno se inicia con la aparición de los supermercados “La estrella Argentina”, “Casa Tía” y “El hogar obrero”, en los sesenta se apertura la cadena Disco con capitales nacionales y la cadena Mínimas,

con capitales extranjeros. En Uruguay el primer supermercado se llamaba Disco (sin vinculación con la cadena argentina), fue tan exitoso que ya para el año 1975 contaba con 23 supermercados sólo en Montevideo. (Guerra, 2003).

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela se dice que el primer supermercado que se instaló se denominó "Todos" en la ciudad de Maracaibo, por iniciativa de empresarios locales, se fue extendiendo en todo el país y se consolidó como la red de automercados CADA, hoy abastos bicentenario. Posteriormente surgen los supermercados Central Madeirense en el año 1949. En la etapa que va entre 1950 y 1992 nacen varios automercados y supermercados, entre otros se pueden nombrar: "Supermercado Veracruz" (1956); "Abasto Excelsior" (1959) que después sería Automercado Excelsior Gama S.R.L.(1969); Supermercado "El Prado S.R.L." (1963) que es hoy "Automercados Plaza's", posteriormente Automercados "El Patio" (1973) y después los Supermercados "Unicasa" (1982), por mencionar algunos. (Colmenarez y Saavedra, 2008)

En cuanto a los hipermercados, estos comparten muchos elementos comunes con los supermercados en cuanto a los métodos de venta, pero su principal distinción viene dada por su mayor tamaño y su inmenso surtido; en el sentido de la presente investigación, es importante distinguir entre los formatos de Hipermercados y Supermercados de cadena, los cuales presentan una serie de características, fundamentadas en los servicios que prestan y su tamaño espacial, en este sentido Store audit de



DATOS, C.A. , citada por Colmenares y Saavedra (2008; 119), establece los siguientes parámetros de caracterización:

El Hipermercado ofrece todos los servicios de un supermercado y otras actividades tales como: servicio de cafeterías o restaurante, línea blanca y video, artículos electrodomésticos, ropa y calzado, accesorios de automóviles, telecajeros, etc. Tiene horarios similares de servicios. En su mayoría cuentan con Scanners (lectura de códigos de barras). Posen amplios pasillos con estanterías altas tipo depósitos, con la presencia de impulsadoras y demostradoras. Estacionamientos con un mínimo de doscientos (200) puestos.

Supermercados de cadena: Son establecimientos que operan con una misma dirección corporativa, con un mínimo de cinco (5) locales pertenecientes a ella. Tiene un área mínima de (300) m<sup>2</sup> de exhibición sin incluir el depósito, un mínimo de cinco (5) cajas registradoras y cuentan con facilidades completas de auto servicio y estacionamiento. Comercializan más de ciento veinte (120) subcategorías de productos y también ofrecen otros servicios como carnicería, charcutería, pescadería, panaderías, perfumería, frutería, legumbres y verduras.

Del anterior planteamiento se desprende, que una de las características distintivas existentes entre los hipermercados y las cadenas de supermercados, esta vinculada con los productos que se ofrecen, por cuanto además de los productos alimenticios, se observa que los hipermercados ofrecen otros tipos de productos como ropa y calzado, artículos para automóviles, línea blanca y video, entre otros.

Hay autores, como Cuesta (2004), quienes conceptualizan a los hipermercados en función a la estrategia seguida:

**Cuadro 13****Concepto de hipermercado según la estrategia seguida**

|                           |                                 |
|---------------------------|---------------------------------|
| 1.- TIPO DE COMERCIO:     | MINORISTA                       |
| 2.- SISTEMA DE VENTA:     | AUTOSERVICIO                    |
| 3.- SUPERFICIE DE VENTA:  | SUPERIOR A 2.500 M <sup>2</sup> |
| 4.- LOCALIZACION:         | PERIFERIA DE GRANDES CIUDADES   |
| 5.- SURTIDO:              | AMPLITUD GRANDE Y PROFUNDIDAD   |
| 6.- NIVEL DE SERVICIOS:   | MEDIO-BAJO.                     |
| 7. NIVEL DE PRECIOS.      | “BAJO” (PRECIOS GANCHO)         |
| 8.- MARGEN COMERCIAL:     | MEDIO-BAJO (18 %)               |
| 9.- ROTACION:             | ALTA                            |
| 10. NIVEL DE PROMOCIONES: | MERCHANDISING y BUZONEO         |

Fuente: Pedro Cuesta Valiño (2004:47)

A continuación se explicará la caracterización establecida en el Cuadro 13:

1.- Tipo de comercio: Es un comercio minorista cuyas ventas van dirigidas al consumidor final, aunque puede vender a cualquier tipo de público.

2.- Sistema de venta: El usuario entra y recorre libremente el establecimiento, selecciona los productos que requiere sin necesidad de empleados, luego va a las cajas y paga al salir lo que ha adquirido.

3.- La superficie de venta es superior a los 2.500 metros cuadrados.

4.- Localización: Se encuentran ubicados en la periferia de las grandes ciudades, cerca de vías de gran tránsito circulatorio, aunque en

la actualidad se acercan más a la ciudad, algunos se ubican dentro de grandes centros comerciales.

5.- Surtido: En el hipermercado se ofrece a los usuarios un surtido con una amplitud grande, con más de 60.000 referencias distintas; la profundidad es media, se ofrece un 60 por ciento de productos de alimentación y un 40 por ciento de productos de no alimentación, la tendencia es a aumentar los porcentajes de los de no alimentación, sin que se pase del 50 por ciento.

6.- Nivel de servicios: En forma general el nivel de servicio es bajo, por cuanto no existe atención al usuario dentro del establecimiento, sin embargo en la actualidad se ofrecen otros servicios tales como: posibilidad de pago con tarjeta, tarjeta de fidelización, cajas rápidas, gasolinerías, entre otros.

7.- Nivel de precios: Los hipermercados utilizan la estrategia de precios ganchos, que consiste en colocar precios bajos a un reducido conjunto de productos cuyos precios suelen ser conocidos por el consumidor (leche, cerveza, etc.), permaneciendo el resto de los productos a los precios del sector. El consumidor al comparar los precios de los productos de referencia percibe que son inferiores y puede inferir que estas rebajas permanecen igual para el resto de los productos, situación que suele no ser así.

8.- Margen comercial: La diferencia entre el precio de venta y el precio de compra, es medio, rondando el 18 por ciento, este margen es más reducido en productos alimenticios, respecto a los no alimenticios, los hipermercados eliminan la intermediación comprando directamente al fabricante. En el caso de Venezuela los patronos de los Supermercados encuestados manifiestan que el margen de ganancia puede estar entre el 7 y 15 por ciento, dependiendo del producto.

9.- Rotación: La rotación de los productos es alta.

10.- Nivel de promociones. Desarrollan fuertes campañas de promoción a través del buzoneo de catálogos de productos en ofertas para atraer el consumidor al establecimiento y desarrollan sofisticadas técnicas de merchandising para atraer a los consumidores y lograr que compre.

En cuanto a la evolución del formato hipermercado nace en Francia en el año 1963, cuando Marcel Fournier y Denis Defforey, quisieron imitar las ventas con descuentos en grandes superficies de Estados Unidos, llevándola a Europa con el nombre de “hipermarché” (hipermercado). En España el primer hipermercado se apertura en la localidad barcelonesa de Prat de Llobregat, el 5 de diciembre de 1973, con una superficie de casi 11.000 metros cuadrados con el nombre de “Hiper”, con capital mayor francés del grupo Carrefour. (Cuesta, 2004).

En el caso de Latinoamérica en la década de los 90, el fenómeno de la globalización revolucionó el sector de los supermercados, se produce la exportación de las más importantes cadenas de hipermercados y tiendas de descuento en la región, entre las que se destacan Wall-Mart (estadounidense), Carrefour (Francés), Ahold (Holandesa), Casino (Grupo francés), Auchan (francés) y Makro, esta última forma parte de un consorcio alemán Metro Group y tiene su sede en Ámsterdam (Holanda); a raíz de la penetración de estos grupos empresariales los comerciantes dedicados al comercio al detal se hacen más competitivos y específicamente el sector de los supermercados comenzó a realizar avances tecnológicos, perfeccionando los aspectos logísticos y gerenciales, con el fin de brindar un mejor servicio a los consumidores. (Colmenares y Saavedra, 2008)

En referencia al éxito del supermercadismo como un novedoso fenómeno de comercialización, este debe enmarcarse dentro de una serie de cambios sociales y tecnológicos principalmente, aunados a una fuerte ofensiva de marketing soportada en estudios sobre el comportamiento del consumidor. En este sentido Guerra P. (2003) expone algunas de las presuntas ventajas ofrecidas por los supermercados:

- Aparentemente el cliente elige su propio ritmo de compra y puede ser más selectivo en los productos que quiere. (Aunque los productos que allí se encuentran obedecen a políticas comerciales,

por lo cual pueden no encontrarse ciertos productos que sean del interés del cliente).

- El ambiente de compra suele ser más agradable, con una exhibición más cuidadosa de los productos, limpieza e higiene.
- Aparentemente ofrecen mejores precios, aunque la estrategia es bajar sólo ciertos productos, otros mantienen mayor tasa de ganancia.
- Un horario de atención más extendido que el resto de los comercios.
- La posibilidad de pagar a través de diferentes sistemas: efectivo, cheque, tarjetas, entre otros.
- Conseguir en un solo lugar lo que antes se tenía que ubicar en varios locales comerciales.

Desde la perspectiva brindada por Guerra, P. (2003), también se incluye las claves arquitectónicas que contribuyen al éxito de los supermercados: grandes y numerosas puertas que facilitan su entrada, pero salidas restringidas, donde se hace casi obligatorio pasar por una caja registradora, las entradas se ubican del lado derecho y las cajas del lado izquierdo, no cuentan con ventanas al exterior para que el usuario se desconecte de su entorno, no cuentan con relojes para que el cliente prescinda de calcular el tiempo, la organización de la mercancía esta

planificada desde el punto de vista visual, de allí que las golosinas se encuentran en las cajas registradoras, a la vista de los niños al momento de pagar, los rubros de carnicería y panadería se colocan hacia el fondo para obligar al cliente a recorrer todo el local, normalmente la mercancía es ordenada en tres grandes rubros:

- a) artículos de gran demanda y poco margen
- b) artículos conocidos por los clientes y de margen medio
- c) artículos especializados, de margen alto, normalmente de compra impulsiva.

Así mismo, Guerra (2003) plantea que también han contribuido al éxito de los supermercados los siguientes cambios:

#### 1.- Cambios en las formas de vida:

- Las personas trabajan más horas, las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo, todo esto disminuye el tiempo para adquirir los alimentos, por lo cual se necesita comprar una amplia gama de productos en un solo lugar.
- Los medios de comunicación logran la instalación del consumismo en la mente de las personas.
- Mayor uso del automóvil por parte de la población.
- Migración de la población de medio y alto nivel de ingresos a zonas suburbanas.

## 2.- Introducción de tecnologías en la comercialización:

- Balanzas etiquetadoras.
- Scanners para lectura de códigos de barra
- Cajas electrónicas, que manejan un cúmulo de información.
- Tecnologías organizativas: gestión de stocks y similares.

## 3.- Avances en los procesos de producción y distribución de bienes:

- Tecnologías de envases
- Normalización en los productos
- Técnicas de manipulación y estibaje

## 4.- Cambios en el mercado mundial de capitales:

- Incremento y liberalización de los flujos de inversión.
- Saturación de este tipo de inversiones en Europa y EE.UU.

## 5.- Cambios en el entorno urbano:

- Deterioro urbanístico de lo que sería el casco central de las grandes ciudades.
- Índices altos de inseguridad en estos cascos centrales.
- Saturación de vehículos y/o pocas o nulas posibilidades de acceso en los cascos centrales.
- Polución ambiental en los cascos centrales.



#### 6.- Cambios en el ámbito laboral:

- Precarización del trabajo
- Flexibilidad laboral
- Deterioro de la capacidad de control de los entes reguladores.

En consecuencia, ante estos cambios en el ámbito laboral que han favorecido a los supermercados e hipermercados pero que obviamente han perjudicado a la masa trabajadora, se convierte en un tema interesante el analizar la participación de los actores sociales que se desenvuelven en este sector de la economía en la inspección del trabajo, con el fin de conocer directamente de los propios interlocutores sobre su intervención en esta actividad que contribuye a controlar el cumplimiento de las normas laborales.

#### **2.5.1. LOS SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS EN VENEZUELA**

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, el gobierno está trabajando con el fin de promover y garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de todos los venezolanos, para ello implementó la misión alimentación desde abril del año 2003 y a suscrito convenios y acuerdos internacionales para garantizar suministros con países como Brasil, Argentina y Ecuador, asimismo expende toneladas de alimentos a

través de la red de abastecimiento Mercal, la cual cuenta en la actualidad con 16 mil puntos en todo el país.

En entrevista realizada al Viceministro de Políticas Alimentarias del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINPPAL) Rafael Coronado Patiño<sup>28</sup> expone que actualmente el Sistema Socialista de Distribución y Producción de Alimentos cuenta con 19 mil 165 puntos de ventas, incluye: CASA-MERCAL, CVAL, Bicentenarios y Bariven-PDVAL.

En relación a las actividades de estas empresas que conforman el mencionado sistema, se tiene que CASA, S.A., es la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, cuya acción esta dirigida a la comercialización y suministro de productos alimenticios de la cesta básica, insumos, bienes de producción y servicios de las cadenas agroalimentarias y se encuentra adscrita a MINPPAL.

Igualmente se cuenta con Mercado de Alimentos, C.A. (MERCAL), la cual se encarga de efectuar el mercadeo y comercialización al mayor y al detal de productos alimenticios a bajos precios, para abastecer a toda la población, pero muy especialmente a las personas de escasos recursos. Asimismo y bajo la misma misión existe la Corporación Venezolana de Alimentos, S.A. (CVAL, S.A.) que es una empresa que se encuentra bajo la dirección del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.

También se cuenta con la red de Abastos Bicentenario que surgen de un proceso de expropiación que comenzó por especulación, al

---

<sup>28</sup> <http://www.minci.gob.ve/entrevistas> [Consulta: 2010, julio 18]

descubrirse incumplimiento de las leyes que regulan los precios, por el uso del remarcaje, por lo cual el gobierno inicia acciones legales contra los hipermercados Éxito y los supermercados Cada. En el mes de enero del año 2010 es publicada en la Gaceta Oficial N° 39.351 el decreto de adquisición forzosa de los activos, bienes de consumo, bienes muebles e inmuebles, depósitos, transporte y bienhechurías de la famosa cadena de auto mercados Éxito en todo el país, el decreto N° 7.185 específico que tal expropiación era requerida para la ejecución de la obra "Constitución de la Corporación de Mercado Socialista (Comerso)", la cual era de urgente realización para la creación de la red de comercio socialistas de distribución de bienes y servicios<sup>29</sup>.

Los supermercados CADA y los hipermercados Éxito, pertenecían a la empresa Cadena de Tiendas Venezolanas (CATIVEN), cuyo accionista mayoritario era el grupo francés Casino y para el momento de la expropiación gestionaban seis (6) hipermercados Éxito y treinta y cinco (35) Supermercados Cada en el país. En relación a la negociación Richard Canán<sup>30</sup>, ministro del Poder Popular para el Comercio Socialista, informó que el protocolo de intención para las negociaciones estableció la compra del 80% de las acciones de CATIVEN por parte del Estado.

Bariven S.A. es una filial de la corporación Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) y es responsable de la administración y gestión de los inventarios y almacenes de esta corporación, por lo cual trabaja

---

<sup>29</sup> Diario Ultimas Noticias, 22 de enero de 2010.

<sup>30</sup> Diario El Universal, 06 de marzo de 2010.

mancomunadamente con otra de las empresas filiales como lo es la Productora y Distribuidora de Alimentos (PDVAL) cuya misión abarca toda la cadena de comercialización de productos de la cesta básica, incluye producción, transporte, almacenamiento, distribución y venta final, contribuyendo así a la reducción de las importaciones e impulsando la capacidad de producción del país.

En base a los planteamientos realizados se observa que el gobierno venezolano cuenta en la actualidad con una fuerte presencia en todo el sistema de distribución de alimentos, esto con el fin de atender a los intereses de la soberanía alimentaría y satisfacer las necesidades que en este sentido tiene la población de escasos recursos.

Por otra parte y con referencia a la distribución de alimentos por parte del sector privado, se tiene que en Venezuela han incursionado dos (2) grupos internacionales de gran tamaño, como son la empresa holandesa Makro y el grupo Casino (Francés), este último es socio actualmente del gobierno venezolano con las cadenas de abastos Bicentenario.

Con respecto a las principales cadenas de supermercados e hipermercados que hacen vida en el país, se realizará una reseña de las seleccionadas para la presente investigación:

- Makro fue pionera con la instalación en el año 1992 del primer hipermercado, consolidándose como un líder en este sentido, hoy cuenta con 31 tiendas en todo el país, su formato principal es de mayoristas, aunque en los últimos años ha incorporado los supermercados con los establecimientos Mikro; es importadora directa de productos por cuanto cuenta con proveedores internacionales directos. En el caso del Estado Carabobo cuenta con dos tiendas una ubicada en la Autopista regional del Centro en el Municipio Valencia y la otra en el Municipio Naguanagua.
- Automercados Plaza´s nace como empresa familiar en el año 1963, con el nombre de “Supermercados El Prado”, desde entonces van surgiendo una serie de sucursales con diferentes nombres y es a partir del año 1994 cuando comienzan a utilizar la denominación “Automercados Plaza´s”, tiene una mayor presencia en Caracas donde cuenta con 11 tiendas y una sola en el Estado Carabobo para un total de 12 establecimientos en el país.
- Central Madeirense nace en el año 1949 de la asociación de tres emigrantes provenientes de la Isla de Madeira, quienes deciden crear un pequeño abasto en Caracas, tiene 61 años en el país y cuenta con 47 sucursales, 21 de las cuales se encuentran ubicadas en Caracas. Desde el año 2001 incursionó con el formato de hipermercado con un local de 6.000 metros cuadrados en Valencia Estado Carabobo.

- Automercados San Diego, tienen 30 años en el país, los propietarios son de origen portugués, tiene su centro de administración central en el Estado Aragua específicamente en Cagua, cuenta con 14 supermercados a nivel nacional y un hipermercado ubicado en Valencia Estado Carabobo.
- Kromi Market inicia actividades el 28 de octubre del año 2000 por iniciativa de un grupo de empresarios venezolanos, quienes tenían la visión de crear un hipermercado integral, cuenta con dos tiendas en el Estado Carabobo, una ubicada en el sector Prebo y otra ubicada en el sector Mañongo, que conforman 8.000 metros cuadrados de construcción.

En cuanto a la distribución de alimentos en el país, se debe hacer referencia a la evolución histórica del comercio al detal de alimentos, la cual responde a un progreso vinculado con el desarrollo urbanístico y socioeconómico de las ciudades del país, así como a la inversión realizada por grandes corporaciones internacionales. (Colmenares y Saavedra; 2008).

## Cuadro 14

### Evolución histórica del comercio de alimentos al detal en Venezuela

| ETAPA        | Periodo.                   | CARACTERISTICAS   |
|--------------|----------------------------|---|
| 1ra<br>ETAPA | Época<br>Colonial-<br>1900 | Bodegas: Aparecen con la fundación de los pueblos, juegan un papel preponderante los comerciantes quienes se encargaban de comprar o cambiar a los agricultores y a los indígenas lo que producían por lo que estos necesitaran. El comerciante, el alcalde, el alguacil y el cura, constituían los principales dirigentes en la constitución de las ciudades. Los españoles canarios eran los propietarios de las llamadas pulperías.  |
| 2da<br>ETAPA | 1900-1950                  | Abastos: El formato tipo abasto se remonta a finales del siglo XIX y principios del XX. Se remonta a los años 30 del siglo XX cuando las proveedurías de las empresas petroleras, comercializaban productos alimenticios importados para vender a sus empleados norteamericanos. A medida que se urbaniza el país por el desarrollo de la industria petrolera se incrementan los establecimientos comerciales. Después de la segunda guerra mundial con la inmigración portuguesa se incrementa la transformación de las bodegas o pulperías en abastos.                            |
| 3ra<br>ETAPA | 1950-1992                  | Automercados y Supermercados: La primera propuesta al estilo supermercado que sustituiría a los abastos, fue en Maracaibo y se llamó "Todos", eran empresarios locales; posteriormente este modelo de autoservicio se consolidó con la red de supermercados CADA, hoy abastos Bicentenario y paralelamente "CENTRAL MADEIRENSE" de inmigrantes portugueses.   |
| 4ta<br>ETAPA | 1992-2003                  | Hipermercados: El primer modelo fue Makro en 1992 en Caracas, de origen holandés y luego Éxito en el 2003 en Caracas, que pertenecía a CATIVEN, hoy hipermercado bicentenario y donde tiene participación el gobierno venezolano con el 80 por ciento de las acciones y el grupo casino de Francia.   |
| 5ta<br>ETAPA | 2003-2009                  | Mini –Supermercados, Hard-discount y Tiendas Virtuales: El cogestionamiento de las grandes ciudades, el ahorro del tiempo y del desplazamiento y el uso de la tecnología son el marco de esta etapa. Los Mini –supermercados son un formato utilizado por las farmacias hoy en día y otro ejemplo son los Gamaexpress, venden los mismos productos pero con énfasis en las marcas líderes. Los hard-discount se observan en el formato de Mercal, bajos precios con centros de venta fijos y móviles y los automercados en línea utilizando la internet, tipo automercados Plaza's. |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Colmenares y Saavedra (2008, p. 106 a 108)

El presente análisis nos permite ubicarnos en el contexto del sector supermercado e hipermercado así como en los elementos que lo caracterizan, con el fin de determinar claramente su accionar y sus connotaciones, el desarrollo de la distribución de alimentos hoy en día en su etapa evolutiva, busca llevar a todos los habitantes del país los alimentos de la cesta básica y es indudable que las cadenas de comercialización pertenecientes al sector público llevan la batuta en este cometido.

En cuanto al Registro de los Hipermercados y Supermercados existentes en el país, se pudo determinar a través de la Asociación Nacional de Supermercados y Autoservicios (ANSA) citada por Fraile (2009), que ante esta organización que fue creada en el año 1960, por iniciativa de comerciantes detallistas venezolanos y que tiene por misión ser la referencia por excelencia del sector de supermercados y autoservicios en Venezuela, se encontraban registradas hasta el año 2009 Veintisiete (27) cadenas de supermercados y diecisiete (17) cadenas de Hipermercados en el país, las cuales se especifican a continuación.



**Cuadro 15**  
**Cadena de supermercados en Venezuela**

| <b>Nombre de cadena</b> | <b>Tipo de Establecimiento</b> | <b>Número de Tiendas</b> |
|-------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| CENTRAL MADEIRENSE      | <b>SUPERMERCADO</b>            | 45                       |
| CADA                    | <b>SUPERMERCADO</b>            | 41                       |
| UNICASA                 | <b>SUPERMERCADO</b>            | 29                       |
| SAN DIEGO               | <b>SUPERMERCADO</b>            | 12                       |
| PLAZA'S                 | <b>SUPERMERCADO</b>            | 11                       |
| COMERCIAL REYES         | <b>SUPERMERCADO</b>            | 10                       |
| EXCELSIOR GAMA          | <b>SUPERMERCADO</b>            | 10                       |
| FLOR, C.A.              | <b>SUPERMERCADO</b>            | 07                       |
| VIVERES DE CANDIDO      | <b>SUPERMERCADO</b>            | 06                       |
| 74SUPREMO               | <b>SUPERMERCADO</b>            | 06                       |
| EL PATIO                | <b>SUPERMERCADO</b>            | 05                       |
| DON SANCHO              | <b>SUPERMERCADO</b>            | 04                       |
| LUVEBRAS                | <b>SUPERMERCADO</b>            | 04                       |
| FRONTERA                | <b>SUPERMERCADO</b>            | 04                       |
| SUPER ENNE              | <b>SUPERMERCADO</b>            | 04                       |
| LUZ                     | <b>SUPERMERCADO</b>            | 03                       |
| SAN TOME                | <b>SUPERMERCADO</b>            | 03                       |
| SAGRADA FAMILIA         | <b>SUPERMERCADO</b>            | 03                       |
| MERCATRADONA            | <b>SUPERMERCADO</b>            | 03                       |
| SU CASA                 | <b>SUPERMERCADO</b>            | 03                       |
| SIGO                    | <b>SUPERMERCADO</b>            | 03                       |
| FRANCIS                 | <b>SUPERMERCADO</b>            | 02                       |
| LICARCH                 | <b>SUPERMERCADO</b>            | 02                       |
| LOS CAMPITOS            | <b>SUPERMERCADO</b>            | 02                       |
| REY DAVID               | <b>SUPERMERCADO</b>            | 02                       |
| EL DIAMANTE             | <b>SUPERMERCADO</b>            | 02                       |
| LA PAZ                  | <b>SUPERMERCADO</b>            | 02                       |

FUENTE: ANSA, citado por Fraile (2009).

Se observa que Central Madeirense ocupa el primer lugar para el año 2009 con 45 sucursales, para el año 2010 cuenta con 47 sucursales en todo el país.

**Cuadro 16**  
**Cadena de hipermercados en Venezuela**

| Nombre de cadena           | Tipo de Establecimiento | Número de Tiendas |
|----------------------------|-------------------------|-------------------|
| MAKRO                      | HIPERMERCADO            | 29                |
| EXITO                      | HIPERMERCADO            | 7                 |
| GARZON                     | HIPERMERCADO            | 3                 |
| PLAN JUAREZ                | HIPERMERCADO            | 3                 |
| RATTAN MARGARITA           | HIPERMERCADO            | 3                 |
| LHAV                       | HIPERMERCADO            | 2                 |
| VIVERES DE CANDIDO         | HIPERMERCADO            | 1                 |
| CENTRAL MADEIRENSE         | HIPERMERCADO            | 1                 |
| EL NUEVO MERCADO           | HIPERMERCADO            | 1                 |
| EUROMERCADO                | HIPERMERCADO            | 1                 |
| SAN DIEGO                  | HIPERMERCADO            | 1                 |
| JUMBO MARACAY              | HIPERMERCADO            | 1                 |
| TLFE MUNDO                 | HIPERMERCADO            | 1                 |
| KROMI MARKET <sup>31</sup> | HIPERMERCADO            | 1                 |
| LA FRANCO ITALAINA         | HIPERMERCADO            | 1                 |
| MERKA PARK                 | HIPERMERCADO            | 1                 |
| SANTO TOME                 | HIPERMERCADO            | 1                 |
| SUPER LIDER CAGUA          | HIPERMERCADO            | 1                 |

FUENTE: ANSA, citado por Fraile (2009).

Partiendo de estos datos de ANSA, se contaba para el año 2009 con 228 tiendas pertenecientes a cadenas de supermercados privados y 60 correspondientes a hipermercados en el país. Estos datos han cambiando con la estatización de los supermercados CADA y EXITO.

<sup>31</sup> En el caso de Kromi Market, cuenta en la actualidad con dos (2) hipermercados en Valencia (2010).

## **CAPITULO III**

### **MARCO METODOLOGICO**

### **3. 1. DISEÑO, TIPO Y NIVEL DE LA INVESTIGACION**

El presente estudio se enmarcó dentro del paradigma de investigación cuantitativo, en tal sentido se utilizará la recolección y el análisis de los datos obtenidos con el fin de dar respuestas a las preguntas de la investigación formuladas.

De acuerdo a los objetivos planteados el diseño de la presente investigación es un diseño no experimental, pues en ningún momento se va manipular en forma deliberada la situación a estudiar. Se van a observar los hechos tal cual como se presentan en la realidad y luego serán analizados, lo cual impedirá influir sobre las situaciones estudiadas para modificarlas.

En cuanto al tipo de investigación es de campo y de nivel descriptivo, se utilizó la técnica de la encuesta, recolectándose la información mediante la aplicación de un cuestionario. En los estudios descriptivos el interés se centra en determinar las propiedades, características y aspectos relevantes de la realidad que se estudia con el fin de medirla con la mayor precisión posible.

En función del momento en que se va a recolectar la información el presente estudio sería transversal o transeccional pues los datos se tomarán de varias muestras en una sola aplicación. Es decir, se describirá en un momento único el evento a investigar.

### **3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA**

Se realizará el estudio sobre parte de la población ocupada en el sector terciario comercio, el cual como se observó en el cuadro 3, representaba el 23,2 por ciento de la población ocupada en el país para el primer semestre del año 2010, ubicándose en la segunda rama de actividad económica que cuenta con mayor población ocupada, dentro de este sector se trabajara específicamente con la población que se ubica en el sector supermercados e hipermercados.

Adicionalmente, otro elemento que justifica la selección de este sector de la economía es su alto porcentaje de incumplimientos a la normativa laboral, de acuerdo al estudio realizado por Aranguren (2008; 191), el cual detectó que el sector con menor nivel de cumplimiento a la normativa laboral es el comercio con un 34,96 por ciento, por lo cual su porcentaje de incumplimiento a las normas laborales se ubica en un 65,04 por ciento, le sigue el sector servicio con un porcentaje de cumplimiento de 39,19 por ciento y de incumplimiento de 60,81 por ciento y el sector industrial con un porcentaje de cumplimiento de 43,28 por ciento y de incumplimiento de 56,72 por ciento.

Así mismo, se seleccionan las cadenas de supermercados que ejercen actividad en el Estado Carabobo, por ser un sector cuya presencia ha crecido paulatinamente y ha generado fuentes de empleo en la región, además de ser un sector poco estudiado.

Debido a que la población a analizar será una parte del sector comercio cuya actividad esta dirigida mayormente a la venta al por menor, como son los supermercados e hipermercados, se hace necesario identificar los elementos distintivos de las condiciones de trabajo en este sector, para lo cual se utilizará una caracterización emanada de la OIT (2003):

Una de las principales características del comercio al por menor es que su mano de obra es relativamente joven y predominantemente femenina. Se trata de un sector con salarios reducidos, asociados al nivel relativamente bajo de formación de la fuerza de trabajo. Una parte importante de los trabajadores tiene contratos temporales y esa situación se perpetúa durante mucho tiempo. En consecuencia, suele producirse una gran rotación de personal y los trabajadores a menudo pasan de una empresa minorista a otra. (p.44)

Esta caracterización emanada de la OIT para el sector comercio, es aplicable igualmente a uno de sus subsectores como son los supermercados e hipermercados, por lo cual se convierte esta población laboral en particular en un objeto interesante para su investigación. Lo expuesto es corroborado en el estudio realizado por Guerra P. (2003) al referir que uno de los tantos factores que ha contribuido al éxito del supermercadismo es el vinculado con el ámbito laboral, destacándose tres aspectos presentes en este tipo de negocios: La precarización del trabajo, la flexibilidad laboral y el deterioro de la capacidad de control de los entes reguladores.

Con respecto al último aspecto expuesto, se observa entre los múltiples aspectos que afectan las actividades fiscalizadoras en materia de inspección del trabajo, la carencia de recursos humanos y materiales suficientes, así como una planeación estratégica adecuada que permita una cobertura en función de la relevancia de las diversas problemáticas laborales que se presentan en cada uno de los sectores de actividad económica.

En referencia a la determinación de la población y la muestra, en primer lugar se hace necesario establecer la Jurisdicción correspondiente a la Unidad de Supervisión de Valencia Estado Carabobo adscrita a la Inspectoría Cesar "Pipo" Arteaga, la cual comprende los municipios Naguanagua, San Diego y cuatro parroquias del Municipio Valencia que son: Rafael Urdaneta, San Blas, Catedral y San José, en este ámbito geográfico mencionado se ubican 14 tiendas pertenecientes a las siguientes cadenas de Supermercados e Hipermercados privados: Central Madeirense, San Diego, Plaza`s, Makro y Kromi Market, se precisara a continuación su distribución geográfica dentro de la jurisdicción mencionada.

**Cuadro 17****Distribución geográfica de Supermercados e Hipermercados objeto de estudio**

| Nombre de la Cadena | Tipo de Establecimiento | Número | Ubicación  |
|---------------------|-------------------------|--------|--|
| CENTRAL MADEIRENSE  | SUPERMERCADOS           | 4      | -Municipio Valencia, Parroquia San José, Av. Bolívar, C.C.P. Av. Bolívar.<br>- Municipio Valencia, Parroquia Rafael Urdaneta, Av. Este Oeste, C.C. La Isabelica.<br>- Municipio Valencia, Parroquia San José, C.C. Patio Trígal, Trígal Centro<br>- Municipio Naguanagua: Final de la Av. Universidad. |
| SAN DIEGO           | SUPERMERCADOS           | 3      | - Municipio Valencia, Parroquia San José, Sector El Recreo.<br>- Municipio San Diego, Av. Don Julio Centeno, C.C. Metro Plaza.<br>- Municipio San Diego, Av. Don Julio Centeno, C.C. San Diego.  |
| PLAZA'S             | SUPERMERCADO            | 1      | - Municipio Valencia, San José, Sector El Parral.  |
| MAKRO               | HIPERMERCADOS           | 2      | - Municipio Valencia, Parroquia Blas, Autopista.<br>- Municipio Naguanagua, Parroquia Naguanagua.  |
| CENTRAL MADEIRENSE  | HIPERMERCADO            | 1      | - Municipio Valencia, Parroquia San José, Los Nísperos.  |
| SAN DIEGO           | HIPERMERCADO            | 1      | - Municipio Valencia, Parroquia Rafael Urdaneta, Vía Flor Amarilla.  |
| KROMI MARKET        | HIPERMERCADOS           | 2      | - Municipio Valencia, San José, Urb. Prebo.<br>- Municipio Naguanagua, Urb. Mañongo.   |
| Total:              |                         | 14     |  |

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la distribución geográfica de la población objeto de estudio se puede observar que las 14 establecimientos se encuentran distribuidos en los tres municipios mencionados de la siguiente manera: 9 en el Municipio Valencia, lo que representa el 64,28 por ciento, 3 en el



Municipio Naguanagua lo que representa el 21,42 por ciento y 2 en el Municipio San Diego que representa un 14,28 de la población.

Sobre la base de las determinaciones del objeto de estudio, se procederá a establecer los grupos de la población que serán estudiados, en este sentido se considerarán cinco (5) grupos: El primero estará constituido por los representantes del Patrono vinculados directamente con la Inspección del Trabajo: La persona que ocupe la mayor jerarquía en el área de Recursos Humanos ó en la Dirección del Personal (Gerente de RRHH, Director de RRHH, Jefe de Personal, Gerente de Tienda, etc.) y el Jefe o Gerente de Salud y Seguridad Laboral (SSL).

El segundo grupo esta constituido por los Representantes del Patrono ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral. El tercer grupo estará conformado por los miembros de la Junta Directiva de los Sindicatos, el cuarto por los Delegados de Prevención y el quinto estará integrado por los trabajadores que laboran en los supermercados e hipermercados objeto de estudio. Toda esta población se encuentra distribuida en los cuadros 15 y 16 de la siguiente manera:

## Cuadro 18

## Distribución de los Representantes tanto del Patrono como de los Trabajadores de Supermercados e Hipermercados objeto de estudio.

| Nombre de la Cadena | Tipo de Establecimiento | Nombre de la tienda | REPRESENTANTES DEL PATRONO |               |   | REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES |                         |
|---------------------|-------------------------|---------------------|----------------------------|---------------|---|------------------------------------|-------------------------|
|                     |                         |                     | RRHH y Jefe de tienda      | Jefe de S.S.L | Representantes del Patrono Ante el C.S.S.L. | Miembros del Sindicato             | Delegados De Prevención |
| CENTRAL MADEIRENSE  | SUPERMERCADOS           | C.M. ISABELICA      | 1                          | 1             | 3   | 1                                  | 3                       |
|                     |                         | C.M. Av. Bolívar    | 1                          |               | 3   | 1                                  | 3                       |
|                     |                         | C.M. Naguanagua     | 1                          |               | 3   | 1                                  | 3                       |
|                     |                         | C.M. Trigal         | 1                          |               | 3   | 1                                  | 3                       |
| SAN DIEGO           | SUPERMERCADOS           | S.D. METRO PLAZA.   | 2                          | 1             | 3   | 2                                  | 3                       |
|                     |                         | S.D. FIN DE SIGLO   | 2                          |               | 3   | 2                                  | 3                       |
|                     |                         | S.D. AV. BOLIVAR    | 2                          |               | 3   | 2                                  | 3                       |
| PLAZA'S             | SUPERMERCADO            | El Parral           | 2                          | 1             | 3   | 1                                  | 3                       |
| MAKRO               | HIPERMERCADO            | Valencia            | 2                          | 1             | 3   | 7                                  | 3                       |
|                     |                         | Naguanagua          | 2                          | 1             | 3   | 0                                  | 3                       |
| CENTRAL MADEIRENSE  | HIPERMERCADO            | El bosque           | 2                          | 0             | 3   | 4                                  | 3                       |
| SAN DIEGO           | HIPERMERCADO            | Concentro           | 2                          | 0             | 4   | 2                                  | 4                       |
| KROMI MARKET        | HIPERMERCADOS           | PREBO               | 1                          | 1             | 4   | 7                                  | 4                       |
|                     |                         | MAÑONGO             | 1                          |               | 4   |                                    | 4                       |
| TOTAL:              |                         |                     | 22                         | 8             | 45  | 31                                 | 45                      |
| TOTAL POBLACION:    |                         |                     | 30                         |               | 45  | 31                                 | 45                      |

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 19****Distribución poblacional de los trabajadores de Supermercados e Hipermercados objeto de estudio**

| Nombre de la Cadena    | Tipo de Establecimiento | TIENDA            | MASCULINO      | FEMENINO      | Número Total de Trabajadores |
|------------------------|-------------------------|-------------------|----------------|---------------|------------------------------|
| CENTRAL MADEIRENSE     | SUPERMERCADOS           | C.M. ISABELICA    | 92             | 93            | 185                          |
|                        |                         | C.M. Av. Bolívar  | 74             | 61            | 135                          |
|                        |                         | C.M. Naguanagua   | 97             | 93            | 190                          |
|                        |                         | C.M. Trigal       | 70             | 83            | 153                          |
| SAN DIEGO              | SUPERMERCADOS           | S.D. METRO PLZA.  | 60             | 50            | 110                          |
|                        |                         | S.D. FIN DE SIGLO | 94             | 83            | 177                          |
|                        |                         | S.D. AV. BOLIVAR  | 80             | 92            | 172                          |
| PLAZA'S                | SUPERMERCADO            | EL PARRAL         | 34             | 45            | 79                           |
| MAKRO                  | HIPERMERCADO            | VALENCIA          | 96             | 68            | 164                          |
|                        |                         | NAGUANAGUA        | 90             | 52            | 142                          |
| CENTRAL MADEIRENSE     | HIPERMERCADO            | El bosque         | 149            | 134           | 283                          |
| SAN DIEGO              | HIPERMERCADO            | Concentro         | 170            | 138           | 308                          |
| KROMI MARKET           | HIPERMERCADOS           | PREBO             | 165            | 143           | 308                          |
|                        |                         | MAÑONGO           | 145            | 119           | 264                          |
| <b>TOTAL POBLACION</b> |                         |                   | <b>1.416</b>   | <b>1.254</b>  | <b>2.670</b>                 |
| <b>PORCENTAJE</b>      |                         |                   | <b>53,03 %</b> | <b>49,97%</b> | <b>100 %</b>                 |

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la población correspondiente tanto a los representantes de los trabajadores como del patrono, se procederá a considerar un 50 por ciento de la misma para el establecimiento de la muestra quedando entonces el tamaño de la muestra en 15 sujetos para cada grupo. En el caso de los representantes del patrono ante el Comité

de Seguridad y Salud Laboral y de los delegados de prevención se consideraron para los primeros una muestra de 32 sujetos lo que representa el 71 por ciento de la población y para los segundos una muestra de 33 sujetos lo que representa el 73 por ciento de la población, en ambos casos la muestra supera el 70 por ciento de la población.

Para determinar la muestra correspondiente a la población de trabajadores se realizó el respectivo cálculo recurriendo a la presente fórmula y considerando un error de estimación de 0,11, utilizando la siguiente ecuación (Papella, 2003, p. 97):

$$n = \frac{N}{e^2 (N-1) + 1}$$

donde:

n = tamaño de la muestra

N = población

e = error de estimación

Se consideró un error de estimación de 0,11 y se calculó en base a ello el mínimo de trabajadores a ser encuestados, de la siguiente manera:

$$n = \frac{2.670}{(0,11)^2 (2.670-1) + 1}$$

$$n = \frac{2670}{(0,0121) (2.669) + 1}$$

$$n = \frac{2670}{32.29 + 1}$$

$$n = \frac{2670}{33,29} = 80,20$$

$$n = \mathbf{80,20}$$

A través de la presente fórmula el tamaño de la muestra no podía ser inferior a 80,20 sujetos, lo que representaría el 3 % de la población total conformada por 2.670 trabajadores. Sin embargo y en base al interés manifiesto de los representantes de los trabajadores en que se incrementara el tamaño de la muestra de trabajadores se llevo a 89 sujetos lo que representaría el 3,33 por ciento de la población.

De acuerdo al tipo de muestreo se utilizó el probabilístico o aleatorio de carácter estratificado, dividiendo la población en estratos de acuerdo al número de tiendas, posteriormente se seleccionaron los sujetos que formarían la muestra por muestreo al azar simple en cada estrato, el criterio a considerar para distribuir el tamaño muestral “n” entre los

estratos fue el de afijación proporcional, aplicando el tamaño de la muestra proporcionalmente a todos los estratos, para ello se aplicó la siguiente fórmula:

$$FM = n / N.$$

FM = Fracción de muestreo.

n = Tamaño de la muestra.

N = Población.

$$FM = (89/2670)$$

$$FM = 0,0333$$

La fracción muestral es 0,0333 lo que representa el 3,33 % de la población total. Este porcentaje se aplicó a cada estrato y se determinó el número de trabajadores que por cada tienda se seleccionarían para la aplicación del instrumento.

En el cuadro 17 se ilustra que el tamaño de la muestra está dividido proporcionalmente en las distintas tiendas, que en total serían 14 tiendas, distribuidas en 8 Supermercados y 6 hipermercados, sobre la base del porcentaje que representa la muestra definitiva con respecto a la población total que son trabajadores.

**Cuadro 20****Distribución muestral de los trabajadores de supermercados e hipermercados objeto de estudio**

| <b>Nombre de la Cadena</b> | <b>Tipo de Establecimiento y Ubicación.</b> | <b>Nº de Trabajadores (Población)</b> | <b>3,33 % de cada estrato</b> |
|----------------------------|---|---------------------------------------|-------------------------------|
| CENTRAL MADEIRENSE         | Supermercado Tienda Av. Bolívar.            | 185                                   | 6                             |
| CENTRAL MADEIRENSE         | Supermercado Tienda La Isabelica            | 135                                   | 5                             |
| CENTRAL MADEIRENSE         | Supermercado Tienda Trigal Centro.          | 190                                   | 6                             |
| CENTRAL MADEIRENSE         | Supermercado Tienda Naguanagua              | 153                                   | 5                             |
| SAN DIEGO                  | Supermercado San Diego Metro Plaza          | 110                                   | 4                             |
| SAN DIEGO                  | Supermercado San Diego Fin de siglo         | 177                                   | 6                             |
| SAN DIEGO                  | Supermercado San Diego Av. Bolívar          | 172                                   | 6                             |
| PLAZA´S                    | Supermercado Tienda El Parral               | 79                                    | 3                             |
| MAKRO                      | Hipermercado Valencia                       | 164                                   | 5                             |
| MAKRO                      | Hipermercado Naguanagua.                    | 142                                   | 5                             |
| CENTRAL MADEIRENSE         | Hipermercado Los Nísperos                   | 283                                   | 9                             |
| SAN DIEGO                  | Hipermercado Vía Flor Amarilla              | 308                                   | 10                            |
| KROMI MARKET               | Hipermercado Prebo                          | 308                                   | 10                            |
| KROMI MARKET               | Hipermercado Los Nísperos                   | 264                                   | 9                             |
| <b>TOTAL</b>               |   | <b>2.670</b>                          | <b>89</b>                     |

**Fuente:** Elaboración propia.

**3.3. TECNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECCION DE DATOS**

El primer paso para identificar los indicadores es la operacionalización de las variables presentadas en el siguiente cuadro:

| <b>Cuadro 21</b>   |                         |  |   |  |              |
|--|-------------------------|--|---|--|--------------|
| <b>Operacionalización de las variables</b>   |                         |  |   |  |              |
| <b>Objetivos específicos</b>   | <b>Variable</b>         | <b>Dimensiones</b>                     | <b>Indicadores</b>  |  | <b>Ítems</b> |
| Determinar los niveles de participación de los actores sociales en la inspección del trabajo realizada por la Unidad de Supervisión Valencia Norte adscrita a la Inspectoría Cesar "Pipo" Arteaga en el Estado Carabobo. | Nivel de participación. | Información-formación.                 | Los actores sociales:<br>- Reciben información y formación sobre la labor de inspección del trabajo, por lo tanto pueden identificar y conocer sus objetivos, alcances, forma de ejecutarse.  | C<br>U<br>E<br>S<br>T<br>I<br>O<br>N<br>A<br>R<br>I<br>O | 1,2          |
|  |                         | Consulta y debate.                     | - Han tenido la oportunidad de ser consultados y por lo tanto brindar sugerencias u ofrecer alternativas en relación con algún aspecto vinculado con la inspección del trabajo.<br>- Han tenido la oportunidad de debatir y de plantear sus opiniones ante la inspección del trabajo. |  | 3            |
|  |                         | Gestión compartida o trabajo en común. | Las decisiones en materia de inspección del trabajo, son tomadas en forma colectiva, con la participación de los actores sociales, quienes expresan su opinión e intervienen en la toma de decisiones y en la ejecución de las decisiones adoptadas.                                  |  | 4            |
|  |                         |  |   |  | 5,6          |



| Objetivos específicos  | Variable  | Dimensiones  | Indicadores   |  | Ítems |
|--|---|--|---|--|-------|
| Determinar la participación de los actores sociales en la planificación, ejecución y control de la gestión pública en materia de inspección del trabajo. . | Fases de la gestión pública en materia de inspección del trabajo. | Planificación (Formulación de políticas públicas) de la inspección del trabajo | Los actores sociales intervienen en la inspección del trabajo (I.T.) en el :<br>- Diagnostico de las problemáticas dentro de los centros de trabajo.<br>- Identificación de las causas de las problemáticas detectadas en los centros de trabajo.<br>- Establecimiento de objetivos y metas a lograr.<br>- Establecimiento de estrategias de acción.<br>Los actores sociales intervienen en la inspección del trabajo en la : | C<br>U<br>E<br>S<br>T<br>I<br>O<br>N<br>A<br>R<br>I<br>O | 7     |
|  |   | Ejecución de la inspección del trabajo   | - Distribución de responsabilidades entre los actores sociales. ---<br>-Estructuración de la cooperación de los actores sociales.<br>-Especificación de las expectativas de los actores sociales.   |  | 8     |
|  |   |  | -Monitoreo de la labor de inspección del trabajo.   |  | 9     |
|  |   | Control de la inspección del trabajo   | -Intervención para corregir desviaciones.   |  | 10    |
|  |   |  | - Intervención para evaluar el alcance de los objetivos y metas logrados por la inspección del trabajo.   |  | 11    |
|  |   |  |   |  | 12    |
|  |   |  |   |  | 13    |
|  |   |  |   |  | 14    |
|  |   |  |   |  | 15    |
|  |   |  |   |  | 16    |

| Objetivos específicos  | Variable   | Dimensiones                                     | Indicadores  |             | Ítems |
|--|--|---|--|-------------|-------|
| Evaluar los factores que influyen en la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo | Factores que influyen en la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo | - Hábitos de participación.                     | - Disponibilidad para la participación de los actores sociales en reuniones de trabajo en materia de inspección del trabajo. . | C<br>U<br>E | 17    |
|  |  | - Valores y actitudes.                          | - Motivación   | S           | 18    |
|  |  | - Imagen de la inspección del trabajo. .        | - Corresponsabilidad   | T           | 19    |
|  |  | - Confianza en la eficacia de la participación. | - Solidaridad  | I           | 20    |
|  |  | - Manifestaciones de la Participación.          | - Tolerancia   | O           | 21    |
|  |  | - Reconocimiento.                               | - Grado de credibilidad y confianza en la Inspección del trabajo.  | N           | 22    |
|  |  |   | - Confianza en la participación como mecanismo eficaz en la inspección del trabajo. .  | A           | 23    |
|  |  |   | - Preferencia de la participación directa.   | R           | 24    |
|  |  |   | - Oportunidad de participación directa.  | I           | 25    |
|  |  |   | - Preferencia de la participación indirecta (delegación).  | O           | 26    |
|  |  |   | - Inspección de los delegados de prevención y sindicato.   |             | 27    |
|  |  |   | - Inspección del patrono o de sus órganos de representación.   |             | 28    |
|  |  |   | - Inspección conjunta de patronos y trabajadores   |             | 29    |
|  |  |   | - Influencia positiva de los órganos de representación en la Inspección del trabajo.   |             | 30    |
|  | - Reconocimiento de la participación tripartita para la validez de la inspección               |   | 31   |             |       |

| Objetivos específicos   | Variable  | Dimensiones  | Indicadores  |  | Ítems |
|---|---|--------------|--|--|-------|
| Analizar cómo perciben los actores sociales la frecuencia y efectividad de su participación en la inspección del trabajo.       | Percepción que tienen los actores sociales de la frecuencia y efectividad de su participación en la inspección del trabajo. | - Frecuencia | - La participación es una constante en todo el proceso de planificación, ejecución y control de la inspección del trabajo.   |  | 32    |
| Determinar la presencia de características que promueven la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo. | Características de un sistema de inspección que promueva la participación.  | - Eficacia   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-La participación que los actores sociales (trabajadores y patronos) han tenido hasta ahora ha sido efectiva en la inspección Del trabajo.</li> <li>- Satisfacción de las necesidades de los actores sociales en materia de I.T.,</li> <li>- Cumplimiento en los centros de trabajo de las normas laborales.</li> <li>- Consideración, Respeto y tolerancia a las diferentes opiniones de los actores en materia de IT.</li> <li>- Actualización y Adaptación de la IT a las circunstancias y situaciones nuevas en materia laboral.</li> <li>-Integración y búsqueda del consenso de los actores sociales.</li> <li>- Promoción de la participación y el intercambio de opiniones de los actores sociales en la Inspección del trabajo.</li> </ul> | C<br>U<br>E<br>S<br>T<br>I<br>O<br>N<br>A<br>R<br>I<br>O | 33    |
|   |   |              |  |  | 34    |
|   |   |              |  |  | 35    |
|   |   |              |  |  | 36    |
|   |   |              |  |  | 37    |
| 38  |   |              |  |  |       |
| 39  |   |              |  |  |       |

Para la recolección de los datos necesarios se trabajará con la técnica de la encuesta. La encuesta como técnica, permite obtener datos de gran cantidad de personas cuyas opiniones son de interés para el investigador, esta se aplicará a través de un cuestionario que permita recabar la información necesaria para dar respuestas a las interrogantes de la investigación.

El cuestionario será aplicado a los cinco grupos establecidos: Representantes sindicales, delegados de prevención, representantes del patrono, representantes del patrono ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral y a los trabajadores escogidos al azar, previendo que no sean ni delegados de prevención, ni representantes sindicales y que no ocupen cargos ni de dirección, ni confianza.

Para la aplicación de la técnica de la encuesta se elaboró un cuestionario estructurado de la siguiente manera: En primer lugar estaba la presentación, seguida de los datos del trabajador, lo cual permitiría identificar a que grupo de los mencionados pertenecía el encuestado, así como la identificación de ciertas características tales como: Tipo de trabajador, sexo, edad, grado de instrucción y tiempo trabajando en la empresa, posteriormente estaba la parte correspondiente al contenido propiamente del cuestionario, que contaba con sus instrucciones y 39 preguntas, con 5

opciones de respuesta: Siempre, casi siempre, algunas veces, rara vez y nunca. (Ver anexo "A").

Para determinar la validez del instrumento (cuestionario) se utilizó la técnica del juicio de expertos, entregando estos instrumentos a tres (3) profesores vinculados con el tema de estudio, con el fin de que evaluaran y determinaran la validez del mismo, para ello se elaboró un formato de validación del instrumento (Ver anexo "B") el cual fue entregado a los expertos para que expresarán su opinión al respecto, una vez recibida todas las recomendaciones se procedió a mejorar el contenido del instrumento para perfeccionarlo. Para medir la confiabilidad del instrumento se aplicó una prueba piloto con la finalidad de constatar hasta que punto funcionaba el instrumento y verificar si las preguntas permitían la recolección de la información que se buscaba, en este sentido se aplicó el coeficiente alfa de Cronbach con el propósito de analizar la homogeneidad de los ítems, para el cálculo del coeficiente se utilizó el apoyo de expertos en el uso de paquetes estadísticos, dando como resultado del coeficiente 0,986, valor considerado como muy alto, por lo cual se procedió a aplicar el instrumento.

#### **3.4. PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCION DE RESULTADOS Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO**

Para la obtención de los resultados se procedió a visitar los centros de trabajo y coordinar en un primer momento con los representantes del patrono

la aplicación del instrumento de recolección de información. Los representantes patronales solicitaron la entrega del instrumento para analizar su contenido y posteriormente autorizar su aplicación.

Se considera que el momento coyuntural vinculado con el proceso de expropiación que se había realizado a la cadena de hipermercados Éxito y Supermercados Cada, además del conocimiento por parte de los representantes del patrono de la condición de funcionario público de la investigadora, específicamente Supervisora de Trabajo del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, influyó en que las respuestas emanadas de la representación patronal en mayor proporción se inclinaron hacia aspectos positivos de la inspección trabajo.

Es probable que las situaciones mencionadas influyeran en las respuestas dadas por la representación patronal, quienes mayormente se mostraron prudentes en las posiciones asumidas en el cuestionario. Durante estas visitas de contacto a los centros de trabajo se informó a los delegados de prevención y a la representación sindical los trámites que se adelantaban con el patrono para lograr la aplicación del instrumento de recolección de información que permitiera la ejecución de la respectiva tesis doctoral. En relación al resto de actores sociales, excluyendo a los representantes del patrono, estos no tenían conocimiento sobre el contenido de las preguntas contenidas en el cuestionario hasta el momento de su aplicación.

Una vez dada la autorización para la realización de la encuesta, se pasó a precisar con la participación tanto de los representantes del patrono como de los representantes de los trabajadores, los días y horarios en que se podía organizar la aplicación del instrumento. La selección de la cantidad de sujetos pertenecientes a cada centro de trabajo se realizó de acuerdo a la muestra preestablecida y se escogieron al azar simple.

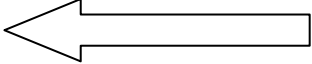
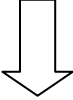
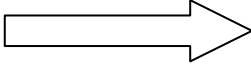
### **3.5. TECNICAS PARA EL ANALISIS, INTERPRETACION Y DISCUSION DE LOS RESULTADOS**

Para el análisis de los datos se utilizó la estadística descriptiva, presentándose los datos en forma de tablas y gráficos, aplicándose para la medición de las variables en estudio el nivel de medición nominal, al respecto Palella y Martins, (2003:164) exponen: “La distribución de frecuencia es la forma más sencilla de describir una variable. Supone determinar cuántas observaciones están presentes en cada categoría de respuesta para la variable.” En cuanto a las ventajas de este análisis estadístico los autores mencionados plantean: “Las proporciones y los porcentajes, como frecuencias relativas, son extremadamente útiles porque permiten comparar distribuciones de frecuencias de poblaciones de distintos tamaños” (p. 165).

Una vez realizada la distribución de frecuencias se procedió a determinar las tendencias. En el análisis efectuado a cada tabla se definieron

tres tendencias: Presencia, intermedia y ausencia; lo cual se realizó de acuerdo a los parámetros establecidos en el siguiente cuadro:

**Cuadro 22 Tendencias para el análisis de los resultados**

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p><b>Presencia</b><br/>(Existencia permanente y con cierta frecuencia)</p>  <p>Siempre + Casi Siempre</p> | <p><b>Intermedia</b><br/>(Algunas veces)</p>  <p>Algunas veces</p> | <p><b>Ausencia</b><br/>(Muy poca frecuencia y carencia absoluta)</p>  <p>Rara vez + Nunca</p> |
|---|---|--|

Fuente: Elaboración propia.

Para determinar las tendencias o tendencias preponderantes se identificaron aquellas que hayan obtenido un porcentaje mayor o igual al 33,33 por ciento de la muestra obtenida para cada uno de los cinco grupos encuestados: Representantes sindicales, delegados o delegadas de prevención, representantes del patrono, representantes del patrono ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral y los trabajadores.

Para el análisis, interpretación y discusión de los resultados se utilizaron las técnicas de análisis lógicos tales como la inducción, la deducción y la generalización, también se hizo uso de la triangulación, técnica que de acuerdo con Palella y Martins (2003) “consiste en contrastar la información obtenida en el trabajo de campo, la posición teórica y la posición del investigador, en función de las dimensiones de las variables del estudio.”



**CAPITULO IV**

**PRESENTACION, ANALISIS Y**

**DISCUSION DE LOS**

**RESULTADOS**

#### 4.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES SOCIALES

En la presentación de los resultados se comenzará por presentar en tablas las características de los actores sociales encuestados, determinando los rasgos sobresalientes. Posteriormente, mediante el uso de gráficos, se realizará la comparación de las tendencias obtenidas para cada uno de los actores sociales. Los datos que permitieron la elaboración de cada uno de los gráficos son el resultado de la tabulación por separado de las respuestas expresadas por cada uno de los actores sociales, las cuales se tabularon y aparecen expresadas en las tablas en los respectivos anexos.

**Tabla 1**

##### **Características de los representantes sindicales**

| Características      | Dimensiones               | Número Absoluto | Porcentaje |
|----------------------|---------------------------|-----------------|------------|
| Tipo de trabajador   | a. Obrero                 | 05              | 33,33      |
|                      | b. Empleado               | 10              | 66,67      |
| Sexo                 | Femenino                  | 9               | 60,00      |
|                      | Masculino                 | 6               | 40,00      |
| Edad                 | a. De 18 a 25 años.       | 1               | 6,67       |
|                      | b. De 26 a 35 años        | 8               | 53,33      |
|                      | c. De 36 a 45 años        | 4               | 26,67      |
|                      | d. De 46 o más            | 2               | 13,33      |
| Grado de Instrucción | a. Primaria               | 0               | 0,00       |
|                      | b. Secundaria             | 13              | 86,67      |
|                      | c. Superior               | 2               | 13,33      |
|                      | d. Universitaria          | 0               | 0,00       |
|                      | e. Postgrado              | 0               | 0,00       |
| Tiempo en la empresa | a. Menos de un año.       | 1               | 6,67       |
|                      | b. Más de 1 año hasta 3.  | 3               | 20,00      |
|                      | C. Más de 3 años hasta 5  | 3               | 20,00      |
|                      | d. Mas de 5 años hasta 10 | 5               | 33,33      |
|                      | e. Mas de 10 años         | 3               | 20,00      |

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 1 describe las características de los 15 representantes sindicales encuestados, se puede observar que entre los rasgos más resaltantes se encontraron los siguientes: El 66,67 por ciento son empleados, el 60 por ciento pertenece al sexo femenino; el 80 por ciento de la muestra se ubica en un rango de edad entre los 26 y los 45 años, el grado de instrucción alcanzado es secundaria con un 86,67 por ciento y el 53,33 por ciento tiene una antigüedad que supera los 5 años en la empresa

**Tabla 2**

**Características de los delegados de prevención**

| Características      | Dimensiones               | Número Absoluto | Porcentaje |
|----------------------|---------------------------|-----------------|------------|
| Tipo de trabajador   | a. Obrero                 | 13              | 39,39      |
|                      | b. Empleado               | 20              | 60,61      |
| Sexo                 | Femenino                  | 10              | 30,30      |
|                      | Masculino                 | 23              | 69,70      |
| Edad                 | a. De 18 a 25 años.       | 8               | 24,24      |
|                      | b. De 26 a 35 años        | 15              | 45,45      |
|                      | c. De 36 a 45 años        | 9               | 27,27      |
|                      | d. De 46 o más            | 1               | 3,03       |
| Grado de Instrucción | a. Primaria               | 2               | 6,06       |
|                      | b. Secundaria             | 24              | 72,73      |
|                      | c. Superior               | 5               | 15,15      |
|                      | d. Universitaria          | 2               | 6,06       |
|                      | e. Postgrado              | 0               | 0,00       |
| Tiempo en la empresa | a. Menos de un año.       | 2               | 6,06       |
|                      | b. Más de 1 año hasta 3.  | 15              | 45,45      |
|                      | C. Más de 3 años hasta 5  | 10              | 30,30      |
|                      | d. Mas de 5 años hasta 10 | 6               | 18,18      |
|                      | e. Mas de 10 años         | 1               | 3,03       |

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 2 describe las características de los 33 delegados de prevención encuestados, se puede observar que entre los rasgos más resaltantes se encontraron los siguientes: El 60,61 por ciento son empleados, el 69,70 por ciento es del sexo masculino; el 72,72 por ciento de la muestra se ubica en un rango de edad entre los 26 y los 45 años de edad; el grado de instrucción alcanzado es secundaria con un 72,73 por ciento y el 75,75 por ciento tiene una antigüedad ubicada en un rango entre 1 y 5 años .

**Tabla 3**

**Características de los representantes del patrono**

| Características      | Dimensiones               | Número Absoluto | Porcentaje |
|----------------------|---------------------------|-----------------|------------|
| Tipo de trabajador   | a. Obrero                 | 0               | 0          |
|                      | b. Empleado               | 12              | 80         |
|                      | c. Directivo              | 3               | 20         |
| Sexo                 | Femenino                  | 6               | 40         |
|                      | Masculino                 | 9               | 60         |
| Edad                 | a. De 18 a 25 años.       | 0               | 0          |
|                      | b. De 26 a 35 años        | 6               | 40         |
|                      | c. De 36 a 45 años        | 3               | 20         |
|                      | d. De 46 o más            | 6               | 40         |
| Grado de Instrucción | a. Primaria               | 0               | 0          |
|                      | b. Secundaria             | 3               | 20         |
|                      | c. Superior               | 4               | 26,67      |
|                      | d. Universitaria          | 8               | 53,33      |
|                      | e. Postgrado              | 0               | 0          |
| Tiempo en la empresa | a. Menos de un año.       | 3               | 20         |
|                      | b. Más de 1 año hasta 3.  | 1               | 6,67       |
|                      | C. Más de 3 años hasta 5  | 1               | 6,67       |
|                      | d. Mas de 5 años hasta 10 | 6               | 40         |
|                      | e. Mas de 10 años         | 4               | 26,67      |

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 3 describe las características de los 15 representantes del patrono encuestados, se puede observar que entre las los rasgos más resaltantes se encontraron los siguientes: El 80 por ciento son empleados, el 60 por ciento es del sexo masculino, la edad preponderante se ubica en 2 dimensiones 40 por ciento entre los 26 y los 35 años y 40 por ciento entre 46 o más años; el 80 por ciento de los representantes del patrono posee un grado de instrucción o superior o universitario y el 66,67 por ciento tiene una antigüedad superior a los 5 años en la empresa.

**Tabla 4**

**Características de los representantes del patrono ante el CSSL.**

| Características       | Dimensiones               | Número Absoluto | Porcentaje |
|-----------------------|---------------------------|-----------------|------------|
| Tipo de trabajador    | a. Obrero                 | 3               | 9,38       |
|                       | b. Empleado               | 26              | 81,25      |
|                       | c. Directivo              | 3               | 9,38       |
| Sexo                  | Femenino                  | 12              | 37,50      |
|                       | Masculino                 | 20              | 62,50      |
| Edad                  | a. De 18 a 25 años.       | 2               | 6,25       |
|                       | b. De 26 a 35 años        | 14              | 43,75      |
|                       | c. De 36 a 45 años        | 15              | 46,88      |
|                       | d. De 46 o más            | 1               | 3,13       |
| 7Grado de Instrucción | a. Primaria               | 2               | 6,25       |
|                       | b. Secundaria             | 13              | 40,63      |
|                       | c. Superior               | 12              | 37,50      |
|                       | d. Universitaria          | 5               | 15,63      |
|                       | e. Postgrado              | 0               | 0,00       |
| Tiempo en la empresa  | a. Menos de un año.       | 0               | 0,00       |
|                       | b. Más de 1 año hasta 3.  | 8               | 25,00      |
|                       | C. Más de 3 años hasta 5  | 6               | 18,75      |
|                       | d. Mas de 5 años hasta 10 | 9               | 28,13      |
|                       | e. Mas de 10 años         | 9               | 28,13      |

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4 describe las características de los 32 representantes del patrono ante los Comités de Seguridad y Salud Laboral (CSSL) encuestados, se puede observar que entre los rasgos más resaltantes se encontraron los siguientes: El 81,25 por ciento son empleados, el 62,50 por ciento es del sexo masculino, la edad preponderante se ubica en un 90,63 por ciento en un rango entre los 26 y los 45 años de edad; el grado de instrucción alcanzado para el 78,13 por ciento de la población es secundaria o superior y la antigüedad en la empresa para el 56,26 por ciento de la muestra supera los 5 años.

**Tabla 5**  
**Características de los trabajadores**

| Características      | Dimensiones               | Número Absoluto | Porcentaje |
|----------------------|---------------------------|-----------------|------------|
| Tipo de trabajador   | a. Obrero                 | 29              | 32,58      |
|                      | b. Empleado               | 60              | 67,42      |
| Sexo                 | Femenino                  | 56              | 62,92      |
|                      | Masculino                 | 33              | 37,08      |
| Edad                 | a. De 18 a 25 años.       | 14              | 15,73      |
|                      | b. De 26 a 35 años        | 47              | 52,81      |
|                      | c. De 36 a 45 años        | 22              | 24,72      |
|                      | d. De 46 o más            | 6               | 6,74       |
| Grado de Instrucción | a. Primaria               | 6               | 6,74       |
|                      | b. Secundaria             | 56              | 62,92      |
|                      | c. Superior               | 15              | 16,85      |
|                      | d. Universitaria          | 12              | 13,48      |
|                      | e. Postgrado              | 0               | 0,00       |
| Tiempo en la empresa | a. Menos de un año.       | 14              | 15,73      |
|                      | b. Más de 1 año hasta 3.  | 32              | 35,96      |
|                      | C. Más de 3 años hasta 5  | 25              | 28,09      |
|                      | d. Mas de 5 años hasta 10 | 15              | 16,85      |
|                      | e. Mas de 10 años         | 3               | 3,37       |

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 5 describe las características de los 89 trabajadores encuestados, se puede observar que entre las los rasgos más resaltantes se encontraron los siguientes: El 67,42 por ciento son empleados, el 62,92 por ciento es del sexo femenino, la edad preponderante se ubica en un 77,53 por ciento en un rango entre los 26 y 45 años de edad; el 79,77 por ciento de los trabajadores tiene instrucción secundaria o superior; el 64,05 por ciento tiene una antigüedad entre 1 y 5 años.

En cuanto a las características generales de los actores sociales que se desenvuelven en los espacios productivos de los supermercados e hipermercados se observó que un promedio del 71 por ciento de la muestra total es empleado. Al respecto es importante resaltar que en las cadenas de Supermercados como San Diego, todo el personal es ubicado como empleado, esto trae ventajas administrativas para la cadena por cuanto manejan una sola nómina quincenal.

También se detectó que en la muestra seleccionada hay una mayor presencia femenina en los trabajadores y en sus representantes sindicales, en cambio hay una mayor presencia masculina en los delegados de prevención y en los representantes del patrono. En términos generales y de acuerdo a la distribución poblacional de las cadenas de supermercados analizadas, estas cuentan con un 53,03 por ciento de personal masculino y un 49,97 por ciento de personal femenino.

Se corrobora en el presente estudio la inequidad de género presente en el mundo laboral, donde la segregación vertical impide la colocación de mujeres en cargos de gestión, encontrándose una mayor presencia masculina en los cargos de gerentes y subgerentes en estos centros de trabajo e igualmente en la muestra de los representantes del patrono encuestados.

Las tareas propias de los diferentes puestos de trabajo en los supermercados suelen ser sencillas de poca complejidad, por lo cual no se requiere cierto grado de educación formal por lo tanto los trabajadores de este sector suelen tener un grado de instrucción secundaria y se ubican en un rango de edad entre los 26 y los 45 años. Así mismo se pudo constatar la existencia de estabilidad laboral por cuanto el grueso de los trabajadores de la muestra supera los 3 años de labores, situación que hoy en día difícil de conseguir en el sector comercio caracterizado por una alta rotación.

#### **4.2. NIVELES DE PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES**

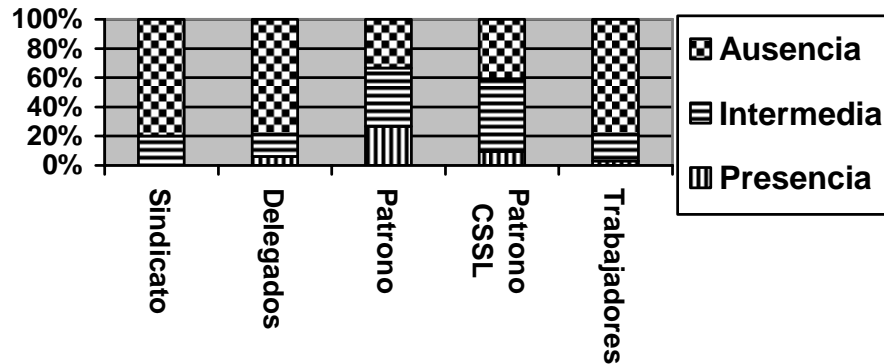
En relación a los niveles de participación se tomó como fundamento teórico la clasificación de Tomas Alberich (1999) analizada, considerando tres niveles: información-formación, consulta-debate y gestión compartida.



#### 4.2.1. NIVEL INFORMACION-FORMACION

Gráfico 2

Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Información recibida sobre la actividad de inspección del trabajo



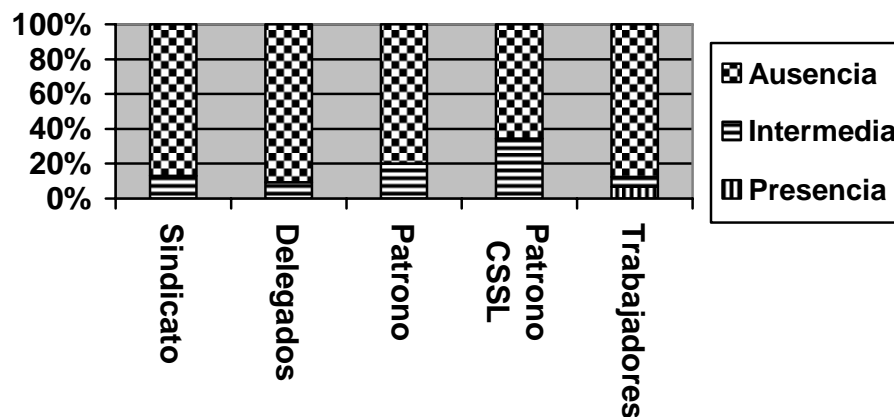
Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 5, 6, 7, 8, 9 y 10 (Ver anexos)

Según el gráfico 2 de la comparación de la participación de los actores sociales a nivel de información recibida sobre la actividad de inspección del trabajo, se puede observar que el 79,99 por ciento de los representantes sindicales el 78,78 de los delegados de prevención y el 87,65 por ciento de los trabajadores de la muestra presentan ausencia de participación en el nivel información. Los representantes del patrono y los representantes del patrono ante el CSSL se ubican en las tendencias intermedias de algunas veces con 40 y 50 por ciento respectivamente y en las tendencias de ausencia con 33,33 por ciento y un 40,63 por ciento respectivamente. Se observa igualmente que ningún representante sindical ha tenido presencia en

este nivel y de los trabajadores apenas ha tenido presencia un 3,37 por ciento y de los delegados de prevención un 15,15 por ciento.

### Gráfico 3

Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Formación recibida por la inspección del trabajo



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 5, 6, 7, 8, 9 y 10 (Ver anexos)

Según el gráfico 3 de la comparación de la participación de los actores sociales a nivel de formación recibida por la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de ausencia que van desde el 65,63 por ciento para los representantes del patrono ante el CSSL, hasta un 87,88 por ciento para los delegados de prevención. Igualmente se constata que casi la totalidad de los actores sociales tienen 0 por ciento de presencia, con excepción de los trabajadores donde apenas un 6,74 por ciento manifestó tener presencia en este nivel de formación. Sólo el 34,38 por ciento de los representantes del patrono ante el

CSSL se ubicó también en la tendencia intermedia con una participación de algunas veces.

Los resultados demuestran que en el Nivel Información Formación los actores sociales tienen una marcada ausencia de participación en la inspección del trabajo, con lo cual queda evidenciado que no se está dando adecuado cumplimiento a lo establecido en el párrafo 7 de la Recomendación número 81 sobre la inspección del trabajo, en la cual se establecen mecanismos tales como talleres, charlas, conferencias, etc, que deberían ser utilizados para brindar información y formación. Igualmente se incumple el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, que obliga en su Art. 141 a que la administración brinde la más amplia información sobre sus actividades.

Este resultado muestra que existe un primer obstáculo para que se pueda dar la participación de los actores sociales y es que estos no se encuentran ni informados ni formados en materia de inspección del trabajo, con lo cual hace falta un prerrequisito para la participación, lo que Tomas Alberich (1999) llama el primer nivel de la participación que requiere el manejo por parte de los actores de información y formación como insumos básicos para poder participar. En palabras de El Troudi y Bonilla (2003) para que exista participación se requiere que se democratice la información.

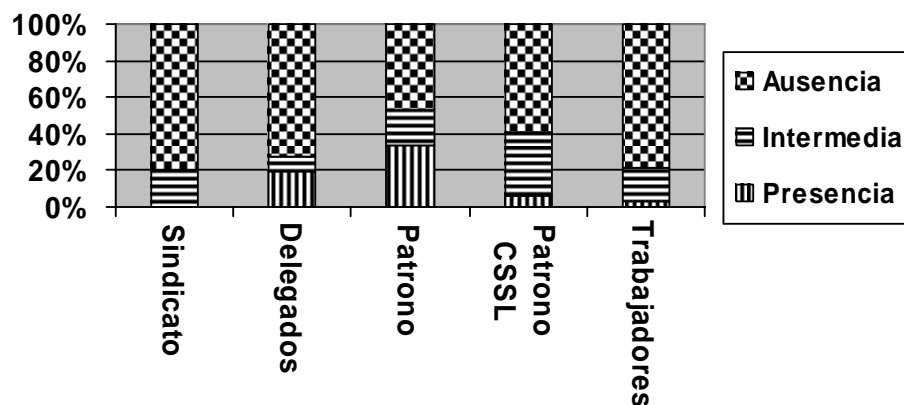
Esa democratización de la información es un derecho de los actores sociales y un deber de los órganos de la administración pública establecido

de manera precisa en los Artículos 141 y 142 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, que establece la necesidad de que la administración pública establezca sistemas adecuados que suministren información amplia, veras y oportuna sobre sus actividades.

#### 4.2.2. NIVEL CONSULTA -DEBATE

**Gráfico 4**

**Comparación de la participación de los actores sociales a nivel de consulta en la inspección del trabajo**



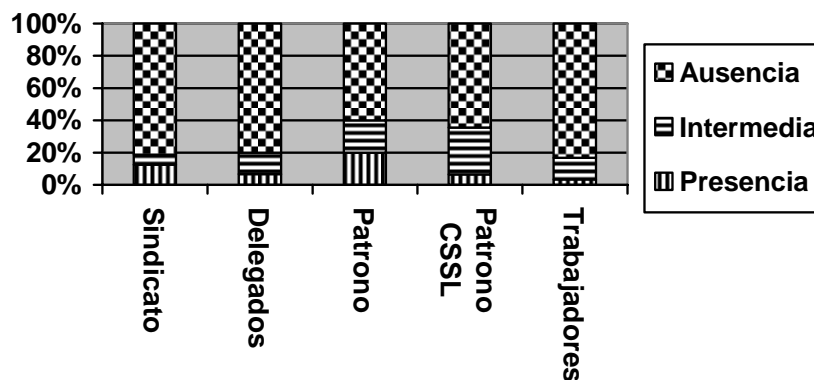
Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 5, 6, 7, 8, 9 y 10 (Ver anexos)

Según el gráfico 4 de la comparación de la participación de los actores sociales a nivel de consulta en la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de ausencia que van desde el 46,66 por ciento para los representantes del patrono, hasta un 80 por ciento para los delegados de prevención. Igualmente se observa también que para un 33,33 de los representantes del patrono existe

presencia a nivel de consulta y para un 34,38 por ciento de los representantes del patrono ante el CSSL existe una tendencia intermedia de algunas veces. Igualmente se observan los casos extremos donde los representantes sindicales manifiestan no ser consultados, no tienen presencia alguna y apenas un 3,37 por ciento de los trabajadores manifestó tener presencia en el nivel consulta.

### Gráfico 5

**Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Debate en la Inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 5, 6, 7, 8, 9 y 10 (Ver anexos)

Según el gráfico 5 de la comparación de la participación de los actores sociales a nivel de debate en la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de ausencia que van desde el 62,5 por ciento para los representantes del patrono ante el CSSL, hasta un 86,66 por ciento para representantes sindicales. Así mismo se observa que es muy baja la presencia a nivel de debate de los

trabajadores, con apenas un 3,37 por ciento, los delegados de prevención apenas tienen una presencia de un 6,06 por ciento y los representantes sindicales apenas de un 13,32 por ciento.

Con respecto al tema de la consulta y el debate en materia de inspección del trabajo, se puede observar que lo preponderante es la ausencia de participación de los actores sociales en estos niveles, con una especial mención de los representantes sindicales que manifiestan ser marginados a nivel de consulta. Para Tomas Alberich (1999) el nivel de consulta implica un intercambio de opiniones, recomendaciones, que se planteen alternativas y se abra un diálogo entre la administración y los afectados.

Tanto la consulta como el debate van a permitir el análisis y profundización de los argumentos que sustentan las diversas alternativas que se planteen en un momento dado, implica una exploración de los aspectos positivos y negativos de determinadas acciones, es establecer los pro y los contra vistos desde diferentes perspectivas, lo que servirá para determinar el rumbo más adecuado en función de los objetivos a alcanzar.

La carencia de consulta y debate implica la pérdida de oportunidades de evaluar alternativas que pudiesen ser más beneficiosas, además de que su ausencia elimina la oportunidad de crear sentido de pertenencia en los actores sociales y crear la sinergia necesaria para que las acciones se

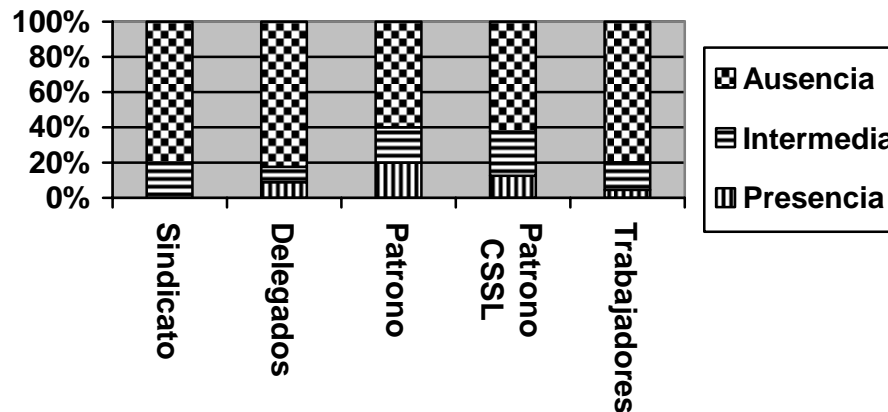
sostengan en el tiempo. Involucrar a los actores permite el cambio de actitudes hacia las transformaciones que sean necesarias, esta es una de las ventajas comparativas expuesta por Kliskberg (1999).

La inspección del trabajo esta llamada dentro del planeamiento estratégico expuesto por Weil (2008) a trabajar codo a codo con los sindicatos o las organizaciones de representación de los trabajadores, buscando las prioridades de inspección en un doble plano, en el plano de la empresa y en el plano del sector. El accionar de la Inspección del Trabajo debe estar dirigido a aprovechar las capacidades y fortalezas que tengan estas organizaciones para afrontar y buscar soluciones a las problemáticas laborales, creando lazos de apoyo y colaboración. Por lo tanto al sentirse ignorados por la inspección del trabajo en materia de consulta, esto impedirá que brinden sus valiosos aportes.

### 4.2.3. NIVEL GESTION COMPARTIDA TRIPARTITA

**Gráfico 6**

**Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Toma de decisiones en consenso (Tripartito) sobre la inspección del Trabajo**

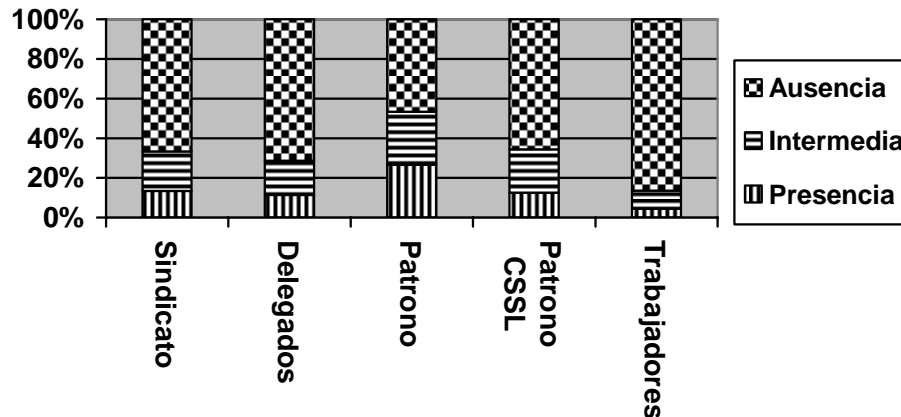


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 5, 6, 7, 8, 9 y 10 (Ver anexos)

Según el gráfico 6 de la comparación de la participación de los actores sociales a nivel de toma de decisiones en consenso sobre la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de ausencia que van desde el 60 por ciento para los representantes del patrono, hasta un 84,85 por ciento para los representantes sindicales. Se observa que la representación sindical manifiesta no tener presencia en este nivel y los trabajadores tienen una presencia de apenas 4,49 por ciento y los delegados de prevención de apenas 9,09 por ciento.



**Gráfico 7**  
**Comparación de la participación de los actores sociales a Nivel de Ejecución conjunta Tripartita en materia de inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 5, 6, 7, 8, 9 y 10 (Ver anexos)

Según el gráfico 7 de la comparación de la participación de los actores sociales a nivel de ejecución conjunta tripartita en materia de inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de ausencia que van desde el 62 por ciento para los representantes del patrono, hasta un 86,51 por ciento para los trabajadores. Los dos actores sociales que presentan la presencia más baja son los trabajadores con una presencia de apenas 4,49 por ciento y los delegados de prevención con 9,09 por ciento.

Se puede establecer que en relación a la gestión compartida tripartita existe una marcada ausencia de los actores sociales, adicionalmente se

repite en los resultados la falta de participación de los representantes sindicales. De acuerdo a los criterios expuesto por Tomas Alberich en este nivel de gestión compartida o trabajo en común (Cogestión); la idea es que exista una toma de decisiones de manera conjunta y una ejecución compartida de los sujetos sociales, que se establezcan responsabilidades y se asegure la participación comprometida de los actores sociales en el logro de los objetivos que se planteen.

El tema de la gestión compartida en materia de inspección del trabajo ha demostrado que garantiza el éxito de esta actividad, prueba de ello es el estudio de Bensusán, al tocar el tema de la participación de los Actores Sociales, donde se identificó que la labor realizada en Brasil en el sector de la construcción, con la participación tanto de representantes de los trabajadores y patronos, ha logrado excelente resultados, gracias a la gestión compartida de los actores sociales tanto en la toma de decisiones como en la ejecución.

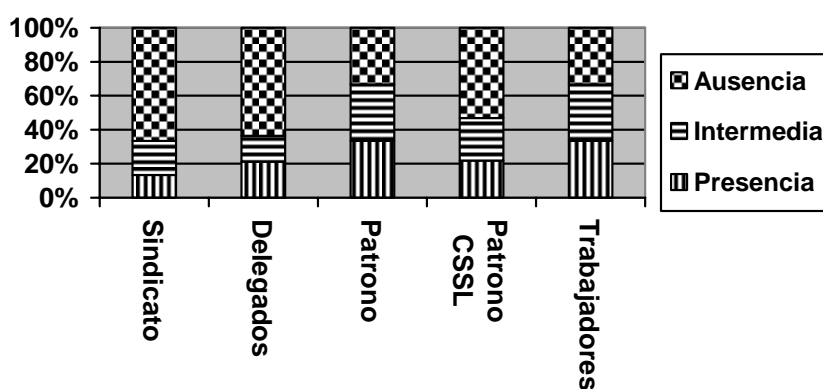
#### **4.3. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO.**

##### **4.3.1. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.**

A continuación se analizarán los resultados de las respuestas dadas por los actores sociales en cuanto a su participación específicamente en el proceso de planificación de la inspección del trabajo.

### Gráfico 8

#### Comparación de la participación de los actores sociales en el diagnóstico de los problemas laborales en la inspección del trabajo

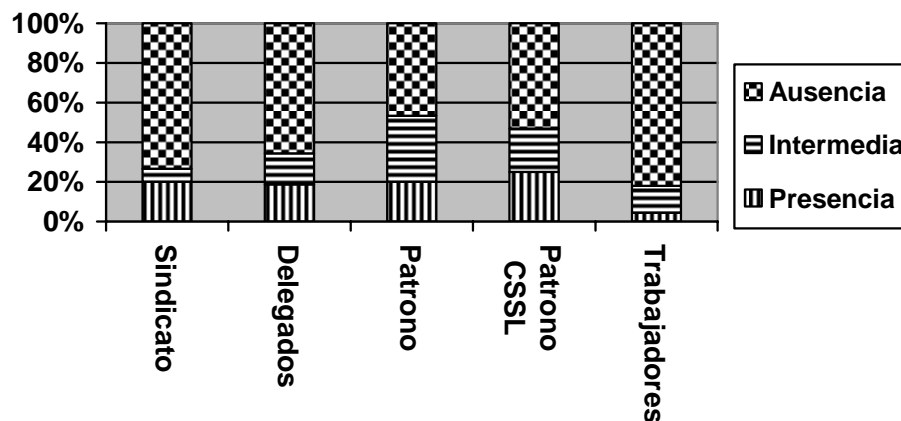


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)

Según el gráfico 8 de la comparación de la participación de los actores sociales en el diagnóstico de los problemas laborales en la inspección del trabajo, se puede observar que para los representantes sindicales, los delegados de prevención y los representantes del patrono ante el CSSL, la ausencia se ubica entre un 53,13 para los últimos hasta un 66,66 por ciento para los primeros. En el caso de los representantes del patrono y los trabajadores la muestra refleja que se mantienen dentro de las tres

tendencias (ausencia, intermedia y presencia) con un 33,33 por ciento para cada una para ambos actores.

**Gráfico 9**  
**Comparación de la participación de los actores sociales en la Identificación de las causas de los problemas laborales en la inspección del trabajo**

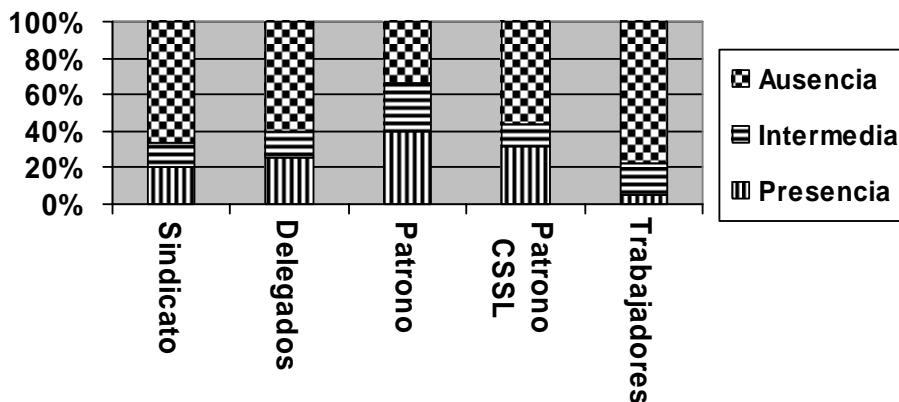


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)

Según el gráfico 9 de la comparación de la participación de los actores sociales en la identificación de las causas de los problemas laborales en la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de ausencia que van desde el 46,66 por ciento para los representantes del patrono, hasta un 82,02 por ciento para los trabajadores. Se observa que los representantes del patrono se ubican también en la tendencia intermedia de algunas veces con un 33,33 por ciento.

**Gráfico 10**

**Comparación de la participación de los actores sociales en el establecimiento de objetivos y metas de la inspección del trabajo**

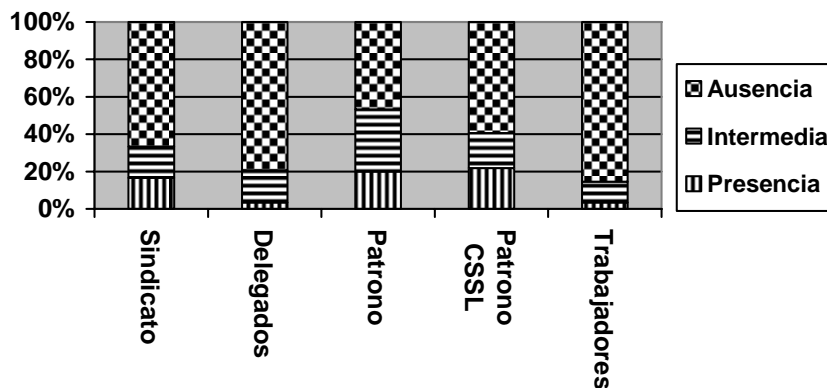


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)

Según el gráfico 10 de la comparación de la participación de los actores sociales en el establecimiento de objetivos de la inspección del trabajo, se puede observar que los representantes sindicales, los delegados de prevención, los representantes del patrono ante el CSSL y los trabajadores presentan porcentajes de ausencia superiores al 50 por ciento que van desde 56,26 por ciento para los representantes del patrono ante el CSSL hasta un 69,66 por ciento para los trabajadores. Solamente la representación del patrono se observa con un 39,99 por ciento de presencia, aunque su tendencia a la ausencia se ubica en un 33,33 por ciento.

**Gráfico 11**

**Comparación de la participación de los actores sociales en la determinación de estrategias de acción en la inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)

Según el gráfico 11 en la comparación de la participación de los actores sociales en la determinación de estrategias de acción en la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de ausencia que van desde el 46,66 por ciento para los representantes del patrono, hasta un 85,39 por ciento para los trabajadores. Se observa que los representantes del patrono se ubican también en la tendencia intermedia de algunas veces con un 33,33 por ciento. Y apenas un 3,03 por ciento de los delegados de prevención, un 3,37 por ciento de los trabajadores y un 19,99 por ciento de los representantes sindicales manifestaron tener presencia.

En el análisis de la participación de los actores sociales en la planificación de la inspección del trabajo, se observa una tendencia participativa del patrono, resultado que puede estar influenciado por los planteamientos expuestos en las limitaciones del estudio. Se resalta que con los representantes del patrono se sostuvo conversaciones preliminares en varias oportunidades con el fin de conseguir las respectivas autorizaciones para la aplicación del instrumento en las redes de supermercados.

Partiendo de la consideración anterior se observará de manera reiterada un sesgo en los resultados de la investigación con respecto a la representación patronal, quienes se caracterizaron por brindar información positiva.

En cuanto a la tendencia a la participación presente en el diagnóstico de las problemáticas laborales por parte de los trabajadores, es un resultado coherente con la realidad, por cuanto durante las inspecciones en los centros de trabajo se conversa con los trabajadores con el fin de recabar información sobre las problemáticas identificadas, siendo estos los informantes de primera mano de las diversas situaciones existentes en los centros de trabajo.

Sin embargo, los resultados demuestran una ausencia de participación marcada en la planificación de parte de los representantes de los trabajadores, como son los delegados de prevención y Sindicatos, así como

de los propios trabajadores, estos últimos sobre todo en la identificación de las causas, en la determinación de objetivos y estrategias de acción.

Esta ausencia impide aprovechar como lo plantea Piore (2008) información decisiva sobre las causas, los lugares y las consecuencias de los incumplimientos así como las posibles estrategias de acción. Igualmente al no considerar los planteamientos de los afectados se deja de tener elementos importantes para el diseño de la inspección de trabajo, lo que coincide con el planteamiento de Bensusán (2006), quién plantea que la baja efectividad de las regulaciones laborales en América latina esta vinculada con fallas en el diseño de las instancias encargadas de hacer cumplir esas normas.

Esta ausencia de participación en la planificación de los actores sociales impide realizar una planificación estratégica de la inspección del trabajo como la plantea Weil (2008) que ubique de manera exacta los focos problemáticos, por sectores, por tipos de empresa, con el fin de localizar los problemas de mayor envergadura. Igualmente imposibilita que la misma sea sometida al sistema de planificación holístico planteado por Aranguren (2008), que permita integrar los objetivos estratégicos del MINPPTRASS, de sus Direcciones internas junto con los de los actores sociales, para así dar respuesta no solamente a los objetivos nacionales sino también a las necesidades regionales.



La ausencia de participación de los actores sociales en la planificación de la inspección del trabajo constituye un desacato a lo establecido en el Decreto con Fuerza de ley orgánica de Planificación que pauta el deber de promover la participación ciudadana en la planificación.

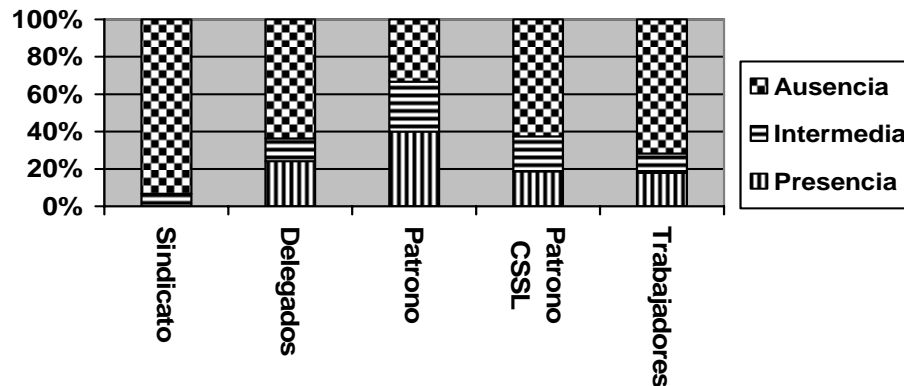
Entre las ventajas comparativas expuestas por Kliskberg (1999) en su segunda tesis, llevadas al plano de la inspección del trabajo, esta que los actores sociales constituyen la fuente principal para establecer las necesidades relevantes y su priorización. Al respecto Klisberg expone (1999:13) “Asimismo pueden hacer aportes decisivos sobre múltiples aspectos requeridos para un diseño exitoso, como las dificultades que pueden encontrarse en el plano cultural y a su vez las oportunidades que pueden derivar de la cultura local”.

En consecuencia, realizar abordajes de envergadura por parte de la inspección del trabajo incluye considerar una serie de elementos: recursos materiales, humanos, idiosincrasia, entre otros; aspectos que sólo pueden ser considerados en su magnitud desde los actores sociales.

#### 4.3.2. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA EJECUCION DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

**Gráfico 12**

**Comparación de la participación de los actores sociales en la distribución de responsabilidades en la inspección del trabajo**



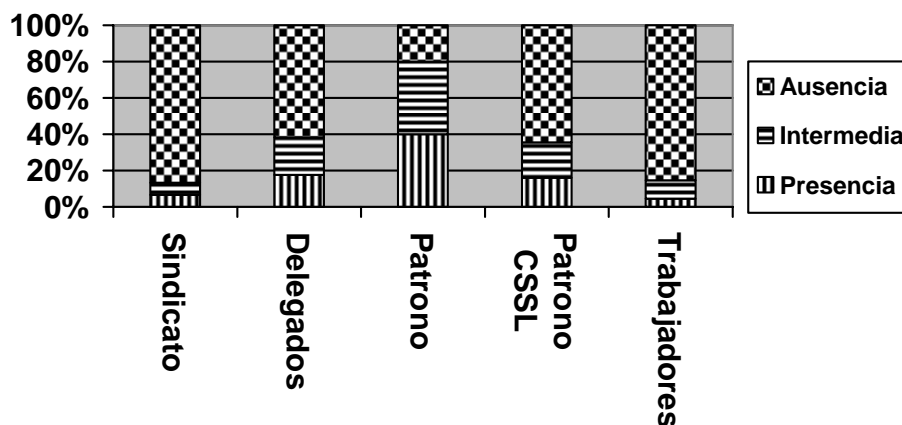
Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)

Según el gráfico 12 de la comparación de la participación de los actores sociales en la distribución de responsabilidades en la inspección del trabajo, se puede observar que los representantes sindicales, los delegados de prevención, los representantes del patrono ante el CSSL y los trabajadores presentan porcentajes de ausencia superiores al 50 por ciento que van desde 62,50 por ciento para los representantes del patrono ante el CSSL hasta un 93,32 por ciento para los representantes sindicales. Solamente la representación del patrono se observa con un 40 por ciento de presencia, aunque su tendencia a la ausencia se ubica en un 33,33 por ciento. Contrasta esta respuesta con la manifestación de los representantes

del patrono ante el CSSL quienes en un 62,50 por ciento manifiestan ausencia de participación en este aspecto.

### Gráfico 13

**Comparación de la participación de los actores sociales en el recibimiento de orientación de cómo cooperar con la Inspección del trabajo**

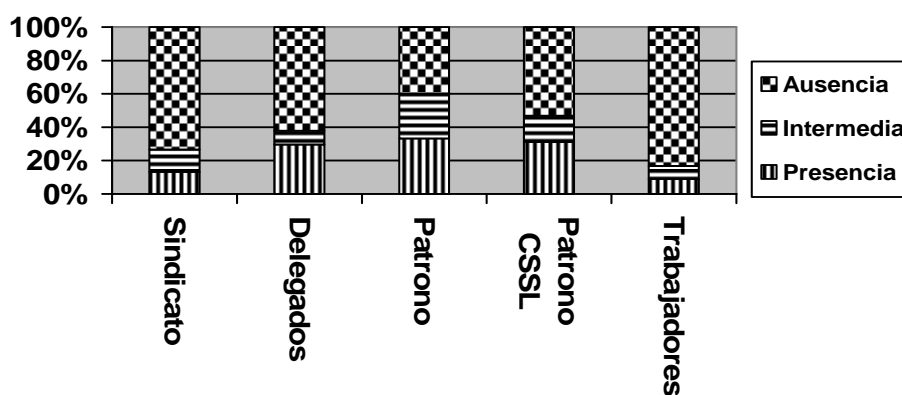


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)

Según el gráfico 13 de la comparación de la participación de los actores sociales en el recibimiento de orientación de cómo cooperar con la inspección del trabajo, se puede observar que los representantes sindicales, los delegados de prevención, los representantes del patrono ante el CSSL y los trabajadores presentan porcentajes de ausencia superiores al 50 por ciento que van desde 62,50 por ciento para los representantes del patrono ante el CSSL hasta un 93,32 por ciento para los representantes sindicales. Solamente la representación del patrono se observa con un 40 por ciento de

presencia, aunque su tendencia a la ausencia se ubica en un 33,33 por ciento.

**Gráfico 14**  
**Comparación de la participación de los actores sociales en el planteamiento de expectativas a la inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)

Según el gráfico 14 en la comparación de la participación de los actores sociales en el planteamiento de expectativas a la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de ausencia que van desde el 39,99 por ciento para los representantes del patrono, hasta un 83,15 por ciento para los trabajadores. Se observa que los representantes del patrono y los delegados de prevención se ubican también en la tendencia presencia con un 33,33 por

ciento y un 31,25 de los representantes del patrono ante el CSSL también manifiestan tener presencia.

En cuanto a la participación de los actores sociales en la ejecución de la inspección, los gráficos reflejan los altos porcentajes de ausencia de los actores sociales en la ejecución de la inspección del trabajo en los aspectos aquí analizados.

La segunda Tesis de Klisksberg (1999) “La participación tiene ventajas comparativas”, plantea que la integración de los actores sociales tanto en el diseño como en la gestión logra diversos efectos en términos de efectividad organizacional y permite aprovechar oportunidades. La no consideración de los actores en la ejecución puede generar entre otros efectos: Falta de apoyo, ausencia de sentido de pertenencia, indiferencia, dependencia del estado en la solución de situaciones, malestar, resentimiento, ahondar diferencias y conflictos entre actores y estado, generación de falsas expectativas, entre otros.

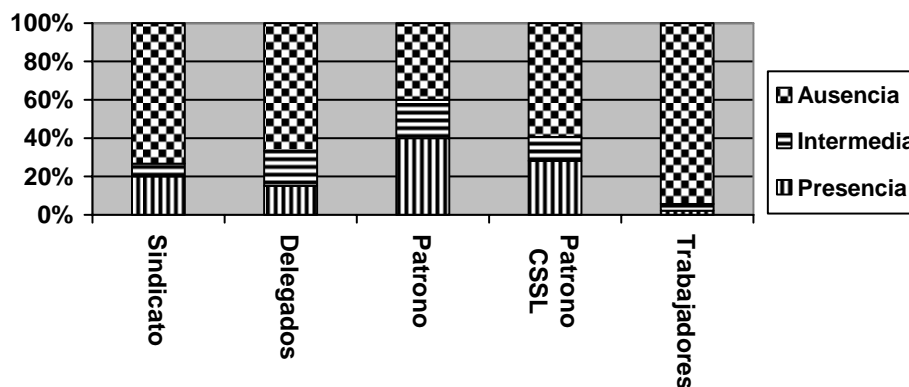
Por otra parte, tanto el convenio 81 de la OIT sobre inspección del trabajo, como el convenio 150 sobre administración del trabajo, establecen la obligación de adoptar medidas para fomentar la consulta y cooperación entre la administración del trabajo y los representantes de los empedores y trabajadores, estos procedimientos deben aplicarse tanto a nivel nacional,

como regional y local, además en los diferentes sectores de actividad económica.

En la práctica de la inspección del trabajo tales actividades de fomento de consulta y cooperación no se están llevando a cabo, lo cual en la práctica ha genera los efectos adversos indicados por Kliskberg.

#### 4.3.3. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL CONTROL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

**Gráfico 15**  
**Comparación de la participación de los actores sociales en el monitoreo (seguimiento atento) de la inspección del trabajo**

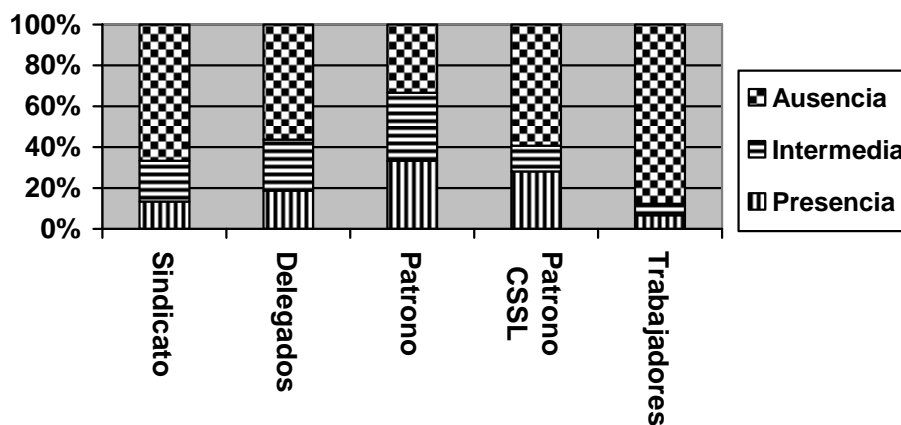


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)

Según el gráfico 15 de la comparación de la participación de los actores sociales en el monitoreo (seguimiento atento) de la inspección del trabajo, se puede observar que los representantes sindicales, los delegados

de prevención, los representantes del patrono ante el CSSL y los trabajadores presentan porcentajes de ausencia superiores al 50 por ciento que van desde 59,30 por ciento para los representantes del patrono ante el CSSL hasta un 94,38 por ciento para los trabajadores. Solamente la representación del patrono se observa con un 40 por ciento de presencia, aunque su tendencia a la ausencia se ubica igualmente en un 40 por ciento. Destaca la ínfima presencia de los trabajadores en apenas un 2,25 por ciento.

**Gráfico 16**  
**Comparación de la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo para corregir desviaciones**



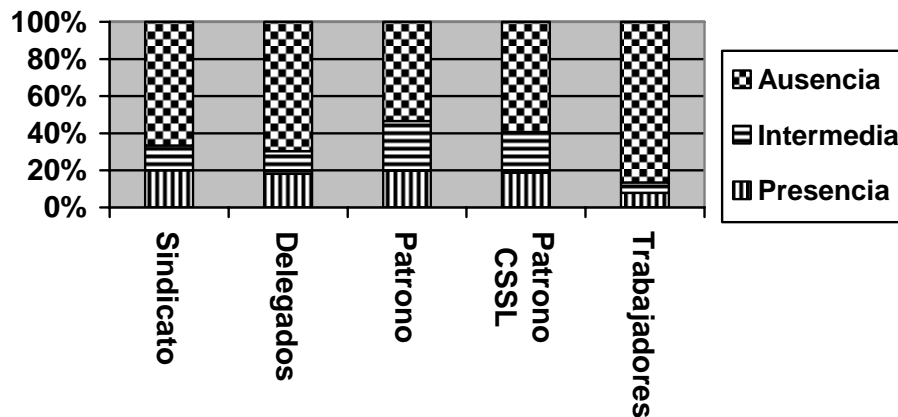
Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)

Según el gráfico 16 de la comparación de la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo para corregir desviaciones, se

puede observar que los representantes sindicales, los delegados de prevención, los representantes del patrono ante el CSSL y los trabajadores presentan porcentajes de ausencia superiores al 50 por ciento que van desde 54,54 por ciento para los delegados de prevención hasta un 87,64 por ciento para los trabajadores. Solamente la representación del patrono se observa con un 33,33 por ciento en las tres tendencias presencia, intermedia y ausencia. Y se mantiene la ínfima presencia de los trabajadores aquí con 6,74 por ciento

**Gráfico 17**

**Comparación de la participación de los actores sociales en la evaluación de los objetivos y metas logrados por la inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 11, 12, 13, 14 y 15. (Ver anexos)



Según el gráfico 17 de la comparación de la participación de los actores sociales en la evaluación de los objetivos y metas logrados por la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de ausencia que van desde el 53,33 por ciento para los representantes del patrono, hasta un 86,52 por ciento para los trabajadores. Y se destaca que la presencia de los representantes sindicales, delegados de prevención, representantes del patrono y representantes del patrono ante el CSSL, ronda el 20 por ciento, continuando la baja presencia de los trabajadores con apenas un 7,86 por ciento.

Los resultados correspondientes al control de la inspección del trabajo por parte de los actores sociales evidencia la ausencia de estos en dicho control, a pesar del sesgo participativo por parte del patrono. Se nota con especial atención la baja presencia de los trabajadores.

A pesar de que la legislación prevee mecanismos para el ejercicio del control social, tal como lo establece la LOP en su Artículo 4, no están dados en materia de inspección del trabajo los mecanismos que permitan dicho control por parte de los actores sociales.

Este desfase de la participación en los niveles de planificación, ejecución y evaluación de la inspección del trabajo, deja a un lado los elementos necesarios a considerar para acometer la modernización de la inspección del trabajo de acuerdo a los nuevos retos que se le imponen. En tal sentido para buscar su adaptación a la dinámica social actual Jatobá

(2002) propone estrategias para su renovación, por lo tanto se hace necesario la identificación de los métodos de planificación, implementación y evaluación de cada acción, tanto a nivel central, regional, estatal, provincial y local, de acuerdo a las realidades de cada estado.

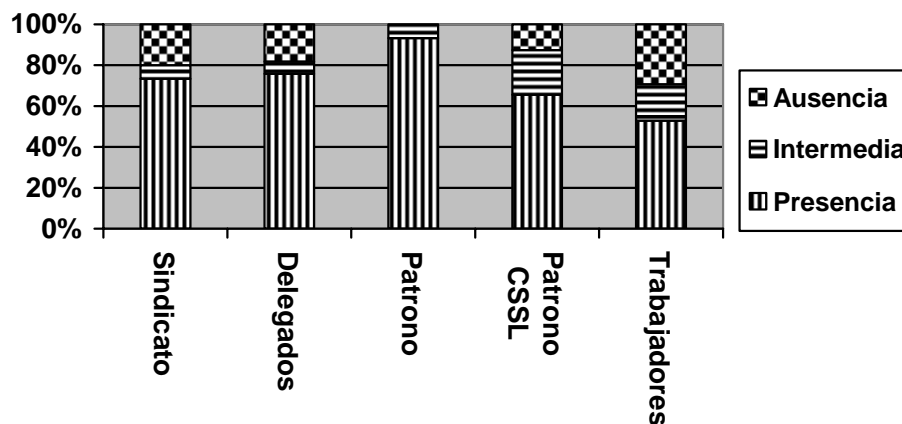
Adicionalmente una de las ventajas comparativas expuestas por Klisberg (1999) es que hoy en día se utiliza la evaluación participativa, de manera que sean los propios actores quienes evalúen la efectividad de las políticas públicas y expongan los resultados positivos y negativos obtenidos, con el fin de establecer futuras estrategias de acción.

#### 4.4. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

##### 4.4.1. HÁBITOS DE PARTICIPACION, VALORES Y ACTITUDES

###### Gráfico 18

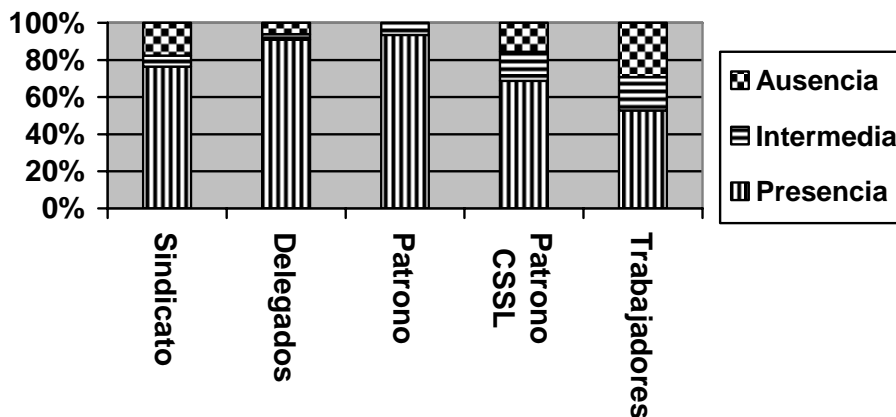
Comparación de la disponibilidad de los actores sociales para participar en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 18 de la comparación de la disponibilidad de los actores sociales para participar en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de presencia de esa disponibilidad que van desde el 52,81 por ciento para los trabajadores, hasta un 93,32 por ciento para los representantes del patrono. Como datos interesantes se observa que ni un solo patrono manifestó no tener disponibilidad y un 29,22 por ciento de los trabajadores manifestó ausencia de disponibilidad.

**Gráfico 19**  
**Comparación de la motivación de los actores sociales para participar en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo**

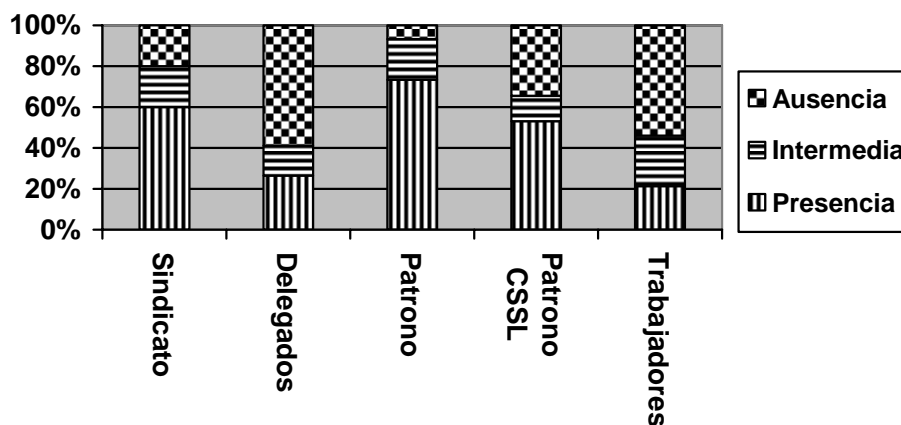


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 19 de la comparación de la motivación de los actores sociales para participar en reuniones vinculadas con la inspección del

trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de presencia de esa motivación que van desde el 52,81 por ciento para los trabajadores, hasta un 93,32 por ciento para los representantes del patrono. Como datos interesantes se observa que ni un solo patrono manifestó no sentirse motivado y nuevamente un 29,22 por ciento de los trabajadores manifestó ausencia de disponibilidad.

**Gráfico 20**  
**Comparación del sentido de corresponsabilidad de los actores sociales con la inspección del trabajo**

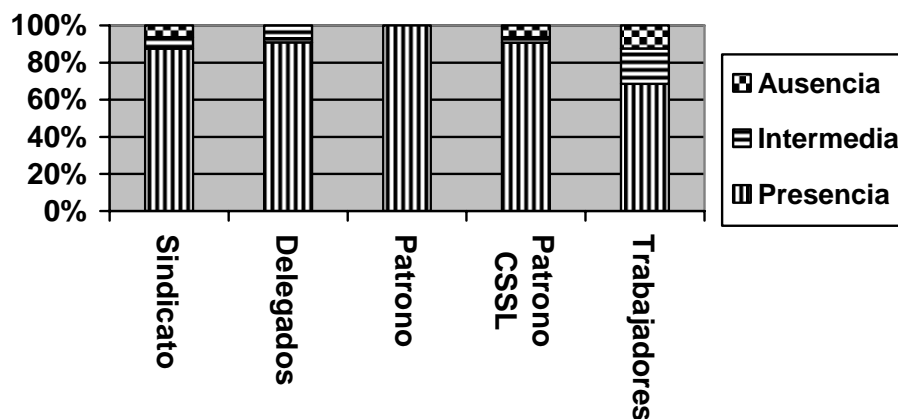


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 20 de la comparación del sentido de corresponsabilidad de los actores sociales en la inspección del trabajo, se puede observar que un 59,99 por ciento de los representantes sindicales, un 73,33 de los representantes del patrono y un 53,13 por ciento de los

representantes del patrono ante el CSSL sienten que existe corresponsabilidad de los actores sociales en la Inspección del Trabajo. Igualmente se observa la ausencia del sentido de corresponsabilidad para los delegados de prevención en un 60,60 por ciento y para los trabajadores en un 53,94 por ciento. Mientras que para los representantes sindicales apenas un 19,99 por ciento manifestó ausencia del sentido de corresponsabilidad en la inspección del trabajo.

**Gráfico 21**  
**Comparación de la disposición a la solidaridad de los actores sociales con la inspección del trabajo**

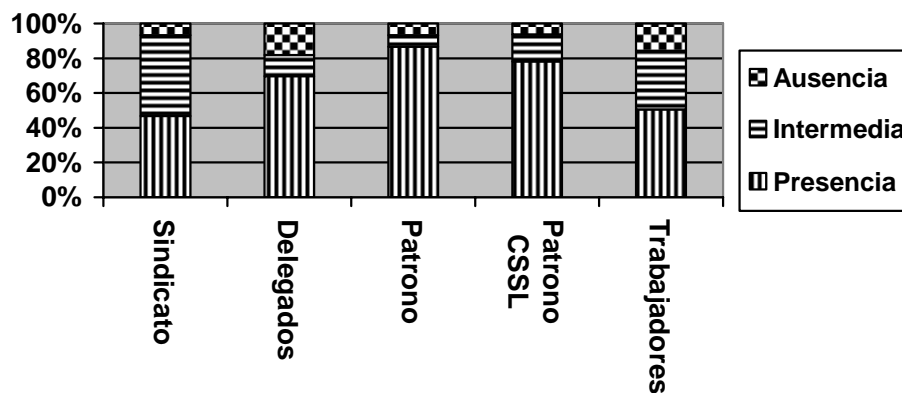


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 21 de la comparación de la disposición a la solidaridad de los actores sociales con la inspección del trabajo, se puede

observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de presencia de esa disposición a la solidaridad que van desde un 68,54 por ciento para los trabajadores, hasta un 100 por ciento para los representantes del patrono. Como dato curioso en un 12,36 por ciento de los trabajadores esta ausente esta disposición a la solidaridad, así como en un 6,66 por ciento de los representantes sindicales.

**Gráfico 22**  
**Comparación de la disposición a la tolerancia entre los actores sociales en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 22 de la comparación de la disposición a la tolerancia entre los actores sociales en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de presencia de esa disposición a la tolerancia que van desde

un 46,66 por ciento para los representantes sindicales hasta un 86,66 por ciento para los representantes del patrono. Igualmente se observa una tendencia intermedia de algunas veces para los representantes sindicales en un 46,66 por ciento y para los trabajadores en un 33,71 por ciento. La ausencia de tolerancia se presenta en un 18,18 por ciento de los delegados de prevención y en un 15,72 por ciento de los trabajadores.

Con respecto a los hábitos de participación y a los valores y actitudes que influyen en la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo, se observa que los resultados demuestran que estos tienen disponibilidad para participar, manifiestan sentirse motivados y tener disposición a la solidaridad y a la tolerancia.

La presencia de estos valores y actitudes favorecen la participación y en palabras de Merino (1997) son indispensables en cualquier sistema democrático. Este autor plantea que el medio político, social y económico y los rasgos singulares de los seres humanos son los motores de la participación, por lo tanto la participación es a un tiempo un acto social, colectivo y el producto de una decisión personal que parte de los valores intrínsecos en el individuo.

Desde esta perspectiva, la presente investigación arroja que en los actores sociales existen elementos bastantes favorables para que se de la participación.

Sin embargo, se constata que el 60,60 por ciento de los delegados de prevención y el 53,94 por ciento de los trabajadores presentan tendencia a la ausencia del sentido de corresponsabilidad con respecto a la inspección del trabajo. Esta ausencia del sentido de corresponsabilidad tiene relación con la ausencia de participación de los actores en la planificación, ejecución y control de la inspección del trabajo, por cuanto a pesar que esta actividad debería ejecutarse con el apoyo y colaboración de los actores, no existen espacios para que esto sea así, lo cual contribuye a la indiferencia y carencia de identificación con esta actividad que consideran trabajadores y patronos que es competencia exclusiva del Estado.

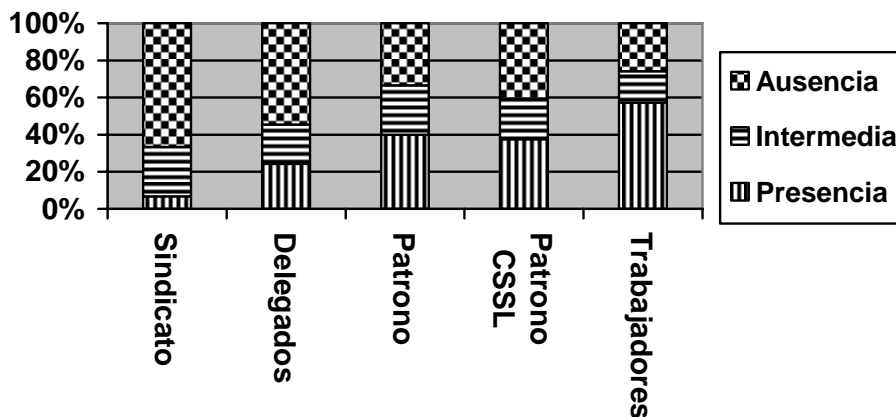
Esta ausencia de sentido de corresponsabilidad contribuye a menoscabar el deber de responsabilidad social que tienen los ciudadanos del país y que se encuentra pautado en el Art.135 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.



#### 4.4.2. IMAGEN DE LAS INSTITUCIONES

**Gráfico 23**

**Comparación de la credibilidad y confianza de los actores sociales en la inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 23 de la comparación de la credibilidad y confianza de los actores sociales en la inspección del trabajo, se puede observar que los representantes sindicales y los delegados de prevención presentan los más altos porcentajes de ausencia de este aspecto, 66,66 por ciento para los primeros y 54,54 por ciento para los segundos. En cambio para un 57,3 de los trabajadores existe presencia de esta credibilidad y confianza. Para 39,99 por ciento de los representantes del patrono esta presente, pero también esta ausente para un 33,33 por ciento de ellos. Para un 40,63 por ciento de los representantes del patrono ante el CSSL hay ausencia de este aspecto, pero también hay presencia para un 37,51 por ciento de ellos.

Los resultados muestran que los representantes sindicales, los delegados de prevención y los representantes del patrono ante el CSSL son los que menos tienen confianza y credibilidad en la inspección del trabajo. Esta situación está muy vinculada con la vinculación que tienen tanto el sindicato como los delegados de prevención con la inspección del trabajo, por cuanto son estos representantes los que de manera frecuente visitan las Inspectorías del Trabajo y las Unidades de Supervisión con el fin de solicitar se practiquen visitas y se encuentran con la cultura organizacional formal que se caracteriza por su rigidez y con la falta de recursos humanos que impide en muchos casos poder dar respuestas oportunas.

Ese burocratismo presente en las instituciones es uno de los elementos de la cuarta tesis de Kliskberg (1999) que hay que combatir, porque la participación enfrenta fuertes resistencias e intereses, que hacen que no se brinden respuestas oportunas a los actores sociales, contribuyendo a la falta de credibilidad y confianza, al ver que sus demandas no han sido satisfechas.

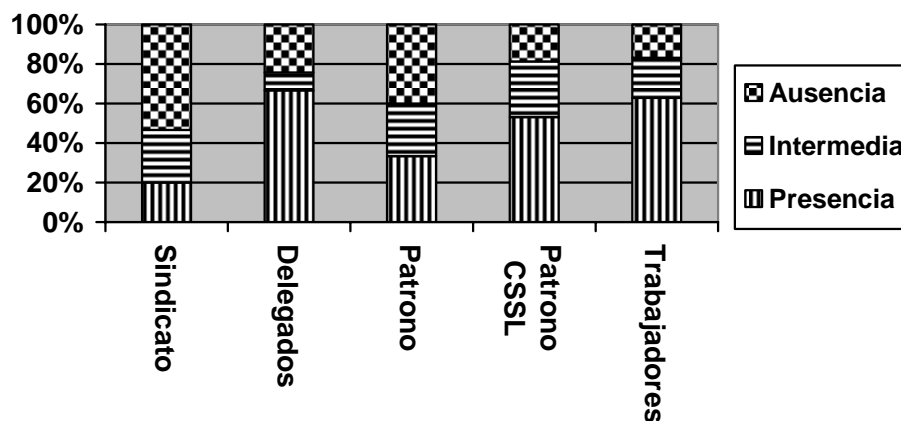
En el caso de los trabajadores los resultados demuestran que para un porcentaje 57,3 por ciento está presente la credibilidad y confianza en la inspección del trabajo, esta credibilidad de parte de los trabajadores constituye un aspecto que está presente en términos generales y es la razón por la cual los trabajadores acuden a la inspección del trabajo como un

mecanismo que les puede permitir la reivindicación de sus derechos laborales.

#### 4.4.3. CONFIANZA EN LA EFICACIA DE LA PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES

**Gráfico 24**

**Comparación de la confianza de los actores sociales en que la participación de los propios interlocutores sociales es un mecanismo eficaz en la inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 24 de la comparación de la confianza de los actores sociales en que la participación de los propios interlocutores sociales es un mecanismo eficaz en la inspección del trabajo, se puede observar que los delegados de prevención, los representantes del patrono ante el CSSL y los trabajadores presentan porcentajes de presencia de este aspecto superiores al 50 por ciento, que van desde 53,13 por ciento para los representantes del

patrono ante el CSSL; hasta un 66,57 por ciento para los delegados de prevención. Se observa que la ausencia de este aspecto se ubica en 53,32 por ciento para los representantes sindicales y en 39,99 por ciento para los representantes del patrono.

Este es uno de los pocos casos en que la representación sindical y la representación patronal coincidió en presentar altos porcentajes de ausencia de confianza en que la participación de los actores sociales en la inspección puede ser eficaz, tal situación se encuentra vinculada con otro de los fuertes intereses a los cuales se enfrenta la participación: el problema del poder.

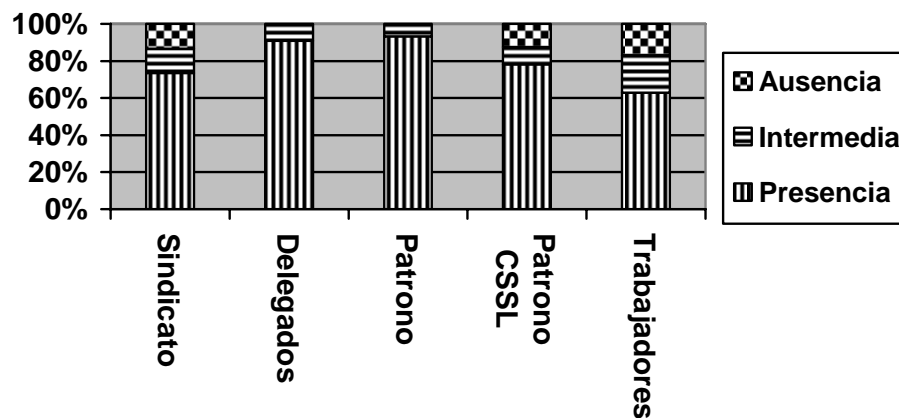
Hasta que punto realmente hay la disposición de compartir realmente el poder?. Aquí es importante conocer si existe voluntad para ello. En términos generales los representantes sindicales y los representantes patronales, perciben que existe una centralización del poder y que poco o nada pueden hacer para cambiar los mecanismos preestablecidos en materia de inspección del trabajo.

En cambio los delegados de prevención y los representantes del patrono forman parte de una instancia micro de participación, como lo es el Comité de Seguridad y Salud Laboral, donde la LOPCYMAT les otorga un amplio poder en el control y determinación de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Por lo cual su intervención como instancia de poder es eficaz en materia de inspección del trabajo en lo que respecta a la salud y seguridad laboral, tal como lo plantea Iturraspe (2006).

#### 4.4.4. MANIFESTACIONES DE LA PARTICIPACIÓN

**Gráfico 25**

**Comparación de la preferencia de la participación directa de los actores sociales en la inspección del trabajo**

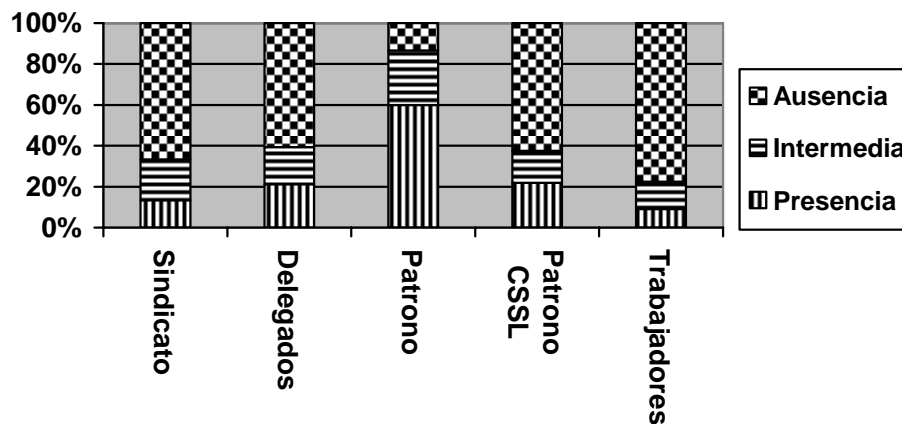


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 25 de la comparación de la preferencia de la participación directa de los actores sociales en la inspección del trabajo, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes de presencia de esta preferencia que van desde un 62,92 por ciento para los trabajadores, hasta un 93,32 por ciento para los representantes del patrono. Coincidiendo que en delegados de prevención y representantes del patrono presentan los niveles más altos de preferencia de la participación directa.

**Gráfico 26**

**Comparación de las oportunidades de participación directa de los actores sociales en la inspección del trabajo**

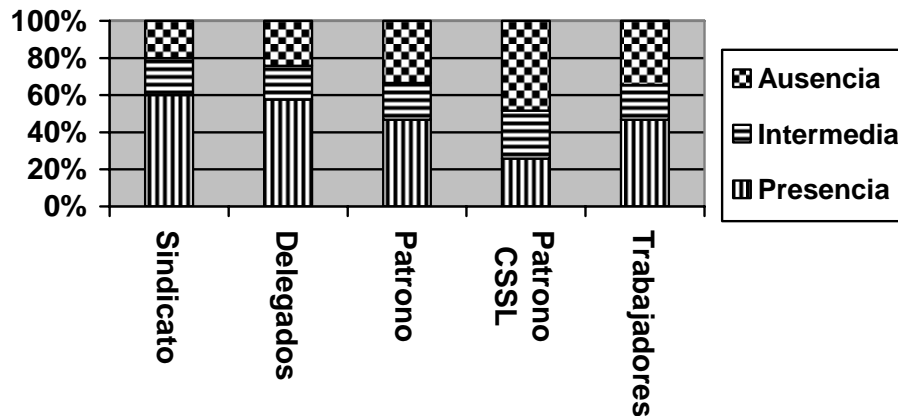


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 26 de la comparación de las oportunidades de participación directa de los actores sociales en la inspección del trabajo, se puede observar que representantes sindicales, los delegados de prevención, los representantes del patrono ante el CSSL y los trabajadores presentan porcentajes de ausencia superiores al 50 por ciento que van desde 60,6 por ciento para los delegados de prevención hasta un 77,52 por ciento para los trabajadores. Solamente la representación del patrono se observa con un 59,99 por ciento de presencia de oportunidad de participación directa.

**Gráfico 27**

**Comparación de la preferencia de la participación indirecta de los actores sociales en la inspección del trabajo**



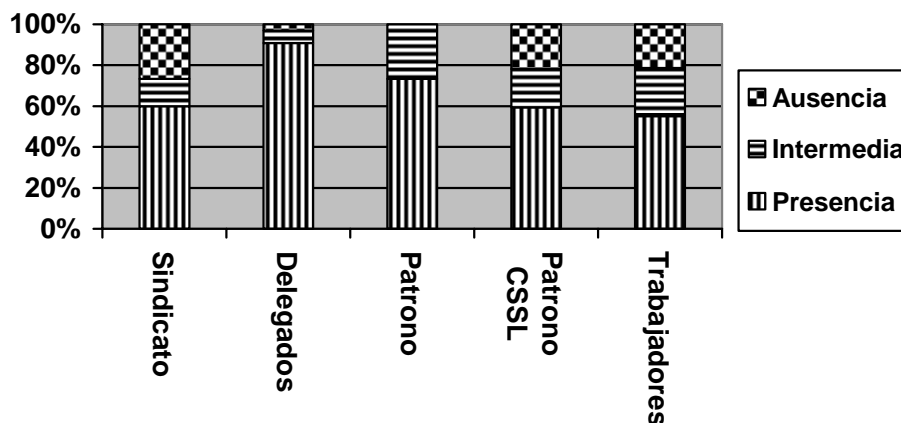
Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 27 de la comparación de la preferencia de la participación indirecta de los actores sociales en la inspección del trabajo, se puede observar que en los representantes sindicales y en los delegados de prevención esta presente esta preferencia con porcentajes superiores al 50 por ciento, para los primeros se ubica en un 59,99 por ciento y para los segundos en un 57,77 por ciento; para los representantes del patrono la presencia de esta preferencia se ubica en un 46,66 por ciento y su ausencia en un 33,33 por ciento; para los trabajadores la presencia de la preferencia se ubica en un 47,19 por ciento y su ausencia en 34,83 por ciento. Los

representantes del patrono ante el CSSL en un 46,88 por ciento manifiestan no tener preferencia por la participación indirecta.

### Gráfico 28

**Comparación de la opinión de los actores sobre la ejecución de inspecciones por parte de delegados de prevención y sindicato**

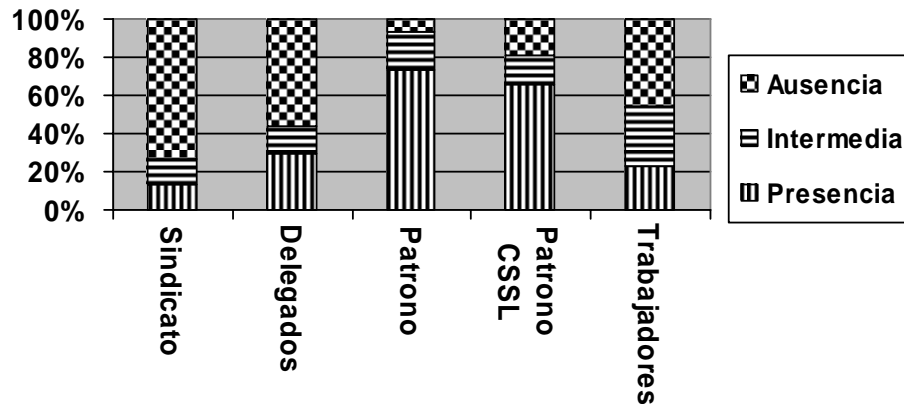


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 28 de la comparación de la opinión de los actores sociales sobre la ejecución de inspecciones por parte de los delegados de prevención y sindicatos, se puede observar que todos los actores sociales presentan altos porcentajes con respecto a reconocer la presencia frecuente de estas inspecciones, ubicándose desde un 55,06 por ciento de los trabajadores quienes opinan que hay presencia de tal frecuencia, hasta un 90,91 por ciento de los delegados de prevención que coinciden en esta apreciación.



**Gráfico 29**  
**Comparación de la opinión de los actores sociales sobre la ejecución de inspecciones por parte del patrono**



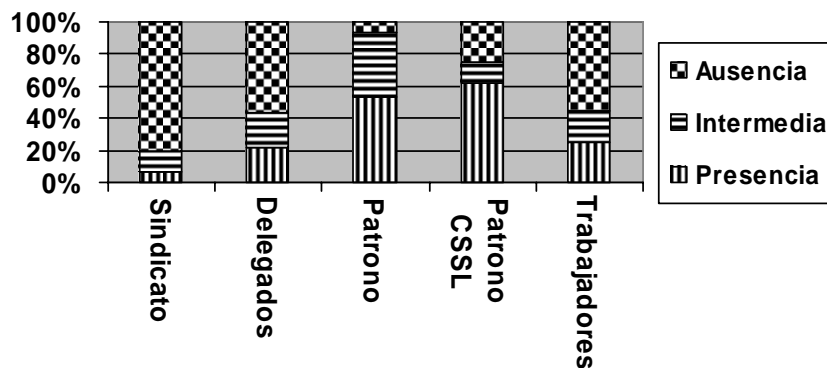
Fuente:

Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 29 de la comparación de la opinión de los actores sociales sobre la ejecución de inspecciones por parte del patrono, se puede observar que los representantes sindicales, los delegados de prevención y los trabajadores presentan porcentajes altos sobre la opinión de ausencia de tales inspecciones, se ubican en un 73,33 para los primeros, un 57,57 por ciento para los segundos y un 46,02 por ciento para los terceros. Se observa que para los representantes del patrono y los representantes del patrono ante el CSSL existe presencia de inspecciones, en un 73,33 por ciento de los primeros y en un 65,63 por ciento de los segundos.

**Gráfico 30**

**Comparación de la opinión de los actores sobre la ejecución de inspecciones conjuntas: trabajadores-patronos**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 30 de la comparación de la opinión de los actores sociales sobre la ejecución de inspecciones conjuntas: trabajadores-patronos, se puede observar que los representantes sindicales, los delegados de prevención y los trabajadores presentan porcentajes altos sobre la opinión de ausencia de tales inspecciones, se ubican en un 79,99 para los primeros, un 54,54 por ciento para los segundos y un 55,05 por ciento para los terceros. Se observa que para un 67,51 por ciento de los representantes del patrono ante el CSSL está presente la ejecución de tales inspecciones y también para un 53,33 por ciento de los representantes del patrono, para estos últimos también la tendencia se ubica en algunas veces para un 40 por ciento de la muestra.

En relación a las manifestaciones de la participación se constata que los actores sociales porcentualmente tienen una mayor preferencia por la participación directa que por la participación indirecta. Sin embargo todos en altos porcentajes, plantean ausencia de oportunidades para participar, exceptuando al patrono quién manifestó la presencia de oportunidades de participación directa.

En cuanto a la participación indirecta a través de órganos de representación como los sindicatos, los delegados de prevención o las cámaras de industriales. Se obtuvo como resultado curioso que los representantes del patrono ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral en un 46,88 por ciento manifiestan una tendencia hacia la no preferencia de la participación indirecta, es decir, a través de representantes.

Esta respuesta recoge en muchos casos la inconformidad manifiesta de muchos representantes del patrono ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral quienes manifiestan en las inspecciones que no les gusta esa designación y simplemente la toman para cumplir con una orden del patrono, lo cual sucede entre otras razones por la responsabilidad adicional que ello acarrea y también porque a veces no cuentan con el respaldo necesario de parte del patrono con el fin de que se cumpla la palabra empeñada ante el CSSL por parte de los representantes del patrono ante este órgano.

Al analizar en qué medida los actores asumen la inspección del trabajo sin la intervención del estado, se descubre que los actores sociales

reconocen la presencia de inspecciones por parte del sindicato y de los delegados de prevención. En cambio, los representantes sindicales, delegados de prevención y trabajadores exponen ausencia de inspecciones por parte del patrono. Los patronos sin embargo un 73,33 por ciento de los patronos manifiestan que si hay presencia de tales inspecciones y el 65,63 por ciento de los representantes del patrono ante el Comité de Seguridad y Salud Laboral manifiesta lo mismo.

De la misma manera en cuanto a las inspecciones conjuntas trabajadores-patronos, se repite la misma situación anterior, el sindicato, los delegados de prevención y los trabajadores manifiestan que no se ejecutan esas inspecciones conjuntas y los representantes del patrono junto con los representantes del patrono ante el CSSL manifiestan que si existe presencia en la ejecución de estas inspecciones.

La experiencia en materia de inspección del trabajo nos demuestra que en pocas oportunidades el patrono realiza inspecciones en los centros de trabajo, por tal motivo la inspección por parte de los funcionarios se convierte en palabras del propio patrono en descubrimiento de situaciones y problemáticas aparentemente desconocidas.

Estos resultados refuerzan la quinta tesis de Kliskberg, que plantea que se requieren estrategias orgánicas y activas para hacer avanzar la participación. Hoy en día se esta cambiando el esquema de la democracia pasiva por la democracia activa, que exista la participación directa de los

ciudadanos pero para ello se hace necesario la apertura de espacios que permitan la participación directa.

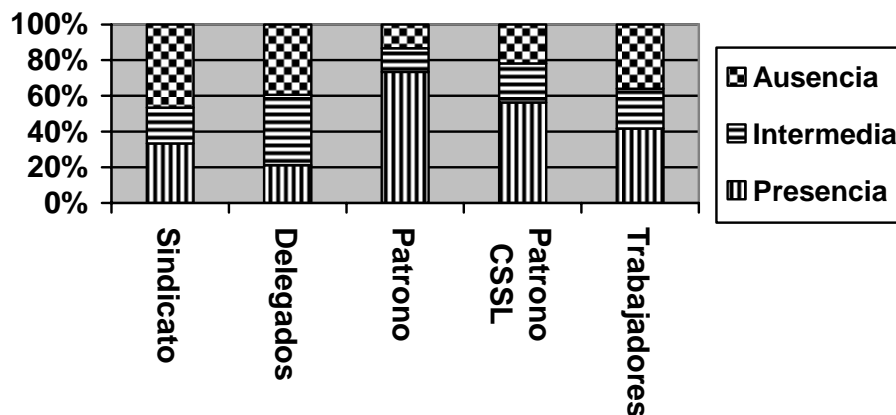
Así mismo un factor favorable para ello son las alianzas estratégicas en búsqueda de objetivos comunes. Normalmente se consigue que los esfuerzos de los actores sociales son aislados, si se logra su articulación en objetivos comunes, como por ejemplo evitar la ocurrencia de accidentes laborales, se pueden aunar esfuerzos y trabajar de manera conjunta para conseguir mejores beneficios para todos.

Así mismo se hace necesario estimular el ejercicio del protagonismo por parte de los actores sociales representativos: sindicatos y delegados.

#### 4.4.5. RECONOCIMIENTO

**Gráfico 31**

**Comparación de opinión de los actores sociales sobre la influencia positiva de los órganos de representación en la inspección del trabajo**

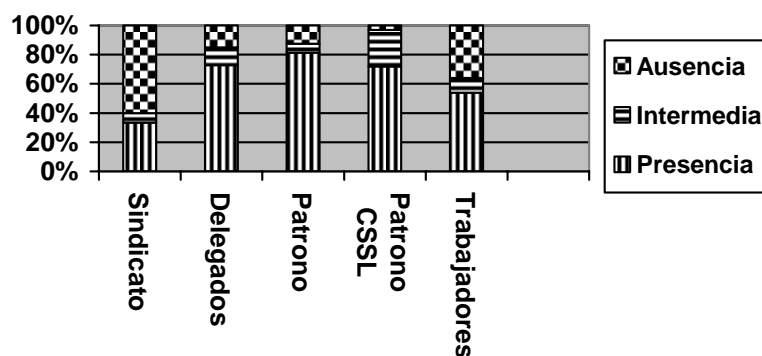


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 31 de la comparación de la opinión de los actores sociales sobre la influencia positiva de los órganos de representación en la inspección del trabajo, se puede observar que los representantes del patrono y los representantes del patrono ante el CSSL presentan los porcentajes más altos sobre la presencia de esa influencia positiva, se ubica en un 73,33 de los primeros y en un 56,25 de los segundos. Se observa que para un 39,99 por ciento de los delegados de prevención esta ausente esta influencia y para un 39,39 por ciento se ubica en la tendencia intermedia de algunas veces. Se observa que para los trabajadores esta presente esa influencia para un 41,58 por ciento y ausente para un 35,96 por ciento. En cambio para un 46,66 de los representantes sindicales esta ausente tal influencia y para el 33,33 por ciento esta presente.

### Gráfico 32

**Comparación de opinión de los actores sociales sobre la necesidad de la participación tripartita para la validez de la inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 16, 17, 18, 19 y 20. (Ver anexos)

Según el gráfico 32 de la comparación de la opinión de los actores sociales sobre la necesidad de la participación tripartita para la validez de la inspección del trabajo, se puede observar que para el 72,73 por ciento de los delegados de prevención, para el 86,66 de los representantes del patrono y para el 71,88 por ciento de los representantes del patrono ante el CSSL es necesaria la participación tripartita para la validez de la inspección. Se observa que para 53,93 por ciento de los trabajadores también es necesaria esa participación tripartita, mientras que para un 35,95 de estos esta ausente esta necesidad. Así mismo para el 60 por ciento de los representantes sindicales esta ausente esta necesidad y para un 33,33 por ciento esta presente.

En cuanto a la influencia positiva de los órganos de representación en la inspección del trabajo, se observa nuevamente la tendencia positiva tanto de parte de los representantes del patrono como de los representantes del patrono ante CSSL.

Se destaca que para los representantes sindicales y para los delegados de prevención los órganos de representación no ejercen influencia positiva sobre la inspección del trabajo, esta respuesta seta muy vinculada con la falta de credibilidad y confianza identificada anteriormente.

Este aspecto coincide con la necesidad de modernización de la inspección del trabajo de acuerdo a los planteamientos de Jatobá quién

plantea la prioridad de identificar las medidas más complejas que sean necesarias tomar y que permitan crear una efectividad de acción y generen una mayor credibilidad del servicio. Ello amerita entonces incorporar a los órganos de representación de los trabajadores con el fin de aprovechar sus experiencias y que estos perciban que ejercen una influencia positiva sobre la inspección del trabajo.

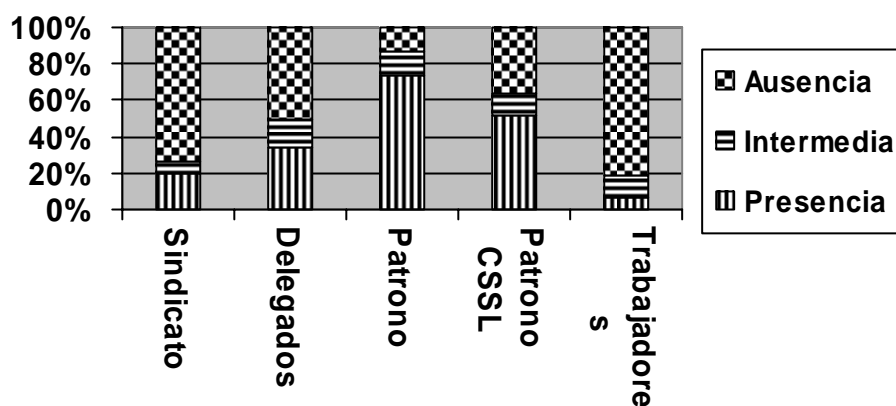
Igualmente este resultado refleja una de las consecuencias planteadas por Kliskberg cuando no se utilizan modelos participativos y es que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad sienten que tienen poca o ninguna voz en su propio bienestar, en su propio progreso.

#### **4.5. PERCEPCIÓN QUE TIENEN LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA FRECUENCIA Y EFECTIVIDAD DE SU PARTICIPACIÓN EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**



**Gráfico 33**

**Comparación de opinión de los actores sociales sobre la frecuencia de su participación en los procesos de planificación, ejecución y control de la Inspección del trabajo**



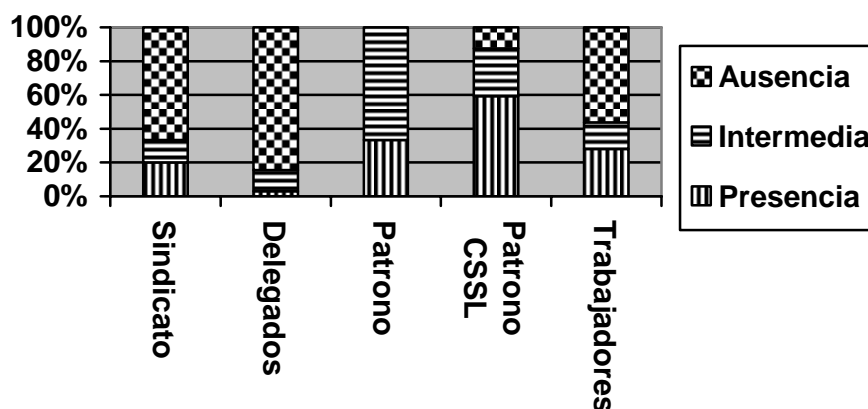
Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 21, 22, 23, 24 y 25. (Ver anexos)

Según el gráfico 33 de la comparación de la opinión de los actores sociales sobre la frecuencia de su participación en los procesos de planificación, ejecución y control de la inspección del trabajo, se puede observar que el 73,32 por ciento de representantes sindicales y el 80,09 de los trabajadores de la muestra, se encuentran ausentes de esa participación. Se observa que para el 48,48 por ciento de los delegados de prevención también se encuentran ausentes de esa participación, aunque para un 33,33 por ciento de ellos hay presencia de tal frecuencia. Se observa que para 73,33 de los representantes del patrono hay presencia de tal frecuencia de participación y para el 53,13 por ciento de los representantes del patrono

ante el CSSL también existe dicha presencia, aunque para un 37,51 de la muestra esta ausente su participación en estos procesos.

#### Gráfico 34

**Comparación de la opinión de los actores sociales sobre la efectividad de la participación que han tenido trabajadores y patronos en la inspección del trabajo.**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 21, 22, 23, 24 y 25. (Ver anexos)

Según el gráfico 34 de la comparación de la opinión de los actores sociales sobre la efectividad de la participación de trabajadores y patronos en la inspección del trabajo, se puede observar que para el 56,18 por ciento de los trabajadores, el 66,66 por ciento de los representantes sindicales y el 81,81 por ciento de los delegados de prevención, se encuentran ausentes de tal efectividad. Se observa que para el 59,38 por ciento de los representantes del patrono ante el CSSL se encuentra presente dicha efectividad y el 66,66 por ciento de los representantes del patrono se ubican

en la tendencia intermedia de algunas veces, aunque para el 33,33 por ciento hay presencia de tal efectividad.

Se pudo constatar que los trabajadores, representantes sindicales y delegados de prevención manifiestan altos porcentajes de ausencia de participación en los procesos de planificación, organización y control de la inspección del trabajo, igualmente consideran que la participación que han tenido hasta ahora no ha sido efectiva.

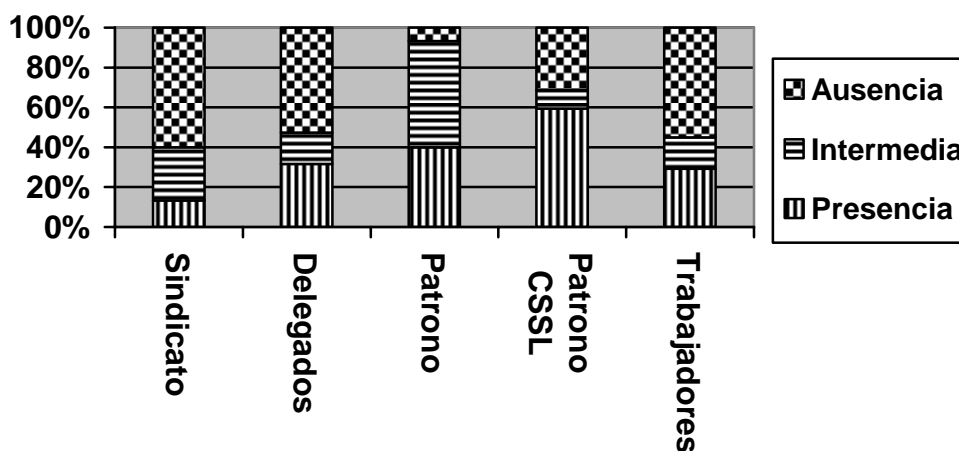
Este resultado corrobora la tercera tesis de Kliskberg, de que la participación debe ser el núcleo central de la gerencia, existe la necesidad de contar con una gerencia pública que se encargue de utilizar métodos innovativos que permitan incrementar la participación y al mismo tiempo aprovechar al máximo la información obtenida para la mejora de los procesos y para la satisfacción de las necesidades de los usuarios de los servicios de inspección.

Se amerita modernizar el sistema de inspección del trabajo en Venezuela, evaluar como lo plantea Jatoba (2002) las acciones que se acometen en todos los niveles nacionales, regionales y locales, con el fin de detectar las fallas y aplicar los respectivos correctivos, con el fin de aumentar la frecuencia de la participación de los actores y lograr dar respuestas oportunas a los actores sociales.

#### 4.6. OPINIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA PRESENCIA DE CARACTERÍSTICAS QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

**Gráfico 35**

**Comparación de la opinión de los actores sociales sobre la satisfacción de las necesidades de los interlocutores sociales por parte de la inspección del trabajo**



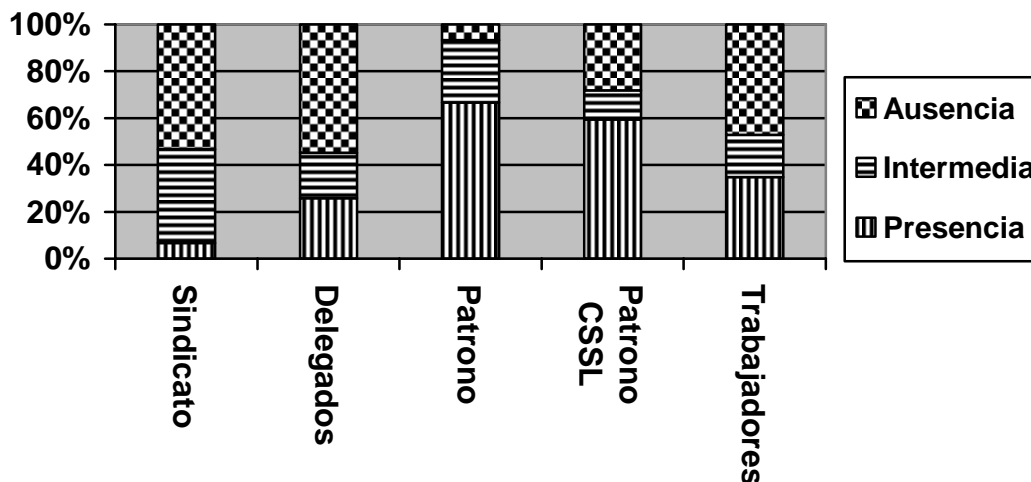
Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 26, 27, 28, 29 y 30. (Ver anexos)

Según el gráfico 35 de la comparación de la opinión de los actores sociales sobre la satisfacción de las necesidades de los interlocutores sociales por parte de la inspección del trabajo, se puede observar que para el 55,05 por ciento de los trabajadores, el 59,99 por ciento de los representantes sindicales y el 60,61 por ciento de los delegados de

prevención, se encuentran ausente tal satisfacción. Se observa que para el 59,38 por ciento de los representantes del patrono ante el CSSL se encuentra presente dicha satisfacción y para el 53,33 por ciento de los representantes del patrono se ubica en la tendencia intermedia de algunas veces, aunque para el 39,99 por ciento de estos hay presencia de tal efectividad.

**Gráfico 36**

**Comparación de la opinión de los actores sobre si la inspección del trabajo logra el cumplimiento de las normas laborales**



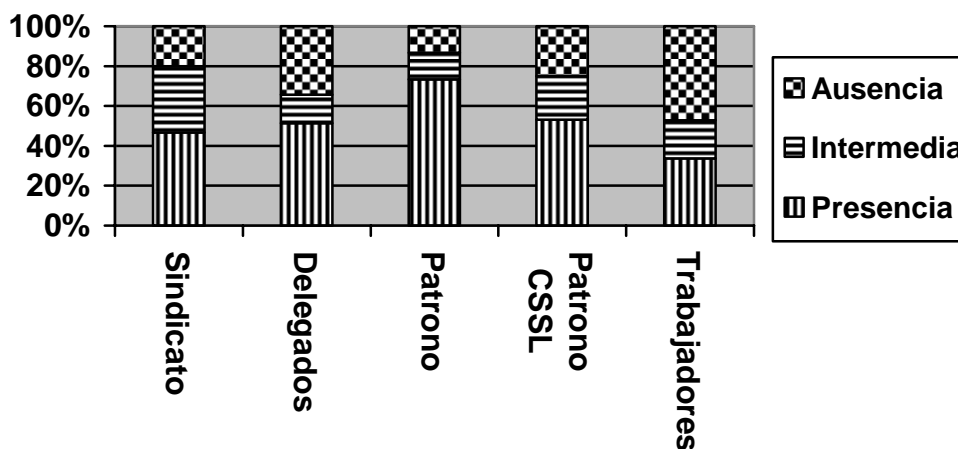
Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 26, 27, 28, 29 y 30. (Ver anexos)

Según el gráfico 36 de la comparación de la opinión de los actores sobre si la inspección del trabajo logra el cumplimiento de las normas laborales, se puede observar que para el 53,33 por ciento de los representantes sindicales y el 51,51 por ciento de los delegados de

prevención, se encuentran ausente tal logro de cumplimiento. Se observa que para el 66,66 por ciento de los representantes del patrono y para el 59,38 por ciento de los representantes del patrono ante el CSSL se encuentra presente tal logro de cumplimiento. En el caso de los trabajadores 47,19 por ciento plantea que hay ausencia de tal logro de cumplimiento y 34,83 por ciento se ubica en la presencia de dicho logro de cumplimiento.

**Gráfico 37**

**Comparación de la opinión de los actores sociales sobre el respeto y la tolerancia de la inspección del trabajo hacia los actores sociales**

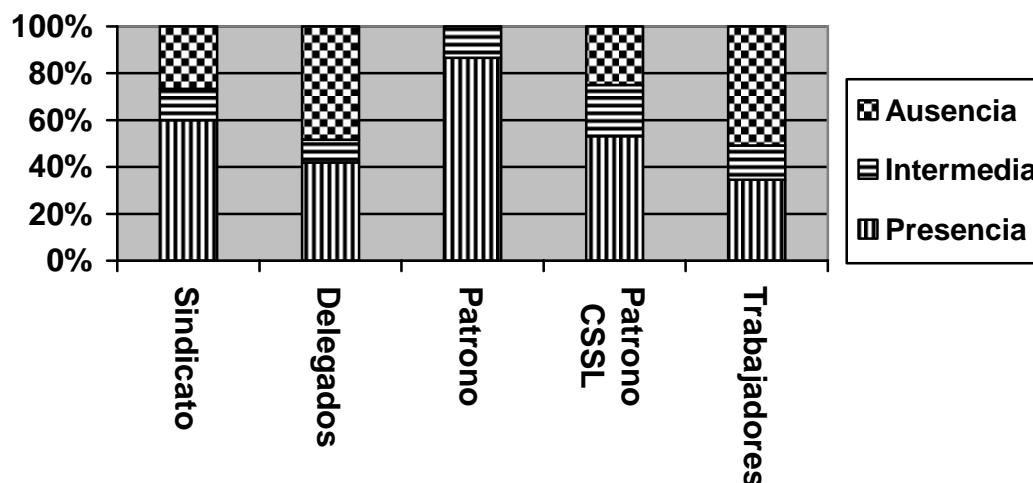


Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 26, 27, 28, 29 y 30. (Ver anexos)

Según el gráfico 37 de la Comparación de la opinión de los actores sociales sobre el respeto y la tolerancia de la inspección del trabajo hacia los actores sociales, se puede observar que para el 46,66 por ciento de los representantes sindicales, el 54,54 por ciento de los delegados de

prevención, el 53,13 de los representantes del patrono ante el CSSL y el 73,32 de los representantes del patrono se encuentran presente ese respeto y tolerancia por parte de la inspección del trabajo. Igualmente se observa que para el 47,09 por ciento de los trabajadores se encuentra ausente y para el 33,71 por ciento se encuentra presente.

**Gráfico 38**  
**Comparación de la opinión de los actores sobre la actualización y adaptación de la inspección del trabajo a las problemáticas laborales**



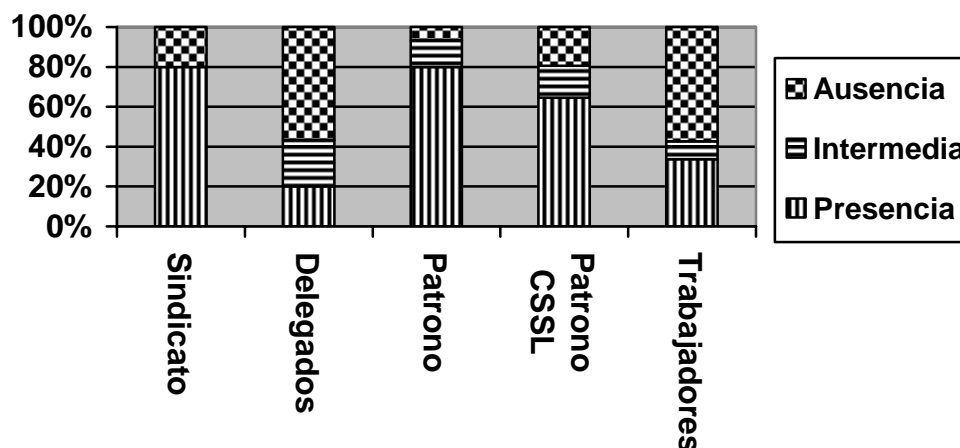
Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 26, 27, 28, 29 y 30. (Ver anexos)

Según el gráfico 38 de la comparación de la opinión de los actores sobre la actualización y adaptación de la inspección del trabajo a las problemáticas laborales, se puede observar que para el 59,99 por ciento de los representantes sindicales, 53,13 por ciento de los representantes del

patrono ante el CSSL y el 86,66 por ciento de los representantes del patrono se encuentra presente esa actualización y adaptación. Se observa que para el 45,45 por ciento de los delegados de prevención se encuentra ausente y para el 39,39 por ciento se encuentra presente; para el 50,56 por ciento de los trabajadores se encuentra ausente y para el 34,38 por ciento se encuentra presente.

**Gráfico 39**

**Comparación de la opinión de los actores sobre la búsqueda de la integración y el consenso entre trabajadores y patronos por parte de la inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 26, 27, 28, 29 y 30. (Ver anexos)

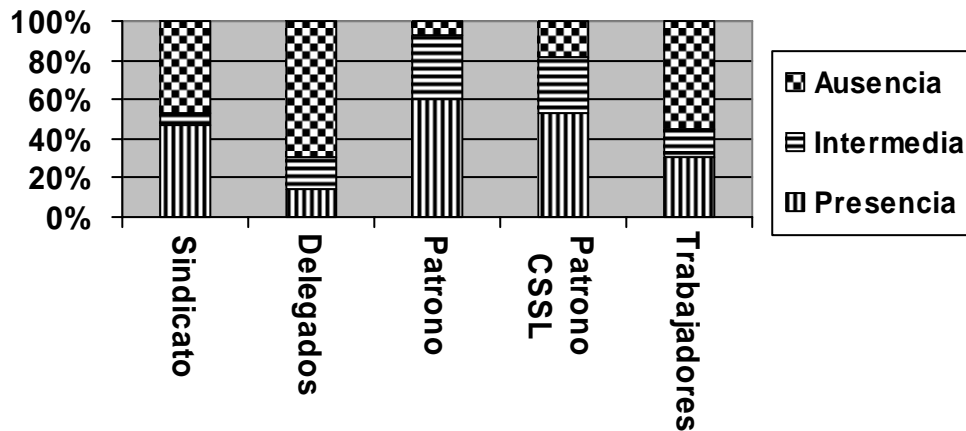
Según el gráfico 39 de la comparación de la opinión de los actores sobre la búsqueda de la integración y el consenso entre trabajadores y patronos por parte de la inspección del trabajo, se puede observar que para



el 79,99 por ciento de los representantes sindicales, 62,5 por ciento de los representantes del patrono ante el CSSL y el 80 por ciento de los representantes del patrono se encuentra presente esa búsqueda de la integración y el consenso entre trabajadores y patronos. Se observa que para el 51,51 por ciento de los delegados de prevención y para el 57,31 por ciento de los trabajadores se encuentra ausente, aunque para el 33,71 por ciento de estos últimos esa búsqueda de integración se encuentra presente.

#### Gráfico 40

**Comparación de la opinión de los actores sociales sobre la promoción de la participación e intercambio de opiniones entre trabajadores y patronos por parte de la inspección del trabajo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas 26, 27, 28, 29 y 30. (Ver anexos)

Según el gráfico 40 de la comparación de la opinión de los actores sociales sobre la promoción de la participación e intercambio de opiniones entre trabajadores y patronos por parte de la inspección del trabajo, se puede observar que para el 60,6 por ciento de los delegados de prevención y 55,06 por ciento de los trabajadores existe ausencia de tal promoción; para el 53,13 por ciento de los representantes del patrono ante el CSSL existe presencia de esa promoción; para el 59,99 por ciento de los representantes del patrono existe presencia de esta promoción y para el 33,33 por ciento se ubica en la tendencia intermedia de algunas veces; para los representantes sindicales existe presencia de promoción para un 46,66 por ciento y para otro 46,66 por ciento existe ausencia.

Se desprende de los resultados obtenidos que para un alto porcentaje de los representantes sindicales, los delegados de prevención y los trabajadores, la inspección del trabajo tal cual como se esta ejecutando no logra la satisfacción de las necesidades de estos actores sociales, no logra el cumplimiento de las normas laborales y no promociona la participación y el intercambio de opiniones entre trabajadores y patronos.

Se detectó igualmente que para un alto porcentaje de los trabajadores la inspección del trabajo no les brinda respecto y tolerancia. Para los delegados de prevención y los trabajadores en la inspección del trabajo existe ausencia de actualización y adaptación a las problemáticas laborales y

para estos mismos actores la inspección no busca el consenso entre trabajadores y patronos.

Los resultados muestran que en la inspección del trabajo no se encuentran presentes las características que pueden contribuir a promover la participación de los actores sociales, por lo tanto se hace necesario realizar un profundo análisis de la manera en que esta diseñada la inspección del trabajo actual y en las estrategias que se están usando para su implementación, por cuanto en palabras de Bensusán (2008) debe existir coherencia entre la creación de normas y los mecanismos existentes para hacerlas cumplir.

Ante la complejidad del mundo laboral con nuevas formas de organización del trabajo que afectan la actividad laboral, se hace necesario evaluar la actuación de la inspección del trabajo ante esas complicaciones que se presentan en la realidad, en palabras de Jatobá (2002) , determinar las modalidades de actuación ante la complejidad y diversidad de relaciones de trabajo actuales.

En palabras de Kliskberg (1999) es indispensable una gerencia adaptativa, que de respuestas efectivas a las situaciones que se presenten, en función del dinamismo que caracteriza al cambiante mundo actual, para lo cual resulta efectiva la flexibilidad existente en el modelo latino de inspección comentada por Piore (2006 y 2008), por cuanto esa discrecionalidad presente en los funcionarios de inspección les permite de manera analítica

considerar aspectos históricos, culturales, económicos, y demográficos, entre otros, para exigir el cumplimiento de las leyes, contribuyendo a la equidad en la aplicación de las normas del trabajo, de acuerdo a cada realidad específicamente considerada.

La Inspección del trabajo debe buscar, como prioridad, prevenir que el empleador infrinja lo establecido en la legislación laboral más que esperar que incumpla para aplicar una sanción, pero para el logro de este objetivo se hace necesaria una planificación estratégica, que requiere la participación de los actores sociales, con el fin de obtener una mayor cantidad de información y una mejor organización de la actividad, lo que le permitirá tener un amplio y equitativo alcance. Es decir, brindar mayor apoyo a aquellos sectores o actividades que más lo necesiten, conseguir persuadir tanto a trabajadores como a patronos acerca de la conveniencia del cumplimiento de las normas laborales y con ello lograr la permanencia de los cambios en el tiempo.

Esta perspectiva expuesta se relaciona igualmente con el estudio de Aranguren (2008) quien determinó que la inspección del trabajo de la Unidad de Supervisión en el Estado Carabobo se caracteriza por ser reactiva, por cuanto la ejecución mensual de las inspecciones se realiza en función de las denuncias realizadas por los trabajadores o sus órganos de representación. Se vincula nuevamente con lo dicho por Jatobá (2002), quien plantea que la actividad de inspección debe ser más preventiva que reactiva.

Para lograr que la inspección del trabajo cuente con las características que promuevan la participación, de deben realizar un planteamiento estratégico como el establecido por (2008), quien propone cuatro principios fundamentales como son: la fijación de prioridades, la disuasión, la perdurabilidad y la promoción de efectos sistémicos. Conjuntamente con la ejecución de cinco acciones o elementos: la ubicación exacta de los focos problemáticos, que se trabaje directamente con los actores sociales que puedan brindar apoyo, un estudio de las denuncias para hacer abordajes de envergadura por sector, por rama de actividad económica y la planificación y ejecución descentralizados con el fin de abordar las problemáticas de acuerdo a las características propias de cada región.

Conforme al planteamiento de Aranguren (2008) el modelo utilizado en la gestión pública de la inspección del trabajo realizada en Venezuela es el burocrático, por ello el centralismo existente tanto en la planificación y organización de esta actividad, como para la toma de decisiones estratégicas, con lo cual se cercena el ejercicio por parte de los ciudadanos de una verdadera democracia participativa, que garantice la intervención de todos los ciudadanos.

Esto confirma lo dicho por Kliskberg (1999) en su quinta tesis no convencional sobre la participación cuando plantea que "Se requieren políticas y estrategias orgánicas y activas para hacer avanzar la

participación”, en este sentido se han venido dando grandes avances en esta materia en Venezuela, se observa que se cuenta con un marco legal de la participación y la contraloría social bastante completo en la gestión pública. Desde el Estado se le considera una estrategia necesaria para avanzar en las imperiosas transformaciones, sin embargo en la práctica no existen en la inspección del trabajo, mecanismos idóneos para su ejecución, por lo cual se requiere que se diseñen e implementen estrategias adecuadas para lograr que la participación realmente se haga efectiva en todos los niveles y para la totalidad de los actores sociales.

Para llegar a realizar estos cambios se requiere entonces que la gerencia pública logre establecer visiones compartidas, lo cual coincide con lo planteado por Senger (1992 y 1993) se hace necesario que todos los actores sociales compartan la misma visión de la Inspección del trabajo, no puede continuar existiendo como lo corroboran los resultados analizados visiones distintas sobre las mismas características, para ello debe promoverse una conversación permanente y fluida con todos los actores sociales, donde estos puedan sentirse libres de plantear sus expectativas y sus insatisfacciones y escuchar las de los demás, sólo una visión que sea compartida permitirá crear un sentido de compromiso y de verdadero apoyo y colaboración al logro de los objetivos de la inspección del trabajo y por lo tanto a su efectividad.

# **CAPITULO V**

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## 5.1. CONCLUSIONES

Con respecto a la tesis central que se planteó la presente investigación, en cuanto a analizar la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo, se concluye que es necesario el rediseño inmediato de la inspección del trabajo, que no sea considerada solamente una herramienta técnica, sino que pueda visualizarse como una poderosa herramienta política dentro del mundo del trabajo.

Analizar como ha sido la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo impone la necesidad urgente de transformar su accionar mediante estrategias que logren su democratización, junto con una acción efectiva, comprometida, coordinada, coherente y que permita que los actores se involucren y sean corresponsables en las transformaciones que se requieren para lograr la justicia laboral y abonar el camino hacia la verdadera democracia participativa y protagónica.

En cuanto a determinar los niveles de participación de los actores sociales en la inspección del trabajo realizada por la Unidad de Supervisión de Valencia Norte adscrita a la Inspectoría del Trabajo César “Pipo” Arteaga, en el Estado Carabobo, los resultados demuestran que los actores sociales presentan:

- Altos niveles de ausencia en el recibimiento de información y formación en materia de inspección, por cuanto no existen



suficientes mecanismos que permitan brindar adecuada y oportunamente tanto información como formación, por lo tanto el Nivel de participación Información Formación se encuentra debilitado en la inspección del trabajo

- Igualmente los resultados demuestran que altos porcentajes de los actores sociales no son consultados, ni cuentan con espacios para exponer sus planteamientos y alternativas ó para evaluar las de los demás actores sociales, por lo tanto el nivel de participación consulta-debate se encuentra debilitado en la inspección del trabajo.
- Asimismo los resultados arrojan que los actores sociales presentan una marcada ausencia en la gestión compartida tripartita, determinándose que en un alto porcentaje no tienen intervención en la toma de decisiones, así como en la ejecución conjunta tripartita ó trabajo en común, por lo tanto el Nivel de participación gestión compartida, se encuentra debilitado en la inspección del trabajo.

En cuanto a determinar la participación de los actores sociales en la planificación, ejecución y control de la inspección del trabajo, se pudo determinar:

- Los resultados demuestran una ausencia de participación marcada en la planificación de parte de los representantes de los trabajadores, como son los delegados de prevención y Sindicatos, así como de los propios trabajadores, estos últimos sobre todo en la identificación de las causas de los problemas laborales, en la determinación de objetivos y estrategias de acción.
- Los resultados reflejan una ausencia de participación de los actores sociales en la ejecución de la inspección del trabajo, por lo que no se distribuyen responsabilidades entre los actores, no se les brinda orientación a estos sobre las diferentes maneras en que puedan brindar cooperación y estos no cuentan con espacios para especificar sus expectativas con respecto a la actividad de inspección.
- Los resultados reflejan altos porcentajes de ausencia de participación de los actores sociales en el control de la inspección del trabajo, por lo tanto estos no cuentan con espacios para el monitoreo de esta labor, así como para corregir desviaciones y evaluar los objetivos y metas logrados.

En cuanto a la evaluación de los factores que influyen en la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo, se determinó:

- Con respecto a los hábitos de participación y a los valores y actitudes que influyen en la participación de los actores sociales en la inspección del trabajo, se observa que los resultados demuestran que estos tienen disponibilidad para participar, manifiestan sentirse motivados y tener disposición a la solidaridad y a la tolerancia.
- Se constató que los delegados de prevención y los trabajadores presentan una tendencia marcada a la ausencia del sentido de corresponsabilidad con respecto a la inspección del trabajo.
- Los resultados muestran que los representantes sindicales, los delegados de prevención y los representantes del patrono ante el CSSL son los que menos tienen confianza y credibilidad en la inspección del trabajo.
- La representación patronal y la representación sindical presentaron altos porcentajes de ausencia de confianza en que la participación de los actores sociales pueda ser un mecanismo eficaz en la inspección del trabajo.

- En relación a las manifestaciones de la participación se constata que los actores sociales porcentualmente tienen una mayor preferencia por la participación directa que por la participación indirecta. Sin embargo, exponen que hay ausencia de oportunidades para participar, exceptuando al patrono quién manifestó la presencia de oportunidades de participación.
- En cuanto a la ejecución de inspecciones por parte de los actores sociales sin la presencia de los funcionarios de inspección, se constató que los representantes de los trabajadores: delegados de prevención y representantes sindicales ejecutan inspecciones en los centros de trabajo. Sin embargo para estos mismos actores y para los trabajadores no se realizan inspecciones por parte del patrono o de manera conjunta: patrono-representantes de los trabajadores.
- Se destaca que para los representantes sindicales y para los delegados de prevención los órganos de representación no ejercen influencia positiva sobre la inspección del trabajo. Asimismo se destaca que todos los actores a excepción de los sindicatos manifiestan la necesidad de la inspección del trabajo tripartita para su validez.

Con respecto al análisis de cómo perciben los actores sociales la frecuencia y efectividad de su participación en la inspección del trabajo:

- Se pudo constatar que los trabajadores, representantes sindicales y delegados de prevención manifiestan altos porcentajes de ausencia de participación en los procesos de planificación, organización y control de la inspección del trabajo, por lo tanto su participación es eventual y no frecuente.
- Igualmente los actores sociales consideran que la participación que han tenido hasta ahora no ha sido efectiva.

Con respecto a determinar la presencia de características que promueven la participación en la inspección del trabajo, se concluye :

- Se desprende de los resultados obtenidos que para un alto porcentaje de los representantes sindicales, los delegados de prevención y los trabajadores, la inspección del trabajo tal cual como se esta ejecutando no logra la satisfacción de las necesidades de estos actores sociales, no logra el cumplimiento de las normas laborales y no promociona la participación y el intercambio de opiniones entre trabajadores y patronos.
- Se detectó igualmente que para un alto porcentaje de los trabajadores la inspección del trabajo no les brinda respecto y

tolerancia. Asimismo para los delegados de prevención y los trabajadores en la inspección del trabajo existe ausencia de actualización y adaptación a las problemáticas laborales y para estos mismos actores la inspección no busca el consenso entre trabajadores y patronos.

## **5.2. RECOMENDACIONES**

La inspección del trabajo como actividad de la administración del trabajo, debe ser rediseñada considerando las siguientes recomendaciones:

- Establecer mecanismos que permitan dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo 7 de la Recomendación número 81 sobre la inspección del trabajo, en la cual se dispone la necesidad de establecer de manera frecuente mecanismos tales como talleres, charlas y conferencias, entre otros, que deberían ser utilizados para brindar información y formación. Igualmente dar cumplimiento al Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, que obliga en su Art. 141 y 142 a que la administración brinde información amplia, veraz y oportuna sobre sus actividades.
- Establecer mecanismos que permitan que se realicen consultas a los actores sociales y se generen espacios de participación para que estos expongan sus planteamientos y alternativas en materia de

inspección del trabajo y puedan evaluar los planteamientos y alternativas de los demás actores sociales, determinando aspectos positivos y negativos.

- Establecer mecanismos que permitan la toma de decisiones en materia de inspección del trabajo con la participación de los actores sociales y se generen espacios de participación que permitan la ejecución compartida o el trabajo en común, de manera que la actividad se desarrolle con el apoyo y colaboración directa de los actores sociales.
- Establecer mecanismos que permitan la participación de los actores sociales en la planificación de la inspección del trabajo, de manera que estos contribuyan al diagnóstico de las problemáticas dentro de los centros de trabajo, así como en la identificación de sus causas y en el establecimiento de objetivos, metas y estrategias de acción. Igualmente dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica de Planificación.
- Establecer mecanismos que permitan la intervención de los actores sociales en la ejecución de la inspección del trabajo, estableciéndoles responsabilidades, brindándole orientación sobre las diferentes formas de colaborar con esta actividad para su ejecución efectiva y escuchando sus expectativas.

- Establecer mecanismo que permitan la participación de los actores sociales en el monitoreo de la inspección del trabajo, que puedan intervenir para corregir desviaciones, si como para evaluar el alcance de los objetivos y metas logrados.
- En función de los factores que favorecen la participación presentes en los actores sociales tales como: disponibilidad para participar, motivación, solidaridad y tolerancia, generar de manera continúa una programación de actividades que promuevan la participación de los actores sociales, con el fin de aprovechar todos estos valores y actitudes.
- Realizar actividades especiales dirigidas a los delegados de prevención y a los trabajadores con el fin de contribuir a la elevación del sentido de corresponsabilidad que deben tener en relación a esta actividad de la administración del trabajo.
- Establecer mecanismos de participación que permitan a los representantes sindicales, los delegados de prevención y los representantes del patrono ante el CSSL especificar los aspectos que consideran han contribuido a la disminución de la confianza y credibilidad en la inspección del trabajo, así como acometer acciones asertivas que aumenten la confianza y la credibilidad en la labor de la inspección del trabajo.



- .Promover la eliminación del burocratismo y la descentralización de la inspección del trabajo, de manera que se consideren las realidades locales y se trabaje desde estas realidades con sus actores, permitiendo su participación y trabajando sobre la base de la información aportada y estableciendo estrategias conjuntas con los actores sociales, lo cual permitirá generar confianza en la inspección del trabajo.
- Promover la autonomía de los actores sociales en la ejecución de la inspección del trabajo sin la presencia de los funcionarios de inspección, con el fin de que los actores sociales hagan uso de las facultades que les otorga el ordenamiento jurídico, con lo cual se fortalecerá su autoridad y representatividad.
- Rediseñar la inspección de trabajo con el fin de incorporar estrategias participativas de todos los actores sociales lo que permitirá considerar en su diseño e implementación variables: culturales, organizacionales, económicas, políticas y demográficas, entre otras.
- Profundizar investigaciones en materia de participación en la inspección del trabajo con el fin de contar con diversos estudios que permitan precisar elementos a considerar en el rediseño de políticas públicas en esta materia.

- Analizar las experiencias positivas de participación en materia de inspección del trabajo: Proyecto de Inspección Tripartita de Kenya (Africa) Aumento de 500 % en el rendimiento. Comités tripartitos nacionales y regionales de seguridad y salud en el trabajo del sector de la construcción en Brasil. Programa de promoción de la salud en los lugares de trabajo de Singapur (Asia).
- Promover la reforma al Convenio 81 de la OIT e incorporar en las funciones del sistema de inspección establecidas en su Artículo 3: Garantizar la participación de los trabajadores y trabajadoras, empleadores y empleadoras y sus organizaciones en los procesos de planificación, ejecución y control de los sistemas de inspección del trabajo.
- Propiciar a nivel nacional, regional, local, por actividades económicas, espacios continuos para la participación, cuya información permita realizar abordajes de envergadura.
- Incorporar el dialogo social como instrumento indispensable para el fortalecimiento de la inspección del trabajo.
- Establecer alianzas estratégicas en torno a la participación, de los diversos actores que tienen interés en su avance. Articulaciones en

diferentes niveles sectoriales, nacionales, regionales, institucionales, entre otros.

- Generar conciencia respecto a las ventajas o beneficios de la participación, realizar campañas informativas, divulgativas, que promuevan la participación de los actores sociales.
- Desarrollar competencias gerenciales en todos los niveles de mando que se manejen estrategias participativas que produzcan la sinergia requerida y el intercambio de información y experiencias.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Alberich, T. (1999). Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local, en Revista Política y Sociedad, Vol. 31, Universidad Complutense Madrid, pp. 163-174.
- Aranguren, W. (2008). La Inspección del Trabajo en Venezuela: Estrategia del Estado para prevenir el incumplimiento a la normativa laboral, Tesis Doctoral sin publicación. Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Carabobo.
- Atkinson, J. (1996), “Flexibilidad del empleo en los mercados internos y externos de trabajo”. La organización social del Trabajo, Finkel, L., Ediciones Pirámide, Madrid.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). Se buscan buenos empleos. Los Mercados laborales en América Latina.
- Bensusán, G. (2006). La distancia entre normas y hechos: Instituciones Laborales en América Latina. Revista de Trabajo, Año 2, Nueva Época, (Nº 2) pp. 115-132. Ministerio del Trabajo de Argentina.
- Bensusán, G. (2007). La efectividad de la legislación laboral en América Latina. OIT (Instituto Internacional de Estudios Laborales), Ginebra: Suiza.
- Bensusán (2008). Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano., CEPAL, LC/MEX/L.861 [consulta: 2008, mayo 28]
- Boeninger, E. (1984). Participación: Oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo. Centro de Estudios del Desarrollo, CED. Santiago de Chile.

- Bracho, P. (2000). Fundamentos de derecho público. Editorial Vadell Hermanos, Caracas, Venezuela.
- Caldera, R. (1960). Derecho del Trabajo. 2da Edición. Argentina: Librería "El Ateneo".
- Campos, D. (2003). Derecho Laboral. Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia.
- Carballo, C. (2001). De la Administración y el Trabajo. En Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo y su reglamento, 3ra Edición, Jurídicas Rincón, C.A.: Barquisimeto – Venezuela.
- Cerda, H. (2005). Los elementos de la investigación. Como reconocerlos, diseñarlos y construirlos. Editorial El buho.
- CEPAL. (2008). Panorama Social de América Latina.
- CEPAL. (2009). Panorama Social de la Pobreza.
- Chan, M. y Hin, H. (2005). Lugares de trabajo sin riesgo: la experiencia de Singapur. En Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo. Educación Obrera 2005/3-4, Número 140-141. pp. 42-48.
- Colmenares, O. y Saavedra, J. (2008) Lanzamiento de supermercados Cheap en Venezuela, en Revista Estudios Gerenciales, Vol. 24, N°106 (Enero-Marzo 2008), Universidad ICESI, Cali-Colombia, pp. 101-122.
- Cunill, N. (1991) Participación ciudadana. CLAD/ Nueva Sociedad, Caracas.
- Cuesta, P. (2004). Treinta años de hipermercados en España. En Distribución y Consumo, Marzo-Abril 2004. MERCASA, pp. 46-56.

- Díaz, M. (1984). La Inspección del Trabajo en América Latina. Lima: Centro Interamericano de Administración del Trabajo. (Serie: Inspección del Trabajo, 8)
- Díaz, M. (1985). Organización y Funcionamiento de los Servicios de Inspección. Lima: Centro Interamericano de Administración del Trabajo. (Serie: Inspección del Trabajo, 14).
- De la Garza, E. (2003). Flexibilización del trabajo en América Latina. En Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Fondo de Cultura Económica: México, p.p. 148-178.
- Defensoría del Pueblo. (2008). Informe anual, <http://www.defensoria.gob.ve/> [Consulta: 23 junio 2010]
- D'onofrio, L.. (1984). El Servicio de Inspección del Trabajo del Ministerio del Trabajo de Venezuela. Lima: Centro Interamericano de Administración del Trabajo. (Serie: Inspección del Trabajo, 5).
- El Troudi H. y Bonilla-Molina L. (2003) Sistema Nacional de Planificación Participativa (Propuesta). Papel de trabajo disponible en <http://www.haiman.com.ve/Archivos/Libros%20publicados/Sistema>. [Consulta: 2010, julio 23]
- Ermida, O. (2006) Diálogo Social: teoría y práctica, En Diálogo Social en Uruguay, Boletín cinterfor N° 157, pp. 11-26.
- Ermida, O. (2007). La política laboral de los gobiernos progresistas. Revista Nueva Sociedad, (N° 211), pp. 50-65.
- Espinosa, M. (2007). La representación de los actores sociales las formas de representación de los trabajadores: El caso de Chile. En Chile en la Globalización. Fundación Friedrich Ebert. pp. 419-446.

- Fernández, M. (1999). Perspectivas de la función de inspección del trabajo frente a la modernización de la administración laboral en Venezuela. Revista Gaceta Laboral, Vol. 5, (Nº 2), Universidad del Zulia (LUZ), pp. 145-168.
- Fraile, R. (2009). El mercado de la distribución en Venezuela. Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Caracas. Instituto Español de Comercio Exterior.
- Francés, F. (2004) Una aproximación al concepto de capital social a través de la técnica de modelos estructurales. En Reflexiones teóricas y modelos empíricos sobre identidad, diversidad y participación social, Alicante, Editorial Obets, p.p. 93-118 [www.obwts.ua.es/libro/LibroReflexiones.pdf](http://www.obwts.ua.es/libro/LibroReflexiones.pdf), [Consulta: 2009, junio 09]
- Goizueta N. (1979). Reformas a la Ley del Trabajo. Universidad de Carabobo, Ediciones del Rectorado.
- Goizueta, N. (2007). Controversias jurídico-laborales en el cooperativismo venezolano. En Cooperativas, Empresas, Estado y Sindicatos, pp. 55-60. Coordinador: Héctor Lucena. Venezuela: Fondo Editorial UCLA-Doctorado en Ciencias Sociales Mención Estudios del Trabajo UC.
- Goldin, A. (2007). Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina. Ponencia presentada en la IILS Research Conference on Decent Work, Social Policy and Development, del 29 de noviembre al 01 de diciembre en la OIT. Ginebra.
- González, E. y Duque, F. Democracia local y partidos políticos. La Elección de Juntas Administradoras Locales de Cali. En Revista Foro, Edición número 12, Bogotá, Junio de 1990. Violencia y Política en Colombia. p. 77-88.
- Guerra, P. (2003), Condiciones de trabajo en los Supermercados de Uruguay. Instituto Cuesta Duarte - PIT CNT, Montevideo.

- Guzmán, R. (2000). Nueva didáctica del Derecho del Trabajo. Caracas: Editorial Melvin.
- Hands, R. (2009), Inspección del trabajo, nuevo dialogo social y trabajo decente. Observatorio Laboral, Revista Venezolana, Vol. 2, N° 3, enero-junio, p.p. 83-104.
- Hernández, S., Fernández C. y Baptista P. (2003). Metodología de la Investigación. Chile: Ediorial Mc. Graw Hill.
- Hernández, O. (2001) Titulo III, De la remuneración. En Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo y su reglamento. Coordinador: Oscar Hernández, Editorial: Jurídicas Rincón. Estado Lara: Venezuela.
- Hernández, O. y Richter, J. (2002). El trabajo sin tutela en Venezuela. Nuevas y viejas formas de desprotección laboral. Caracas, UCV, Impresora Gráfica Nacional
- Hernández, O. y Romero M. (2004). Franquicias y Condiciones de Trabajo. En Módulo de Relaciones Laborales (Programa de capacitación para los Supervisores del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial), Barquisimeto.
- Hernández, O. y Romero M. (2008). Temas relevantes de las relaciones laborales contemporáneas en Venezuela. En Revista Gaceta Laboral, Vol.14, (N° 3), Universidad del Zulia (LUZ), p.p. 392-426.
- Hiperventas (2003). El fulminante éxito de un formato. Revista Hiperventas, <http://www.hiperventas.com/detalle.asp?id=100>, [Consulta: 2010, febrero 15]
- Hoferlin, I. (2005), Austeridad en la Inspección del trabajo. En Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo. Educación Obrera 2005/3-4, N° 140-141, Edit. OIT: Ginebra, pp.23-28.



- Iranzo C, y Richter J. (2005). La subcontratación laboral: Bomba de tiempo contra la paz social. Caracas: Cendes UCV- Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UCV.
- Iturraspe, F. (1998). Desarrollo y crisis del movimiento sindical en los Países del área subregional andina. 3ra Edición, Universidad Central de Venezuela: Caracas.
- Iturraspe, F. (2006). Seguridad participativa, participación de trabajadores y empleadores y sus organizaciones en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio ambiente de trabajo (LOPCYMAT) En Legislación en Prevención, Salud y Seguridad Laboral. Pitágoras- Librería Rincón: Barquisimeto-Venezuela.
- INPSASEL (2008) Convergencia sobre los Delegados o Delegadas Sindicales electos Delegados o Delegadas de Prevención. Dictamen N° 004-2008, febrero 28, 2008.
- Jatobá, V. (2002). Inspección del trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo. N° 148. Oficina Internacional del Trabajo. Serie Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo Proyecto CIMT-OIT.
- Kotler, P. (1993). Dirección de la Mercadotecnia. 7ma edición, México: Prentice-Hall Hispanoamérica, S.A.
- Lanz, R. (2001). El arte de debatir sin atropellos. Diario El Nacional, 06 de junio de 2001. En [www.analitica.com/bitblio/rigoberto\\_lanz/sin\\_atropellos.asp](http://www.analitica.com/bitblio/rigoberto_lanz/sin_atropellos.asp) [Consulta: 2009, abril 23]
- Leal, M. y Cefalá Y. (2003). Estrategias de crecimiento empresarial aplicadas a los hipermercados, Revista Venezolana de Gerencia, octubre-diciembre, Vol.8, N° 24, Universidad del Zulia, Maracaibo-Venezuela, pp. 607-621.

- Locke, R., Mochan, T. y Piore, M. (1995). Replanteamiento del estudio comparado de las Relaciones Laborales: Enseñanzas de una investigación internacional. En Revista Internacional del Trabajo, Vol. 114, N° 2, pp. 157-183.
- Lucena, H. (2003). Relaciones de Trabajo en el Nuevo Siglo. Caracas: Fondo Editorial Tropykos
- Lucena, H. (2005). Cambios en la organización del trabajo tradicional: Conflictos y actores laborales. Revista Venezolana de Gerencia, enero-marzo, Vol. 10, N° 29, Universidad del Zulia, Maracaibo-Venezuela, pp. 9-25.
- Lucena, H., Hernández, A y Herrera J. (2005). Movimiento de los trabajadores tronco común entre sindicalismo y cooperativismo. Revista Compendium, Julio 2005, pp. 51-71.
- Lucena, H (Coordinador)., Freitez, N y Hernández A. (2007) Cooperativas, empresas, estado y sindicatos: Una vinculación necesaria. Barquisimeto, Venezuela: Fondo Editorial UCLA-Doctorado en Ciencias Sociales Mención Estudios del Trabajo UC.
- Lucena, H. (2007). Lo laboral en Tiempos de transición. Editado por: Universidad de Carabobo.
- Marín, F. (2008). Aspectos de la inspección del trabajo en Venezuela. Revista Latinoamericana de Derecho Social, (N° 6), Enero-junio, pp. 49-63
- Marshal, A. (2000). Efectos sociales y económicos de la legislación del trabajo: debates y evidencias. En Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Coordinador: De la Garza, Enrique, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 451-470.
- Maustelier M. y Villalobos M. (2008). La inspección sindical del trabajo (Cuba).WWW. Monografías.com.[Consulta: 2009, diciembre 04]

- Ministerio del Trabajo Venezolano. (1996). Síntesis del Plan de Reestructuración.
- Ministerio del Trabajo Venezolano. (2004). Instructivo General del Sistema Nacional de Supervisión del Trabajo.
- Merino, M. (1997). La participación ciudadana en la democracia”
- Moure, M. (2005). Inspección del trabajo: la experiencia brasileña. En Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo. Educación Obrera 2005/3-4, Número 140-141. pp. 36-41.
- Neffa, J. (1990), El proceso de trabajo y la economía de tiempo. Contribución al análisis crítico de K. Mark, F.W. Taylor y H. Ford. Editorial Hvmantitas, Buenos Aires, pp. 32-97
- Neffa, J. (1998). Los paradigmas productivos tayloristas y fordistas y su crisis. Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación. Editorial Aso. Trabajo y Sociedad y PETTE-CONICET, Editorial Lumen, Buenos Aires, Pág. 15-23/ 27-85/ 94-135.
- Nyambari, S. (2005). La inspección del trabajo en África: hacia la promoción de los derechos laborales. En Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo. Educación Obrera 2005/3-4, Número 140-141. pp. 29-35.
- Novick, M. (2000), La transformación de la organización del trabajo. En Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Coordinador: De la Garza, Enrique, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 123-147.
- Oberto, T. (2000). Cumplimiento del Convenio 81 de la OIT en la Unidad de Supervisión del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial en el Estado Carabobo. Trabajo de Grado de la Maestría en Derecho del Trabajo UC, sin publicación.

- Organización Internacional del Trabajo. (1973). La inspección del Trabajo. Misión Métodos. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo.(1986a). Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo. <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> [Consultada: 2009, enero 18]
- Organización Internacional del Trabajo.(1986b). Inspección del Trabajo. Manual de Educación Obrera. <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> [ Consultada: 2009, febrero 24]
- Organización Internacional del Trabajo. (1995). Relaciones de Trabajo en Venezuela: Informe de una misión de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. (Serie Relaciones de Trabajo, 79). <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> [Consultada, 2009, marzo 23]
- Organización Internacional del Trabajo (2003) Las consecuencias para el empleo de las fusiones y adquisiciones en el sector comercio. TMMAC/2003 <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> [Consultada: 2009, enero 23]
- Organización Internacional del Trabajo (2006a). Inspección del Trabajo. 95ª reunión, Informe III (Parte 1 B), Ginebra. <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> [Consultada, 2008 julio 30]
- Organización Internacional del Trabajo (2006b).Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015. <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> [Consultada: 2009, abril 12]
- Organización Internacional del Trabajo (2006c) Estrategias y Prácticas en materia de Inspección del Trabajo. GB 297/ESP/3, 297ª reunión. Ginebra. <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> [Consultada: 2009, abril 19]

- Parella, S. y Martins, F. (2003). Metodología de la investigación cuantitativa. Caracas: FEDEUPEL.
- Piore, M. (2006). En busca de un sistema de regulación laboral flexible en Latinoamérica y Estados Unidos. Revista de Trabajo, Año 2, Nueva Época, (Nº 2) pp. 107-114. Ministerio del Trabajo de Argentina.
- Piore, M y Schrank A. (2008). Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino. , Vol. 127 (Nº 1), Edit. OIT: Ginebra, pp. 1-26.
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, (2009). Derechos Laborales, En Informe Anual octubre 2008 / Septiembre 2009, pp. 91-112, <http://www.derechos.org.ve>, [Consultada: 2010, mayo 13]
- Pugh D. y Phillips E. (2001). Cómo obtener un doctorado. España: Editorial Gedisa, S.A.
- Rodríguez, I. (1996). La inspección del Trabajo en Venezuela: notas críticas. En Revista Salud de los Trabajadores, (Nº 4), pp. 111-114. Maracay: Universidad de Carabobo- Ministerio de Sanidad, Venezuela.
- Romero A. (2004). "Derechos Laborales: ¿Dónde están hoy, dónde mañana?" En Módulo de Relaciones Laborales (Programa de capacitación para los Supervisores del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial), Barquisimeto.
- Rondon, H. (2001) Análisis de la constitución venezolana de 1999. Caracas: Editorial Ex Libris.
- Sabino, C. (1992). El proceso de Investigación. Caracas: Editorial Panapo.
- Senge, P. (1992 y 93), La Quinta Disciplina. Barcelona, España: Ediciones Juan Granica, S.A.

Tosta, V. (1972). Manual de sociología. Caracas: Gráficas Herpa.

Villasmil, H. (2005). Estudios de Derecho del Trabajo. 2da Edición. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Weil, D. (2008). Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 127 (Nº 4), Edit. OIT: Ginebra, pp. 389-419.

## REFERENCIAS NORMATIVAS

- Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela. (1999).Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860. Diciembre 30, 1999. Corrección y reimpresión en Gaceta Extraordinaria 5.453, del 24 de marzo del 2000.
- Convenio 81 O.I.T. (1947). Convenio relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio. Gaceta oficial de la República de Venezuela. N° 28.332. Mayo 17, 1967.
- Convenio129 OIT. (1969). Convenio sobre la inspección del trabajo en la agricultura.
- Convenio 155 O.I.T. (1981). Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores. Ratificado por Venezuela el 25-06-1984.
- Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Planificación, (2001) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.554, noviembre 13, 2001
- Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social, (2008) Gaceta oficial extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.891, Julio 31, 2008.
- Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, (2008) Gaceta oficial extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.891, Julio 31, 2008.
- Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública,(2008). Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.890, Julio 31, 2008.
- Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Simplificación de Trámites Administrativos,(2008). Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.891, Julio 31, 2008.
- Ley del Estatuto de la Función Pública, (2002). Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 37522, Septiembre 6, 2002.
- Ley Orgánica del Trabajo (1997). Gaceta oficial extraordinaria de la República de Venezuela. N° 5.152. Junio 19, 1997.
- Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, (2005) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.236. Julio 26, 2005.

Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (2006). Gaceta oficial extraordinaria de la República de Venezuela. N° 38.426, Abril 28, 2006.

Carta de la Organización de Estados Americanos. OEA

Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre. OEA

Declaración Universal de los Derechos Humanos. ONU

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ONU

Declaración Socio Laboral del MERCOSUR.

Páginas web consultadas:

[www.INE.gov.ve](http://www.INE.gov.ve) [Consulta: 2010, julio 20]

[www.SISOV.gov.ve](http://www.SISOV.gov.ve) [Consulta: 2010, julio 20]

[www.INPSASEL.gov.ve](http://www.INPSASEL.gov.ve) [Consulta: 2010, junio 23]

[www.ANSA.org.ve](http://www.ANSA.org.ve) [Consulta: 2009, diciembre 15]

[www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy) [Consulta: 2009, junio 2]

[www.lai.fu-berlin.de/es](http://www.lai.fu-berlin.de/es) [Consulta: 2009, agosto 18]

[www.cnti.gob.ve/oac/images/contenido](http://www.cnti.gob.ve/oac/images/contenido)[Consulta: 2009, abril 16]

[www.gestionarcta.com.co/portafolio/texto\\_delegados.pdf](http://www.gestionarcta.com.co/portafolio/texto_delegados.pdf) (Boninger, 1984)  
[Consulta: 2009, enero 15]

[www.minci.gob.ve/entrevistas](http://www.minci.gob.ve/entrevistas) [Consulta: 2010, julio 18]

[www.elplazas.com.ve](http://www.elplazas.com.ve) [Consulta: 2009, marzo 17]

[www.kromimarket.com.ve](http://www.kromimarket.com.ve) [Consulta: 2009, febrero 19]

[www.ansa.org.ve](http://www.ansa.org.ve) [Consulta: 2008, noviembre 13]

[www.makro.com.ve](http://www.makro.com.ve) [Consulta: 2008, diciembre 10]

[www.centralmadeirense.com.ve](http://www.centralmadeirense.com.ve) [Consulta: 2009, marzo 13]

[www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy) [Consulta 2010, enero 22]

[www.eluniversal.com.ve](http://www.eluniversal.com.ve) [consultada: 2010, marzo 03 y mayo 17]



[www.ultimasnoticias.com.ve](http://www.ultimasnoticias.com.ve) [consultada: 2010, enero 22]

[www.minci.gob.ve/entrevistas](http://www.minci.gob.ve/entrevistas) [consultada: 2010, julio 18]

# **ANEXOS**

## ANEXO 1: CUESTIONARIO APLICADO A LOS ACTORES SOCIALES

**UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
DIRECCION DE POSTGRADO SEDE CARABOBO  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
MENCION: ESTUDIOS DEL TRABAJO**

Estimado trabajador:

El presente cuestionario tiene como propósito conocer su opinión acerca de la participación de los actores sociales (trabajadores y patronos) en la Inspección del Trabajo realizada por la Unidad de Supervisión del Trabajo adscrita a la Inspectoría Cesar "Pipo" Arteaga de Valencia, con el fin de recabar información que servirá de base para la Tesis Doctoral titulada: **"PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCION DEL TRABAJO. UN ANALISIS EN LAS CADENAS DE SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS DEL ESTADO CARABOBO"**.

En espera de su receptividad y colaboración necesarias para el logro del objetivo trazado, le anticipo las más sinceras gracias.

### DATOS DEL TRABAJADOR:

1.- ¿Es usted representante del patrono? Sí: \_\_\_\_ No: \_\_\_\_.

2.- ¿Es usted miembro del Comité de Seguridad y Salud Laboral? Sí: \_\_\_\_ No: \_\_\_\_

Si su respuesta es afirmativa, especifique:

a.- Representante del Patrono ante el Comité: \_\_\_\_

b.- Delegado de Prevención: \_\_\_\_

3.- ¿Es usted representante sindical? Sí: \_\_\_\_ No: \_\_\_\_.

|  |   |
|--|---|
| Tipo de trabajador:<br>a.- Obrero: ____<br>b.- Empleado: ____<br>c.- Directivo: ____<br><br>Sexo:<br>Femenino : ____<br>Masculino : ____ | Grado de Instrucción:<br>a.- Primaria: ____<br>b.- Secundaria: ____<br>c.- Superior: ____<br>d.- Universitaria: ____<br>e.- Postgrado: ____   |
| Edad:<br>a. De 18 a 25 años: ____<br>b. De 26 a 35 años: ____<br>c. De 36 a 45 años: ____<br>d. De 46 o mas: ____                        | Tiempo trabajando en la empresa:<br>a. Menos de un año: ____<br>b. Mas de 1 año hasta 3: : ____<br>c. Mas de 3 años hasta 5: : ____<br>d. Mas de 5 años hasta 10: ____<br>e. Mas de 10 años: : ____ |

A continuación se le presentan varias preguntas vinculadas con la Inspección del Trabajo realizada por la Unidad de Supervisión de Valencia; léelas cuidadosamente y luego responde marcando con una equis (X) la opción que consideres representa tu opinión de acuerdo a la escala:

| Preguntas   | Siempre | Casi Siempre | Algunas veces | Rara vez | Nunca |
|---|---------|--------------|---------------|----------|-------|
| 1.- ¿Con qué frecuencia has recibido de la Unidad de Supervisión de Valencia información sobre la actividad de inspección del trabajo, sus objetivos, alcances, ejecución?                                    |         |              |               |          |       |
| 2.- ¿Con qué frecuencia has participado en algún curso o taller de formación dictado por la Unidad de Supervisión de Valencia?  |         |              |               |          |       |
| 3.- ¿Con qué frecuencia has tenido la oportunidad de ser consultado y de brindar sugerencias en materia de inspección del trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 4.- ¿Con qué frecuencia has podido debatir y plantear tus opiniones en materia de inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 5.- ¿Con qué frecuencia has intervenido en la toma de decisiones en consenso, con la participación de trabajadores, patronos y funcionarios de inspección en materia de inspección del trabajo?               |         |              |               |          |       |
| 6.- ¿Con qué frecuencia has intervenido en la ejecución de decisiones tomadas en consenso y con la participación de trabajadores, patronos y funcionarios de inspección en materia de inspección del trabajo? |         |              |               |          |       |
| 7.- ¿Con qué frecuencia has participado en el diagnóstico de las problemáticas laborales en tu centro de trabajo a ser abordadas por la inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 8.- ¿Con qué frecuencia has participado en la identificación de las causas de las problemáticas laborales que son abordadas por la inspección del trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 9.- ¿Con qué frecuencia has participado en el establecimiento de los objetivos y las metas a lograr por la inspección del trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 10 ¿Con qué frecuencia has participado en la determinación de las estrategias de acción a ser utilizadas por la inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |

| Preguntas   | Siempre | Casi Siempre | Algunas veces | Rara vez | Nunca |
|---|---------|--------------|---------------|----------|-------|
| 11.- ¿Con qué frecuencia has participado en alguna reunión donde se distribuyan responsabilidades entre trabajadores, patronos y funcionarios gubernamentales en materia de inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 12.- ¿Con qué frecuencia los funcionarios de inspección te han explicado la manera en que puedes cooperar para que se alcancen los objetivos de la inspección del trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 13.- ¿Con qué frecuencia has planteado lo que esperas sea el resultado de la inspección del trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 14.- ¿Con qué frecuencia has participado en el monitoreo (seguimiento atento) de la inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 15.- ¿Con qué frecuencia has participado en la inspección del trabajo para corregir desviaciones?   |         |              |               |          |       |
| 16.- ¿Con qué frecuencia has intervenido para evaluar el alcance de los objetivos y metas logrados por la inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 17. ¿Con que frecuencia estarías disponible para participar en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 18.- ¿Con qué frecuencia te sientes interesado ó motivado en participar en reuniones vinculadas con la inspección del trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 19 ¿Con qué frecuencia sientes que existe corresponsabilidad de los actores sociales (trabajadores y patronos) en la labor realizada por la inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 20. ¿Con qué frecuencia estarías dispuesto a apoyar la labor realizada por la inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 21. En una reunión sobre inspección del trabajo: ¿Con qué frecuencia estarías dispuesto a respetar las ideas de los actores sociales (Trabajadores, patronos y funcionarios de inspección) aunque éstas sean diferentes o contrarias a las tuyas? |         |              |               |          |       |
| 22. ¿Con qué frecuencia visualizas la inspección del trabajo realizada por la Unidad de Supervisión como una actividad que goza de credibilidad y en la que se puede confiar?   |         |              |               |          |       |

| Preguntas  | Siempre | Casi Siempre | Algunas veces | Rara vez | Nunca |
|--|---------|--------------|---------------|----------|-------|
| 23- ¿Con qué frecuencia confías en que la participación de los actores sociales (trabajadores y patronos) es un mecanismo eficaz para la inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 24- ¿Con qué frecuencia prefieres la participación directa (personal) en la inspección del trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 25.- ¿Con qué frecuencia has tenido oportunidad de participar directamente en la inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 26- ¿Con qué frecuencia prefieres la participación indirecta en la inspección del trabajo, a través de órganos de representación tales como: sindicatos, delegados de prevención, cámaras de industriales, etc.? |         |              |               |          |       |
| 27.-¿Con qué frecuencia los órganos de representación de los trabajadores (delegados ó sindicatos) ejecutan inspecciones de las condiciones de trabajo en la empresa?  |         |              |               |          |       |
| 28.-¿Con qué frecuencia el patrono o sus órganos de representación ejecutan inspecciones de las condiciones de trabajo en la empresa?  |         |              |               |          |       |
| 29.- ¿Con qué frecuencia en forma conjunta patronos y trabajadores ejecutan inspecciones de condiciones de trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 30.- ¿Con qué frecuencia consideras que los órganos de representación (tanto de trabajadores, como de patronos) influyen positivamente en la inspección del trabajo?   |         |              |               |          |       |
| 31.- ¿Con qué frecuencia reconoces la necesidad de participación conjunta de trabajadores, patronos y funcionarios gubernamentales en la inspección del trabajo para su validez?                                 |         |              |               |          |       |
| 32.- ¿Con que frecuencia participa usted en todo el proceso de planificación, ejecución y control de la inspección del trabajo?  |         |              |               |          |       |
| 33. ¿Con que frecuencia la participación que los actores sociales (trabajadores y patronos) han tenido hasta ahora en la inspección del trabajo ha sido efectiva?  |         |              |               |          |       |
| 34.- ¿Con que frecuencia sientes que la inspección del trabajo ha satisfecho tus necesidades?  |         |              |               |          |       |

| <b>Preguntas</b>   | Siempre | Casi Siempre | Algunas veces | Rara vez | Nunca |
|--|---------|--------------|---------------|----------|-------|
| 35- ¿Con qué frecuencia crees que la inspección del trabajo logra el cumplimiento de las normas laborales?                             |         |              |               |          |       |
| 36. ¿Con qué frecuencia la inspección del trabajo mantiene consideración, respeto y tolerancia de tus opiniones?                       |         |              |               |          |       |
| 37. ¿Con qué frecuencia los funcionarios de inspección están actualizados y manejan las problemáticas en materia laboral?              |         |              |               |          |       |
| 38. ¿Con qué frecuencia la inspección del trabajo busca la integración y el consenso de los trabajadores y patronos?                   |         |              |               |          |       |
| 39.- ¿Con qué frecuencia la inspección del trabajo promueve la participación e intercambio de opiniones entre trabajadores y patronos? |         |              |               |          |       |

**ANEXO 2: FORMATO DE VALIDACION DEL INSTRUMENTO A TRAVÉS  
DEL JUICIO DE EXPERTOS**

**UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
DIRECCION DE POSTGRADO SEDE CARABOBO  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
MENCION: ESTUDIOS DEL TRABAJO**

FORMATO DE VALIDACION DEL INSTRUMENTO A TRAVÉS DEL JUICIO  
DE EXPERTOS.

Nombres y Apellidos del experto:

\_\_\_\_\_ C.I.: \_\_\_\_\_

Nivel Académico:

\_\_\_\_\_ Ocupación: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_.

OBSERVACIONES GENERALES:

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |



### INSTRUCCIONES

Anexo al presente formato se le entrega el instrumento de Recolección de Datos que se aplicará en la Tesis Doctoral titulada: **"PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCION DEL TRABAJO. UN ANALISIS EN EL SECTOR COMERCIO (RED DE SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS) EN EL ESTADO CARABOBO"**. A través de este formato se establecen los criterios para su validación acompañados de una escala de valoración por cada ítems, con el fin de que usted marque con una equis (X) la alternativa seleccionada.

| Ítems | Pertinencia |   |   |   | Coherencia |   |   |   | Claridad |   |   |   |
|-------|-------------|---|---|---|------------|---|---|---|----------|---|---|---|
|       | 4           | 3 | 2 | 1 | 4          | 3 | 2 | 1 | 4        | 3 | 2 | 1 |
| 1     |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 2     |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 3     |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 4     |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 5     |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 6     |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 7     |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 8     |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 9     |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 10    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 11    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 12    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 13    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 14    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 15    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 16    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 17    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 18    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 19    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 20    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 21    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 22    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 23    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 24    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 25    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 25    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 27    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 28    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 28    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 30    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 31    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 32    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 33    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 34    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 35    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 36    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 37    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 38    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |
| 39    |             |   |   |   |            |   |   |   |          |   |   |   |

Escala: 4=Muy bueno; 3=Bueno; 2=Regular; 1=Deficiente.

### ANEXO 3: TABLAS DE LOS NIVELES DE PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCION DEL TRABAJO.

**Tabla 6**  
Niveles de participación de los representantes sindicales en la Inspección del Trabajo

| Niveles               | Ítems | SIEMPRE |      | CASI SIEMPRE |      | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-----------------------|-------|---------|------|--------------|------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|                       |       | Nº      | %    | Nº           | %    | Nº            | %     | Nº       | %     | Nº    | %     |
| -Información          | 1     | 0       | 0    | 0            | 0    | 3             | 20    | 2        | 13,33 | 10    | 66,66 |
| -Formación            | 2     | 0       | 0    | 0            | 0    | 2             | 13,33 | 0        | 0     | 13    | 86,66 |
| -Consulta             | 3     | 0       | 0    | 0            | 0    | 3             | 20    | 0        | 0     | 12    | 80    |
| -Debate               | 4     | 1       | 6,66 | 1            | 6,66 | 1             | 6,66  | 2        | 13,33 | 11    | 73,33 |
| -Gestión              | 5     | 0       | 0    | 0            | 0    | 3             | 20    | 3        | 20    | 9     | 60    |
| compartida tripartita | 6     | 1       | 6,66 | 1            | 6,66 | 3             | 20    | 1        | 6,66  | 9     | 60    |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 7**  
Niveles de participación de los delegados de prevención en la Inspección del Trabajo

| Dimensiones            | Ítems | SIEMPRE |      | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|------------------------|-------|---------|------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|                        |       | Nº      | %    | Nº           | %     | Nº            | %     | Nº       | %     | Nº    | %     |
| -Información           | 1     | 1       | 3,03 | 1            | 3,03  | 5             | 15,15 | 7        | 21,21 | 19    | 57,58 |
| -Formación             | 2     | 1       | 0,00 | 0            | 0,00  | 3             | 9,09  | 1        | 3,03  | 28    | 84,85 |
| -Consulta              | 3     | 0       | 9,09 | 4            | 12,12 | 3             | 9,09  | 5        | 15,15 | 21    | 63,64 |
| -Debate                | 4     | 3       | 0,00 | 2            | 6,06  | 4             | 12,12 | 3        | 9,09  | 21    | 63,64 |
| -Gestión               | 5     | 0       | 3,03 | 2            | 6,06  | 3             | 9,09  | 7        | 21,21 | 21    | 63,64 |
| compartida tripartita. | 6     | 1       | 9,09 | 1            | 3,03  | 6             | 18,18 | 10       | 30,30 | 15    | 45,45 |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 8**  
**Niveles de participación de los representantes del patrono en la Inspección del Trabajo**

| Dimensiones           | Ítems. | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-----------------------|--------|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|                       |        | N°      | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
| Información           | 1      | 2       | 13,33 | 2            | 13,33 | 6             | 40    | 4        | 26,66 | 1     | 6,66  |
| Formación             | 2      | 0       | 0     | 0            | 0     | 3             | 20    | 2        | 13,33 | 10    | 66,66 |
| Consulta y debate     | 3      | 2       | 13,33 | 3            | 20    | 3             | 20    | 4        | 26,66 | 3     | 20    |
|                       | 4      | 0       | 0     | 3            | 20    | 3             | 20    | 2        | 13,33 | 7     | 46,66 |
| Gestión               | 5      | 1       | 6,66  | 2            | 13,33 | 3             | 20    | 6        | 40    | 3     | 20    |
| Compartida tripartita | 6      | 2       | 13,33 | 2            | 13,33 | 4             | 26,66 | 4        | 26,66 | 3     | 20    |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 9**  
**Niveles de participación de los representantes del patrono ante el CSSL en la Inspección del Trabajo**

| Dimensiones           | Ítems. | SIEMPRE |      | CASI SIEMPRE |      | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-----------------------|--------|---------|------|--------------|------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|                       |        | N°      | %    | N°           | %    | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
| Información           | 1      | 2       | 6,25 | 1            | 3,13 | 16            | 50,00 | 4        | 12,50 | 9     | 28,13 |
| Formación             | 2      | 0       | 0,00 | 0            | 0,00 | 11            | 34,38 | 1        | 3,13  | 20    | 62,50 |
| Consulta y debate     | 3      | 0       | 0,00 | 2            | 6,25 | 11            | 34,38 | 4        | 12,50 | 15    | 46,88 |
|                       | 4      | 0       | 0,00 | 2            | 6,25 | 9             | 28,13 | 6        | 18,75 | 14    | 43,75 |
| Gestión               | 5      | 2       | 6,25 | 2            | 6,25 | 8             | 25,00 | 7        | 21,88 | 13    | 40,63 |
| Compartida tripartita | 6      | 1       | 3,13 | 3            | 9,38 | 7             | 21,88 | 7        | 21,88 | 14    | 43,75 |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 10**  
**Niveles de participación de los trabajadores en la Inspección del Trabajo**

| Dimensiones           | Ítems. | SIEMPRE |      | CASI SIEMPRE |      | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-----------------------|--------|---------|------|--------------|------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|                       |        | N°      | %    | N°           | %    | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
| Información           | 1      | 2       | 2,25 | 1            | 1,12 | 18            | 20,22 | 10       | 11,24 | 58    | 65,17 |
| Formación             | 2      | 3       | 3,37 | 3            | 3,37 | 5             | 5,62  | 6        | 6,74  | 72    | 80,90 |
| Consulta y debate     | 3      | 2       | 2,25 | 1            | 1,12 | 16            | 17,98 | 6        | 6,74  | 62    | 69,66 |
|                       | 4      | 0       | 0,00 | 3            | 3,37 | 12            | 13,48 | 7        | 7,87  | 67    | 75,28 |
| Gestión               | 5      | 1       | 1,12 | 3            | 3,37 | 14            | 15,73 | 13       | 14,61 | 58    | 65,17 |
| Compartida tripartita | 6      | 3       | 3,37 | 1            | 1,12 | 8             | 8,99  | 12       | 13,48 | 65    | 73,03 |

Fuente: Elaboración propia.

**ANEXO 4: TABLAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO.**

**Tabla 11**

**Participación de los representantes sindicales en la planificación, ejecución y control de la gestión pública en materia de Inspección del Trabajo.**

| Dimensiones   | Ítems. | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|---------------|--------|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|               |        | Nº      | %     | Nº           | %     | Nº            | %     | Nº       | %     | Nº    | %     |
| Planificación | 7      | 1       | 6,66  | 1            | 6,66  | 3             | 20    | 1        | 6,66  | 9     | 60    |
|               | 8      | 1       | 6,66  | 2            | 13,33 | 1             | 6,66  | 4        | 26,66 | 7     | 46,66 |
|               | 9      | 1       | 6,66  | 2            | 13,33 | 2             | 13,33 | 3        | 20    | 7     | 46,66 |
|               | 10     | 0       | 0     | 0            | 0     | 3             | 20    | 1        | 6,66  | 11    | 73,33 |
| Ejecución     | 11     | 0       | 0     | 0            | 0     | 1             | 6,66  | 1        | 6,66  | 13    | 86,66 |
|               | 12     | 0       | 0     | 1            | 6,66  | 1             | 6,66  | 2        | 13,33 | 11    | 73,33 |
|               | 13     | 2       | 13,33 | 0            | 0     | 2             | 13,33 | 1        | 6,66  | 10    | 66,66 |
| Control       | 14     | 2       | 13,33 | 1            | 6,66  | 1             | 6,66  | 0        | 0     | 11    | 73,33 |
|               | 15     | 2       | 13,33 | 0            | 0     | 3             | 20    | 1        | 6,66  | 9     | 60    |
|               | 16     | 3       | 20    | 0            | 0     | 2             | 13,33 | 1        | 6,66  | 9     | 60    |

Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 12**

**Participación de los delegados de prevención en la planificación, ejecución y control de la gestión pública en materia de Inspección del Trabajo.**

| Dimensiones   | Ítems. | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|---------------|--------|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|               |        | Nº      | %     | Nº           | %     | Nº            | %     | Nº       | %     | Nº    | %     |
| Planificación | 7      | 3       | 9,09  | 4            | 12,12 | 5             | 15,15 | 8        | 24,24 | 13    | 39,39 |
|               | 8      | 3       | 6,06  | 4            | 12,12 | 5             | 15,15 | 4        | 12,12 | 17    | 51,52 |
|               | 9      | 2       | 12,12 | 5            | 15,15 | 5             | 15,15 | 4        | 12,12 | 17    | 51,52 |
|               | 10     | 4       | 0,00  | 1            | 3,03  | 5             | 15,15 | 4        | 12,12 | 19    | 57,58 |
| Ejecución     | 11     | 0       | 12,12 | 4            | 12,12 | 4             | 12,12 | 4        | 12,12 | 21    | 63,64 |
|               | 12     | 4       | 15,15 | 1            | 3,03  | 7             | 21,21 | 6        | 18,18 | 15    | 45,45 |
|               | 13     | 5       | 12,12 | 7            | 21,21 | 3             | 9,09  | 4        | 12,12 | 19    | 57,58 |
| Control       | 14     | 4       | 12,12 | 1            | 3,03  | 6             | 18,18 | 4        | 12,12 | 18    | 54,55 |
|               | 15     | 4       | 9,09  | 3            | 9,09  | 8             | 24,24 | 7        | 21,21 | 11    | 33,33 |
|               | 16     | 3       | 6,06  | 4            | 12,12 | 4             | 12,12 | 7        | 21,21 | 16    | 48,48 |

**Tabla 13**  
**Participación de los representantes del patrono en la planificación, ejecución y control de la gestión pública en materia de Inspección del Trabajo.**

| Dimensiones | Ítems. | SIEMPRE       |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-------------|--------|---------------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|             |        | N°            | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
|             |        | Planificación | 7     | 3            | 20    | 2             | 13,33 | 5        | 33,33 | 3     | 20    |
|             | 8      | 1             | 6,66  | 2            | 13,33 | 5             | 33,33 | 5        | 33,33 | 2     | 13,33 |
|             | 9      | 2             | 13,33 | 4            | 26,66 | 4             | 26,66 | 3        | 20    | 2     | 13,33 |
|             | 10     | 1             | 6,66  | 2            | 13,33 | 5             | 33,33 | 4        | 26,66 | 3     | 20    |
| Ejecución   | 11     | 2             | 13,33 | 4            | 26,66 | 4             | 26,66 | 2        | 13,33 | 3     | 20    |
|             | 12     | 3             | 20    | 3            | 20    | 6             | 40    | 2        | 13,33 | 1     | 6,66  |
|             | 13     | 3             | 20    | 2            | 13,33 | 4             | 26,66 | 5        | 33,33 | 1     | 6,66  |
| Control     | 14     | 3             | 20    | 3            | 20    | 3             | 20    | 5        | 33,33 | 1     | 6,66  |
|             | 15     | 3             | 20    | 2            | 13,33 | 5             | 33,33 | 4        | 26,66 | 1     | 6,66  |
|             | 16     | 2             | 13,13 | 1            | 6,66  | 4             | 26,66 | 5        | 33,33 | 3     | 20    |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 14**  
**Participación de los representantes del patrono ante CSSL en la planificación, ejecución y control de la gestión pública en materia de Inspección del Trabajo**

| Dimensiones | Ítems. | SIEMPRE       |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-------------|--------|---------------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|             |        | N°            | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
|             |        | Planificación | 7     | 4            | 12,50 | 3             | 9,38  | 8        | 25,00 | 5     | 15,63 |
|             | 8      | 5             | 15,63 | 3            | 9,38  | 7             | 21,88 | 4        | 12,50 | 13    | 40,63 |
|             | 9      | 4             | 12,50 | 6            | 18,75 | 4             | 12,50 | 9        | 28,13 | 9     | 28,13 |
|             | 10     | 4             | 12,50 | 3            | 9,38  | 6             | 18,75 | 7        | 21,88 | 12    | 37,50 |
| Ejecución   | 11     | 2             | 6,25  | 4            | 12,50 | 6             | 18,75 | 8        | 25,00 | 12    | 37,50 |
|             | 12     | 2             | 6,25  | 3            | 9,38  | 6             | 18,75 | 9        | 28,13 | 12    | 37,50 |
|             | 13     | 4             | 12,50 | 6            | 18,75 | 5             | 15,63 | 8        | 25,00 | 9     | 28,13 |
| Control     | 14     | 3             | 9,38  | 6            | 18,75 | 4             | 12,50 | 7        | 21,88 | 12    | 37,50 |
|             | 15     | 2             | 6,25  | 7            | 21,88 | 4             | 12,50 | 9        | 28,13 | 10    | 31,25 |
|             | 16     | 3             | 9,38  | 3            | 9,38  | 7             | 21,88 | 8        | 25,00 | 11    | 34,38 |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 15**  
**Participación de los trabajadores en la planificación, ejecución y control de la gestión pública en materia de inspección del trabajo**

| Dimensiones   | Ítems. | SIEMPRE |      | CASI SIEMPRE |      | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|---------------|--------|---------|------|--------------|------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|               |        | N°      | %    | N°           | %    | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
| Planificación | 7      | 2       | 2,25 | 2            | 2,25 | 10            | 11,24 | 21       | 23,60 | 54    | 60,67 |
|               | 8      | 1       | 1,12 | 3            | 3,37 | 12            | 13,48 | 14       | 15,73 | 59    | 66,29 |
|               | 9      | 3       | 3,37 | 1            | 1,12 | 14            | 15,73 | 9        | 10,11 | 62    | 69,66 |
|               | 10     | 2       | 2,25 | 1            | 1,12 | 10            | 11,24 | 11       | 12,36 | 65    | 73,03 |
| Ejecución     | 11     | 1       | 1,12 | 1            | 1,12 | 11            | 12,36 | 12       | 13,48 | 64    | 71,91 |
|               | 12     | 2       | 2,25 | 2            | 2,25 | 9             | 10,11 | 13       | 14,61 | 63    | 70,79 |
|               | 13     | 1       | 1,12 | 7            | 7,87 | 7             | 7,87  | 13       | 14,61 | 61    | 68,54 |
| Control       | 14     | 2       | 2,25 | 0            | 0,00 | 3             | 3,37  | 11       | 12,36 | 73    | 82,02 |
|               | 15     | 3       | 3,37 | 3            | 3,37 | 5             | 5,62  | 8        | 8,99  | 70    | 78,65 |
|               | 16     | 3       | 3,37 | 4            | 4,49 | 5             | 5,62  | 13       | 14,61 | 64    | 71,91 |

Fuente: Elaboración propia.

## ANEXO 5: TABLAS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

**Tabla 16**  
**Factores que influyen en la participación de los representantes sindicales en la Inspección del Trabajo.**

| Dimensiones  | Ítems   | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |       |
|--|---|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|-------|
|  |   | N°      | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |       |
| Hábitos de participación.<br>(Disponibilidad)                        | 17  | 7       | 46,66 | 4            | 26,66 | 1             | 6,66  | 1        | 6,66  | 2     | 13,33 |       |
| Valores y actitudes.   | Motivación  | 18      | 7     | 46,66        | 6     | 40            | 0     | 0        | 2     | 13,33 | 0     | 0     |
|  | Corresponsabilidad                                    | 19      | 5     | 33,33        | 4     | 26,66         | 3     | 20       | 1     | 6,66  | 2     | 13,33 |
|  | Solidaridad   | 20      | 11    | 73,33        | 3     | 20            | 1     | 6,66     | 1     | 6,66  | 0     | 0     |
|  | Tolerancia  | 21      | 4     | 26,66        | 3     | 20            | 7     | 46,66    | 0     | 0     | 1     | 6,66  |
| Imagen de las instituciones (credibilidad)                           | 22  | 1       | 6,66  | 0            | 0     | 4             | 26,66 | 5        | 33,33 | 5     | 33,33 |       |
| Confianza en la eficacia de la participación de los actores sociales | 23  | 1       | 6,66  | 2            | 13,33 | 4             | 26,66 | 4        | 26,66 | 4     | 26,66 |       |
| Ideología de la participación  | Preferencia Participación directa                     | 24      | 7     | 46,66        | 4     | 26,66         | 2     | 13,33    | 2     | 13,33 | 0     | 0     |
|  | Oportunidad de Participación directa                  | 25      | 1     | 6,66         | 1     | 6,66          | 3     | 20       | 1     | 6,66  | 9     | 60    |
|  | Preferencia Participación indirecta                   | 26      | 7     | 46,66        | 2     | 13,33         | 3     | 20       | 0     | 0     | 3     | 20    |
|  | Frecuencia de Inspección de delegados y sindicatos    | 27      | 6     | 40           | 3     | 20            | 2     | 13,33    | 1     | 6,66  | 3     | 20    |
|  | Frecuencia de Inspección del patrono                  | 28      | 1     | 6,66         | 1     | 6,66          | 2     | 13,33    | 6     | 40    | 5     | 33,33 |
|  | Frecuencia de Inspecciones conjuntas T-P              | 29      | 0     | 0            | 1     | 6,66          | 2     | 13,33    | 5     | 33,33 | 7     | 46,66 |
| . Reconocimiento   | Influencia positiva de los órganos de representación  | 30      | 2     | 13,33        | 3     | 20            | 3     | 20       | 3     | 20    | 4     | 26,66 |
|  | Necesidad de la inspección tripartita para su validez | 31      | 1     | 6,66         | 4     | 26,66         | 1     | 6,66     | 3     | 20    | 6     | 40    |

Fuente: Elaboración propia. . T-P: Trabajadores y Patronos.



**Tabla 17**  
**Factores que influyen en la participación de los delegados de prevención la inspección del trabajo.**

| Dimensiones  | Ítems  | SIEMPRE   |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |       |
|--|--|---|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|-------|
|  |  | N°  | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |       |
| Hábitos de participación.<br>(Disponibilidad)                        | 17   | 21  | 63,64 | 4            | 12,12 | 2             | 6,06  | 2        | 6,06  | 4     | 12,12 |       |
| Valores y actitudes.   | Motivación   | 18  | 24    | 72,73        | 6     | 18,18         | 1     | 3,03     | 0     | 0,00  | 2     | 6,06  |
|  | Corresponsabilidad   | 19  | 5     | 15,15        | 4     | 12,12         | 5     | 15,15    | 9     | 27,27 | 11    | 33,33 |
|  | Solidaridad  | 20  | 26    | 78,79        | 4     | 12,12         | 3     | 9,09     | 0     | 0,00  | 0     | 0,00  |
|  | Tolerancia   | 21  | 18    | 54,55        | 5     | 15,15         | 4     | 12,12    | 4     | 12,12 | 2     | 6,06  |
| Imagen de las instituciones (credibilidad)                           | 22   | 8   | 24,24 | 0            | 0,00  | 7             | 21,21 | 10       | 30,30 | 8     | 24,24 |       |
| Confianza en la eficacia de la participación de los actores sociales | 23   | 13  | 39,30 | 9            | 27,27 | 3             | 9,09  | 3        | 9,09  | 5     | 15,15 |       |
| Ideología de la participación  | Preferencia Participación directa                            | 24  | 23    | 69,70        | 7     | 21,21         | 3     | 9,09     | 0     | 0,00  | 0     | 0,00  |
|  | Oportunidad de Participación directa                         | 25  | 6     | 18,18        | 1     | 3,03          | 6     | 18,18    | 6     | 18,18 | 14    | 42,42 |
|  | Preferencia Participación indirecta                          | 26  | 16    | 48,48        | 3     | 9,09          | 6     | 18,18    | 2     | 6,06  | 6     | 18,18 |
|  | Frecuencia de Inspección de delegados y sindicatos           | 27  | 25    | 75,76        | 5     | 15,15         | 2     | 6,06     | 1     | 3,03  | 0     | 0,00  |
|  | Frecuencia de Inspección del patrono                         | 28  | 8     | 24,24        | 2     | 6,06          | 5     | 15,15    | 9     | 27,27 | 10    | 30,30 |
|  | Frecuencia Inspecciones conjuntas T-P                        | 29  | 4     | 12,12        | 3     | 9,09          | 7     | 21,21    | 5     | 15,15 | 13    | 39,39 |
|  | Reconocimiento   | Influencia positiva de los órganos de representación. | 30    | 2            | 6,06  | 5             | 15,15 | 13       | 39,39 | 6     | 18,18 | 7     |
|  | Necesidad de de la participación tripartita para su validez. | 31  | 21    | 63,64        | 3     | 9,09          | 4     | 12,12    | 3     | 9,09  | 2     | 6,06  |

Fuente: Elaboración propia. T-P: Trabajadores y Patronos.

**Tabla 18**  
**Factores que influyen en la participación de los representantes del patrono en la Inspección del Trabajo.**

| Dimensiones  | Ítems   | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |       |
|--|---|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|-------|
|  |   | N°      | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |       |
| Hábitos de participación.<br>(Disponibilidad)                        | 17  | 10      | 66,66 | 4            | 26,66 | 1             | 6,66  | 0        | 0     | 0     | 0     |       |
| Valores y actitudes.   | Motivación  | 18      | 9     | 60           | 5     | 33,33         | 0     | 0        | 1     | 6,66  | 0     | 0     |
|  | Corresponsabilidad  | 19      | 6     | 40           | 5     | 33,33         | 3     | 20       | 1     | 6,66  | 0     | 0     |
|  | Solidaridad   | 20      | 11    | 73,33        | 4     | 26,66         | 0     | 0        | 0     | 0     | 0     | 0     |
|  | Tolerancia  | 21      | 9     | 60           | 4     | 26,66         | 1     | 6,66     | 1     | 6,66  | 0     | 0     |
| Imagen de las instituciones (credibilidad)                           | 22  | 1       | 6,66  | 5            | 33,33 | 4             | 26,66 | 0        | 0     | 5     | 33,33 |       |
| Confianza en la eficacia de la participación de los actores sociales | 23  | 1       | 6,66  | 4            | 26,66 | 4             | 26,66 | 2        | 13,33 | 4     | 26,66 |       |
| Ideología de la participación  | Preferencia Participación directa                         | 24      | 10    | 66,66        | 4     | 26,66         | 1     | 6,66     | 0     | 0     | 0     | 0     |
|  | Oportunidad de Participación directa                      | 25      | 5     | 33,33        | 4     | 26,66         | 4     | 26,66    | 2     | 13,33 | 0     | 0     |
|  | Preferencia Participación indirecta                       | 26      | 2     | 13,33        | 5     | 33,33         | 3     | 20       | 0     | 0     | 5     | 33,33 |
|  | Frecuencia de Inspección de delegados y sindicatos        | 27      | 4     | 26,66        | 7     | 46,66         | 4     | 26,66    | 0     | 0     | 0     | 0     |
|  | Frecuencia de Inspección del patrono                      | 28      | 4     | 26,66        | 7     | 46,66         | 3     | 20       | 1     | 6,66  | 0     | 0     |
|  | Frecuencia de Inspecciones conjuntas T-P                  | 29      | 5     | 33,33        | 3     | 20            | 6     | 40       | 1     | 6,66  | 0     | 0     |
| . Reconocimiento   | Influencia positiva de los órganos de representación.     | 30      | 8     | 53,33        | 3     | 20            | 2     | 13,33    | 2     | 13,33 | 0     | 0     |
|  | Necesidad de la participación tripartita para su validez. | 31      | 12    | 80           | 1     | 6,66          | 0     | 0        | 1     | 6,66  | 1     | 6,66  |

Fuente: Elaboración propia. T-P: Trabajadores y Patronos.

**Tabla 19**  
**Factores que influyen en la participación de los representantes del patrono ante el CSSL en la inspección del trabajo.**

| Dimensiones  | Ítems  | SIEMPRE |          | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|--|--|---------|----------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|  |  | N°      | %        | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
| Hábitos de participación.<br>(Disponibilidad)                              | 17   | 15      | 46,88    | 6            | 18,75 | 7             | 21,88 | 3        | 9,38  | 1     | 3,13  |
| Valores y actitudes.   | Motivación   | 18      | 13 40,63 | 9            | 28,13 | 5             | 15,63 | 1        | 3,13  | 4     | 12,50 |
|  | Corresponsabilidad   | 19      | 8 25,00  | 9            | 28,13 | 4             | 12,50 | 3        | 9,38  | 8     | 25,00 |
|  | Solidaridad  | 20      | 20 62,50 | 9            | 28,13 | 1             | 3,13  | 0        | 0,00  | 2     | 6,25  |
|  | Tolerancia   | 21      | 18 56,25 | 7            | 21,88 | 5             | 15,63 | 0        | 0,00  | 2     | 6,25  |
| Imagen de las instituciones<br>(credibilidad)                              | 22   | 7       | 21,88    | 5            | 15,63 | 7             | 21,88 | 8        | 25,00 | 5     | 15,63 |
| Confianza en la eficacia de la<br>participación de los actores<br>sociales | 23   | 11      | 34,38    | 6            | 18,75 | 9             | 28,13 | 1        | 3,13  | 5     | 15,63 |
| Ideología de la<br>participación   | Preferencia<br>Participación<br>directa                              | 24      | 18 56,25 | 7            | 21,88 | 3             | 9,38  | 2        | 6,25  | 2     | 6,25  |
|  | Oportunidad de<br>Participación<br>directa                           | 25      | 4 12,50  | 3            | 9,38  | 5             | 15,63 | 5        | 15,63 | 15    | 46,88 |
|  | Preferencia<br>Participación<br>indirecta                            | 26      | 7 21,88  | 1            | 3,13  | 8             | 25,00 | 6        | 18,75 | 9     | 28,13 |
|  | Frecuencia de<br>Inspección de<br>delegados y<br>sindicatos          | 27      | 7 21,88  | 12           | 37,50 | 6             | 18,75 | 2        | 6,25  | 5     | 15,63 |
|  | Frecuencia de<br>Inspección del<br>patrono                           | 28      | 13 40,63 | 8            | 25,00 | 5             | 15,63 | 1        | 3,13  | 5     | 15,63 |
|  | Frecuencia de<br>Inspecciones<br>conjuntas T-P                       | 29      | 7 21,88  | 13           | 40,63 | 4             | 12,50 | 5        | 15,63 | 3     | 9,38  |
|  | Influencia<br>positiva de los<br>órganos de<br>representación.       | 30      | 8 25,00  | 10           | 31,25 | 7             | 21,88 | 5        | 15,63 | 2     | 6,25  |
| Reconocimiento   | Necesidad de<br>la<br>participación<br>tripartita para<br>su validez | 31      | 10 31,24 | 13           | 40,63 | 8             | 25,00 | 1        | 3,13  | 0     | 0     |

Fuente: Elaboración propia. T-P: Trabajadores y Patronos.

**Tabla 20**  
**Factores que influyen en la participación de los trabajadores en la inspección del trabajo**

| Dimensiones  | Ítems   | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |       |
|--|---|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|-------|
|  |   | N°      | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |       |
| Hábitos de participación.<br>(Disponibilidad)                              | 17  | 36      | 40,45 | 11           | 12,36 | 16            | 17,98 | 5        | 5,62  | 21    | 23,60 |       |
| Valores y actitudes.   | Motivación  | 18      | 29    | 32,58        | 18    | 20,22         | 21    | 23,60    | 6     | 6,74  | 15    | 16,85 |
|  | Corresponsabilidad  | 19      | 13    | 14,61        | 6     | 6,74          | 22    | 24,72    | 21    | 23,60 | 27    | 30,34 |
|  | Solidaridad   | 20      | 41    | 46,07        | 20    | 22,47         | 17    | 19,10    | 3     | 3,37  | 8     | 8,99  |
|  | Tolerancia  | 21      | 28    | 31,46        | 17    | 19,10         | 30    | 33,71    | 3     | 3,37  | 11    | 12,35 |
| Imagen de las instituciones<br>(credibilidad)                              | 22  | 28      | 31,46 | 23           | 25,84 | 15            | 16,85 | 9        | 10,11 | 14    | 15,73 |       |
| Confianza en la eficacia de la<br>participación de los actores<br>sociales | 23  | 45      | 50,56 | 11           | 12,36 | 18            | 20,22 | 5        | 5,62  | 10    | 11,24 |       |
| Ideología de la<br>participación   | Preferencia<br>Participación<br>directa                               | 24      | 45    | 50,56        | 11    | 12,36         | 18    | 20,22    | 5     | 5,62  | 10    | 11,24 |
|  | Oportunidad<br>de<br>Participación<br>directa                         | 25      | 3     | 3,37         | 5     | 5,62          | 12    | 13,48    | 12    | 13,48 | 57    | 64,04 |
|  | Preferencia<br>Participación<br>indirecta                             | 26      | 25    | 28,09        | 17    | 19,10         | 17    | 19,10    | 6     | 6,74  | 25    | 28,09 |
|  | Frecuencia de<br>Inspección de<br>delegados y<br>sindicatos           | 27      | 27    | 30,34        | 22    | 24,72         | 21    | 23,60    | 8     | 8,99  | 11    | 12,36 |
|  | Frecuencia<br>Inspección del<br>patrono                               | 28      | 9     | 10,11        | 11    | 12,36         | 28    | 31,46    | 15    | 16,81 | 26    | 29,21 |
|  | Frecuencia de<br>Inspecciones<br>conjuntas T-P                        | 29      | 12    | 13,48        | 10    | 11,24         | 18    | 20,22    | 18    | 20,22 | 31    | 34,83 |
|  | Influencia<br>positiva de los<br>órganos de<br>representación         | 30      | 21    | 23,60        | 16    | 17,98         | 20    | 22,47    | 13    | 14,61 | 19    | 21,35 |
| Reconocimiento   | Necesidad de<br>la<br>participación<br>tripartita para<br>su validez. | 31      | 28    | 31,46        | 20    | 22,47         | 9     | 10,11    | 12    | 13,48 | 20    | 22,47 |

Fuente: Elaboración propia. T-P: Trabajadores y Patronos.

**ANEXO 6: TABLAS DE LA PERCEPCIÓN QUE TIENEN LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA FRECUENCIA Y EFECTIVIDAD DE SU PARTICIPACIÓN EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

**Tabla 21**

**Percepción que tienen los representantes sindicales de su participación en la Inspección del Trabajo.**

| Dimensiones | Ítems. | SIEMPRE    |    | CASI SIEMPRE |      | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-------------|--------|------------|----|--------------|------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|             |        | N°         | %  | N°           | %    | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
|             |        | Frecuencia | 32 | 1            | 6,66 | 2             | 13,33 | 1        | 6,66  | 1     | 6,66  |
| Efectividad | 33     | 0          | 0  | 3            | 20   | 2             | 13,33 | 2        | 13,33 | 8     | 53,33 |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 22**

**Percepción que tienen los delegados de prevención de su participación en la inspección del trabajo.**

| Dimensiones | Ítems. | SIEMPRE    |    | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-------------|--------|------------|----|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|             |        | N°         | %  | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
|             |        | Frecuencia | 32 | 8            | 24,24 | 3             | 9,09  | 5        | 15,15 | 9     | 27,27 |
| Efectividad | 33     | 0          | 0  | 1            | 3,03  | 4             | 12,12 | 13       | 39,39 | 14    | 42,42 |

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 23**

**Percepción que tienen los representantes del patrono de su participación en la Inspección del Trabajo.**

| Dimensiones | Ítems. | SIEMPRE    |    | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-------------|--------|------------|----|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|             |        | N°         | %  | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
|             |        | Frecuencia | 32 | 6            | 40    | 5             | 33,33 | 2        | 13,33 | 2     | 13,33 |
| Efectividad | 33     | 3          | 20 | 2            | 13,33 | 10            | 66,66 | 0        | 0     | 0     | 0     |

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 24**  
**Percepción que tienen los representantes del patrono ante CSSL su participación en la inspección del trabajo.**

| Dimensiones | Ítems. | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |      | NUNCA |       |
|-------------|--------|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|------|-------|-------|
|             |        | N°      | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %    | N°    | %     |
| Frecuencia  | 32     | 8       | 25,00 | 9            | 28,13 | 4             | 12,50 | 3        | 9,38 | 9     | 28,13 |
| Efectividad | 33     | 9       | 28,13 | 10           | 31,25 | 9             | 28,13 | 2        | 6,25 | 2     | 6,25  |

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 25**  
**Percepción que tienen los trabajadores de su participación en la inspección del trabajo.**

| Dimensiones | Ítems. | SIEMPRE |      | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|-------------|--------|---------|------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|             |        | N°      | %    | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
| Frecuencia  | 32     | 2       | 2,25 | 4            | 4,49  | 11            | 12,36 | 13       | 14,61 | 59    | 66,29 |
| Efectividad | 33     | 8       | 8,99 | 17           | 19,10 | 14            | 15,73 | 16       | 17,98 | 34    | 38,20 |

Fuente: Elaboración propia

**ANEXO 7: TABLAS DE LA OPINIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA PRESENCIA DE CARACTERÍSTICAS QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

| <b>Tabla 26</b>  |       |         |       |              |       |               |       |          |       |       |       |
|--|-------|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
| <b>Opinión de los representantes sindicales sobre las características que promueven la participación en la Inspección del Trabajo.</b> |       |         |       |              |       |               |       |          |       |       |       |
| Dimensiones  | Ítems | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|  |       | Nº      | %     | Nº           | %     | Nº            | %     | Nº       | %     | Nº    | %     |
| Satisfacción de las necesidades de los actores   | 34    | 0       | 0     | 2            | 13,33 | 4             | 26,66 | 2        | 13,33 | 7     | 46,66 |
| Cumplimiento en los centros de trabajo de las normas laborales.  | 35    | 0       | 0     | 1            | 6,66  | 6             | 40    | 6        | 40    | 2     | 13,33 |
| Respeto y tolerancia a las diferentes.   | 36    | 4       | 26,66 | 3            | 20    | 5             | 33,33 | 1        | 6,66  | 2     | 13,33 |
| Actualización y Adaptación de la I.T. a las problemáticas laborales.   | 37    | 5       | 33,33 | 4            | 26,66 | 2             | 13,33 | 3        | 20    | 1     | 6,66  |
| Búsqueda del consenso.   | 38    | 5       | 33,33 | 7            | 46,66 | 0             | 0     | 0        | 0     | 3     | 20    |
| Promoción de la participación e intercambio entre trabajadores y patronos.   | 39    | 3       | 20    | 4            | 26,66 | 1             | 6,66  | 2        | 13,33 | 5     | 33,33 |

Fuente: Elaboración propia

| <b>Tabla 27</b><br><b>Opinión de los delegados de prevención sobre características que promueven la participación en la inspección del trabajo.</b> |       |         |       |              |       |               |       |          |       |       |       |
|---|-------|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
| Dimensiones   | Ítems | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|   |       | Nº      | %     | Nº           | %     | Nº            | %     | Nº       | %     | Nº    | %     |
| Satisfacción de las necesidades de los actores  | 34    | 3       | 24,24 | 4            | 12,12 | 6             | 18,18 | 3        | 9,09  | 17    | 51,52 |
| Cumplimiento en los centros de trabajo de las normas laborales.   | 35    | 8       | 18,18 | 2            | 6,06  | 6             | 18,18 | 8        | 24,24 | 9     | 27,27 |
| Respeto y tolerancia a las diferentes.  | 36    | 6       | 27,27 | 9            | 27,27 | 5             | 15,15 | 8        | 24,24 | 5     | 15,15 |
| Actualización y Adaptación de la I.T. a las problemáticas laborales.  | 37    | 9       | 21,21 | 6            | 18,18 | 3             | 9,09  | 8        | 24,24 | 7     | 21,21 |
| Búsqueda del consenso.  | 38    | 7       | 21,21 | 7            | 21,21 | 2             | 6,06  | 10       | 30,30 | 7     | 21,21 |
| Promoción de la participación e intercambio entre trabajadores y patronos.  | 39    | 4       | 0,00  | 4            | 12,12 | 5             | 15,15 | 8        | 24,24 | 12    | 36,36 |

Fuente: Elaboración propia



| <b>Tabla 28</b>   |       |         |       |              |       |               |       |          |       |       |   |
|---|-------|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|---|
| <b>Opinión de los representantes del patrono sobre características que promueven la participación en la Inspección del trabajo.</b> |       |         |       |              |       |               |       |          |       |       |   |
| Dimensiones   | Ítems | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |   |
|   |       | N°      | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | % |
| Satisfacción de las necesidades de los actores  | 34    | 2       | 13,33 | 4            | 26,66 | 8             | 53,33 | 1        | 6,66  | 0     | 0 |
| Cumplimiento en los centros de trabajo de las normas laborales.   | 35    | 5       | 33,33 | 5            | 33,33 | 4             | 26,66 | 1        | 6,66  | 0     | 0 |
| Respeto y tolerancia a las diferentes.  | 36    | 7       | 46,66 | 4            | 26,66 | 2             | 13,33 | 2        | 13,33 | 0     | 0 |
| Actualización y Adaptación de la I.T. a las problemáticas laborales.  | 37    | 9       | 60    | 4            | 26,66 | 2             | 13,33 | 0        | 0     | 0     | 0 |
| Búsqueda del consenso.  | 38    | 6       | 40    | 6            | 40    | 2             | 13,33 | 1        | 6,66  | 0     | 0 |
| Promoción de la participación e intercambio entre trabajadores y patronos.  | 39    | 4       | 26,66 | 5            | 33,33 | 5             | 33,33 | 1        | 6,66  | 0     | 0 |

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 29**  
**Opinión de los representantes del patrono en el CSSL sobre características que promueven la participación en la inspección del trabajo.**

| Dimensiones  | Ítems | SIEMPRE |        | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|--|-------|---------|--------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
|  |       | Nº      | %      | Nº           | %     | Nº            | %     | Nº       | %     | Nº    | %     |
| Satisfacción de las necesidades de los actores                             | 34    | 8       | 25,00' | 11           | 34,38 | 3             | 9,38  | 4        | 12,50 | 6     | 18,75 |
| Cumplimiento en los centros de trabajo de las normas laborales.            | 35    | 13      | 40,63  | 6            | 18,75 | 4             | 12,50 | 6        | 18,75 | 3     | 9,38  |
| Respeto y tolerancia a las diferentes.                                     | 36    | 8       | 25,00  | 11           | 34,38 | 7             | 21,88 | 2        | 6,25  | 4     | 12,50 |
| Actualización y Adaptación de la I.T. a las problemáticas laborales.       | 37    | 9       | 28,13  | 8            | 25,00 | 7             | 21,88 | 3        | 9,38  | 5     | 15,63 |
| Búsqueda del consenso.   | 38    | 10      | 31,25  | 10           | 31,25 | 5             | 15,63 | 3        | 9,38  | 3     | 9,38  |
| Promoción de la participación e intercambio entre trabajadores y patronos. | 39    | 10      | 31,25  | 7            | 21,88 | 9             | 28,13 | 0        | 0,00  | 6     | 18,75 |

Fuente: Elaboración propia

| <b>Tabla 30</b><br><b>Opinión de los trabajadores sobre características que promueven la participación en la inspección del trabajo.</b> |       |         |       |              |       |               |       |          |       |       |       |
|--|-------|---------|-------|--------------|-------|---------------|-------|----------|-------|-------|-------|
| Dimensiones  | Ítems | SIEMPRE |       | CASI SIEMPRE |       | ALGUNAS VECES |       | RARA VEZ |       | NUNCA |       |
|  |       | N°      | %     | N°           | %     | N°            | %     | N°       | %     | N°    | %     |
| Satisfacción de las necesidades de los actores   | 34    | 9       | 10,11 | 17           | 19,10 | 14            | 15,73 | 20       | 22,47 | 29    | 32,58 |
| Cumplimiento en los centros de trabajo de las normas laborales.  | 35    | 16      | 17,98 | 15           | 16,85 | 16            | 17,98 | 19       | 21,35 | 23    | 25,84 |
| Respeto y tolerancia a las diferentes.   | 36    | 14      | 15,73 | 16           | 17,98 | 17            | 19,10 | 18       | 20,12 | 24    | 26,97 |
| Actualización y Adaptación de la I.T. a las problemáticas laborales.   | 37    | 16      | 17,98 | 15           | 16,85 | 13            | 14,61 | 26       | 29,21 | 19    | 21,35 |
| Búsqueda del consenso.   | 38    | 13      | 14,61 | 17           | 19,10 | 8             | 8,99  | 21       | 23,60 | 30    | 33,71 |
| Promoción de la participación e intercambio entre trabajadores y patronos.   | 39    | 16      | 17,98 | 11           | 12,36 | 13            | 14,61 | 17       | 19,10 | 32    | 35,96 |

Fuente: Elaboración propia





