

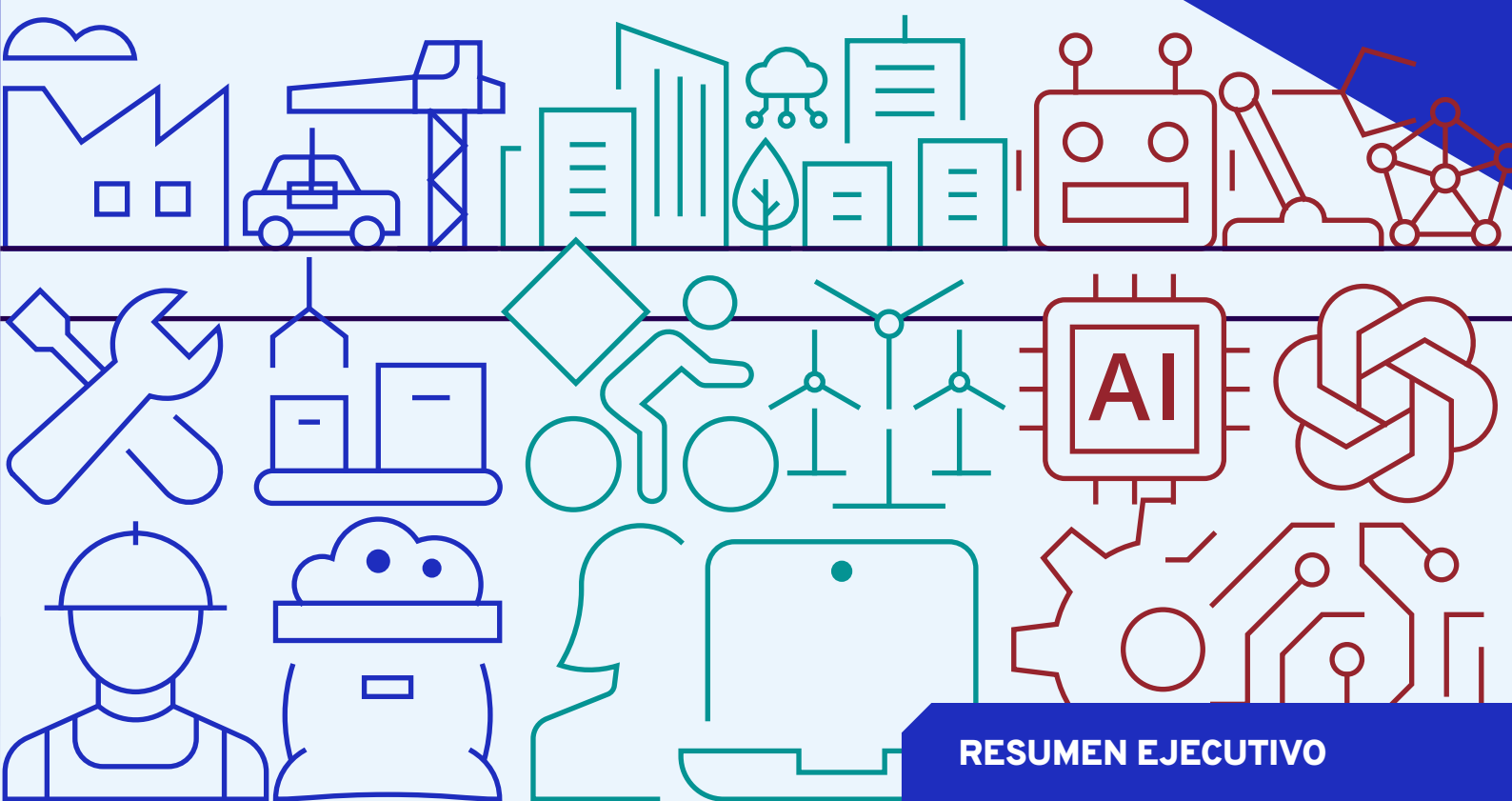


Organización
Internacional
del Trabajo

► ILC.112/Informe III(B)

► La administración del trabajo en un mundo del trabajo en transformación

Conferencia Internacional del Trabajo
112.ª reunión, 2024



RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) se complace en presentar este nuevo Estudio General, en el cual se examina la aplicación del Convenio (núm. 150) y la Recomendación (núm. 158) sobre la administración del trabajo, 1978¹.

2. En este estudio general se examina la legislación y la práctica de los Estados Miembros de la OIT con respecto al Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158, analizando el impacto de estos instrumentos y su aplicación, incluidas las dificultades encontradas y las formas de abordarlas. Se basa en las memorias enviadas por los Estados Miembros con arreglo a los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones del Convenio y de la Recomendación examinados, así como en las observaciones presentadas por organizaciones de empleadores y de trabajadores en virtud del artículo 23 de la Constitución de la OIT. La Comisión también ha tomado en consideración sus comentarios anteriores sobre la aplicación del Convenio núm. 150 y otra información disponible sobre legislación y prácticas nacionales pertinentes.

3. En la discusión del Consejo de Administración sobre la selección de instrumentos celebrada en noviembre de 2021 se puso el acento en que un Estudio General sobre la administración del trabajo debería ofrecer una visión completa del impacto que tuvo la crisis de la COVID-19 en los sistemas nacionales de administración del trabajo de todo el mundo e ilustrar el papel determinante que tuvieron estos sistemas, en consulta con los interlocutores sociales, en la gestión de la respuesta inmediata a la crisis y en la planificación y ejecución de la recuperación a largo plazo. El Estudio General también debería mostrar el papel fundamental de las administraciones a la hora de asegurar una recuperación centrada en las personas, que se base en los derechos y sea inclusiva, sostenible y resiliente.

4. El Estudio General se estructura en torno a cuatro capítulos. En el **capítulo 1** se analizan las funciones que desempeña el sistema de administración del trabajo en virtud de las disposiciones del Convenio y de la Recomendación. También se examinan las actividades de las administraciones del trabajo relativas a los trabajadores de la economía informal y los trabajadores en formas atípicas de empleo. En el **capítulo 2** se examinan la estructura del sistema de administración del trabajo y los principales órganos responsables de la realización de actividades de administración del trabajo, los aspectos relativos a la coordinación dentro del sistema y con otros actores públicos y privados, y los recursos humanos y financieros disponibles para el desempeño de las funciones de la administración del trabajo. En el **capítulo 3** se examina el papel de las administraciones del trabajo como foro para el contacto, el diálogo y la negociación, y se analiza la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la gobernanza del trabajo, incluso en negociaciones directas sobre la regulación de asuntos relacionados con las políticas laborales. En el **último capítulo** se examina cuál sería el entorno propicio para el aprovechamiento pleno del potencial de los instrumentos. Este capítulo se centra en el análisis de la aplicación práctica de los principios de las Naciones Unidas de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible, los obstáculos y retos que impiden o retrasan la ratificación de los instrumentos y las medidas para mejorar su aplicación mediante actividades normativas y cooperación técnica.

5. En este estudio general se destacan buenas prácticas en la aplicación de los instrumentos por parte de los Estados Miembros **con el objetivo de incrementar el conocimiento del contenido de los instrumentos y del marco que proporcionan para el funcionamiento eficaz y coordinado de los sistemas nacionales de administración del trabajo**. En él se ofrece una visión general del amplio abanico de servicios que prestan las administraciones del trabajo y se reflexiona sobre cómo han evolucionado estos servicios ante los cambios que se han producido en el mundo del trabajo. Por último, mediante la exploración de las oportunidades y los retos a los que se enfrentan los sistemas modernos de gobernanza para asegurar la administración eficaz de las cuestiones laborales, **se pretende poner de relieve todo el potencial de las administraciones del trabajo en la promoción de la justicia social y el trabajo decente**.

1 La administración del trabajo ya fue objeto de un Estudio General en 1997. OIT, [Administración del trabajo. Estudio general de las memorias relativas al Convenio \(núm. 150\) y a la Recomendación \(núm. 158\) sobre la administración del trabajo, 1978](#), ILC.85/III(1B), 1997.

► Capítulo 1. Funciones del sistema de administración del trabajo

6. En virtud del Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158, las administraciones del trabajo desempeñan funciones relacionadas con: i) la preparación, la administración, la coordinación, la verificación y la revisión de las políticas laborales nacionales; ii) la preparación, el desarrollo, la adopción, la revisión y el control del cumplimiento de las normas del trabajo, incluidas las leyes y reglamentaciones pertinentes; iii) las relaciones laborales; iv) el empleo (incluida la igualdad de oportunidades), la orientación profesional y la formación profesional; v) la investigación y el estudio de las condiciones de trabajo y empleo, y vi) los asuntos laborales internacionales. Otras funciones típicas son las relacionadas con la fijación de salarios mínimos, la seguridad social, y la seguridad y salud en el trabajo.

7. Las políticas laborales nacionales son herramientas importantes para reforzar la gobernanza del trabajo y afirmar la importancia de los asuntos laborales en el marco general de los programas gubernamentales. Por las diferencias en el ámbito de actuación y el mandato de las administraciones del trabajo de todo el mundo, el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 no presentan una definición de política laboral nacional y dejan que sean los Estados los que den contenido a la expresión incluyendo las cuestiones que correspondan a sus propias circunstancias y realidad. La política laboral nacional es, por tanto, un concepto flexible que puede formalizarse de muchas maneras diferentes, dependiendo de la situación del país. En el Estudio General se pone de manifiesto que, si bien son relativamente pocos los casos en los que el Ministerio de Trabajo o la administración equivalente responsable ha elaborado y adoptado un documento en el que se establezca de forma integral una política laboral nacional, hay una cantidad considerable de políticas laborales que han ido construyéndose a lo largo de los años y que el sistema de administración del trabajo aplica y, en caso necesario, ayuda a revisar.

8. En el proceso de elaboración de las normas del trabajo, **las consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores son esenciales para que se tengan en cuenta los intereses de las distintas partes interesadas.** Además, en el Estudio General se indica que el proceso de **control del cumplimiento de las normas del trabajo debe adaptarse y modernizarse para responder a los cambios del mundo del trabajo**, en particular mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de modelos para la planificación estratégica del cumplimiento de las normas. Es vital que estos métodos de trabajo innovadores vayan acompañados de la dotación de recursos humanos, materiales y financieros adecuados a las administraciones del trabajo.

9. Los órganos encargados de la administración del trabajo ejercen una función catalizadora en la labor continua de seguimiento, evaluación y adaptación de las políticas de empleo y en la promoción de la inclusión y la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo mediante unidades y programas especializados destinados a apoyar a los trabajadores vulnerables a los déficits de trabajo decente. El Estudio General pone de relieve que, aunque la formulación, la aplicación y la revisión de las políticas de empleo pueden confiarse a distintos órganos del sistema de administración del trabajo, la coordinación y la cooperación con otras instituciones gubernamentales y con los interlocutores sociales son esenciales para que las medidas de empleo se ajusten a las necesidades del mercado de trabajo y puedan responder a las situaciones de crisis. La disponibilidad de datos estadísticos permite examinar y evaluar los resultados de las políticas de empleo y supervisar los avances hacia el pleno empleo, productivo y libremente elegido. En los sistemas de administración del trabajo deberían incorporarse servicios públicos y gratuitos de empleo. En el Estudio se señala que, si bien las alianzas de colaboración público-privadas en la administración de los servicios de empleo pueden resultar potencialmente beneficiosas, es importante asegurar la transparencia en la contratación de agencias de empleo privadas, así como una clara distinción entre las funciones, las responsabilidades y el ámbito de actuación de los asociados públicos y privados implicados.

10. Disponer de administraciones del trabajo eficientes y coordinadas es crucial para apoyar las consultas y la negociación colectiva, sobre todo en el contexto de la recuperación de la pandemia causada por la COVID-19 y a la hora de hacer frente a otras crisis socioeconómicas. Las actividades de la administración del trabajo en el ámbito de las relaciones laborales tienen por objeto fomentar unas relaciones fructíferas entre los empleadores y los trabajadores mediante el establecimiento de un marco en el que las partes pueden interactuar eficazmente. En el Estudio General se destaca que la adopción de medidas por parte de las administraciones del trabajo para promover el diálogo social, tanto bipartito como tripartito, respetando los principios de libertad sindical y negociación colectiva, también puede proporcionar a los países los medios institucionales necesarios para una recuperación centrada en las personas. Al mismo tiempo, el Estudio General pone de manifiesto que la creciente diversidad en las modalidades de trabajo, la informalidad, la disminución de la afiliación sindical y la composición cada vez más diversa de los sindicatos dificultan la cobertura y la eficacia de los sistemas tradicionales de relaciones laborales. Las administraciones del trabajo deben adaptar y rediseñar sus políticas para que sus servicios cubran a todas las categorías de trabajadores y atiendan adecuadamente sus necesidades específicas en materia de relaciones colectivas de trabajo.

11. Las actividades de investigación, que incluyen la recopilación de datos y la determinación de los hechos, son fundamentales para que la administración del trabajo pueda cumplir sus objetivos. El uso de las TIC puede ayudar en gran medida a recopilar y procesar información y a generar datos estadísticos que pueden utilizarse en la elaboración de políticas. La tecnología de la información también puede mejorar significativamente la difusión de información sobre cuestiones laborales y hacer posible que se llegue a sectores más amplios de la población. En el Estudio General se subraya que los ministerios de trabajo y otros organismos implicados en la investigación y los estudios sobre cuestiones laborales deberían disponer de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, entre ellos servicios de estadística, investigación y planificación, para realizar diagnósticos correctos y contribuir de forma eficaz a la formulación de opciones de políticas claras.

12. En un mundo del trabajo cada vez más interconectado y en el que muchas cuestiones laborales trascienden las fronteras nacionales, las funciones relacionadas con los asuntos laborales internacionales son cada vez más importantes. Teniendo en cuenta la importancia que se da a la necesidad de que haya una mayor cooperación multilateral y una mayor coherencia entre las políticas en los esfuerzos por forjar una amplia Coalición Mundial para la Justicia Social, **las administraciones del trabajo desempeñan un papel crucial a la hora de hacer que el trabajo decente sea una prioridad a escala internacional y regional.** A este respecto, en el Estudio General se destaca la importancia de asegurar que, en la medida en que sea compatible con la legislación y la práctica nacionales, las administraciones del trabajo tengan las capacidades y el mandato necesarios para contribuir a la formulación de las políticas nacionales relativas a los asuntos laborales internacionales.

13. Es necesario ampliar las actividades de administración del trabajo a los trabajadores de la economía informal y a los trabajadores en formas atípicas de empleo, incluidos los trabajadores de plataformas digitales, para que la administración del trabajo sea más viable, significativa y creíble. Los ministerios de trabajo tienen un papel fundamental en la corrección de los déficits de trabajo decente asociados a estas formas de empleo. Pueden y deberían actuar adaptando las normativas y las políticas para ampliar su cobertura a todos los trabajadores y asegurando el funcionamiento eficaz de las estructuras de la administración del trabajo, responsables de la aplicación de la legislación laboral. El Estudio General muestra que, en algunos países, las administraciones del trabajo han tomado medidas y han adaptado sus estructuras para ampliar progresivamente sus servicios a los trabajadores de la economía informal y en formas atípicas de empleo. Aunque en el Estudio se toma nota de la flexibilidad que ofrece el Convenio núm. 150, también se indica la necesidad de un sólido compromiso político para el diseño de políticas y enfoques estratégicos centrados en los grupos más vulnerables y la canalización de recursos tanto financieros como humanos adecuados para promover la transición de la economía informal a la economía formal.

14. Se insta a las administraciones del trabajo a que, a la hora de hacer frente a algunos de los retos relativos a las migraciones laborales y las cadenas mundiales de suministro, adopten políticas y medidas que permitan responder de forma eficaz a los déficits de trabajo decente y a las violaciones de los derechos humanos. Las administraciones del trabajo deberían coordinarse y mantener consultas con los interlocutores sociales y otras partes interesadas a fin de establecer enfoques integrados para la inclusión de los trabajadores migrantes en las respuestas nacionales en materia de protección social. Por lo que respecta a las cadenas mundiales de suministro, el Estudio General destaca que, para subsanar las deficiencias en materia de reglamentación y control del cumplimiento de las normas, las administraciones del trabajo deben promover una gobernanza eficaz basada en el papel primordial del Estado en el control del cumplimiento de la legislación y la observancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, al tiempo que aseguran la coordinación de las funciones y responsabilidades con todos los agentes implicados.

► Capítulo 2. Organización y estructura del sistema de administración del trabajo

15. El Convenio y la Recomendación dejan un amplio margen para la instauración de diferentes estructuras organizativas y establecen que el sistema de administración del trabajo se encargue de la coordinación de las funciones y responsabilidades de los organismos que operan con arreglo a diversas disposiciones. Las diversas las arquitecturas estructurales que adoptan los ministerios de trabajo son un reflejo de los contextos socioeconómicos y políticos en los que operan estas instituciones.

16. La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la importancia de contar con un sistema de administración del trabajo eficaz y coordinado para dar una respuesta sólida a los retos que plantean las situaciones de crisis. Durante la pandemia, muchos Gobiernos activaron y establecieron mecanismos para facilitar la cooperación interinstitucional en la gestión de la crisis. Estos adoptaron la forma de memorandos de entendimiento, comités y grupos de trabajo que a menudo eran multidisciplinares e implicaban a varios ministerios. En el Estudio General también se destaca que la administración del trabajo fue el foro en el que se trató la necesidad sin precedentes de establecer lazos de confianza entre los actores del mundo del trabajo que creó la pandemia. Los mecanismos de diálogo social existentes y ad hoc contribuyeron a configurar las respuestas de los Gobiernos a corto y largo plazo. De cara al futuro, el Estudio subraya la importancia de que los Gobiernos evalúen, en consulta con los interlocutores sociales, la respuesta sistémica que dieron las administraciones del trabajo durante esta situación de emergencia y extraigan enseñanzas que sirvan para preparar a las instituciones ante futuras crisis.

17. En lo que respecta a la digitalización, las administraciones del trabajo tienen un importante papel que desempeñar en la preparación y la aplicación de las políticas y el marco normativo que rigen la transformación del trabajo como consecuencia de los avances tecnológicos. El Estudio General muestra que la digitalización tiene un doble impacto en las administraciones del trabajo. Por un lado, es una importante herramienta que conforma la manera en que las administraciones del trabajo modernas realizan su trabajo y diseñan su estructura y los servicios que prestan; por otro lado, la digitalización amplía el alcance de la gobernanza del trabajo incorporando los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo. En el Estudio también se destaca la importancia de asegurar que las políticas y estrategias de digitalización se correspondan con los recursos humanos y materiales asignados a su aplicación, teniendo en cuenta las condiciones nacionales.

18. Aunque las alianzas de colaboración público-privadas pueden ser un apoyo eficaz a la prestación de determinados servicios de la administración del trabajo, esta última debe encargarse de la coordinación y el control de estas iniciativas. Además, las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores deberían participar y ser consultadas en el diseño y la ejecución de estas alianzas de colaboración. En el Estudio General se señala que estas iniciativas deberían complementar y no sustituir el papel de los Gobiernos, la negociación colectiva y las relaciones laborales en la gobernanza del trabajo.

19. La persistente falta de recursos financieros y materiales sigue siendo un reto para muchas administraciones del trabajo, sobre todo, aunque no exclusivamente, en los países en desarrollo. En el Estudio General se señala que, en muchos países, el porcentaje del presupuesto del Estado asignado a la gobernanza del trabajo es inferior al uno por ciento. También se indica que es esencial que los Gobiernos tomen medidas para asegurar la impartición de programas de formación integrales, la cobertura de los puestos vacantes, y unas condiciones de servicio que se correspondan con los niveles de responsabilidad y sean comparables, tanto en remuneración como en recursos de apoyo, a las de otros funcionarios públicos que desempeñan funciones similares. La estabilidad del personal puede tener efectos beneficiosos sobre el desarrollo y la continuidad de las políticas y, en consecuencia, repercutir en la eficacia general del sistema de administración del trabajo.

► Capítulo 3. Participación de los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones en el sistema de administración del trabajo

20. Las consultas tripartitas brindan a trabajadores y empleadores la oportunidad de ser escuchados y de participar en la formulación de políticas. Los interlocutores sociales pueden aportar perspectivas y contribuciones valiosas a la administración del trabajo en la elaboración de políticas y estrategias relativas a ámbitos como el empleo, las condiciones de trabajo, la protección social y la seguridad y salud en el trabajo. **La administración del trabajo es un instrumento clave para la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza del trabajo, así como un foro para el contacto, el diálogo y las negociaciones entre las partes.** Esta participación puede producirse tanto a través de consultas en el seno de un órgano establecido por ley expresamente para el intercambio de opiniones como a través de mecanismos no institucionalizados. Los interlocutores sociales también pueden participar en la gestión de determinadas actividades de la administración del trabajo y desempeñar así un papel activo en la aplicación de la política laboral nacional. La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son la base para que estos mecanismos de participación funcionen eficazmente.

21. La apertura de los mecanismos de diálogo social tripartito a las organizaciones no gubernamentales puede mejorar el proceso de gobernanza, al aportar valor añadido en términos de conocimientos especializados y permitir que todos los grupos potencialmente afectados participen en la elaboración de políticas y en la formulación de soluciones. El Estudio General muestra que, en los últimos años, las organizaciones no gubernamentales han participado en iniciativas multilaterales desempeñando un papel activo en el diseño y la aplicación de normas y de diversos sistemas de información, auditoría, seguimiento, verificación y certificación. Además, la participación de grupos de la sociedad civil en órganos consultivos y la existencia de mecanismos informales de consulta que operan en el ámbito de la administración del trabajo son bastante comunes. La participación de la sociedad civil en la gobernanza del trabajo debería acompañar a los mecanismos de administración del trabajo basados en el diálogo social, en los que participan las organizaciones de trabajadores y de empleadores, pero no sustituirlos.

► Capítulo 4. La administración del trabajo como catalizador de la buena gobernanza y el desarrollo sostenible

22. En el Estudio General se subraya la importancia de incorporar la buena gobernanza en la administración de las cuestiones laborales, tal como se establece en los instrumentos y se desarrolla en los Principios de las Naciones Unidas de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible, de 2018, con miras a alcanzar la meta 6 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, que busca promover la creación a todos los niveles de «instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas». En el Estudio General se identifican formas en que los Gobiernos integran los ODS, y en particular la meta 16.6 de los ODS, en las estrategias, programas o iniciativas nacionales relativas a las administraciones del trabajo o a la administración pública en general.

23. En el Estudio General se constata que, en los últimos diez años, el Convenio ha sido ratificado únicamente por seis países, pero se señala que las disposiciones del Convenio brindan una flexibilidad considerable a los Gobiernos, que les permite diseñar el sistema que mejor responda a su contexto socioeconómico nacional y ajustarlo a la evolución actual y futura del mundo del trabajo. Gracias a esta flexibilidad los instrumentos han superado la prueba del tiempo y siguen siendo pertinentes más de cuarenta años después de su adopción. Además, el Estudio pone de relieve cómo algunos de los principios clave incluidos en el Convenio y la Recomendación, tales como el diálogo social y la cooperación y coordinación entre los diferentes actores, han resultado esenciales a la hora de ofrecer una respuesta eficaz a las crisis, como en el caso de la pandemia de COVID-19.

24. La Comisión considera que, para asegurar el seguimiento de las conclusiones del Estudio General, la Oficina podría preparar un plan de acción a fin de orientar a los Gobiernos en la identificación de posibles formas de reforzar la administración del trabajo a nivel nacional, como parte de su asistencia técnica. Dicho plan podría englobar un conjunto de estrategias e iniciativas, en particular en los ámbitos de la reglamentación del trabajo, el control del cumplimiento de la legislación y el diálogo social, que incluyan el fortalecimiento de la capacidad de los actores del sistema de administración del trabajo.

25. La Comisión espera que el Estudio General contribuya a que se entienda mejor el alcance y el potencial de los instrumentos y su pertinencia continua para la promoción del trabajo decente. A este respecto, recuerda la vital importancia de la administración del trabajo y sus servicios para asegurar la promoción y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y para la creación de un entorno propicio en el que puedan operar las empresas sostenibles.

