



International
Labour
Organization

Plan curricular de la OIT sobre desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces

Módulo

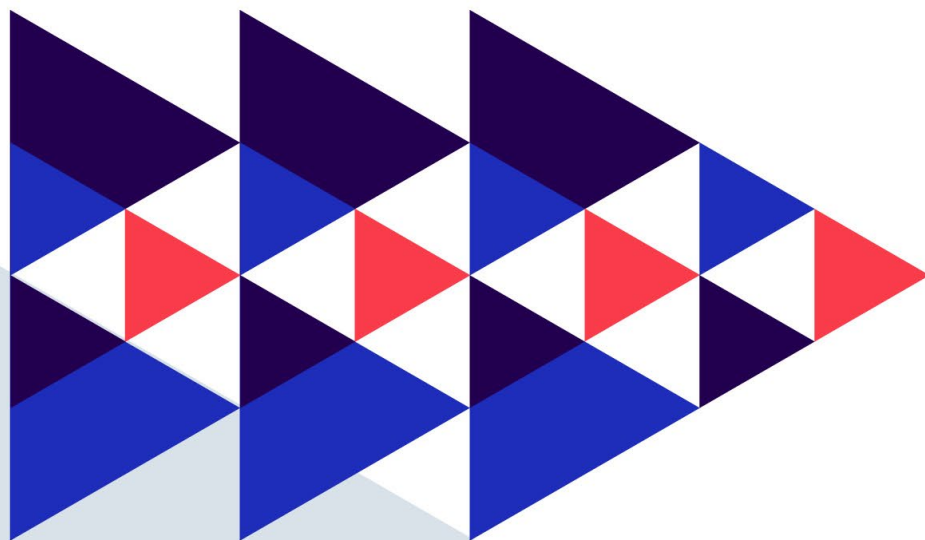
1

► Marco de un sistema de administración del trabajo

Plan curricular de la OIT sobre desarrollo de sistemas de inspección
del trabajo modernos y eficaces

► Módulo 1

Marco de un sistema de administración del trabajo





► ¿De qué trata este módulo?

Este módulo ilustra el concepto, los roles y las funciones de un sistema de administración del trabajo, según se definen en el Convenio (núm. 150) y la Recomendación (núm. 158) de la OIT sobre la administración del trabajo, 1978.



► Objetivos

Al finalizar este módulo, los participantes serán capaces de:

- describir los roles y funciones principales de la administración del trabajo de acuerdo con el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 de la OIT;
 - situar un sistema de inspección del trabajo en el marco más amplio de un sistema de administración del trabajo.
-

▶ Tabla de contenidos

▶ 1. Introducción	1
▶ 2. Panorama histórico	2
▶ 3. Concepto de sistema de administración del trabajo	5
▶ 4. Roles y funciones clave de la administración del trabajo	6
4.1 Normas del trabajo	7
4.2 Relaciones laborales	7
4.3 Empleo	9
4.4 Investigación	12
▶ 5. Nuevos desafíos de la administración del trabajo	14
5.1 La economía informal	14
5.2 Trabajadores migrantes	15
5.3 La relación de empleo y el trabajo no declarado	16
5.4 Cadenas de suministro	17
5.5 Trabajo en plataformas	17
▶ 6. Incorporación de la perspectiva de género a la administración del trabajo	19
▶ 7. Organización de un sistema nacional de administración del trabajo	21
7.1 El órgano central	21
7.2 Coordinación entre ministerios	22
7.3 Coordinación con organismos	24
7.4 Funciones delegadas a los interlocutores sociales	24
7.5 Coordinación territorial	25

▶	8 . Importancia de los recursos humanos calificados	26
	8.1 Formación	26
▶	Resumen	28
▶	Bibliografía y lecturas adicionales	30
	Instrumentos clave de la OIT	31

► 1. Introducción

La inspección del trabajo es un subsistema integrado en el sistema más amplio de administración del trabajo; es un instrumento fundamental en la aplicación del trabajo decente. Una administración del trabajo que funciona bien es un requisito indispensable para un sistema eficaz de inspección del trabajo y una condición básica para la buena gobernanza en el mundo laboral. El impacto positivo de un buen sistema de administración del trabajo en las condiciones laborales de los empleados y la promoción de sus derechos, así como en el crecimiento económico sostenible, es innegable.

Para poder analizar el papel de la inspección del trabajo y reflexionar sobre cómo fortalecerla y modernizarla, es importante tener una visión amplia del sistema de administración del trabajo en general así como de sus roles y funciones.

Este módulo brinda una visión general de la administración del trabajo sobre la base de dos instrumentos clave de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): el Convenio (núm. 150) y la Recomendación (núm. 158) de la OIT sobre la administración del trabajo, 1978.

Este módulo dotará a los inspectores del trabajo de una formación general que les permitirá entender mejor sus roles y funciones dentro del marco más amplio del sistema de administración del trabajo, apreciar los vínculos y las sinergias con otras funciones y servicios, y obtener una visión más clara de la importancia de una administración e inspección del trabajo robusta y eficaz para promover la justicia social, el trabajo decente y la buena gobernanza.

▶ 2. Panorama histórico

No es posible comprender el concepto de sistema de administración del trabajo sin antes conocer la evolución histórica que condujo al diseño y la adopción del Convenio núm. 150 de la OIT.

Cuando se creó en 1919, la OIT tenía como objetivo principal establecer normas internacionales del trabajo con miras a mejorar las condiciones de trabajo y el bienestar social de los trabajadores a nivel mundial.

Las normas internacionales del trabajo han evolucionado hasta convertirse en un sistema integral de instrumentos de política laboral y social, respaldado por un sistema de supervisión diseñado para abordar toda clase de problemas en su aplicación a nivel nacional. Constituyen el componente legal de la estrategia de la OIT para gobernar la globalización, promover el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y garantizar que las personas puedan trabajar con dignidad y seguridad.

Las normas internacionales del trabajo incluyen convenios y recomendaciones internacionales de trabajo. Algunas normas versan sobre derechos laborales fundamentales¹, mientras que otras regulan condiciones laborales y promueven la buena gobernanza.

Antes de que se elaborara un convenio específico sobre administración del trabajo, ya se habían adoptado varias normas que cubrían diferentes aspectos de la administración del trabajo, entre ellas reglas aplicables a servicios de empleo e inspección del trabajo. Los siguientes convenios tienen una importancia particular:

- ▶ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- ▶ Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- ▶ Convenio sobre la administración del trabajo, 1947 (núm. 81)
- ▶ Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
- ▶ Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)
- ▶ Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- ▶ Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)
- ▶ Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)
- ▶ Convenio sobre la seguridad social, 1952 (núm. 102)

¹ Libertad sindical y protección del derecho de sindicación (Convenio núm. 87), derecho de sindicación y de negociación colectiva (Convenio núm. 98), abolición del trabajo forzoso (Convenios núm. 29 y 105), igualdad de oportunidades y de trato (Convenios núm. 111 y 100), erradicación del trabajo infantil y especialmente de sus peores formas (Convenios núm. 138 y 182).

► Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949 (núm. 97)

La creación de la OIT en 1919 dio lugar a una evolución de los sistemas nacionales de administración del trabajo al reforzar la posición de los ministerios de trabajo. Además, el Tratado de Versalles estableció metas sociales que buscaban el fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo con el fin de garantizar los derechos de los trabajadores. Durante las dos guerras mundiales, empezó a surgir un nuevo tipo de ministerio conformado por unidades que atendían asuntos laborales y sociales.

En 1928, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT adoptó una resolución invitando a los gobiernos a crear:

un departamento adecuado y especializado, capaz de desempeñar de manera satisfactoria, extensa y completa la tarea de preparar, enmendar y garantizar la aplicación de todas las leyes y reglamentos relativos al trabajo y, especialmente en lo que concierne a los servicios de inspección, las relaciones con los órganos consultivos de la Oficina Internacional del Trabajo y el suministro de información, la resolución pacífica de conflictos laborales, y la compilación y publicación de estadísticas, informes y demás documentos relacionados con el trabajo.

Como resultado, los mandantes gubernamentales empezaron a crear ministerios de trabajo.

Ya en 1939, la sindicalización había estado ganando terreno en Europa y Norteamérica, convirtiéndose en una fuerza poderosa y promoviendo así el papel de los ministerios de trabajo en asuntos de relaciones laborales y condiciones de empleo.

La Declaración de Filadelfia (adoptada en 1944) redefinió el mandato de la OIT al señalar que «el trabajo no era una mercancía», lo que contribuyó a reposicionar el papel de la administración del trabajo.

El papel de los ministerios de trabajo se fortaleció durante el periodo de posguerra, ya que era necesario readaptarse a la producción en tiempos de paz. El empleo pleno se convirtió en una prioridad nacional. En países industrializados, la seguridad social y la seguridad y salud en el trabajo se reconocieron paulatinamente como objetivos adicionales.

La Reunión de Expertos en Administración del Trabajo celebrada en 1973 formuló recomendaciones en torno a la necesidad de contar con un Convenio sobre la administración del trabajo con el propósito de:

- proteger los sistemas de administración del trabajo relativamente débiles existentes y evitar su marginación en la toma de decisiones nacionales sobre política social y económica;
- cubrir los vacíos en los sistemas normativos que, hasta ese momento, habían centrado su atención solo en algunos segmentos de la administración del trabajo (tales como inspección del trabajo, servicios de empleo y mecanismos de fijación de salarios mínimos).

Los debates sobre la necesidad de definir el papel de un sistema general de administración del trabajo que se habían sostenido de manera regular desde la década de los cincuenta culminaron en 1978 con la adopción del Convenio sobre la administración del trabajo (núm. 150) y la Recomendación correspondiente (núm. 158).

Las normas internacionales del trabajo generalmente se aplican mediante leyes y políticas nacionales. Por lo tanto, era fundamental para la OIT que se adoptara un Convenio sobre la administración del trabajo con el fin de mantener un sistema viable y activo de administración del trabajo que abarcara todos los aspectos de la formulación y aplicación de la política nacional del trabajo.

Más recientemente, en 2019, la Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo reafirmó la importancia de la administración del trabajo. La Declaración, adoptada en la 108.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, requiere el «fortalecimiento de las instituciones del trabajo para garantizar la protección adecuada de todos los trabajadores».

► 3. Concepto de sistema de administración del trabajo

El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 de la OIT son los únicos instrumentos internacionales que disponen el establecimiento de un marco institucional para la elaboración, aplicación, coordinación, control y revisión de la política nacional del trabajo.

El Convenio núm. 150 define el concepto de administración del trabajo y sus características, en particular las siguientes: una política nacional del trabajo coherente; un sistema coordinado de órganos competentes; una estructura institucional que integra la participación activa de los trabajadores, los empleadores y sus respectivas organizaciones; y recursos humanos, financieros y materiales adecuados para la prestación de servicios eficaces y eficientes.

Las actividades mencionadas en la definición cubren tres áreas principales: diseño de políticas, formulación de políticas y aplicación de políticas. El diseño de políticas se refiere a investigar sobre iniciativas de política; la formulación de políticas consiste en redactar documentos de política laboral; y la aplicación de políticas tiene que ver con la aplicación de las leyes laborales.

En vista del alcance y la diversidad de la regulación y aplicación de la política social, la complejidad y variedad de los temas que deben tratarse y el número de servicios que deben prestarse, se requiere un enfoque sistémico de la administración del trabajo. La creación de un sistema integrado en el que los socios tripartitos (el gobierno, los trabajadores y los empleadores) puedan actuar de manera colaborativa y coordinada es la mejor forma de establecer mecanismos normativos dinámicos y de garantizar la flexibilidad de la administración del trabajo².

Además de definir la administración del trabajo, el artículo 1 del Convenio núm. 150 conceptualiza la noción de sistema nacional de administración del trabajo. El término «administración del trabajo» designa las actividades de la administración pública, en el sentido más estricto del término, en materia de política nacional del trabajo. El término «sistema de administración del trabajo» se refiere a todos los órganos de la administración pública (incluidos los organismos paraestatales y regionales/locales y cualquier otra forma de administración descentralizada) y los marcos institucionales para la coordinación de las actividades de dichos órganos, así como para la consulta y participación de empleadores, trabajadores y sus organizaciones. Este concepto sistemático refuerza los papeles complementarios de los diferentes actores³.

² OIT (Organización Internacional del Trabajo): *Reglas del juego: una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, (Ginebra, 2019).

³ N. Lecuyer y J. Courdouan: *Actors in Development, New Forms of Labour Administration*, OIT, (Ginebra, 2002).

► 4. Principales roles y funciones de la administración del trabajo

Las funciones de los órganos competentes dentro del sistema de administración del trabajo son, según sea apropiado, hacerse cargo o contribuir a la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional del trabajo, lo que incluye la preparación y aplicación de legislación que dé efecto a dicha política (Convenio núm. 150, artículo 6, párrafo 1).

El Convenio no define la noción de política del trabajo con el fin de permitir la inclusión de varios campos del trabajo. El Convenio solo hace referencia a «política del trabajo» en general o a «política del empleo» como una política sectorial ejemplar⁴.

El Convenio (artículo 6, párrafo 2) enumera las funciones principales que dichos órganos deben desempeñar, teniendo en cuenta las normas internacionales del trabajo pertinentes.

- Participar en la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional del empleo;
- Estudiar y hacer un seguimiento al mundo del trabajo examinando la situación de las personas empleadas, desempleadas y subempleadas, teniendo en cuenta la legislación y prácticas nacionales relativas a las condiciones de trabajo, de empleo y de vida profesional;
- Poner sus servicios a disposición de empleadores y trabajadores y de sus respectivas organizaciones, a fin de promover consultas y cooperación efectivas entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como entre dichas organizaciones, y de atender solicitudes de asesoramiento técnico de empleadores y trabajadores y de sus respectivas organizaciones.

De acuerdo con la Recomendación núm. 158, las cuatro áreas en las que el sistema de administración del trabajo debe desempeñar sus funciones son las siguientes:

- normas del trabajo;
- relaciones de trabajo;
- empleo, e
- investigación en materia laboral.

⁴ En los debates sobre la adopción del texto del Convenio sostenidos durante la Conferencia Internacional del Trabajo en 1977 y 1978, se propuso incluir una enumeración de los campos del trabajo que debían contemplarse. No obstante, no se ha mantenido este enfoque intencionalmente, teniendo en cuenta el hecho de que la política del trabajo se encuentra en continua evolución.

4.1 Normas del trabajo

Las autoridades competentes del sistema de administración del trabajo, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, deben tener una participación activa en todas las etapas de preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las normas del trabajo. Ello debe incluir también un sistema de **inspección del trabajo** (tal como se explica con mayor detalle en los siguientes módulos de este paquete de formación).

El **párrafo 1** del artículo 6 del Convenio estipula que los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán preparar y aplicar leyes. La Recomendación sobre la administración del trabajo (núm. 158) de la OIT se refiere a las leyes laborales como la primera área en la que un sistema de administración del trabajo debe desempeñar sus funciones. La legislación laboral regula tanto las relaciones individuales de trabajo como las relaciones colectivas de trabajo; protege las libertades y derechos básicos en el trabajo; garantiza normas de trabajo mínimas (dejando que los interlocutores sociales definan los demás asuntos mediante negociación colectiva); y define el estatus contractual (individual o colectivo) de empleadores y trabajadores, lo que incluye sus responsabilidades y derechos mutuos, así como los mecanismos de resolución de conflictos. La legislación laboral es de vital importancia para la economía de cualquier país y para alcanzar un desarrollo equilibrado que haga hincapié tanto en la eficiencia económica como en el bienestar de la población en su conjunto. Es un equilibrio delicado el que se debe alcanzar.

La experiencia muestra que las propuestas impuestas desde arriba no toman en cuenta la compleja trama de intereses y necesidades en juego con la misma eficacia que las soluciones que ya se han probado y perfeccionado a través de un proceso de diálogo social y que, por ende, gozan de un amplio respaldo por parte de la sociedad.

4.2 Relaciones de trabajo

Con respecto a las relaciones de trabajo, la Recomendación alude esencialmente a la necesidad de fomentar buenas relaciones de trabajo y de establecer el marco y las reglas para la representación de los trabajadores y la gerencia. Hace referencia a los distintos medios a través de los cuales se puede alcanzar este objetivo, en particular el libre ejercicio de la libertad sindical y del derecho de sindicación y de negociación colectiva; la prestación de servicios de asesoramiento; el desarrollo y la utilización de procedimientos de negociación voluntaria; la provisión de instancias de conciliación y mediación dentro del sistema de administración del trabajo; y la promoción del diálogo social y el tripartismo.

Los departamentos de relaciones de trabajo/laborales dentro de los sistemas de administración del trabajo desempeñan un papel importante en la promoción y el mantenimiento de la paz y estabilidad laborales al *proveer un marco legal propicio*. En particular, promueven leyes que protejan el derecho de sindicación y de negociación colectiva así como el libre ejercicio de la libertad sindical. En algunos casos, las administraciones del trabajo capacitan a los interlocutores sociales en leyes laborales. Estas iniciativas han sido muy efectivas en fortalecer las capacidades

de los interlocutores sociales para utilizar las leyes laborales como base y referencia para las relaciones de trabajo y en estimular un enfoque participativo de la elaboración y aplicación de leyes laborales. Al mismo tiempo, la formación en leyes laborales y la educación en los derechos laborales básicos pueden ser medidas efectivas para prevenir los conflictos laborales.

Aunque la negociación colectiva es un proceso voluntario entre interlocutores sociales, el papel de las administraciones del trabajo —en particular, de sus departamentos/unidades de relaciones de trabajo— es esencial para *facilitar, promover, apoyar y fortalecer este proceso*. La Recomendación núm. 158 de la OIT, al establecer el papel que desempeña el gobierno en las relaciones de trabajo en distintos niveles y diversos sectores, resalta el papel de la negociación colectiva como pilar fundamental de las relaciones laborales. En algunos países, una función importante de este departamento es la inscripción y facilitación de organizaciones de trabajadores. Dentro de esos departamentos, el Registro de Sindicatos brinda asistencia en la inscripción de sindicatos y también asesora a los dirigentes y miembros de sindicatos en temas legales y normativos relativos a sindicatos.

En cada vez más países, el establecimiento de un *sistema de prevención y resolución de conflictos laborales* es hoy en día un elemento fundamental en las políticas de relaciones laborales de las administraciones del trabajo⁵. Esto ayuda a contener los conflictos laborales dentro de límites económica y socialmente aceptables⁶ y a promover una atmósfera de paz laboral. Esto, a su vez, contribuye a mantener un clima propicio para el desarrollo, la eficiencia económica y la equidad social. En algunos países, las administraciones del trabajo también ayudan a empleadores y empleados tanto sindicalizados como no sindicalizados a resolver conflictos comerciales o relacionados con el empleo/salario de manera amigable mediante conciliación, en aras de promover relaciones armoniosas entre los trabajadores y la gerencia. Diversos Convenios y Recomendaciones de la OIT abordan la prevención y resolución de conflictos. Se anima a los Estados Miembros a diseñar sus propios sistemas de resolución de conflictos en consonancia con los siguientes principios:

- ▶ Se deben establecer mecanismos de conciliación voluntaria que sean gratuitos y expeditivos para contribuir a la prevención y resolución de conflictos laborales⁷.
- ▶ Se debe promover la negociación colectiva en un sistema de resolución de conflictos⁸, que ayude a las partes a encontrar por sí mismas una solución al conflicto⁹.

⁵ Como lectura complementaria, véase: *Labour Legislation Guidelines (Guía sobre legislación del trabajo)*, OIT, Ginebra, capítulo 4 referido a la resolución de conflictos; y *Handbook on Alternative Labour Dispute Resolution*, por Felicity Steadman, CIFOIT, 2008.

⁶ En algunos países, por ejemplo, se establece un fuerte vínculo entre la conciliación/mediación y la acción industrial al requerirles a las partes que notifiquen la acción industrial a la autoridad de conciliación con antelación o al definir como una práctica ilegal el emprender una acción industrial sin primero intentar resolver un conflicto mediante conciliación.

⁷ *Recomendación núm. 92* sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951, párrafos 1 y 3.

⁸ *Convenio núm. 154* sobre la promoción de la negociación colectiva, 1981, artículo 5, párrafo 2(e).

⁹ *Convenio núm. 163* sobre la promoción de la negociación colectiva, 1981, párrafo 8.

- ▶ Se debe alentar a las partes de un conflicto a abstenerse de organizar huelgas y paros patronales mientras dure el proceso de conciliación o arbitraje¹⁰.
- ▶ Los acuerdos alcanzados como resultado de la conciliación deben constar por escrito y recibir el mismo trato que los acuerdos celebrados de la forma habitual¹¹.

Las estructuras y procesos exitosos de diálogo social tienen la capacidad de resolver serios problemas económicos y sociales, fomentar la buena gobernanza, promover la paz y la estabilidad social y laboral, e impulsar el progreso económico. Los gobiernos y, en particular, las administraciones del trabajo pueden desempeñar diferentes papeles en el avance y la sostenibilidad del diálogo social nacional, especialmente: (a) creando un marco propicio para el diálogo social; (b) promoviendo el diálogo social; (c) participando como socios activos en acuerdos de diálogo social tripartito o tripartito-plus; (d) apoyando y facilitando el diálogo social; y (e) participando en el diálogo social en el sector público. Dependiendo de los diferentes tipos, mandatos, funciones y composición de mecanismos nacionales de diálogo social, los gobiernos pueden participar directamente como miembros de órganos tripartitos o tripartitos-plus o como receptores del asesoramiento brindado por estos órganos. En muchos países, el diálogo social formal y el informal coexisten (mediante órganos bipartitos, tripartitos y/o tripartitos-plus). Para discutir y decidir sobre cuestiones laborales importantes y resolver problemas relacionados con el trabajo, el/la ministro/a de trabajo podrá tomar por sí mismo/a la iniciativa de realizar consultas *ad hoc* a los interlocutores sociales, en muchos casos fuera del marco de diálogo social institucional.

Los gobiernos deben respaldar el diálogo social proporcionando un marco institucional y apoyo administrativo y *creando una secretaría* encargada de preparar, organizar y hacer seguimiento a las actividades del órgano de diálogo social. Asimismo, los gobiernos pueden proporcionar estudios especializados y otros materiales de base que este órgano necesita para cumplir con su misión. En términos operativos, la secretaría usualmente está adscrita a una unidad administrativa del ministerio respectivo (la división responsable de la investigación y la planificación o de las relaciones de trabajo, de empleo o laborales) o incluso a un departamento de la administración, independientemente de si la consulta se refiere a la administración del trabajo en general o a una de sus áreas específicas de actividad¹². Los recursos humanos, materiales y financieros y la información que se pongan a disposición de la secretaría deben ser los apropiados y permitirle desempeñar su papel al llevar a cabo las tareas que se le encomienden. Asimismo, en el caso de los órganos bipartitos empleador-trabajador, una unidad dentro del sistema de administración del trabajo podría apoyar a las partes brindándole servicios de secretaría y, en algunos casos, actuando como facilitador.

4.3 Empleo

¹⁰ Recomendación núm. 92 sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951, párrafos 4 y 6.

¹¹ Recomendación núm. 92 sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951, párrafo 5.

¹² Véase N. Lecuyer: *Guide for Secretariats of National Tripartite Consultation Bodies in English-speaking African Countries*.

En el área del empleo, la Recomendación define los medios por los cuales se puede poner en práctica una política de empleo eficaz. Entre ellos se encuentran la coordinación de las actividades de las diferentes autoridades y organismos que se ocupan de aspectos específicos de la política de empleo; el establecimiento de un servicio público de empleo gratuito y eficaz; y la asunción o distribución de la responsabilidad por la gestión de los fondos públicos puestos a disposición para contrarrestar el subempleo y el desempleo, tales como programas de seguro de desempleo, orientación profesional, colocación de empleo y apoyo para quienes buscan empleo, formación y reeducación profesional, servicios de empleo y promoción del emprendimiento.

Los gobiernos han adoptado distintos modos de lidiar con las cuestiones de empleo. Algunos países consideran que el ministerio encargado de los asuntos laborales es la autoridad que debe asumir responsabilidad general por la política de empleo, motivo por el cual le encomiendan al ministerio de trabajo la tarea de elaborar y desarrollar dicha política. Otros países separan los asuntos de trabajo de los asuntos de empleo y le encomiendan la elaboración y el desarrollo de la política nacional de empleo a otro ministerio encargado específicamente de asuntos de empleo y formación profesional¹³. Incluso en otros países, estas funciones se comparten entre varios ministerios, incluido el ministerio de trabajo, mientras que en algunos países estas funciones se comparten no solo entre diferentes ministerios sino también con autoridades públicas descentralizadas a nivel de unidades federales o provincias¹⁴.

Varios países tienen órganos bipartitos o tripartitos sectoriales que se encargan específicamente de los mercados de empleo y trabajo que participan en la elaboración y el desarrollo de la política nacional de empleo¹⁵.

Con mucha frecuencia, el sistema nacional de administración del trabajo incluye un *servicio público de empleo gratuito (SPE)*. La razón de ser de un SPE es que, por un lado, mejora la transparencia del mercado de trabajo y, por otro lado, ofrece asistencia especial a quienes de otro modo estarían en una posición de desventaja en el mercado de trabajo. Institucionalmente, un SPE podría formar parte de un departamento del gobierno o ser autónomo, en este último caso muchas veces con la participación de los interlocutores sociales (representantes de empleadores y trabajadores) en su consejo de supervisión.

Las administraciones del trabajo pueden desempeñar un papel importante en ayudar a lograr el *correcto balance entre la oferta y la demanda de trabajo*. La función de colocación o intermediación de empleos sufrió una transformación en la década de los setenta con la introducción de distintas formas de adecuar la oferta y la demanda de trabajo. En algunos países, las administraciones del trabajo han manejado el cambio con mucho éxito y han rediseñado sus SPE para ofrecer servicios eficientes tanto a quienes buscan empleo como a los empleadores, mediante la provisión de servicios de información, evaluación de habilidades, guía y orientación profesional e información del mercado de trabajo, y el establecimiento de bases de datos eficaces.

¹³ por ejemplo, Australia, Ghana, el Reino Unido y Túnez.

¹⁴ por ejemplo, Alemania, Australia, Bélgica y Nueva Zelanda.

¹⁵ por ejemplo, Italia, Argelia, Colombia y Dinamarca.

Las *nuevas tecnologías* (bancos de datos, redes, la red mundial, etc.) pueden ayudar a facilitar la comunicación, mejorar los servicios y aumentar la flexibilidad en respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Representan una forma poderosa de entregar información al público, brindándoles acceso directo a los servicios de administración del trabajo y a los sistemas de cotejo de los archivos de vacancias con los archivos de personas que buscan empleo.

La eficacia de un sistema de administración del trabajo también depende de su capacidad para generar *información del mercado de trabajo* (IMT) que sea oportuna y confiable. Un sistema de IMT confiable y actualizada es un elemento esencial en la planificación del empleo. Una administración del trabajo desempeña el papel tanto de productor de IMT (muchas veces como un subproducto de sus operaciones cotidianas) como de usuario de dicha información. Las señales del mercado de trabajo pueden alertar sobre cambios en ese mercado o confirmar tendencias observadas previamente, aportando así información vital a las partes responsables de la toma de decisiones. La recopilación de datos desagregados por sexo es un aspecto esencial de este ejercicio, ya que permite detectar cambios estructurales basados en el género y formular políticas de empleo sensibles al género. En varios países, las administraciones del trabajo han creado unidades de análisis del mercado de trabajo u «observatorios» con el fin de mejorar sus capacidades para obtener información oportuna e integral sobre las tendencias cambiantes de la industria y el panorama de mano de obra. Esto les permite tener una imagen más clara de las tendencias emergentes del mercado de trabajo y difundir los hallazgos entre sus grupos de interés y usuarios así como mejorar la visibilidad de sus ministerios de trabajo.

El desarrollo de habilidades y la educación son cruciales para que las personas se vuelvan empleables mediante formación, mejorando y manteniendo su productividad y oportunidades de generación de ingresos. Ayudan a mejorar su movilidad en el mercado de trabajo y amplían las opciones de carreras que pueden elegir. La Recomendación núm. 158 de la OIT pone énfasis en la relación entre empleo y desarrollo de recursos humanos y subraya la necesidad de contar con políticas y programas integrales y coordinados de formación profesional estrechamente ligados al empleo. La participación de una administración del trabajo en la formación profesional se puede implementar de distintas formas, entre ellas la integración directa de órganos permanentes; el diseño, la coordinación y/o la ejecución de programas pertinentes; y la cooperación con otras instituciones públicas o privadas, incluidos los sindicatos y las entidades empresariales.

A un sistema de administración del trabajo también le competen las políticas pasivas de trabajo, en particular las *prestaciones de desempleo*. El término «prestaciones de desempleo» se refiere a toda forma de apoyo en cuanto a ingresos para las personas desempleadas. Estas prestaciones se dividen en dos grandes categorías: seguro de desempleo, donde las prestaciones se financian principalmente con aportaciones, y asistencia al desempleo, donde las prestaciones normalmente se financian con impuestos y dependen de las necesidades del receptor evaluadas mediante comprobación de recursos. Dichos programas pueden ser administrados directamente por la administración del trabajo de un país (usualmente el servicio público de empleo o SPE), por otra institución estatal o por los interlocutores sociales.

4.4 Investigación

La última función principal de un sistema de administración del trabajo se refiere a la información y la investigación de temas laborales, lo que comprende recopilación de información, análisis del mercado de trabajo, encuestas, pronósticos, difusión de información, estadísticas y relaciones con los medios de comunicación masiva.

El párrafo 2(b) del artículo 6 del Convenio sobre la administración del trabajo de la OIT señala que «los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán ...estudiar y reexaminar periódicamente la situación de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas a la luz de la legislación y la práctica nacionales relativas a las condiciones de trabajo, de empleo y de vida profesional, señalar los defectos y abusos en tales condiciones y presentar propuestas sobre los métodos para remediarlos».

El estatus, el papel y las funciones de un órgano de investigación dentro del sistema de administración del trabajo se definen de manera diferente en cada país, dependiendo del trasfondo histórico de su mercado de trabajo y las políticas gubernamentales. En muchos ministerios de trabajo y otros ministerios con competencias en materia de trabajo y empleo, existe un departamento o estructura asociada que estudia las condiciones laborales y el empleo. La información que este departamento recibe proviene de distintas fuentes, incluidas las inspecciones de trabajo y las encuestas realizadas por las unidades estadísticas del ministerio, así como el departamento de estadística. Los grandes ministerios de trabajo cuentan con sus propios departamentos de estudio e investigación, los cuales suelen trabajar en asociación con universidades o institutos de investigación.

Aunque el Convenio núm. 150 de la OIT no dice nada específico sobre las *estadísticas*, otros convenios de la OIT hacen referencia más explícita a este importante rol de la administración del trabajo. La Recomendación núm. 158 contiene una disposición (párrafo 20(2)) que establece que la información o los informes que cada uno de los servicios de administración del trabajo proporciona al ministerio deberán incluir estadísticas a fin de hacer posible una evaluación de las tendencias laborales presentes y de los desarrollos futuros previsibles en las principales esferas de interés del sistema de administración del trabajo. El artículo 1 del Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160) estipula que todo Miembro que ratifique el Convenio deberá compilar y publicar regularmente estadísticas básicas del trabajo, que cubran la población activa, el empleo, el desempleo, las lesiones profesionales, las enfermedades profesionales y los conflictos laborales.

Las estadísticas recopiladas por las unidades o instituciones de investigación de un sistema pueden ser un subproducto de la administración de leyes laborales o pueden obtenerse directamente mediante encuestas por muestreo u operaciones de censo. La información se utiliza básicamente para los siguientes fines:

- ▶ comprender las condiciones de trabajo y de vida, tales como seguridad y salud, seguridad social, bienestar del trabajo, etc.;
- ▶ formular políticas con respecto a grupos objetivo, tales como mujeres, niños/as y trabajadores del sector informal;

- ▶ monitorear las relaciones y conflictos laborales; velar por el cumplimiento de las leyes laborales y resolver las dificultades encontradas por empleadores y empleados;
- ▶ evaluar la naturaleza del empleo y del desempleo, las habilidades requeridas para diferentes puestos de trabajo, las brechas en programas de desarrollo de habilidades, etc.;
- ▶ diseñar medidas de protección laboral en la economía informal.

Los objetivos que buscan las instituciones de investigación dentro del sistema de administración del trabajo no pueden alcanzarse sin buenos datos estadísticos.

Las estadísticas laborales actualmente disponibles en la mayoría de los ministerios se relacionan en gran medida con los siguientes campos: fuerza laboral, empleo, subempleo y desempleo; registro y colocación de personas que buscan empleo por parte de servicios públicos de empleo; clasificación por industria; clasificación por edad y sexo; educación; clasificación por ocupación; clasificación por estatus; salarios, estructura salarial y distribución salarial; salarios mínimos; ingresos y horas de trabajo promedio; remuneración equitativa; costo de la mano de obra; relaciones laborales; conflictos laborales y días de trabajo perdidos por causa de huelgas, paros patronales, etc.; naturaleza de los conflictos; clasificación por región e industria; seguridad social; fondos previsionales y fondos de pensión; bonificaciones, indemnizaciones y gratificaciones a los trabajadores; enfermedades profesionales; accidentes de trabajo; productividad e índices de productividad; trabajadores en zonas rurales y en el sector informal; emigración/migración de trabajadores; informes anuales sobre diversas leyes laborales; condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores en áreas o industrias específicas; empleo juvenil.

La mayoría de los ministerios realizan investigaciones en diversas áreas, tales como niveles de empleo, relaciones laborales, habilidades técnicas, salarios, entre otras. También se llevan a cabo estudios de grupos de trabajadores objetivo específicos; usualmente, el ministerio de trabajo tiene una división o unidad que se encarga de esta actividad. Los institutos nacionales de trabajo de muchos países también realizan investigaciones orientadas a políticas. En los países grandes, los gobiernos estatales y provinciales podrían tener sus propios institutos de investigación.

En muchos países, la realización de estudios e investigaciones de trabajo también constituye una función clave de los órganos de diálogo social, tales como los consejos nacionales de trabajo o consejos económicos y sociales nacionales. Se agrega valor a estos estudios mediante la adopción de un enfoque participativo, involucrando a los interlocutores sociales en la producción, análisis e interpretación de datos en todas las etapas.

► 5. Nuevos desafíos para la administración del trabajo

Las administraciones del trabajo están enfrentando nuevos desafíos que, dentro del contexto de la globalización y la crisis económica y social causada por la pandemia del COVID-19, han adquirido una urgencia particular. Estos desafíos se relacionan específicamente con:

- la economía informal;
- los trabajadores migrantes;
- la relación de empleo y el trabajo no declarado;
- las cadenas de suministro, y
- el trabajo en plataformas.

Otros desafíos —relacionados con cambios en la situación económica y la estructura social, la estructura industrial, la organización del trabajo y del empleo, las expectativas sociales y políticas, la tecnología y la naturaleza de los peligros del trabajo— se discuten con mayor detalle en el Módulo 2 «Introducción a la Inspección del Trabajo».

5.1 La economía informal

Tradicionalmente, los ministerios de trabajo, como punto central del sistema de administración del trabajo de un país, han centrado su atención en mecanismos de protección y aplicación en beneficio de empleados contratados en virtud de contratos de empleo formales y que trabajan en una economía asalariada regular. Sin embargo, en muchos países, las personas con un empleo regular en la economía formal son la minoría, mientras que muchos trabajan en la economía informal¹⁶ bajo condiciones que están lejos de ser decentes o aceptables. Las áreas de la economía informal en las que conviene la intervención gubernamental tienen que ver con los salarios mínimos, la protección de la seguridad social y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y trabajo forzoso.

Dado que la administración del trabajo se centra en la economía formal, es evidente que un gran número de trabajadores y empleadores quedan fuera de su protección e influencia. Por lo tanto, la administración del trabajo debe ir más allá de su limitado enfoque tradicional y adoptar una

¹⁶ El artículo 2 de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) define la economía informal como todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto. No abarca las actividades ilícitas, en particular la prestación de servicios o la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.

perspectiva mucho más amplia que aborde las necesidades de todos los trabajadores y empleadores de la economía tanto formal como informal.

El Convenio núm. 150 estipula que, dentro de las restricciones que imponen las condiciones nacionales, las actividades de la administración del trabajo deben hacerse extensivas a grupos de trabajadores que no se consideran empleados y que no perciben un salario. Entre ellos se encuentran trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia, miembros de cooperativas y otras formas de empresas gestionadas, y trabajadores que laboran bajo sistemas establecidos por la costumbre o tradición comunales, tales como trabajadores familiares que laboran en empresas familiares. Estas disposiciones responden a la permanente necesidad de garantizar la protección del «trabajador pobre», es decir, personas de bajos ingresos y trabajadores de la economía informal —tema que se tratará en mayor profundidad en otra sesión. Durante el proceso de diseño del Convenio núm. 150, se reconoció que estos grupos de trabajadores seguían representando la mayor parte de la fuerza laboral en muchas regiones del mundo. Por lo tanto, era necesario hacer dichas actividades extensivas a ellos si se deseaba que la administración del trabajo fuera más viable, significativa y creíble.

En 1973, la Reunión de Expertos en Administración del Trabajo ya había señalado que la Constitución de la OIT requería que se atendieran los problemas de todos los trabajadores en todos los países en cualquier etapa de desarrollo. Por consiguiente, las circunstancias históricas no deben impedir que los sistemas de administración del trabajo actuales extiendan sus actividades y protección a trabajadores no remunerados y no asalariados que son legalmente independientes, pero cuya independencia legal no puede ocultar condiciones extremadamente difíciles de dependencia económica.

En la última década, los sistemas de administración del trabajo de muchos países han estado tratando de alcanzar posibles soluciones y enfoques eficaces de políticas, y existe un amplio consenso en cuanto a que la informalidad de una gran parte de la fuerza laboral y de las unidades económicas es bastante perjudicial para la vida social y económica. Se deben desplegar esfuerzos para resolver los déficits de trabajo decente que experimentan los trabajadores y los empresarios en la economía informal y para incorporarlos a la economía general.

5.2 Trabajadores migrantes

El concepto de administración del trabajo comprende los elementos principales de «buena gobernanza». En consecuencia, la administración del trabajo tiene un papel fundamental que cumplir en la migración laboral como parte del mandato de la OIT respecto del mundo laboral. Las administraciones del trabajo siempre se han preocupado por lograr flujos migratorios más ordenados y por abolir la explotación de trabajadores migrantes. En vista del elevado número de trabajadores migrantes y su importancia para las economías nacionales, el papel de los administradores del trabajo en la gestión de estos flujos debe evolucionar para hacer frente al desafío. El asunto es ver cómo puede incorporarse la migración laboral a la agenda de desarrollo y cómo puede el diálogo social servir como plataforma para la cooperación entre los países de origen y de acogida. Los países de origen y de acogida necesitan cooperar y aumentar sus

capacidades normativas para gestionar la movilidad laboral en beneficio mutuo de la sociedad, los migrantes, el desarrollo socioeconómico y el Estado.

Cada año millones de hombres y mujeres abandonan sus hogares y cruzan fronteras nacionales en busca de mayor seguridad para ellos mismos y sus familias. Los flujos de personas que cruzan las fronteras han aumentado en las últimas décadas y es probable que sigan aumentando.

Los trabajadores migrantes contribuyen con su trabajo al crecimiento y el desarrollo de sus países de empleo. Los países de origen obtienen grandes beneficios de sus remesas y de las competencias adquiridas durante su experiencia migratoria.

Sin embargo, muchos trabajadores migrantes, especialmente los menos calificados, son objeto de serios abusos y explotación. Los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables a la discriminación, la explotación y el abuso; muchos trabajan bajo escasas condiciones de protección de su salud y seguridad, sin que se apliquen o respeten las normas del trabajo y las leyes sobre salarios mínimos. Las mujeres, quienes cada vez más migran por su propia cuenta y actualmente representan casi la mitad de todos los migrantes internacionales, enfrentan problemas de protección particulares.

A este problema se suman los factores de migración irregular y empleo ilegal.

5.3 La relación de empleo y el trabajo no declarado

La seguridad en el empleo se ha convertido rápidamente en un serio problema que enfrentan los sistemas de administración del trabajo. En particular, es cada vez más difícil en todo el mundo determinar si existe o no una relación de empleo en situaciones en las que (1) los respectivos derechos y obligaciones de las partes involucradas no son claros; o (2) se ha intentado disfrazar la relación de empleo; o (3) existen insuficiencias o lagunas en el marco legal o en su interpretación o aplicación. En el caso de la prestación transnacional de servicios, muchas veces no queda claro quién es considerado trabajador en una relación de empleo, qué derechos tiene el trabajador y quién es el empleador.

Al parecer, los trabajadores y migrantes vulnerables son los que más sufren las consecuencias de esas relaciones de empleo y mecanismos poco claros. Los Estados Miembros de la OIT y sus interlocutores sociales han subrayado que la economía global ha aumentado la necesidad de proteger a los trabajadores, al menos contra la evasión de las leyes nacionales mediante acuerdos contractuales y/u otros acuerdos legales.

Ante la necesidad de un marco normativo internacional que cubra las nuevas formas de relación de empleo, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT discutió este tema durante las sesiones celebradas en 1997, 1998 y 2003, lo que dio lugar a la adopción de la Recomendación sobre relaciones de empleo, 2006 (núm. 198). Usando esta Recomendación como guía, los Estados Miembros y sus administraciones del trabajo pueden formular una política nacional sobre el tema, definir criterios para determinar la existencia de una relación de empleo y monitorear la situación, adoptando medidas específicas, de ser necesario.

La Recomendación núm. 198 cubre lo siguiente:

- ▶ La formulación y aplicación de una política nacional encaminada a examinar a intervalos apropiados y, de ser necesario, a clarificar y a adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente, a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo;
- ▶ La determinación —mediante una lista de criterios pertinentes— de la existencia de dicha relación, de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de cómo se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario convenido por las partes;
- ▶ El establecimiento de un mecanismo apropiado —o el uso de uno existente— para seguir la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo, y ofrecer asesoramiento para la adopción y aplicación de medidas relativas a la relación de trabajo.

5.4 Cadenas de suministro

La administración del trabajo, como función central del Estado, necesita adaptarse y modernizarse para hacer frente a los desafíos de un mundo laboral en rápida evolución. Esto incluye cambiar patrones de producción, tercerización, organización del trabajo, estructura de empleo y relaciones.

Por «cadenas mundiales de suministro» (CMS) se entiende la organización transfronteriza de las actividades requeridas para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega.¹⁷ Las CMS han transformado profundamente la naturaleza de la producción transfronteriza, la inversión, el comercio y el empleo. Si bien las CMS han contribuido significativamente al crecimiento y desarrollo económicos y han tenido un impacto positivo en la generación de empleo, las fallas presentadas a todo nivel por CMS complejas, diversas y fragmentadas han conllevado a déficits de trabajo decente y brechas de gobernanza.

Además de los tres desafíos antes señalados, las administraciones del trabajo también necesitan considerar los posibles efectos negativos de las CMS en el trabajo decente, tales como el desplazamiento de puestos de trabajo debido a la deslocalización, condiciones de trabajo precarias y la falta de derechos de los trabajadores, la perpetuación de las desigualdades de género y presiones salariales debido a decisiones tomadas por inversionistas extranjeros en cuanto a la localización de sus actividades, la competencia en las exportaciones, los sesgos de habilidades y el aumento en las desigualdades dentro del país.

5.5 Trabajo en plataformas

¹⁷ Definición contenida en *2016 International Labour Conference Report on Decent work in global supply chains*

Las plataformas digitales de trabajo están transformando el mundo laboral. El número de plataformas digitales de trabajo se ha quintuplicado entre 2010 y 2020, pasando de 412 a más de 777.¹⁸ El desarrollo de plataformas digitales de trabajo tiene el potencial de ofrecer oportunidades de generación de ingresos a los trabajadores, incluyendo mujeres, personas con discapacidad, jóvenes y trabajadores migrantes. No obstante, estas oportunidades vienen acompañadas de difíciles retos relacionados con las modalidades de trabajo atípicas, la regularidad del trabajo y de los ingresos, las condiciones de trabajo, la protección social, el empleo de habilidades, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva.

Los sistemas de administración del trabajo pueden abordar esta cuestión explorando métodos eficientes y eficaces de gobernanza y gestión y formando sociedades con los mandantes tripartitos y otros grupos de interés. Si bien garantizar la protección laboral para los trabajadores de plataformas puede representar un desafío¹⁹, muchos sistemas legales han introducido cambios a sus leyes e implantado medidas normativas específicas para sus plataformas²⁰.

Por ejemplo, el 20 de marzo de 2019, la región de Lacio de Italia aprobó una ley sobre protección laboral de trabajadores digitales. Esta ley brinda protección y concede derechos a todos los trabajadores cuya actividad se organiza mediante una aplicación. Además, esta ley regula los temas de salud y seguridad, requiere que se recurra a la negociación colectiva para establecer niveles de salario básico e indemnizaciones, establece la creación de un «portal de trabajo digital» para el registro tanto de las plataformas como de los trabajadores, y dispone la creación de un Consejo Regional de Trabajo Digital. El Consejo es responsable de monitorear las condiciones de trabajo digital en la región y de facilitar el diálogo social entre las plataformas, los trabajadores y los interlocutores sociales²¹.

¹⁸ OIT (Organización Internacional del Trabajo). *World Employment and Social Outlook. The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, (2021).

¹⁹ Varios países, entre ellos Alemania, Cambodia, Letonia, Mauricio y Perú, señalaron que les resultaba difícil garantizar la protección laboral de los trabajadores de plataformas en una reciente Encuesta General realizada por la CEACR. *Comité de Expertos de la OIT, 2020*, p. 90.

²⁰ OIT (Organización Internacional del Trabajo). *Platform work and the employment relationship*, (2021)

²¹ «Il Lazio approva la prima legge in Italia a tutela dei lavoratori digitali», disponible [aquí](#).

► 6. Incorporación de la perspectiva de género en la administración del trabajo

Para ser eficaz e inclusiva, una administración del trabajo moderna debe tener un enfoque de incorporación de la perspectiva de género totalmente integrado en las cuatro áreas principales antes mencionadas: normas del trabajo, relaciones de trabajo, empleo e investigación en materia laboral.

En todas las etapas de *preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las normas del trabajo*, la preocupación por la igualdad de género puede expresarse de varias formas complementarias:

- Cuando se involucre a los interlocutores sociales, garantizar la plena consulta y participación de las mujeres y representantes de las mujeres de ambas partes —tanto empleadores como trabajadores—.
- Asegurar que se consulte a los órganos nacionales en temas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
- Anticipar y evaluar de antemano los posibles diferentes impactos que las disposiciones legales «generales» pueden tener en hombres y mujeres, con y sin responsabilidades familiares.
- Asegurar que la nueva legislación —o la revisión de la legislación vigente— sea coherente con las normas internacionales (OIT y Naciones Unidas) sobre igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres.
- Adoptar un lenguaje inclusivo en cuanto al género cuando se formule alguna legislación²².
- Asegurar que los órganos responsables de supervisar la aplicación de las leyes laborales (en particular, las inspecciones del trabajo) estén sensibilizados sobre el género e incluyan un número equilibrado de hombres y mujeres entre sus funcionarios y gerentes.

A las administraciones del trabajo les toca desempeñar un papel importante en la promoción y el apoyo de las *relaciones de trabajo y el diálogo social*, en primer lugar instando a los interlocutores sociales a asegurar que los intereses tanto de hombres como de mujeres estén plenamente representados en el proceso de negociación colectiva así como en los órganos de diálogo social. En algunos países, las mujeres aún tienen dificultades para acceder a puestos de liderazgo tanto en las organizaciones de empleadores como en las de trabajadores. Además, los negociadores, en particular a nivel nacional/sectorial o en las grandes empresas, son predominantemente hombres. Esta falta de representación afecta negativamente la agenda de negociación colectiva y los procesos de diálogo social.

²² Véase *ILO Guidelines on Labour Law Writing Techniques*.

En algunos países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, se han creado comisiones tripartitas nacionales para garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo, con la total participación de trabajadores, empleadores y el gobierno (los ministerios de trabajo y las instituciones nacionales para el avance de las mujeres). En general, las administraciones del trabajo dirigen el proceso, promueven las comisiones, brindan soporte técnico y logístico, hacen una labor de facilitación y coordinación, y ayudan a canalizar las recomendaciones a los niveles más altos del gobierno y el parlamento.

Para ser eficaces, las *políticas, estrategias y servicios de empleo* necesitan tomar en cuenta toda la diversidad de la fuerza laboral en términos de edad, sexo, etnicidad, responsabilidades familiares, habilidades, etc. Esto permitirá, por un lado, formular más políticas y programas inclusivos y, por otro lado, identificar la necesidad de acciones dirigidas específicas.

La clave para diseñar políticas, estrategias y programas de trabajo y empleo sostenibles es un *buen análisis* y el pronóstico de las tendencias de empleo y los problemas laborales.

Uno de los desafíos que tienen las administraciones del trabajo es *lograr que la investigación y las estadísticas estén más integradas en términos de género*. Las estadísticas relacionadas con el género, incluida la recopilación de datos desagregados por sexo, buscan lograr que las estadísticas sean más completas, mejorar su capacidad para reflejar la realidad con mayor fidelidad y, por ende, mejorar la calidad de las estadísticas por cuanto ellas muestran las diferencias y similitudes que existen entre hombres y mujeres en relación con sus aportes, sus condiciones de trabajo y de vida, y sus necesidades, limitaciones y oportunidades.

Por ejemplo, sin la adopción de un enfoque de género, no hubiera sido posible descubrir que, alrededor del mundo, las mujeres (en muchos casos, cabezas de familia) representan la mayoría de los más pobres entre los pobres; o que, en varios países, las mujeres representan la mayoría de personas desempleadas (en particular, personas desempleadas por extensos periodos de tiempo).

► 7. Organización de un sistema nacional de administración del trabajo

El Convenio núm. 150 (artículo 4) estipula que «todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá garantizar, en forma apropiada a las condiciones nacionales, la organización y el funcionamiento eficaces en su territorio de un sistema de administración del trabajo, cuyas funciones y responsabilidades estén adecuadamente coordinadas».

El concepto de un «sistema» de administración del trabajo incluye la existencia de diferentes órganos, a distintos niveles, bien coordinados a fin de alcanzar objetivos comunes. El artículo 1 del Convenio núm. 150 hace referencia a «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 los trabajadores y de sus organizaciones».

La efectividad de dicho sistema depende en gran medida de la existencia de un organismo fuerte y bien organizado capaz de garantizar la coordinación de sus funciones y responsabilidades. Este organismo es, por lo general, el ministerio de trabajo y asuntos sociales del país. No obstante, también existen otras maneras de garantizar la coordinación de un sistema de administración del trabajo, tales como comités nacionales; juntas o consejos de administración conformados por personal de distintos ministerios²³; u órganos de la administración pública que se ocupen de ciertas áreas de la administración del trabajo.

Usualmente, una política nacional de trabajo respaldada por una legislación apropiada establecerá la misión, la visión, los objetivos y las responsabilidades funcionales de un sistema nacional de administración del trabajo. No se promueve un modelo único o una forma específica de organización, ya que los ministerios y/o los organismos relacionados adoptan muchas formas debido a sus realidades históricas, culturales, sociales y económicas particulares.

7.1 El órgano central

A nivel central, la administración del trabajo de un país normalmente estará conformada por unidades que cubren los principales aspectos de la tarea en general. Se realiza una división de funciones y responsabilidades para garantizar la operación eficaz y la ejecución coherente de las actividades de la administración. Por lo general, las unidades de un ministerio de trabajo se distinguen entre sí por las actividades que realizan, las cuales pueden clasificarse en tres

²³ por ejemplo, el Consejo Nacional Económico y Social de Irlanda

categorías principales: servicios administrativos generales, servicios de apoyo y servicios técnicos/especializados.

El *departamento de servicios administrativos generales* es responsable de la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros del ministerio. Su trabajo incluye la contratación y formación de personal así como la gestión de recursos financieros internos.

El departamento de servicios de apoyo está formado por unidades responsables de los servicios legales, servicios de asesoramiento, relaciones internacionales, investigación, estadística y planificación, y comunicación.

Los *departamentos técnicos*, tales como la inspección del trabajo, las unidades de relaciones de trabajo, empleo y seguridad social, y la oficina de cuestiones de género, contarán con un personal relativamente reducido en la sede central y una serie de oficinas exteriores. Normalmente, la inspección central no realiza trabajo de campo, el cual se delega a las oficinas exteriores.

La oficina de cuestiones de género tendrá varias funciones, desde brindar asesoramiento en la incorporación de la perspectiva de género a las políticas de trabajo hasta promover la igualdad de género en el lugar de trabajo. Además, puede ofrecer apoyo y asesoramiento y, algunas veces, capacitar a trabajadores y empleados en temas relacionados con la igualdad de género en el mundo laboral. A nivel de campo, los inspectores de trabajo promueven la igualdad de género durante sus inspecciones de rutina y sesiones de diálogo.

Por lo tanto, las secciones o departamentos separados —creados dentro del sistema de administración del trabajo para atender cada área funcional— deben asegurar la coherencia y la eficacia.

En el caso de una administración del trabajo de menor envergadura, algunas responsabilidades funcionales podrían agruparse —por ejemplo planificación con desarrollo de recursos humanos o inspección del trabajo con condiciones de trabajo y empleo—.

En esencia, los departamentos técnicos centrales se centrarán en el desarrollo de políticas, la gestión de sistemas y la coordinación de servicios de campo, el monitoreo del desempeño y la elaboración de informes a nivel nacional. Las oficinas exteriores se centrarán en realizar visitas, atender quejas, prestar servicios de extensión laboral, compilar información estadística y elaborar informes para las unidades técnicas centrales.

7.2 Coordinación entre ministerios

Las funciones y actividades de la administración del trabajo pueden estar repartidas entre distintos órganos —públicos, paraestatales o incluso privados.

Las responsabilidades en el ámbito de trabajo y empleo se suelen compartir entre diferentes ministerios, tales como el ministerio de empleo, el ministerio de asuntos sociales y el ministerio de comercio o industria. En muchos casos, las políticas del mercado de trabajo son administradas por el ministerio de trabajo de un país, mientras que otros aspectos relacionados con el empleo,

tales como la mejora de la productividad y la promoción del emprendimiento, son atendidos por el ministerio de comercio o industria.



► Administración del estado de Bihar, India

Coordinación entre grupos de interés para la erradicación del trabajo infantil

Por mucho tiempo, las diversas autoridades de la India involucradas en la erradicación del trabajo infantil actuaron de manera reactiva y aislada. En 2009, el Gobierno del Estado de Bihar puso en marcha una estrategia integral para abolir el trabajo infantil, que se calcula que afecta a alrededor de 1.1 millones de niños. Para llevar a cabo esta tarea, el Ministerio de Trabajo de Bihar formuló un Plan de Acción Estatal para la Erradicación, Rescate y Rehabilitación del Trabajo Infantil, basado en un modelo de convergencia. Por primera vez, los siguientes departamentos se reunieron en Consejo para coordinar esfuerzos bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo de Bihar:

- Departamento de Desarrollo Rural;
- Departamento de Desarrollo Urbano;
- Departamento de Hacienda y Reformas Agrarias;
- Departamento de Salud;
- Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos;
- Consejo del Proyecto Educativo de Bihar;
- Departamento de Bienestar Social;
- Departamento de Alimentos y Suministros Civiles;
- Departamento de Bienestar de las Minorías;
- Comisión de Trabajo Infantil de Bihar;
- Organizaciones de las Naciones Unidas.

Las inspecciones conjuntas realizadas por este consejo coordinado tuvieron un éxito asombroso. El número de niños rescatados y rehabilitados se quintuplicó, y un total de 1,481 empleadores fueron enjuiciados por violación deliberada de la ley. El Modelo de Bihar desarrollado por el sistema de la Administración Estatal de Trabajo ha sido emulado por otros estados de la India, lo que demuestra el papel fundamental que los ministerios de trabajo pueden desempeñar para garantizar un grado de cohesión con otros organismos del sistema de administración del trabajo a fin de promover el trabajo decente.

Con mucha frecuencia, los servicios de inspección del trabajo están repartidos entre diferentes ministerios; por ejemplo, una inspección del trabajo se encarga de supervisar la aplicación de las leyes laborales bajo el control del ministerio de trabajo y otra inspección del trabajo se ocupa de los temas de salud y seguridad en el trabajo (tal como se ilustra con mayor detalle en los demás módulos del paquete de formación) bajo el control del ministerio de salud.

Sin una buena coordinación, la eficacia de los diferentes servicios se vería afectada.

7.3 Coordinación con organismos

Dentro del marco de la reforma del sector público, muchas funciones se han delegado a órganos paraestatales o privados. Actualmente, cada vez más organismos participan activamente en la prestación de servicios de empleo. En el campo de la formación profesional, por ejemplo, los gobiernos suelen delegar las tareas educativas a proveedores de formación privados a través de un sistema de licencias. Otro campo es la seguridad y salud en el trabajo, donde los organismos privados o profesionales individuales pueden obtener una licencia gubernamental para llevar a cabo inspecciones de productos o lugares de trabajo peligrosos —una tarea que, en algunos países, se encomienda a inspectores del trabajo—.

Las funciones y los servicios descentralizados deben ser supervisados de cerca por un órgano centralizado capaz de diseñar una política clara, planificar de manera efectiva, establecer criterios claros y transparentes, y monitorear y evaluar sistemáticamente las actividades puestas en marcha por los distintos órganos.

El artículo 9 del Convenio núm. 150 requiere la creación de mecanismos de supervisión para asegurar una coordinación eficiente entre ministerios y organismos paraestatales, regionales y locales —órganos que pueden ser semipúblicos o tener personería jurídica y, por ende, operar con bastante independencia—.

La supervisión implicará un esquema de elaboración de informes. Asimismo, la supervisión se puede garantizar con medios financieros mediante asignación presupuestaria y control presupuestario o con el nombramiento de miembros del consejo de administración del organismo de que se trate.

7.4 Funciones delegadas a interlocutores sociales

Además de involucrar a los interlocutores sociales en los procesos de toma de decisiones de todas las áreas de la administración del trabajo, el artículo 2 del Convenio núm. 150 también considera la posibilidad de «delegar o confiar determinadas actividades de administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales, especialmente a organizaciones de empleadores y de trabajadores o, cuando fuere apropiado, a representantes de los empleadores y de los trabajadores».

Con frecuencia, los interlocutores sociales están representados en los consejos de administración de oficinas de empleo, fondos y oficinas de la seguridad social, organismos de seguridad y salud en el trabajo, y órganos de formación profesional.

A menudo, las organizaciones de interlocutores sociales u organismos relacionados participan en la aplicación directa de programas de formación y reeducación. En algunos países, se han creado organismos bipartitos nacionales para este fin.

7.5 Coordinación territorial

Para garantizar la entrega de un servicio eficaz a los trabajadores y los empleadores, es necesario que el sistema de administración del trabajo se descentralice mediante el otorgamiento de facultades y atribuciones a provincias, regiones y distritos individuales.

El artículo 4 del Convenio requiere el funcionamiento eficiente del sistema de administración del trabajo en todo el territorio. Esto podría incluir, por ejemplo, la planificación sistemática y el uso de instrumentos apropiados para monitorear y evaluar la aplicación, tales como presentar informes de manera regular.

El párrafo 26 de la Recomendación se refiere a los «Servicios sobre el Terreno» y señala que «debería haber dispositivos apropiados para la organización y funcionamiento eficaces de los servicios sobre el terreno del sistema de administración del trabajo. Concretamente, estos dispositivos deberían (a) garantizar que la ubicación de los servicios sobre el terreno corresponde a las necesidades de las diversas zonas, consultándose a los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores al respecto; (b) dotar a los servicios sobre el terreno del personal, de los equipos y de los medios de transporte adecuados para el cumplimiento efectivo de su cometido; (c) asegurar que los servicios sobre el terreno reciben instrucciones suficientemente claras para prevenir la posibilidad de que las leyes y los reglamentos se interpreten de manera diversa en diferentes zonas».

Los dispositivos organizacionales y estructurales de un sistema de administración del trabajo tiene que ver en gran medida con la coordinación entre las funciones y los servicios centrales y descentralizados.

En un área de jurisdicción compartida, es importante que los gobiernos federales y provinciales coordinen sus actividades de manera eficaz, a fin de prestar un conjunto de servicios coherente e integrado.

► 8. Importancia de los recursos humanos calificados

Para poder cumplir con todas las funciones mencionadas, las administraciones de trabajo necesitan contar con personal calificado.

«El personal del sistema de administración del trabajo deberá estar integrado por personas que estén debidamente calificadas para desempeñar las actividades que les han sido asignadas y que sean independientes de influencias externas indebidas» (Convenio núm. 150, art. 10). Este requisito es particularmente importante en el caso de servicios que exigen competencias técnicas específicas. Las calificaciones «deberían ser evaluadas por el organismo apropiado» (Recomendación núm. 158, párrafo 23(2)).

El personal de la administración del trabajo «deberá tener el estatus, los medios materiales y los recursos financieros necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones» (Convenio núm. 150, art. 10(2)). Esta disposición es especialmente importante para los inspectores del trabajo, por lo que se analizará y discutirá más ampliamente en otros módulos de este paquete de formación.

8.1 Formación

El personal de la administración del trabajo debe tener acceso a la formación necesaria para desempeñar sus funciones (Convenio núm. 150, art. 10).

La necesidad de ofrecer oportunidades de aprendizaje al personal se subraya además en la Recomendación núm. 158, la cual insta a que el personal de un sistema de administración del trabajo «reciba formación inicial y de perfeccionamiento a niveles adecuados a sus funciones» (art. 23(1)). Asimismo, se hace referencia a la formación continua y, en ese sentido, se recomienda el establecimiento de mecanismos permanentes para garantizar que dicha formación esté disponible para el personal de la administración del trabajo a lo largo de toda su carrera. En efecto, el aprendizaje permanente eficaz es una de las acciones específicas que la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019 contempla²⁴ como un medio para fortalecer las capacidades de todas las personas de modo que puedan aprovechar las oportunidades que ofrece un mundo laboral en constante cambio.

En muchos países en desarrollo, las administraciones nacionales no pueden brindar formación inicial y permanente a su personal, debido principalmente a la falta de recursos financieros y al limitado número de formadores con conocimientos técnicos y metodológicos adecuados. En estos casos, «debería considerarse la posibilidad de complementar los programas y las facilidades nacionales ...mediante cooperación internacional en forma de intercambios de experiencia e

²⁴ Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 2019.

información y de programas y facilidades comunes de formación inicial y de perfeccionamiento, especialmente a nivel regional» (Recomendación núm. 158, art. 24).

► Resumen

El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 de la OIT brindan orientación sobre el desarrollo de sistemas de administración del trabajo que cubren todos los aspectos de la formulación y aplicación de la política nacional del trabajo.

El Convenio núm. 150 hace una distinción entre los conceptos de administración del trabajo y sistema de administración del trabajo. De acuerdo con el artículo 1, el término «administración del trabajo» designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo, mientras que el término «sistema de administración del trabajo» comprende todos los órganos de la administración pública responsables y/o encargados de la administración del trabajo, ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos. También incluye a los organismos paraestatales y regionales/locales o cualquier otra forma de administración descentralizada y cualquier marco institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos, así como para la consulta y participación de empleadores, trabajadores y sus organizaciones.

De acuerdo con la Recomendación núm. 158, las cuatro áreas en las que un sistema de administración del trabajo debe desempeñar sus funciones son normas del trabajo, relaciones de trabajo, empleo e investigación en materia laboral.

Uno de los roles fundamentales de las administraciones del trabajo es la preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de normas del trabajo. La legislación laboral regula tanto las relaciones individuales de trabajo como las relaciones colectivas de trabajo, protege las libertades y derechos básicos en el trabajo, y garantiza normas de trabajo mínimas.

La administración del trabajo puede desempeñar un papel decisivo en facilitar, promover, apoyar y fortalecer las relaciones laborales, principalmente proporcionando un marco legal propicio.

En cada vez más países, las administraciones del trabajo están estableciendo sistemas de prevención y resolución de conflictos laborales y creando mecanismos de conciliación voluntaria gratuitos y expeditivos para ayudar a las partes involucradas a encontrar por sí mismas soluciones a los conflictos laborales.

El diálogo social es de vital importancia. Las administraciones del trabajo pueden promover órganos bipartitos, tripartitos y tripartitos-plus en distintos niveles (nacional, sectorial o en relación con temas específicos) para fomentar el diálogo social. Pueden proporcionar un marco institucional y apoyo administrativo bajo la forma de instancias y secretarías, y participar en el diálogo social en el sector público.

El diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas y servicios de empleo constituyen elementos fundamentales de la política del trabajo. La adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo representa un desafío que exige rediseñar los servicios públicos de empleo (SPE) de tal modo que puedan ofrecer servicios eficientes tanto a quienes buscan empleo como a los empleadores. Estos servicios incluirán la provisión de información, evaluaciones de habilidades, guía y orientación profesional, y la creación de bases de datos eficaces.

La investigación y las estadísticas aportan información vital para el diseño de una política del trabajo basada en evidencias. La recopilación de datos desagregados por sexo y los estudios enfocados en el género contribuyen a la elaboración de políticas, estrategias y programas inclusivos.

En el contexto de la globalización y la crisis económica, los desafíos relacionados con la economía informal, trabajadores migrantes, relaciones laborales y trabajo no declarado, las cadenas de suministro y el trabajo en plataformas han adquirido una carácter particularmente urgente.

► Bibliografía y lecturas adicionales

Berg, J., Kucera, D., 2008. *In Defense of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World* (OIT, Ginebra).

Casale, G., Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C.S. (eds.), 2007. *Re-engineering Labour Administration to Promote Decent Work* (OIT, Ginebra).

Casale, G., Sivananthiran, A., Daza, J.L., Mar, C. (eds.), 2007. *Showcasing Tools and Experience in Labour Administration and the Informal Economy* (OIT OSR para Asia Meridional, Nueva Delhi).

Casale, G., Sivananthiran, A., 2010. *The fundamentals of labour administration* (OIT, Ginebra).

Hayes, J., 2004. *The Changing Role of Labour Ministries* (DIALOGUE, OIT Ginebra).

Heron, R., 1998. *Labour Administration: an Introduction* (OIT OSR, Bangkok).

Husband, J.L., 1980. *Labour Administration - A General Introduction* (OIT Ginebra).

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2006. *Changing patterns in the world of work*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión (Ginebra).

—, 2005. *A Brief Introduction to International Labour Standards Rules of the Game* (Ginebra).

—, 2004. *World Employment Report 2004—05* (Ginebra).

—, 2004a. *A fair globalization: The role of the ILO*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra).

—, 2001. *Reducing the decent work deficit: A global challenge*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión (Ginebra).

—, 1999. *Decent Work*, Memoria al Director General, 87.ª reunión, junio de 1999 (Ginebra).

—, 1997. *Labour Administration Report to the ILC 85th Session* (Ginebra).

—, 1976. *Labour Administration: its Role, Functions and its Organization*, Informe V presentado en la 64.ª reunión de la CIT (Ginebra).

Kaufman, B.E., 2004. *The global evolution of industrial relations: Events, ideas and the IIRA* (OIT, Ginebra).

Kucera, D., 2002. «Core Labour Standards and Foreign Direct Investment» en *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1—2, pp. 31—70.

Lecuyer, N., Courdouan, J., 2002. *Actors in Development, New Forms of Labour Administration* (OIT, Ginebra).

Odonovan, P., 2003. «Social Dialogue – Issues and Trends» en Sivananthiram and Venkata Ratnam (eds.) *Best Practices in Social Dialogue* (OIT, Nueva Delhi).

Sivananthiram, A., Venkata Ratnam, C.S., 2005. *Informal Economy: The Growing Challenge For Labour Administration* (OIT OSR, Nueva Delhi).

Thuy, P., Hansen, E., Price, D., 2001. *The Public Employment Service in a Changing Labour Market* (OIT, Ginebra).

Instrumentos clave de la OIT

Convenio sobre la administración del trabajo, 1947 (núm. 81)

Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)

Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)

Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158)

Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)

Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)

