

PLAN DE FORMACIÓN INTEGRAL PARA UNA INSPECCIÓN DEL TRABAJO MODERNA Y EFICIENTE EN ARGENTINA

MÓDULO 1

MARCO GENERAL: LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO Y SUS FUNCIONES



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Segunda edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina.

Marco general: La administración del trabajo y sus funciones.

Buenos Aires; Oficina de país de la OIT para la Argentina, 2022.

ISBN: 9789220368022 (pdf web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información visite www.ilo.org/buenosaires o escríbanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Edición: Damián Grimozzi

Diseño y diagramación: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina

¿De qué trata este módulo?

En este módulo, el lector podrá encontrar una cuidadosa y completa exposición de los conceptos y roles de la administración del trabajo y de los sistemas de administración del trabajo, según surgen del Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Se presenta y describe además el sistema de administración del trabajo de Argentina y se define el ámbito de competencias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), su articulación con distintos actores sociales, y en particular con las jurisdicciones provinciales a partir de la sanción del Pacto Federal del Trabajo.

Se analizan, finalmente, algunos retos que enfrentan las administraciones del trabajo y se destaca la importancia de la capacitación de sus funcionarios para abordarlos.

Objetivos

Al final de este módulo, los participantes serán capaces de:

- Definir la administración del trabajo y el sistema de administración del trabajo y describir sus funciones clave, de acuerdo con el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 de la OIT.
- Situar la inspección del trabajo en el marco más amplio de un sistema de administración del trabajo.
- Reconocer los roles y funciones clave de la administración del trabajo en la Argentina, de acuerdo con su normativa.

ÍNDICE

1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES	5
1.1. Evolución internacional	5
1.2. Recapitulación histórica en el ámbito nacional	8
2. LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO EN LAS NORMAS OIT	10
2.1. Conceptos	10
2.2. Roles y funciones clave	11
2.3. Otros principios	20
3. LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO EN ARGENTINA	21
3.1. Roles y funciones clave	23
3.2. El organismo central	35
3.3. Coordinación entre ministerios	35
3.4. Coordinación con agencias	36
3.5. Funciones delegadas a los actores sociales	37
3.6. Coordinación territorial	38
4. RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO	40
4.1. Economía informal	40
4.2. Trabajadores migrantes	43
4.3. Formas atípicas de empleo	45
5. TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO	48
6. LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS CAPACITADOS	51
7. RESUMEN	53
8. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS	54
ANEXO	60

1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. Evolución internacional

El concepto de *sistema de administración del trabajo* no puede comprenderse sin considerar la evolución histórica que llevó al diseño y la adopción del Convenio núm. 150 de la OIT sobre la administración del trabajo (1978).

Cuando se creó la OIT en 1919, el objetivo principal era establecer normas internacionales del trabajo que contribuyeran decisivamente a mejorar las condiciones del trabajo y el bienestar social de los trabajadores en todo el mundo. Persiguiendo este objetivo a lo largo de los años, las distintas normas internacionales han crecido hasta formar hoy un extenso sistema de instrumentos de política social y de trabajo, apoyado por un sistema de supervisión diseñado para atender todo tipo de problemas y poder aplicar estos instrumentos a cada problemática nacional. Estas aplicaciones son, de hecho, el componente legal en la estrategia de la OIT para hacer frente a la globalización, promover el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y asegurar que la población pueda trabajar con dignidad y seguridad.

El **Tratado de Versalles de 1919**, que puso fin oficialmente a la Primera Guerra Mundial, estableció además metas sociales, entre ellas, fortalecer los servicios de inspección del trabajo con vistas a garantizar los derechos de los trabajadores. En línea con esta decisión, el establecimiento de la OIT, también en 1919, fue generando a partir de entonces una evolución de los sistemas nacionales de administración del trabajo, en tanto elevó la posición de los ministerios que lidiaban con el trabajo y la materia laboral.

En 1928, la Conferencia Internacional de Trabajo (CIT)¹ adoptó una resolución que invitaba a los gobiernos a establecer “un departamento adecuado y especializado, capaz de desempeñar exitosa, amplia y completamente la tarea de preparar, enmendar y garantizar la aplicación de todas las leyes y reglamentos relativos al trabajo; especialmente en lo que concierne a los servicios de inspección, a las relaciones con los órganos consultivos de la Oficina Internacional del Trabajo y el suministro de información, la resolución pacífica de disputas laborales y la compilación y publicación de estadísticas, informes y demás documentos relacionados con el trabajo”. Como resultado, los constituyentes gubernamentales comenzaron a crear departamentos de trabajo que respondieran a esta propuesta de la CIT.

Por otra parte, la sindicalización fue creciendo en Europa y Norteamérica, sobre todo desde fines del siglo XIX y comienzos del XX, y se convirtió en una fuerza poderosa: esto a su vez activó el papel de los ministerios de trabajo en asuntos de relaciones laborales y condiciones del empleo.

1. Órgano máximo de la Organización Internacional del Trabajo. Veremos con detalle en el Módulo 3 cómo es el funcionamiento de la OIT.

Posteriormente, la **Declaración de Filadelfia** (adoptada en 1944) ayudó a redefinir el mandato de la OIT, al afirmar que “el trabajo no es una mercancía”. Esto contribuyó a reubicar y reorganizar el papel de la administración laboral.

Ya durante el período de posguerra, el rol de los ministerios de trabajo creció, en primer lugar, debido a que se hizo necesario hacer frente a la transferencia de los trabajadores de la producción de guerra a la producción en tiempos de paz. Pero además, paralelamente, el empleo pleno se había convertido en una prioridad nacional, y la seguridad social y la seguridad y salud ocupacionales fueron reconocidas progresivamente como nuevos objetivos en los países industrializados.

Desde la década de 1950, se dieron con regularidad debates acerca de la necesidad de definir el papel del sistema general de la administración del trabajo. Así, antes del diseño del Convenio núm. 150, ya se habían adoptado una serie de normas que regulaban diferentes aspectos relacionados con las administraciones laborales, incluidas normas aplicables a la inspección del trabajo y los servicios del empleo, y que son sus antecedentes históricos. Se trata de los siguientes convenios:

- Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948). Ratificado por Argentina el 18/01/1960.²
- Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949). Ratificado por Argentina el 24/09/1956.
- Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo (1947). Ratificado por Argentina el 17/02/1955.
- Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura) (1969). Ratificado por Argentina el 02/06/1985.
- Convenio núm. 88 sobre el servicio del empleo (1948). Ratificado por Argentina el 24/09/1956.
- Convenio núm. 122 sobre la política del empleo (1964). Convenio no ratificado por Argentina.
- Convenio núm. 142 sobre el desarrollo de los recursos humanos (1975). Ratificado por Argentina el 15/06/1978.
- Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales de trabajo) (1976). Ratificado por Argentina el 13/04/1987.
- Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (1952). Ratificado por Argentina el 12/05/2011.
- Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes (1949). Convenio no ratificado por Argentina.

2. Resulta trascendente establecer cuáles son los Convenios de la OIT que han sido ratificados por la Argentina, ya que a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 los convenios internacionales tienen jerarquía superior a las leyes [Artículo 75, inciso 22].

¿Qué son las normas internacionales del trabajo?

Si bien serán analizadas con profundidad en el Módulo 3, es importante adelantar algunas nociones sobre las normas internacionales del trabajo, puesto que serán reiteradamente mencionadas en este módulo.

Son instrumentos jurídicos elaborados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, y establecen los principios básicos para la promoción de los derechos en el trabajo. Pueden tomar la forma de Convenios o Recomendaciones.

Los Convenios se pueden comparar con los tratados internacionales multilaterales en tanto, una vez establecidos, quedan sujetos a su ratificación por los Estados miembros y, una vez ratificados, crean obligaciones vinculantes específicas.

Las Recomendaciones en cambio son instrumentos no vinculantes. Aunque no es su única función, suelen estar dedicadas a ampliar y brindar mayores detalles y pautas acerca de los Convenios de la OIT, y de ese modo facilitar las acciones de los Estados miembros.

En muchos casos, un Convenio establece los principios básicos que los países que lo ratifiquen deberán aplicar, mientras que una Recomendación afín complementa el Convenio y proporciona pautas más detalladas sobre la forma de aplicarlo. Las Recomendaciones también pueden ser autónomas, es decir, no estar relacionadas con ningún convenio.

Por otra parte, están los Protocolos: son tratados separados que complementan un Convenio de la OIT. Un Protocolo está también sujeto a su ratificación por los Estados miembros, pero de manera separada o independiente de la ratificación correspondiente al Convenio que al que Protocolo se refiere.

Todas estas normas internacionales del trabajo están respaldadas por un sistema supervisor internacional único en su género que ayuda a asegurar que los países apliquen los Convenios que ratifican. La OIT examina de modo regular la aplicación de las normas en sus Estados miembros y señala áreas en que sería posible aplicarlas con mayor eficacia. Si hubiese problemas en la aplicación de las normas, la OIT procura ayudar a los países mediante el diálogo social y la asistencia técnica.

Los órganos de la OIT también pueden acordar la adopción de documentos menos formales que los Convenios y las Recomendaciones, pero estos no se consideran como normas del trabajo. Entre ellos, por ejemplo, están los Repertorios de Recomendaciones Prácticas y las Resoluciones. Su propósito suele ser influir en la legislación laboral internacional y en las leyes nacionales.

Por su parte, la Reunión de Expertos sobre Administración del Trabajo giró, en 1973, recomendaciones clave acerca de la necesidad de un convenio sobre la administración del trabajo, con el fin de:

- Proteger los sistemas de administración del trabajo relativamente débiles y evitar su marginalización en la toma de decisiones nacionales sobre política social y económica.
- Cerrar la brecha en el establecimiento de sistemas que, hasta esa fecha, únicamente habían lidiado con segmentos de la administración del trabajo (tales como la inspección del trabajo, los servicios del empleo y los procedimientos para la fijación de los salarios mínimos).

Ya lo sugerimos al comienzo, y conviene ahora destacarlo: las normas internacionales de trabajo se aplican generalmente mediante las leyes y políticas nacionales; por lo tanto, era vital para la OIT que se adoptara un convenio de carácter internacional sobre la administración del trabajo, con el fin de mantener un sistema viable y activo de administración laboral que pudiera tener en cuenta y cubrir todos los aspectos de la formulación e implementación de cada política nacional del trabajo.

Finalmente, en 1978 se adoptaron el Convenio núm. 150 sobre la administración del trabajo y la Recomendación núm. 158. Y aunque Argentina es un país miembro permanente de la OIT desde su establecimiento en 1919 y la administración del trabajo nacional se ajustó a sus principios generales, recién ratificó tanto el Convenio como la Recomendación en el año 2004.

1.2. Recapitulación histórica en el ámbito nacional

En 1904, el ministro del Interior Joaquín V. González presentó un proyecto que se proponía regular el trabajo obrero y sus relaciones con el capital, inspirado en “necesidades evidentes y en las fórmulas adoptadas por las naciones que mejor han legislado sobre el asunto”. Un año más tarde, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 4.661, considerada como el punto de partida de una nueva concepción en materia de legislación laboral.

En 1907, se creó el Departamento Nacional del Trabajo con la misión de “recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo de la República, especialmente en lo que concierne a las relaciones del trabajo y del capital y a las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores”. Pocos años después, en 1912, se ampliaron estas funciones a partir de la aprobación de los proyectos parlamentarios de José Luis Cantilo y Alfredo Palacios: se incorporó la inspección y vigilancia de las leyes, se creó un registro de colocaciones para trabajadores sin empleo, y se implementó la facultad de mediar en los conflictos entre el capital y el trabajo a través de un Consejo del Trabajo.

En 1943, se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión, a la cual se incorporaron varias dependencias que anteriormente funcionaban en diversos organismos del Estado; de ese modo, se unificaron varias funciones estatales que estaban también dispersas: los servicios y facultades de carácter conciliatorio y arbitral, las funciones de policía del trabajo, los servicios de higiene industrial, los de inspección de asociaciones mutualistas y los relacionados con el trabajo marítimo, fluvial y portuario. La Secretaría asumió así el rol de una verdadera administración del trabajo en

consonancia con las pautas que marcaba la OIT. Incluso los departamentos, direcciones u oficinas del trabajo y los organismos y servicios existentes en las provincias quedaron convertidos en Delegaciones Regionales de Trabajo y Previsión. En el nivel legislativo, la reforma constitucional de 1949 incorporó la Declaración de los Derechos del Trabajador, formulada por el presidente Perón el 24 de febrero de 1947. Esta reforma significó la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión.

En 1958, se determinan una nueva estructura y nuevas competencias para la cartera de trabajo y se cambia su denominación por la de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esa estructura se mantuvo hasta 1966. En este año se introdujeron reformas sustanciales en el campo laboral, que tuvieron su reflejo en un nuevo cambio de estructura en el sistema de administración: se creó el Ministerio de Economía y Trabajo, integrado por diversas Secretarías de Estado, una de las cuales fue precisamente la de Trabajo. Sin embargo, esta estructura sólo dura cuatro años: vuelve a ser una cartera independiente en el año 1971, con la antigua denominación y las mismas competencias anteriores a 1966.

El 10 de diciembre de 1999, con la sanción de la Ley N° 25.233, se modificó la Ley de Ministerios (Ley 22.520),³ y se sustituyó el antiguo nombre por el de Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. Con el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 355 del año 2002, se modificó nuevamente la Ley de Ministerios, se establecieron nuevas competencias y se cambió su denominación por la de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). En 2018 con el DNU N° 801/2018 hubo otra reforma por la cual se creó el Ministerio de Producción y Trabajo, que fusionó los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Agroindustria y de Producción. Finalmente, se dictó el DNU 7/2019, que restituyó la denominación y jerarquía anterior: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), restableció parte de las competencias anteriores al dictado del Decreto N° 801/2018 y agregó otras nuevas, que veremos más adelante.

El MTEySS es un organismo nacional, dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene la misión de servir a los ciudadanos en las áreas de su competencia. Es parte de la estructura administrativa gubernamental para la conformación y ejecución de las políticas públicas del trabajo y la seguridad social. Propone, diseña, elabora, administra y fiscaliza las políticas para todas las áreas del trabajo, el empleo y las relaciones laborales, la capacitación laboral y la seguridad social. Su tarea es brindar más y mejores servicios a: trabajadores, empleadores, desocupados y ciudadanos en general, con políticas estratégicas y líneas de acción sustentadas en los conceptos de equidad, transparencia, solidaridad, participación y contribución a la paz social.

3. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>

2. LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO EN LAS NORMAS OIT

2.1. Conceptos

El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 (1978) de la OIT son los instrumentos internacionales que establecen el marco institucional dentro del cual se puede desarrollar, implementar, coordinar y revisar la política nacional de trabajo.

El Artículo 1 del Convenio núm. 150 define el concepto de **administración del trabajo** como “las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo”. Por otro lado, el Convenio no da una noción cerrada de *política laboral*, de modo de permitir la inclusión de diferentes campos de trabajo; así, solo se refiere en general a la “política laboral nacional”. Pero la definición no queda vacante sino que, al contrario, qué sea el trabajo y cuáles sus principales rasgos son cuestiones que se regulan y definen en cada país mediante negociaciones directas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores,⁴ con arreglo a la legislación o a la práctica nacional.

En cambio sí queda definido de manera más estable en el mismo Artículo 1 el concepto de **sistema de administración del trabajo**: es aquél que “comprende todos los órganos de la administración pública –ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales y regionales o locales, o cualquier otra forma de administración descentralizada– responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda otra estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores, de los trabajadores y de sus organizaciones” (Lecuyer, N., Courdouan, J., 2002). Este concepto sistemático fomenta los papeles complementarios de los diferentes actores.

En este sentido, el Artículo 2 habilita a los Estados para que **deleguen** o confíen, siempre con arreglo a su legislación o prácticas nacionales, determinadas actividades de administración del trabajo a **organizaciones no gubernamentales**, particularmente a **organizaciones de empleadores y de trabajadores**, e incluso a representantes de los empleadores y de los trabajadores. Y el Artículo 3 a su vez habilita a los Estados para considerar determinadas actividades pertenecientes a su política laboral nacional como cuestiones que, siguiendo la legislación o las prácticas nacionales, pueden regularse mediante negociaciones directas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

4. En la discusión sobre la adopción del texto del Convenio durante la Conferencia Internacional del Trabajo en 1977 y 1978, se había propuesto integrar una enumeración sobre qué campos del trabajo debían incluirse; sin embargo, finalmente dicha enumeración no se incluyó, en tanto se tomó en cuenta el hecho de que la política laboral está sujeta a una evolución permanente.

Sin embargo, no se trata de fomentar para el sistema de la administración del trabajo un esquema bilateral (entre empleadores y trabajadores) sino **tripartito**, donde el Estado juega un rol fundamental: el Artículo 5 del Convenio señala la obligación de los Estados de “establecer procedimientos apropiados a las condiciones nacionales para garantizar, dentro del sistema de administración del trabajo, la **consulta**, la **cooperación** y la **negociación** entre las autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, o –cuando fuere apropiado– los representantes de los empleadores y de los trabajadores”. Y añade que, en la medida de lo posible, “estos procedimientos deberán aplicarse a nivel nacional, regional y local, así como en los diferentes sectores de actividad económica”.

Muchas son las razones para promover un enfoque sistémico de la administración del trabajo: el alcance y la diversidad de la regulación e implementación de las políticas sociales, la complejidad y la variedad de los temas que involucran, y también el número de servicios que deben ser provistos, entre otras. Y la mejor manera de establecer mecanismos regulatorios dinámicos que garanticen el funcionamiento flexible de la administración del trabajo es la creación de un sistema general integrado, en el que todos los socios tripartitos (gobierno, empleadores y trabajadores) desempeñen papeles en sociedad uno con otro de manera coordinada (OIT, 2009).

En función de este enfoque, las características de un sistema de administración del trabajo serán:

- una política nacional de trabajo coherente;
- un sistema coordinado de órganos competentes;
- una estructura institucional que integre la participación activa de los trabajadores, los empleadores y sus respectivas organizaciones; y
- los recursos humanos, financieros y materiales para proveer servicios efectivos y eficientes.

Finalmente, señalemos que las actividades que este enfoque requiere para su concreción se reparten en tres áreas principales: diseño de políticas, formulación de políticas e implementación de políticas. El diseño de políticas se refiere a la dirección que deben tomar las investigaciones sobre iniciativas políticas; la formulación consiste principalmente en la elaboración de documentos sobre políticas laborales; y la implementación de políticas se ocupa de la aplicación de leyes laborales.

2.2. Roles y funciones clave

El Artículo 6.1 del Convenio núm. 150 señala que “los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán, según sea apropiado, tener la responsabilidad de la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional

o el derecho de participar en esas actividades, y ser, en el ámbito de la administración pública, los instrumentos para la preparación y aplicación de las leyes y reglamentos que le den efecto”.

Esto, que parece una obviedad, implica que el Estado no puede no legislar sobre todas las cuestiones relativas al trabajo, y debe poner en vigencia, a través de todos los organismos del sistema de administración, esas leyes.

Por eso, el Artículo especifica que “en particular estos organismos deberán:

- a) participar en la preparación, administración, coordinación y revisión de la política nacional del empleo;
- b) realizar el estudio y seguimiento del mundo del trabajo al revisar la situación de las personas empleadas, desempleadas y subempleadas, y tomar para esto en consideración las leyes nacionales, los reglamentos y las prácticas nacionales respecto de las condiciones del trabajo, vida profesional y los términos del empleo;
- c) poner sus servicios a disposición de los empleadores, de los trabajadores y de sus respectivas organizaciones con el fin de promover la consulta y cooperación efectiva entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre dichas organizaciones, y responder a las solicitudes de asesoramiento técnico de empleadores y de trabajadores y de sus respectivas organizaciones;
- d) brindar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores y a sus organizaciones respectivas que así lo soliciten.”

Como bien podemos ver también, no sólo se trata de afianzar estas tareas del Estado sino de acentuar el carácter de *sistema* que debe tener la administración del trabajo.

La Recomendación núm. 158 de la OIT desarrolla estas funciones de las instituciones laborales y contempla cuatro áreas en las que los sistemas de administración del trabajo ejercen sus funciones:

- Normas del Trabajo
- Relaciones de trabajo
- Empleo
- Investigación en materia laboral

Las normas del trabajo Las condiciones de trabajo Los salarios Las condiciones de empleo La seguridad y la salud en el lugar de trabajo La seguridad social La inspección del trabajo El ambiente laboral	Las relaciones industriales La definición del marco y las normas para la representación de los trabajadores y la gerencia La negociación colectiva La solución de los conflictos laborales
El empleo La política nacional de empleo Los planes de seguro de desempleo La orientación profesional Los programas de formación profesional Los servicios de empleo	La información e investigación La recopilación de información Las encuestas Las previsiones La difusión de información

Fuente: Casale, G.; Sivananthiran, A. *Los fundamentos de la administración del trabajo*, OIT, 2011.

Las cuatro áreas nos permitirán, de aquí en más, ordenar el resto de los Apartados de este Módulo.

2.2.1. Normas del trabajo

Las autoridades competentes del sistema de administración del trabajo deben tomar parte activa, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, en todas las etapas de la preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las normas del trabajo. Esta formulación que parece tan abstracta apunta a que no se sancionen normas sin intervención, o a espaldas de, todas o algunas de las partes interesadas, y que de este modo no haya normas que puedan tener aplicación por fuera de las recomendaciones generales de la OIT. Ahora bien, la aplicación de las normas debe incluir también un sistema de inspección del trabajo, que nos va a ocupar de manera central en estos módulos.

Ya citamos, en este sentido, el Artículo 6.1 del Convenio, que establece la responsabilidad de “los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo” respecto de la política laboral nacional y la de “ser, en el ámbito de la administración pública, los instrumentos para la preparación y aplicación de las leyes y reglamentos que le den efecto”. A su vez, también la Recomendación núm. 158 se refiere a las leyes laborales como la primera área en la que deben ejercerse las funciones de la administración del trabajo. En este sentido, establece en su Artículo 5 que “los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y en la forma y según las condiciones que fijen la legislación o la práctica nacionales, deberían participar activamente en la preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las normas del trabajo, inclusive las leyes y los reglamentos pertinentes”. Además, “deberían poner sus servicios a la disposición de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en las condiciones que permitan la legislación

y las prácticas nacionales, a fin de promover la regulación de las condiciones de empleo y de trabajo mediante la negociación colectiva”. Incluso añade que “el sistema de administración del trabajo debería comprender un sistema de inspección del trabajo”.

Y es que la legislación laboral es fundamental para poder regular tanto la relación de empleo individual como las relaciones laborales colectivas: protege las libertades y derechos básicos en el trabajo, asegura normas de trabajo mínimas (dejando el resto para que lo definan los actores sociales mediante la negociación colectiva)⁵ y define el estado contractual (individual y colectivo) de los empleadores y de los trabajadores, incluidos sus derechos y responsabilidades mutuas, así como la maquinaria de resolución de conflictos. Además, es vital para la economía de cualquier país que desee alcanzar un desarrollo equilibrado que se ponga énfasis tanto en la eficiencia económica como en el bienestar de la población como un todo. En este sentido, la experiencia ha demostrado que las propuestas que cuentan con una base importante en el consenso y el diálogo social han sido más exitosas que las impuestas sin el apoyo de la sociedad.

2.2.2. Relaciones laborales

La Recomendación núm. 158 en sus Artículos 7 al 10 apunta a mejorar y fortalecer las relaciones laborales a través de un marco regulatorio para la representación de los trabajadores y de las empresas. Este marco incluye: una recomendación para utilizar los programas de administración del trabajo específicos sobre el **derecho de sindicación y de negociación colectiva**; la provisión de **servicios de asesoramiento** a las empresas y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores; el desarrollo y utilización de mecanismos de **negociación voluntaria**; y el establecimiento dentro del sistema de administración del trabajo de instancias de **conciliación y mediación** en los casos de conflicto colectivo. Y es que los departamentos de relaciones de trabajo o relaciones laborales, dentro de los sistemas de administración del trabajo, desempeñan un papel importante en la promoción y el mantenimiento de la paz laboral y de la estabilidad. Esto requiere de muchos factores y de muchas acciones; pero la primera de ellas es la creación de un marco legal propicio. En particular, la legislación debe proteger el derecho de sindicalización y el de negociar colectivamente.

En algunos casos, estos departamentos **capacitan** a los actores sociales sobre derecho laboral. Se trata de iniciativas muy efectivas: fortalecen las capacidades de los actores y estimulan la adopción de un enfoque participativo en la elaboración de leyes laborales. Al mismo tiempo, la formación sobre el derecho laboral y la alfabetización sobre los derechos laborales básicos pueden ser medidas efectivas para la prevención de disputas laborales o para alcanzar una solución más elaborada y sólida.

Otra importante función de estos departamentos es el **registro y facilitación de organizaciones de los trabajadores**. Es decir, el Estado presta asistencia para el registro de los sindicatos y asesora a los miembros de los sindicatos sobre asuntos relativos a la conformación de estas organizaciones.

5. Según el Artículo 2 del Convenio núm. 154 OIT, “la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra”.

Vale insistir, dado que también lo hace el texto, en que la Recomendación núm. 158 enfatiza el papel de la negociación colectiva como pilar clave de las relaciones de trabajo, y le asigna un rol destacado al Estado en las relaciones laborales en varios niveles y sectores. En este sentido, por ejemplo, el establecimiento de un **sistema para la prevención y resolución de conflictos laborales** es hoy en día, y cada vez en más países, una de las bases de las políticas de relaciones laborales en las administraciones del trabajo,⁶ ya que ayuda a contener los conflictos laborales dentro de límites económica y socialmente aceptables⁷ y contribuye a promover un ambiente de paz laboral. Estos sistemas ayudan a los empleadores y a los trabajadores, tanto en sectores sindicalizados como no sindicalizados, a resolver conflictos colectivos de manera amigable mediante mecanismos como la conciliación, la mediación o el arbitraje. Por todo esto, la OIT estimula a los Estados a diseñar sus propios sistemas de resolución de conflictos en base a los siguientes principios generales:

- Los mecanismos de conciliación deberán ser voluntarios, expeditos y libres de cargos, para ayudar a la prevención y resolución de disputas laborales.⁸
- La negociación colectiva debe promoverse en un sistema de resolución de disputas⁹ que ayude a las partes a encontrar por sí mismas una solución.¹⁰
- Debe fomentarse que las partes en disputa se abstengan de hacer huelga y cierre patronal mientras esté teniendo lugar la conciliación, la mediación o el arbitraje.¹¹
- Los acuerdos alcanzados como resultado de estos mecanismos se deben asentar por escrito y dárseles el mismo estatus que se otorga a los acuerdos concluidos de la manera usual.¹²

Insistamos en este concepto que suele ser dejado de lado: las estructuras y procesos exitosos de diálogo social tienen el potencial de resolver importantes cuestiones económicas y sociales, incentivar el buen gobierno, lograr el avance de la paz y la estabilidad social y laboral e impulsar el progreso económico. Es decir, la resolución equitativa de los conflictos laborales resulta beneficiosa para ambas partes, no solo para los trabajadores.

La administración del trabajo puede desempeñar diferentes papeles en el avance y la sostenibilidad del diálogo social nacional, en tanto es capaz de:

- a) crear un marco propicio para el diálogo social;
- b) promover el diálogo social;

6. Como lectura adicional, se puede consultar: OIT, *Guía sobre Legislación del Trabajo*, Capítulo 4: Resolución de conflictos colectivos. Disponible en <http://www.ilo.org/legacy/spanish/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch4.htm> [Consultado: 9-jun-2017].

7. Por ejemplo, varios países establecen un fuerte vínculo entre la conciliación/mediación y la acción industrial al requerir a las partes dar aviso anticipado a la autoridad conciliadora de la acción industrial o sancionando como ilegal el llevar adelante acciones industriales sin primero tratar de resolver la disputa por medio de la conciliación.

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

9. OIT, Convenio núm. 154 sobre la negociación colectiva, 1981, Artículo 5, párrafo 2 e).

10. OIT, Recomendación núm. 163 sobre la negociación colectiva, 1981, párrafo 8.

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

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

- c) ser un socio activo en la maquinaria de diálogo social tripartito o tripartito plus;
- d) apoyar y facilitar el diálogo social;¹³ y
- e) participar del diálogo social en el sector público.

El gobierno puede involucrarse directamente como miembro de los órganos tripartitos o tripartitos plus, o bien ser sede, es decir, ofrecerse como espacio neutral para que puedan dialogar los consejos de estos órganos, que tienen distintas organizaciones según los diferentes tipos, mandatos, funciones y composición de las maquinarias nacionales para el diálogo social. En muchos países coexisten el diálogo social informal con el diálogo social formal (mediante órganos bipartitos, tripartitos o tripartitos plus). El ministro de Trabajo puede tomar por su cuenta la iniciativa de consultar *ad hoc* (es decir, para un fin determinado) a aquellos actores sociales que comúnmente se encuentran fuera del marco institucional de los órganos de diálogo social, con el fin de discutir y decidir sobre cuestiones clave y resolver problemas relativos al trabajo.

Dicho ahora de modo general, el gobierno debe contribuir al funcionamiento de las maquinarias de diálogo social y proporcionar el marco institucional y el apoyo administrativo que requieran, a través de una oficina encargada de la preparación, organización y seguimiento de las actividades de los órganos de diálogo social. También debe suministrar los estudios expertos y otros materiales de fondo necesarios para cumplir con sus misiones. En términos operacionales, la oficina suele estar adjunta a una unidad administrativa del ministerio pertinente (división de investigación y planeamiento, o de trabajo, empleo o relaciones laborales, o incluso a un departamento de la administración), independientemente de si la consulta cubre la administración del trabajo en general o una de sus áreas específicas de actividad (Lecuyer y Courdouan, 2002). Los recursos humanos, materiales, de información y financieros que se pongan a disposición de esta unidad administrativa deben ser los apropiados y permitirle desempeñar su papel y cumplir con las tareas que le han sido encomendadas. Incluso en el caso de los órganos bipartitos empleador-trabajador, una unidad dentro de la administración del trabajo puede dar apoyo a las partes con sus servicios y, en algunos casos, actuar como facilitadora. Nuevamente vemos en estas recomendaciones la importancia del rol del Estado. Una secretaría o unidad administrativa mal provista, ya sea en cuanto a formación, personal o materiales, debilita las posibilidades que pueda tener el Estado de mediar y reconducir eficazmente los conflictos laborales.

2.2.3. Empleo

Empleo y trabajo son sinónimos. Sin embargo, suelen usarse con un significado diferente en términos económicos y jurídicos. Vamos a entender aquí por *trabajo* toda actividad en la que el

13. Generalmente, las instituciones de diálogo social se definen de acuerdo con su composición. Pueden ser bipartitas, tripartitas o *tripartitas plus*. Los principales actores tripartitos son los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. A veces, en función de determinados contextos nacionales, los interlocutores tripartitos pueden optar por entablar el diálogo con otros actores sociales destacados, a fin de adquirir una perspectiva más amplia, incorporar las distintas ópticas de otros actores sociales y crear un mayor consenso. [Giuzio, 2005].

ser humano transforma algo y le agrega valor, mientras que *empleo* es la cantidad de trabajo remunerado que existe en un país, región o ciudad determinada.

El Convenio núm. 150 de la OIT establece importantes puntos relativos al área del empleo. Principalmente, otorga a los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo el rol de “participar en la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional del empleo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales”.

Por su parte, la Recomendación núm. 158 reitera este mandato y define los medios a través de los cuales la administración del trabajo puede poner en práctica una política de empleo efectiva; entre estos medios, se encuentran los siguientes:

- adoptar medidas apropiadas para coordinar las actividades de las diversas autoridades y organismos que se ocupan de los distintos aspectos de la política de empleo o estar en estrecha vinculación con las medidas que se adopten;
- establecer un servicio público de empleo gratuito efectivo;
- coordinar o participar en la coordinación de los servicios de empleo, los programas de creación y promoción de empleo, los programas de orientación y de formación profesional, y los de prestaciones por desempleo;
- establecer métodos y procedimientos para asegurar que se consulte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la política de empleo;
- participar en la coordinación y armonización de los planes de mano de obra con los planes económicos;
- administrar con responsabilidad los fondos públicos asignados a objetivos como la lucha contra el subempleo y el desempleo, el logro de una distribución regional equilibrada del empleo o el fomento y estímulo del empleo de categorías determinadas de trabajadores, incluidos los planes de empleo protegido; y
- participar en el desarrollo de políticas y programas completos y concertados de desarrollo de los recursos humanos, incluyendo la orientación y la formación profesionales.

Los gobiernos han adoptado diferentes estrategias políticas para lidiar con la problemática del empleo: algunos países consideran que la autoridad responsable de la política de empleo debe ser el ministerio de trabajo; otros países separan los asuntos de trabajo de los asuntos de empleo y confían la preparación y el desarrollo de la política de empleo a un ministerio encargado específicamente del empleo y de la formación profesional;¹⁴ en otros, esta función es compartida entre varios ministerios, incluido el ministerio de trabajo; en algunos países este papel es compartido, no solo entre diferentes ministerios, sino también con autoridades públicas descentralizadas, tales como unidades federales o provincias;¹⁵ por último, algunos países cuentan con órganos sectoriales bipartitos o tripartitos específicamente responsables de los mercados de trabajo y de empleo, que participan en la preparación y desarrollo de la política nacional del empleo.¹⁶

14. Es el caso de Australia, Ghana, Túnez y el Reino Unido.

15. Es el caso de Australia, Bélgica, Alemania y Nueva Zelanda.

16. Es el caso de Italia, Argelia, Colombia y Dinamarca.

Es muy frecuente que el sistema de administración del trabajo incluya un servicio público de empleo gratuito (SPE), dado que puede llevar adelante dos tareas importantes: por un lado, mejorar la transparencia del mercado del trabajo y, por otro, ofrecer ayuda especial a aquellos que de otro modo estarían en desventaja en el mercado del trabajo.

Por otro lado, la efectividad de un sistema de administración del trabajo también depende de su habilidad para generar **información confiable acerca del mercado de trabajo**. Un sistema de información acerca del mercado de trabajo que sea confiable y esté actualizado es un elemento crucial para la planificación del empleo. En este sentido, la administración del trabajo realiza dos tareas: por un lado, es **productora** de información relativa al mercado de trabajo (generalmente, esta información es un producto derivado de sus operaciones cotidianas) y por otro, es **usuaria** de la información del mercado de trabajo. Las señales del mercado de trabajo conllevan advertencias de cambios relevantes que allí están ocurriendo o bien confirman tendencias observadas previamente: ambos elementos importan un insumo vital para los tomadores de decisiones. Y también aquí la actualización y la eficiencia son cruciales. Por ejemplo, la recopilación de datos desagregados por género permite capturar cambios estructurales basados en ese criterio y formular políticas de desempleo específicas. Con estos objetivos, las administraciones del trabajo desarrollan con frecuencia unidades de análisis del mercado de trabajo u observatorios laborales, desde donde obtener una mejor idea de las tendencias emergentes en los mercados de trabajo.

Todas estas estrategias estatales tienen como objetivo mejorar las condiciones de trabajo y de empleo; pero, en este sentido, hay otra función que deben cumplir, vinculada con las anteriores: ayudar a los individuos en su **formación, educación y desarrollo de habilidades**. Esto es crucial para mejorar sus oportunidades laborales, potenciar sus opciones de carrera e incrementar la movilidad ascendente en el mercado de trabajo. En esta línea, la Recomendación núm. 158 hace énfasis en la relación entre el empleo y el desarrollo de los recursos humanos y acentúa la necesidad de políticas y programas exhaustivos y coordinados de formación profesional vinculados de cerca al empleo. La participación de la administración del trabajo en la formación vocacional y en la capacitación en general puede implementarse mediante varias modalidades: la integración directa de estos programas en las actividades de los órganos permanentes, en su diseño y su coordinación o bien a través de la ejecución de programas en cooperación con otras instituciones públicas o privadas, incluidos los sindicatos o entidades empresariales.

2.2.4. Investigación

La última de las funciones principales de la administración del trabajo concierne a la información e investigación en asuntos de trabajo. Respecto de la función de información, ya señalamos en el apartado anterior que puede consistir en la recolección de datos, el análisis del mercado de trabajo, la realización de encuestas, pronósticos, o diseminación de información, estadísticas y, además, manejar las relaciones con los medios de comunicación masiva.

Ahora bien, en cuanto a la investigación, estrechamente vinculada con el sistema de información que se implemente, el Convenio núm. 150 establece en su Artículo 6.2. que “las autoridades 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”.

Respecto de las estadísticas, la Recomendación núm. 158 señala en su Artículo 20 que todos los servicios de la administración del trabajo que tengan competencia en materia de normas laborales, relaciones laborales y empleo deberían someter periódicamente informaciones o informes sobre sus actividades al ministerio de trabajo así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estas informaciones o informes deberían ser de carácter técnico, incluir las estadísticas pertinentes, indicar los problemas encontrados y, si es posible, los resultados obtenidos, a fin de habilitar una evaluación de las tendencias presentes y previsibles en las principales esferas de interés del sistema de administración del trabajo. Además, el sistema de administración del trabajo debería evaluar, publicar y divulgar las informaciones de interés general sobre cuestiones de trabajo que sus actividades revelen. De hecho, está previsto el establecimiento de modelos para la publicación de estas informaciones, que permitan comparaciones a nivel internacional.

Por su parte, el Convenio núm. 160 sobre estadísticas del trabajo (1985) en el Artículo 1 establece que cada miembro que lo ratifique debe recolectar y publicar periódicamente estadísticas básicas del trabajo, incluidas aquellas sobre la población activa, el empleo, el desempleo, las lesiones ocupacionales, las enfermedades ocupacionales y los conflictos laborales.

Para cubrir este aspecto de la normativa de la OIT, en muchos ministerios de trabajo y en otros ministerios responsables del empleo existe un departamento o estructura asociada que estudia las condiciones del trabajo y el empleo. La información que reciben proviene de diferentes fuentes, incluidas inspecciones de trabajo y encuestas llevadas a cabo por el departamento de estadística correspondiente. Los grandes ministerios de trabajo tienen sus propios departamentos de estudio e investigación, los cuales trabajan frecuentemente en asociación con universidades o institutos de investigación en particular. De este modo, la información se entrelaza con la investigación, y de hecho la investigación redirige en ocasiones la información según sus necesidades programáticas.

Las estadísticas recolectadas por las unidades o instituciones de investigación emanan, como un subproducto, de la aplicación de las leyes de administración del trabajo,¹⁷ o bien son recolectadas directamente a través de encuestas u operaciones de censo. Toda esta información es usada básicamente para formular políticas laborales adecuadas, tales como:

- Comprender las condiciones específicas de trabajo y de vida, en particular, la situación de la seguridad laboral, salud, seguridad social, asistencia social, etc.
- Formular políticas con respecto a grupos *meta*, tales como mujeres, niños(as) y trabajadores del sector no organizado.
- Monitorear las relaciones y las disputas laborales; aplicar las leyes laborales y lidiar con las dificultades encontradas por los empleadores y empleados.
- Hacer una valoración de la naturaleza del empleo y del desempleo, de las destrezas necesarias para los distintos trabajos, de las brechas en los programas de desarrollo, etc.
- Diseñar medidas de protección del empleo en la economía informal.

En la actualidad, realizar estudios e investigaciones sobre el trabajo es una función clave de los organismos nacionales de diálogo social, tales como consejos nacionales del trabajo, o consejos

¹⁷. Por ejemplo, la tasa de empleo no registrado que se elabora a partir de la detección de esta irregularidad durante acciones de inspección del trabajo.

nacionales económicos o sociales. El valor agregado de estos estudios radica en su enfoque participativo, en tanto involucra a los actores sociales desde el principio en la producción, análisis e interpretación de los datos.

2.3. Otros principios

Territorialidad. El Convenio núm. 150 establece en su Artículo 4 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”. En este mismo sentido, el Artículo 26 de la Recomendación núm. 158 se refiere a los servicios sobre el terreno del sistema de administración del trabajo. Es decir que al hablar aquí de territorialidad no nos referimos sólo a la extensión material sino sobre todo a la distribución y actuación del sistema de administración del trabajo sobre la totalidad del territorio.

Por eso, el sistema de administración del trabajo incluye la existencia de diferentes órganos, a diferentes niveles, bien coordinados a fin de alcanzar metas comunes. Recordemos el concepto nuevamente, según lo establece el Artículo 1 del Convenio. Un sistema de administración del trabajo involucra 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 de los trabajadores y de sus organizaciones”. Es claro que la efectividad de un sistema como éste depende en gran parte de la existencia de un organismo fuerte y bien organizado capaz de asegurar la coordinación de las funciones y las responsabilidades de cada pieza o subestructura del sistema.

Existen también otras maneras de asegurar la coordinación del sistema de administración del trabajo, tales como comités nacionales, juntas o consejos de administración, articulación con miembros provenientes de los diferentes ministerios,¹⁸ u órganos públicos que lidian con los campos de la administración del trabajo. En sistemas como estos, la política nacional de trabajo, apoyada por la legislación respectiva, establece la misión, visión, objetivos y responsabilidades funcionales de un sistema nacional de administración del trabajo. No se promueve un modelo único o forma específica de organización, puesto que los ministerios y/o agencias relacionadas toman diversas formas debido a sus realidades históricas, culturales, sociales y económicas específicas.

Recursos y personal. Para conseguir satisfactoriamente sus objetivos y lograr suficiente influencia, la administración del trabajo debe contar con medios materiales y financieros adecuados, y con personal debidamente calificado y capacitado, que goce de una posición que le garantice independencia de influencias externas (Artículo 10 del Convenio). En similar sentido se pronuncian los Artículos 22 y 23 de la Recomendación núm. 158.

18. Por ejemplo, el Consejo Nacional Económico Social Irlandés (*Irish National Economic Social Council*).

Coordinación con otras agencias. El Artículo 9 del Convenio núm. 150 pide la creación de medios de supervisión que aseguren una operación eficiente. Esta supervisión debe tener lugar sobre todo entre ministerios y agencias paraestatales, regionales y locales -organismos que pueden ser semipúblicos o tener personería jurídica y, por lo tanto, operar independientemente.

Trabajadores vulnerables. El Artículo 7 del Convenio establece el principio de ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de tales como:

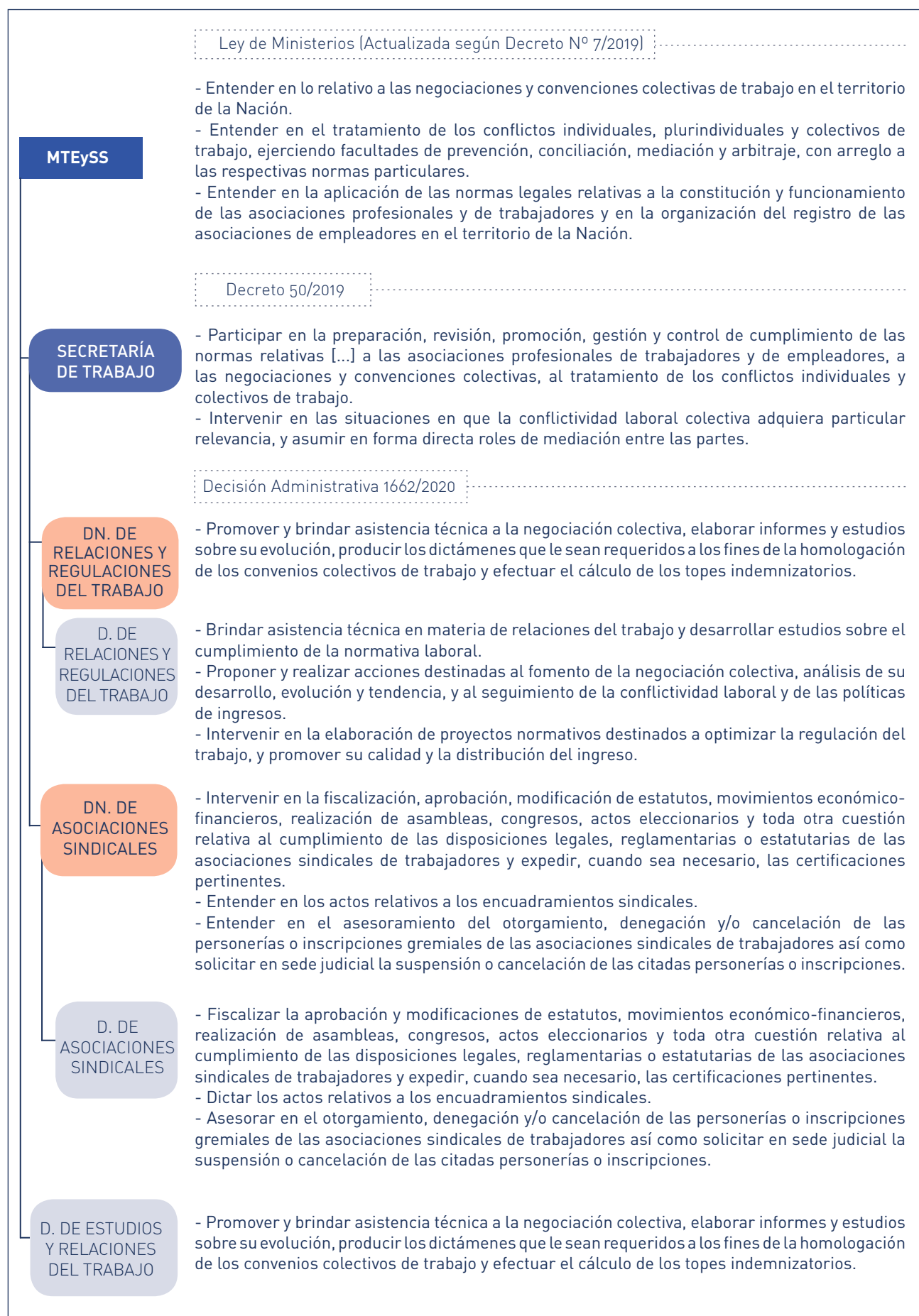
- a) los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas;
- b) las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según sea entendido éste por la práctica nacional;
- c) los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores;
- d) las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias.

3. LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO EN ARGENTINA

A diferencia de lo que ocurre con los particulares, que tienen permitido todo aquello que no les sea expresamente prohibido, los órganos y funcionarios del Estado operan con un principio inverso: sólo pueden realizar aquello que les sea permitido por ley. Es por eso que tenemos una norma madre, la Constitución Nacional, que le asigna funciones a los tres poderes del Estado. Al Poder Ejecutivo, desempeñado por el presidente, le encomienda la administración general del país, y prevé que esta administración quede integrada con un gabinete formado por un jefe de gabinete y ministros, en un número y competencias que debe ser fijado por una ley especial. Esa ley es la denominada Ley de Ministerios, que ya ha sido presentada.

Para poder cumplir con los fines de interés público que la Constitución y las leyes le asignan, la administración pública requiere una **estructura organizativa**, por medio de la cual se asigna la competencia de cada área y se detallan sus responsabilidades primarias, así como las acciones que pueden realizar. La representación más simple de la estructura organizativa es el **organigrama**, que muestra las unidades organizativas con sus dependencias jerárquicas y nos va a permitir, a los fines específicos de este curso, inferir algunos aspectos de la división técnica del trabajo, la distribución de la autoridad, y la importancia asignada a las unidades.

Para esto, veamos un organigrama relativo a la competencia que tiene el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en materia de conflictos colectivos de trabajo y asociaciones sindicales. Podremos apreciar cómo se refleja la función a través de los distintos **niveles operativos** que prevé la estructura.



3.1. Roles y funciones clave

Actualmente en la Argentina es la modificación de la Ley de Ministerios, realizada a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 7/2019,¹⁹ la que establece las áreas de acción del MTEySS. En su Artículo 23 septies, vemos que todas las funciones que hemos venido detallando se mencionan como inherentes al Ministerio, y de este modo quedan cubiertas las problemáticas que la Recomendación de la OIT señala como centrales en el sistema de la administración del trabajo: entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia, y ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo Nacional (Incisos 1 y 2); entender en lo relativo a las negociaciones y convenciones colectivas de trabajo en el territorio de la Nación (Inciso 7); entender en el tratamiento de los conflictos individuales, plurindividuales y colectivos de trabajo, y ejercer facultades de prevención, conciliación, mediación y arbitraje, con arreglo a las respectivas normas particulares (Inciso 8); entender en la aplicación de las normas legales relativas a la constitución y funcionamiento de las asociaciones profesionales y de trabajadores y en la organización del registro de las asociaciones de empleadores en el territorio de la Nación (Inciso 9); entender en la elaboración y ejecución de las pautas que orienten la política salarial del sector privado e intervenir en la fijación de las del sector público nacional (Inciso 14); y, finalmente, entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática del trabajo, del empleo, de la capacitación laboral, los ingresos y la seguridad social (Inciso 35).

Veamos ahora más en detalle y en sendos subapartados las funciones clave.

3.1.1. Normas del trabajo

La Ley de Ministerios atribuye al MTEySS en relación con las cuestiones normativas los siguientes ítems:

- Entender en la promoción y regulación de los derechos de los trabajadores y en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores (Inciso 3).
- Velar por el respeto de la igualdad de oportunidades y de trato entre varones, mujeres y diversidades sexuales y de género en el acceso al empleo y en el ámbito laboral (Inciso 4).
- Coordinar las acciones necesarias para la protección de las maternidades y paternidades, la eliminación del trabajo forzoso, la violencia laboral y el trabajo infantil (Inciso 5).
- Entender en todo lo relativo al régimen de contrato de trabajo y demás normas de protección del trabajo (Inciso 6).
- Entender en el ejercicio del poder de policía en el orden laboral como autoridad central y de superintendencia de la inspección del trabajo y coordinar las políticas y los planes nacionales de fiscalización, en especial los relativos al control del empleo no registrado (Inciso 10).

19. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333138/norma.htm> [Consultado: 13-feb-2022].

- Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen de trabajo de personas menores de edad, personas con discapacidad y otros grupos específicos de trabajadores (Inciso 11).
- Entender en la elaboración, organización, aplicación y fiscalización de los regímenes de trabajo portuario y del transporte terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y otros regímenes especiales de trabajo (Inciso 12).
- Entender en la elaboración y fiscalización de las normas generales y particulares referidas a salud, seguridad y a los lugares o ambientes donde se desarrollan las tareas en el territorio de la Nación (Inciso 13).
- Entender en la elaboración y ejecución de las pautas que orienten la política salarial del sector privado e intervenir en la fijación de las del sector público nacional (Inciso 14).²⁰

3.1.2. Relaciones laborales²¹

En cuanto a las relaciones laborales, y siempre siguiendo la citada Recomendación Núm. 158 de la OIT, la Ley de Ministerios atribuye al MTEySS competencia para:

- Entender en lo relativo a las negociaciones y convenciones colectivas de trabajo en el territorio de la Nación (Inciso 7).
- Entender en el tratamiento de los conflictos individuales, plurindividuales y colectivos de trabajo, ejerciendo facultades de prevención, conciliación, mediación y arbitraje, con arreglo a las respectivas normas particulares (Inciso 8).
- Entender en la aplicación de las normas legales relativas a la constitución y funcionamiento de las asociaciones profesionales y de trabajadores y en la organización del registro de las asociaciones de empleadores en el territorio de la Nación (Inciso 9).

Ahora bien, como toda estructura estatal, el Ministerio desarrolla estas funciones desplegándose en distintas estructuras menores incluidas, como cajas chinas. En este sentido, el MTEySS cuenta con una **Secretaría de Trabajo**, y dentro de ésta existen varias Direcciones que se reparten las funciones relativas a las relaciones laborales (Ver organigrama en Anexo I).

En primer lugar, tenemos la **Dirección Nacional de Relaciones y Regulaciones del Trabajo**, dependiente de la Secretaría de Trabajo. Tiene la responsabilidad primaria de gestionar las negociaciones colectivas de trabajo e intervenir en los conflictos colectivos de trabajo, en el marco de la normativa vigente, como así también gestionar la solución de los conflictos individuales de trabajo y homologar los acuerdos individuales y pluriindividuales de trabajo. Por otro lado, interviene en cuestiones técnicas legales y realiza informes vinculados con la regulación y relaciones del trabajo en general, la normativa laboral de aplicación nacional y las convenciones colectivas de trabajo para la instrumentación de políticas nacionales en materia de relaciones y regulaciones laborales.

En segundo lugar, la **Dirección de Negociación Colectiva**, dependiente de la Dirección Nacional de Relaciones y Regulaciones del Trabajo, tiene las siguientes tareas: realiza la convocatoria y constitución de las comisiones negociadoras de los convenios colectivos de trabajo; participa en la resolución de

20. El órgano a cargo de desarrollar esta tarea –que será objeto de estudio más detallado en el Módulo 2– es la Secretaría de Trabajo.

21. Para un tratamiento más amplio, consultar el Módulo 18. “Introducción al Derecho colectivo del trabajo”.

los conflictos de representación que se susciten con motivo de la constitución de tales comisiones negociadoras; asiste a la Dirección Nacional en la convocatoria y constitución de las comisiones paritarias de interpretación del convenio colectivo de trabajo a requerimiento de cualquiera de sus partes, para el caso en que el acuerdo no hubiese previsto esa circunstancia; calcula el salario promedio de cada convención colectiva de trabajo, sobre la base de las escalas salariales acordadas; presta asesoramiento y asistencia técnico-legal a los actores sociales participantes de la negociación colectiva; y auxilia en la gestión de los procedimientos de reestructuración productiva y preventiva de crisis de empresa.

En tercer lugar, la **Dirección de Normativa Laboral**, dependiente de la Dirección Nacional de Relaciones y Regulaciones del Trabajo, tiene las siguientes tareas: redactar proyectos normativos destinados a optimizar la regulación del trabajo en términos de calidad y distribución del ingreso; realizar análisis técnicos y legales sobre las regulaciones del trabajo y la normativa laboral; efectuar informes técnicos y legales en relación con los convenios y acuerdos colectivos de trabajo sometidos a la homologación o registración por parte del organismo; y confeccionar informes técnicos sobre las regulaciones nacionales, regionales e internacionales existentes con relación al trabajo y a la promoción del trabajo decente.

En cuarto lugar, la **Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo**, que depende de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, tiene las siguientes funciones: sistematizar y evaluar la información sobre las relaciones laborales y la negociación colectiva en todo el país, a fin de elaborar estudios y producir los informes necesarios para la toma de decisiones y el diseño de políticas; confeccionar informes y estudios sobre la evolución de la negociación colectiva y brindar asistencia técnica a los actores que intervienen en ella; coordinar la elaboración de estadísticas y estudios sobre las remuneraciones, aportes y contribuciones definidos en los convenios colectivos; analizar, clasificar e interpretar la información estadística sobre las relaciones del trabajo; instrumentar indicadores que permitan evaluar el grado de cumplimiento de las políticas nacionales en materia de trabajo y negociación colectiva; producir indicadores para el seguimiento y análisis de la conflictividad a nivel país; y por último, analizar e interpretar la información acerca de los conflictos laborales.

En quinto lugar, tenemos la **Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales**, también dependiente de la Secretaría de Trabajo, que entiende en la aplicación de las normas legales relativas a la existencia y el funcionamiento de las asociaciones sindicales de trabajadores. En el marco de sus competencias, fiscaliza la aprobación y modificación de los estatutos, realización de asambleas, congresos, actos eleccionarios y toda otra cuestión relativa al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias de las asociaciones sindicales de trabajadores, y a su vez expide las certificaciones pertinentes. Además: dicta los actos relativos a los encuadramientos sindicales; asesora en el otorgamiento, denegación y/o cancelación de las personerías o inscripciones gremiales de las asociaciones sindicales de trabajadores; solicita en sede judicial la suspensión o cancelación de las citadas personerías o inscripciones; dicta los actos relativos a la retención de cuotas y contribuciones; y resuelve, en grado de apelación, los conflictos intrasindicales.

Existen, por último, otros órganos estatales que también integran el sistema de administración del trabajo con competencias en materia de relaciones laborales. En este sentido, la Secretaría de Trabajo cuenta con la Dirección del Programa Asistir, la Dirección del Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO) y la Dirección del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, todos ellos nucleados en la **Dirección Nacional de Relaciones y Regulaciones del Trabajo**. El Programa Asistir es un servicio de asesoramiento jurídico gratuito que brinda asistencia a los trabajadores del sector privado cuyos empleadores tengan domicilio dentro del ámbito geográfico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su objetivo principal es informar y asesorar a los trabajadores acerca de sus derechos laborales. Al mismo tiempo, brinda de manera gratuita el

patrocinio de abogados para aquellas demandas que sean de competencia de la justicia nacional del trabajo, y también para la instancia previa prejudicial obligatoria por los reclamos que se tramitan en el SECLLO. Los temas que se reciben para información o para patrocinio son aquellos referidos a cualquier relación laboral, y la única exigencia para quien solicite esta asistencia es no haber tenido asesoramiento jurídico ni haber intercambiado comunicaciones o telegramas laborales con su empleador, a fin de evitar conflictos de ética o conducta profesional.

Por otro lado, el **Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria** (SECLLO) surgió del gran nivel de litigiosidad laboral de la década del 90, que hizo necesario crear una instancia administrativa previa a la instancia judicial, en la cual el trabajador y el empleador, validados por el área administrativa laboral, pudieran llegar a una composición de intereses en caso de conflicto. Su misión es brindar a los trabajadores y empleadores con diferendos provenientes de conflictos laborales individuales o pluriindividuales un ámbito propicio que facilite la negociación de sus intereses, y así arribar a acuerdos consensuados sujetos a homologación, es decir, aptos para ser legitimados judicialmente. Este servicio es obligatorio como instancia previa para quienes deseen iniciar demandas judiciales ante la justicia nacional del trabajo. Además, el SECLLO tiene facultades para intervenir en acuerdos pactados directos y espontáneos, es decir, que hayan sido dirimidos por las partes de la relación laboral (trabajador y empleador), en los que se analiza y evalúa la procedencia de su homologación, de acuerdo con los requisitos legales convencionales y los principios generales del ordenamiento jurídico laboral.

3.1.3. Empleo

De acuerdo con la Ley de Ministerios, el MTEySS tiene también las competencias relativas al empleo a nivel nacional. Entre ellas se incluyen:

- Intervenir en la implementación de los planes de empleo en coordinación con las políticas económicas que establezca el Gobierno Nacional (Inciso 16).
- Entender en el funcionamiento de los servicios públicos o privados de empleo en el orden nacional, y promover su coordinación en los ámbitos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales (Inciso 17).
- Entender en la formulación de políticas, el diseño de instrumentos y la gestión de financiamiento destinado a programas de empleo y capacitación laboral (Inciso 18).
- Intervenir en la formulación de políticas sociolaborales inclusivas a través de acciones dirigidas a eliminar las desigualdades socioeconómicas que obstaculizan el desarrollo de las capacidades humanas, y las brechas de conocimiento (Inciso 19).
- Entender en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros para programas de empleo y capacitación laboral, y en la reglamentación y control de dichos programas descentralizados en las provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios, en el marco de una política de promoción del desarrollo local (Inciso 20).
- Entender, en el ámbito de su competencia, en la formulación y gestión de políticas vinculadas al sector social de la economía, tales como: la promoción de incubadoras de microempresas, el desarrollo de proyectos microempresarios y de pequeñas unidades productivas, la asistencia técnica y la formación de recursos afectados a éstas (Inciso 21).
- Entender en la formulación, gestión, supervisión y auditorías de planes y políticas relacionados con la capacitación laboral, preferentemente aplicando criterios de descentralización (Inciso 22).

- Coordinar las acciones vinculadas al empleo, la capacitación laboral, la producción y la tecnología (Inciso 23).
- Elaborar políticas para la promoción del empleo verde como instrumento para la preservación y restauración del ambiente, la transformación de las economías y los mercados laborales y la generación de oportunidades de empleo decente basado en la sostenibilidad (Inciso 24).
- Entender en el funcionamiento del servicio nacional de empleo e intervenir en la elaboración de la política de migraciones internas y externas e inmigraciones dirigida al desarrollo económico y social del país (Inciso 25).
- Intervenir en las actualizaciones de las currículas educativas con el objetivo de promover en la población educativa el conocimiento de la legislación laboral y el fomento de su cumplimiento, el acceso a la información sobre el mundo del trabajo y el desarrollo de competencias laborales (Inciso 26).
- Entender en la elaboración y suscripción de convenios con entidades educativas, asociaciones de trabajadores y empleadores y sociedad civil para la promoción y desarrollo de competencias tecnológicas de los trabajadores a fin de facilitar su inserción laboral (Inciso 27).
- Intervenir en la formación, capacitación y perfeccionamiento profesional de trabajadores, en la readaptación profesional y en su reconversión ocupacional (Inciso 28).

Dentro del MTEySS, la **Secretaría de Empleo** es la encargada de llevar a cabo todas estas acciones. Fue creada en la década del 90, cuando el desempleo comenzó a ser un flagelo en Argentina, y tiene a su cargo una **Dirección de Promoción del Empleo**, destinada a cumplir con esos objetivos.

Aunque estos pasajes resulten, quizás, de lectura trabada y hasta tediosa para los participantes, tengamos en cuenta que a la hora de realizar inspecciones de trabajo no podemos desconocer ni las leyes nacionales en todo su detalle ni las recomendaciones y normas generales de la OIT en que esas leyes están enmarcadas e inspiradas. Más adelante, según avancen los módulos, los lectores encontrarán que les resultará muy útil volver una y otra vez sobre estos primeros módulos, tan repletos de normativas, en tanto desarrollaremos con todo detalle las problemáticas específicas de la inspección y la función crucial que en esas instancias tienen las normas.

Finalmente, señalemos que la Secretaría de Empleo concreta su misión a través de diversos institutos, planes, proyectos y programas a su cargo, algunos de los cuales se describen a continuación.

Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Es una política integral de inserción laboral y formación para jóvenes de entre 18 y 24 años, que brinda una asistencia económica destinada a facilitar la capacitación, la finalización de los estudios, realizar entrenamientos laborales o generar un emprendimiento propio. En el marco del programa, los jóvenes realizan el Curso de Introducción al Trabajo (CIT) en el que se brindan distintos contenidos como: derechos laborales, técnicas para buscar trabajo, salud en el trabajo, aprendizaje de un oficio, finalización de estudios primarios y/o secundarios, generación de un emprendimiento productivo, etc.²²

22. Creado por la Resolución MTEySS N° 497/2008. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=140611> [Consultado: 31-ene-2022]. Su Reglamento actualizado puede a su vez ser consultado en la Resolución 764/2011. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=182208> [Consultado: 31-ene-2022].

Programa Promover

Se trata de promover las oportunidades de empleo, esto es, mejorar el acceso al empleo de toda la población. El programa incluye a las personas con discapacidad en actividades de fortalecimiento de las competencias laborales y/o de inserción laboral en empleos de calidad. También promueve el desarrollo de emprendimientos productivos independientes. Los participantes de estos programas deben contar con certificado de discapacidad y ser mayores de 18 años. La inserción de los trabajadores con discapacidad puede realizarse a través de actividades de interés comunitario, actividades de apoyo a la inserción laboral o talleres protegidos de producción.²³

Seguro de Capacitación y Empleo

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) brinda capacitación, una suma en dinero y prestaciones para que quienes buscan activamente trabajo consigan un empleo de calidad. Concretamente, ayuda a que las personas actualicen sus competencias laborales y otorga una asignación monetaria mensual no remunerativa por un período máximo de 24 meses. Esta asignación es acompañada por un conjunto de acciones que debe realizar el participante: finalización de estudios primarios y/o secundarios con entrega de certificación de estudios formales; actividades de formación profesional y capacitación laboral; servicios brindados por la Oficina de Empleo; profesionalización del trabajo doméstico, etc.²⁴

Seguro por Desempleo

El Seguro por Desempleo brinda a los trabajadores asalariados registrados, legalmente despedidos sin justa causa, un pago mensual, asignaciones familiares y cobertura médica mientras estén temporalmente sin empleo. Reúne varias finalidades: contrarrestar la

23. Ley N° 22.431 (publicada en Boletín Oficial el 20 de marzo de 1981). La ley legisla un sistema de protección integral de las personas discapacitadas que tiene como objetivo asegurar la atención médica, la educación y la seguridad social. A su vez, también promueve la concesión de franquicias y estímulos dentro del mundo del trabajo. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/texact.htm> [Consultado: 9-jun-2017]. Ver Módulo 12. "La inspección del trabajo y la no discriminación".

24. Decreto N° 336/2006. Creación del Seguro de Capacitación y Empleo de Base No Contributiva con el objeto de brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=115089> [Consultado: 9-jun-2017].

caída abrupta de ingresos generada por la pérdida involuntaria del empleo; reducir el riesgo de desaliento por una desocupación de larga duración; y, en el mismo sentido, ayudar a la búsqueda y selección de un nuevo trabajo. Las prestaciones consisten en una suma básica dineraria, pago de asignaciones familiares, cobertura médico-asistencial y reconocimiento de la antigüedad para la jubilación. La duración varía según el tiempo efectivamente trabajado y las contribuciones hechas al sistema de seguridad social (Fondo Nacional de Empleo) en los últimos 2 ó 3 años anteriores al cese o despido. Para desalentar la desocupación voluntaria y estimular la búsqueda de un nuevo empleo existe una escala decreciente en la prestación, que se modifica cada cuatro meses.²⁵

Programa de Inserción Laboral. Línea Promoción del Empleo Asalariado en el Sector Privado

El Programa de Inserción Laboral promueve la inserción de trabajadores y trabajadoras desocupados en empleos de calidad mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación de personal. Los empleadores pueden descontar el incentivo económico, aportado por el Ministerio, del salario del trabajador y abonar la diferencia que corresponda de acuerdo a la normativa que se aplique.

Esta acción está dirigida a trabajadoras y trabajadores desocupados del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, del Seguro de Capacitación y Empleo, del PROGRESAR, egresados de los cursos de formación profesional, participantes del Programa Prestaciones por Desempleo y a otras acciones y/o programas del Ministerio, y también a empresas del sector privado y personas jurídicas sin fines de lucro. Las empresas interesadas deberán adherir al Programa para poder incorporar a los trabajadores y las trabajadoras desocupados por un plazo mínimo de 1 mes y máximo de 9 meses. El plazo máximo podrá extenderse a 12 meses cuando se incorporen trabajadoras mujeres, trabajadores cuya identidad de género no sea coincidente con el sexo asignado al momento de su nacimiento, o trabajadores varones mayores de 40 años.²⁶

25. La Ley de Empleo N° 24.013 (publicada en Boletín Oficial el 17-dic-1991) se encuentra disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm> y la Resolución MTEySS N° 1.016/2013 (por la que se regula el Programa de Prestación por Desempleo) se encuentra disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/221801/texact.htm> [Consultado: 27-ago-2021].

26. La Resolución MTEySS N° 1.440/2010, está disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176733/norma.htm> y la Resolución SE N° 2.186/2010, está disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/177687/texact.htm>. Su última actualización es la Resolución Secretaría de Empleo N° 591/2021, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/350751/norma.htm> [Consultado: 27-ago-2021].

Por su parte, el MTEySS cuenta con las herramientas en materia de formación, educación y desarrollo de habilidades que se describen a continuación.

Plan de Formación Profesional y Continua

Este Plan tiene el objetivo de promover la distribución del conocimiento en tanto factor de transformación productiva y de promoción del empleo decente, y está dirigido a todos los trabajadores del país. En este sentido, promueve la formación y la actualización de las competencias profesionales, el desarrollo de actividades de orientación laboral, el desarrollo económico y el de la competitividad a partir de la formación, así como el diálogo social para la legitimación de las políticas de formación profesional, el desarrollo de una matriz de calificaciones laborales, la mejora en la empleabilidad de los grupos menos favorecidos y el fortalecimiento del entramado de servicios de formación profesional, los sectores productivos y los integrantes de la Red de Servicios de Empleo. Las prestaciones de este Plan se instrumentan a partir de los Centros de Formación Profesional.²⁷

Acciones de Entrenamiento para el Trabajo en Empresas

Son prácticas en ambientes de trabajo que incluyen procesos de formación y tutoría para enriquecer las destrezas y habilidades de los trabajadores desocupados. El objetivo es mejorar sus condiciones de empleabilidad y contribuir al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas a partir de la posibilidad de incorporar trabajadores capacitados de acuerdo a sus necesidades.

Las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado están destinadas a empresas y trabajadores desocupados del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, del Seguro de Capacitación y Empleo, del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), egresados de los Centros de Formación Profesional, participantes del Programa Prestaciones por Desempleo y de otras acciones y programas del Ministerio.

Las prácticas se realizan durante 20 horas semanales, de 4 a 6 horas diarias, en la franja horaria de 5:00 a 22:00, de lunes a viernes. Podrán desarrollarse durante un período mínimo de 1 mes y máximo de 6 meses. Los trabajadores desocupados reciben una ayuda económica mensual de \$2.000, a cargo del MTEySS o en forma conjunta con la empresa. Entre la empresa y la persona a entrenar no se establece una relación laboral durante el desarrollo del proyecto.

27. La normativa que la sustenta es la Resolución MTEySS N° 784/2020, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/342782/norma.htm> [Consultado: 31-ene-2022].

PROGRESAR

Es un programa destinado a personas que tengan entre 18 y 24 años o bien, sin límite de edad, sean personas trans, de pueblos indígenas, con discapacidad o refugiadas, y que no están trabajando, o trabajan informalmente, o tienen una remuneración menor a 3 (tres) veces el salario mínimo, vital y móvil, y cuyo grupo familiar se encuentra en condiciones similares. El programa está destinado a que estas personas puedan iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo, e igualmente puedan acceder a cursos de introducción al trabajo y a cursos de formación profesional en instituciones reconocidas por el MTEySS o el Ministerio de Educación. Por otro lado, a través del MTEySS se realizan Cursos de Introducción al Trabajo (CIT),²⁸ que también están contemplados en este programa.

3.1.4. Investigación

En términos de la investigación como uno de los aspectos que debe cubrir la administración del trabajo, el Artículo 23 septies de la Ley de Ministerios atribuye al MTEySS la competencia para:

- Intervenir en la definición de contenidos y el diseño de los censos y encuestas que realizan los organismos oficiales en lo referente al trabajo, el empleo, la capacitación laboral, los ingresos y la seguridad social (Inciso 34).
- Entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática del trabajo, el empleo, la capacitación laboral, los ingresos y la seguridad social (Inciso 35).

Asu vez, la **Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas**, dependiente en forma directa del Ministro, tiene la función de ejecutar estudios, investigaciones, diagnósticos y estadísticas sobre el comportamiento del mercado de trabajo a fin de optimizar la toma de decisiones sobre programas y políticas de empleo. Cabe también recordar aquí, como parte de este conjunto de órganos estatales dedicados a la investigación, la ya mencionada **Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales**. Los principales trabajos e investigaciones permanentes del ministerio son publicados y constantemente actualizados en su sitio: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/>

Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)

Es un programa estadístico que releva 3.500 empresas mensualmente y de forma permanente. La encuesta cubre empresas privadas en 12 grandes centros urbanos. En cinco de ellos (Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran

²⁸. Son cursos sobre derechos laborales, técnicas de búsqueda laboral, habilidades para conseguir trabajo, salud en el trabajo, uso de computadoras para trabajar, etc.

Tucumán) se ocupa de empresas privadas formales cuyas plantas tengan 10 o más trabajadores). En los otros siete (Gran Paraná, Gran Resistencia, Gran Santa Fe, Gran Bahía Blanca, Gran Jujuy, Gran La Plata y Gran Mar del Plata), cubre empresas a partir de 5 trabajadores. En todos los casos se relevan empresas de todas las ramas de actividad, exceptuando el sector de actividades primarias (agropecuaria y minas y canteras).

Boletín de estadísticas laborales según sexo

Compila información estadística que da cuenta de las características de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y de las brechas de género según distintas dimensiones e indicadores. Para esto utiliza información estadística proveniente de distintas fuentes, tales como el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, la EPH del Indec, la Encuesta de Indicadores Laborales, la Secretaría de Empleo, así como la Encuesta de Uso del Tiempo (GCBA) y estadísticas de la seguridad social.

Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)

Se trata de una serie de estudios cuantitativos y cualitativos cuyo objetivo es realizar un diagnóstico y evaluación de los avances en materia de protección social desde el año 2003, destinados a identificar modalidades de acceso del conjunto de la población a las políticas específicas de protección social.

Estado de la Negociación Colectiva

Este estudio presenta una síntesis de los principales aspectos que caracterizan la negociación colectiva en un período determinado y su comparación con los anteriores. Se nutre de la información originada en los convenios y acuerdos colectivos homologados o registrados en el Ministerio. Se analiza la evolución de la negociación colectiva en sus rasgos principales, tales como: ritmo de negociación; ámbito de aplicación; rama de actividad económica de los convenios y acuerdos; nivel de negociación; cláusulas pactadas, estructura salarial y representación sindical en la negociación colectiva; y otros datos de interés, dependiendo de la mayor importancia relativa de los temas a la fecha de su publicación.

Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS)

Tiene por objetivo brindar series estadísticas consolidadas, actualizadas y lo suficientemente dinámicas como para proporcionar información esencial sobre las variables más relevantes de la seguridad social en la Argentina. Reúne y publica estadísticas de las distintas ramas de la seguridad social: jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, seguro por desempleo y riesgos del trabajo. Es una publicación trimestral desarrollada en base a la información proporcionada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

3.1.5. Seguridad Social

Además de las cuatro áreas mencionadas, en las que el sistema de administración del trabajo ejerce sus funciones siguiendo la Recomendación núm. 158, el MTEySS también se ocupa de otra área: la seguridad social.

Este tema será abordado en forma integral en el Módulo 7 de este *Plan de formación*. Sin embargo consideramos importante anticipar aquí que la seguridad social es considerada un derecho humano fundamental, en tanto garantiza el bienestar inherente a la dignidad de las personas y, como tal, es una de las misiones fundamentales del Estado, dado que es el Estado quien se constituye como el sistema de protección que una sociedad construye con el fin, entre muchas otras cosas, de brindar amparo frente a determinadas contingencias que atraviesan todos los seres humanos a lo largo de la vida.

En este sentido, para la OIT, la seguridad social es “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”. (OIT, 1995)

En esta misma dirección, y siempre de acuerdo con la Ley de Ministerios, el MTEySS de Argentina tiene las siguientes funciones:

- Entender en la aplicación de las normas de Derecho internacional público y privado del trabajo e intervenir en su elaboración y en los aspectos laborales de los procesos de integración, así como coordinar las acciones en materia de trabajo, empleo y capacitación laboral con los organismos internacionales (Inciso 33).
- Intervenir en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas integrados de seguridad social en lo atinente a los aspectos del ámbito de su competencia (Inciso 37).
- Entender en la determinación de los objetivos y políticas de la seguridad social y en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas y regímenes integrados de seguridad social (Inciso 38).

- Entender en la aprobación de los convenios entre los organismos competentes de la seguridad social y asociaciones sindicales de trabajadores y de empleadores (Inciso 39).
- Entender en la armonización y coordinación del sistema previsional con los regímenes provinciales, municipales, de profesionales y de Estados extranjeros, así como en la supervisión de los sistemas de complementación previsional, cualquiera fuera la normativa de creación (Inciso 40).

Para el desarrollo de estas funciones, el MTEySS cuenta con la **Secretaría de Seguridad Social**. De ella dependen: la **Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social**, cuyas responsabilidades son diseñar, planificar y coordinar las políticas de seguridad social, evaluar sus resultados e impacto y coordinar la elaboración de programas integrados de la seguridad social, y la **Dirección Nacional de Coordinación de los Regímenes de la Seguridad Social**, que interviene en la elaboración de la programación normativa de los regímenes de la seguridad social, realiza el seguimiento de las actividades relativas a las prestaciones de la seguridad social y desarrolla acciones de coordinación y convergencia entre el Sistema Integrado Previsional Argentino y los regímenes provinciales, municipales y de profesionales y sistemas de complementación previsional.

Además, la Secretaría de Seguridad Social cuenta con dos organismos descentralizados en su órbita: la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT).

La **Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)** fue creada por el Decreto N° 2741/91 como organismo descentralizado en el ámbito del MTEySS. Tiene la facultad para administrar el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y además administra el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS). La ANSES es el organismo que gestiona, tramita, otorga y paga las jubilaciones y pensiones del SIPA, las asignaciones familiares y las prestaciones del Seguro por Desempleo.

La **Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT)** es un organismo descentralizado creado a través de la Ley de Riesgos del Trabajo (Ley N° 24.557) en el año 1996. Sus principales funciones son:

- Controlar el cumplimiento de las normas de salud y seguridad en el trabajo, y colaborar en este sentido con las administraciones provinciales, que tienen la competencia en primer grado para intervenir y fiscalizar el cumplimiento de todas las normas laborales, incluyendo éstas, por parte de los empleadores.
- Controlar el funcionamiento de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART).
- Garantizar que se otorguen las prestaciones médico-asistenciales y dinerarias en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
- Promover la prevención para conseguir ambientes laborales sanos y seguros.

3.2. El organismo central

La administración del trabajo normalmente consiste, a nivel central, en unidades entre las que se distribuyen las principales funciones, responsabilidades y actividades, para así asegurar su operación efectiva y su ejecución uniforme. En particular, la administración del trabajo que realiza el Ministerio puede dividirse en tres categorías principales: servicios administrativos generales, servicios de apoyo y servicios técnicos y especializados. Veamos cada una.

Los **servicios administrativos generales** son responsables de administrar los recursos humanos, materiales y financieros del Ministerio, lo que incluye la contratación y formación del personal, así como la administración de los recursos financieros internos. En este sentido, la **Subsecretaría de Gestión Administrativa** del MTEySS se ocupa, entre otras cosas, de: confeccionar el presupuesto de todo el organismo; diseñar y ejecutar las políticas de recursos humanos; intervenir en la elaboración de proyectos de normas jurídicas y asesorar a las dependencias del Ministerio; ejercer la representación del Estado nacional en juicio; atender a la seguridad y prevención de riesgos del trabajo dentro del propio organismo.

Los **servicios de apoyo** generalmente incluyen: servicios legales, servicios de asesoría, relaciones internacionales, investigación, estadísticas, planificación y servicios de comunicación.

Los **departamentos técnicos**, que abarcan tareas tales como la inspección del trabajo, las relaciones laborales, el empleo, las cuestiones de género, etc., comprenden un personal relativamente pequeño de sede central y una serie de oficinas sobre el terreno. Esencialmente, se ocupan del desarrollo de políticas, sistemas de administración y coordinación de servicios sobre el terreno y monitoreo de desempeños, y tareas de información a nivel nacional. Además, las oficinas de campo se ocupan de la conducción de visitas, el manejo de las quejas, el suministro de servicios de extensión laboral, la compilación de información estadística, y finalmente deben informar a las unidades técnicas centrales.

Las secciones o departamentos separados, generalmente creados dentro del sistema de administración del trabajo para servir a cada área funcional, deben asegurar, como decíamos, coherencia y efectividad. Por ejemplo, la oficina de género tiene varias funciones: desde la asesoría sobre transversalización de género en las políticas de trabajo hasta la promoción de la igualdad de género en el lugar de trabajo. Y en función de estas tareas, está capacitada para apoyar, aconsejar y en ocasiones capacitar a trabajadores y empleadores sobre asuntos relacionados con la equidad de género en el mundo del trabajo. Paralelamente, a nivel de campo son los inspectores del trabajo, los que deben promover la igualdad de género durante el curso de las inspecciones de rutina, y durante las sesiones de diálogo que encuentren oportuno realizar [Abordaremos la problemática de género en el mundo laboral en el Apartado 5 de este Módulo].

3.3. Coordinación entre ministerios

Las funciones y actividades de la administración del trabajo pueden extenderse entre diferentes órganos, ya sean públicos, paraestatales o incluso privados.

En muchos países, las responsabilidades en el área del trabajo y el empleo son compartidas entre diferentes ministerios; por ejemplo, las políticas del mercado de trabajo son administradas frecuentemente por los ministerios de trabajo, mientras que otros aspectos relativos al empleo, tales como la mejora de la productividad y la promoción del espíritu empresarial, son manejados por los ministerios de comercio o industria.

En el caso de Argentina, estas competencias (y todas las demás que venimos señalando) son asumidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y por el Ministerio de Desarrollo Productivo, los cuales establecen además entre sí las correspondientes medidas de coordinación.

En el mismo sentido, el MTEySS y el Ministerio de Desarrollo Productivo han firmado la Resolución Conjunta N° 4-E/2021,²⁹ la cual crea el Programa “Jóvenes y MIPyMES”. Dicho programa está dirigido a jóvenes de 18 a 24 años de edad que se encuentren en situación de desempleo y cuenten con los estudios secundarios completos, así como a MIPyMES (micro, pequeñas y medianas empresas) que se encuentren inscriptas en el registro específico y tengan su certificado vigente. El Programa tiene el objetivo de que las pequeñas y medianas empresas que contraten jóvenes se vean beneficiadas con una reducción en contribuciones patronales, percepción de aportes SEPyME (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores) y reciban además un apoyo económico para el pago de los salarios por parte del Estado nacional. De esta manera, se busca potenciar en forma conjunta la creación de nuevas fuentes de producción y de nuevos puestos de trabajo.

El Programa cuenta con dos modalidades de acceso: realizar un entrenamiento para el trabajo por 6 meses (como máximo) con la opción posterior de contratar a la persona o realizar la contratación con intermediación de una Agencia Territorial u Oficina de Empleo. Aquellas empresas que adopten este Programa, recibirán un monto diferencial en función de la dotación de la empresa, sin que se establezca relación laboral durante el entrenamiento. En caso de contratación, el Programa consta de tres beneficios acumulables: aporte al salario a acreditar en la cuenta del joven, aporte de SEPyME a acreditar en la cuenta de la empresa y reducción de contribuciones patronales. Tanto las empresas interesadas como los jóvenes deben registrarse e inscribirse en un portal informático denominado “Portal Empleo” y postularse al Programa. Luego serán convocadas para ser asistidas por la Agencia Territorial del MTEySS o la Oficina de Empleo municipal correspondiente a su jurisdicción. También podrán contactarse previamente con las Agencias Territoriales o las Oficinas de Empleo para ser asistidas durante el registro en el Portal. Por último, la Agencia/Oficina correspondiente será la ventanilla de recepción y control de la documentación requerida para la gestión de los beneficios del programa.

3.4. Coordinación con agencias

Cada vez más agencias están involucradas activamente en la provisión de servicios de empleo. Por ejemplo, en el campo de la formación profesional, los gobiernos frecuentemente delegan tareas de educación a operadores privados mediante un sistema de licencia. Pero, justamente, como veremos en detalle en el Módulo 5, esta descentralización de funciones y servicios necesita

29. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/243886/20210503> [Consultado: 06-dic-2021].

de una fuerte supervisión por parte de un organismo centralizado capaz de diseñar una política clara, hacer una planificación efectiva, establecer criterios claros y transparentes, y monitorear y evaluar las actividades implementadas por los diferentes organismos desde un enfoque sistémico.

Esta supervisión se asegura, en primer lugar, mediante un plan de informes. Pero además, puede adoptar otras formas: (i) supervisión financiera a través de la asignación y control del presupuesto; (ii) supervisión por medios legales; (iii) supervisión a través del nombramiento de miembros del Estado en la junta administradora de la agencia respectiva.

Y en cuanto a la descentralización de las actividades de formación profesional, ya hemos mencionado en el Apartado 3.3. que en Argentina se ha conformado la **Plan de Formación Profesional y Continua**, dependiente de la Secretaría de Empleo del MTEySS, que a través de más de 1000 centros de formación profesional en todo el país brinda cursos gratuitos en más de 40 sectores de actividad, en articulación con la demanda de los sectores productivos y las necesidades de formación de los trabajadores.

3.5. Funciones delegadas a los actores sociales

Ya mencionamos que el Artículo 2 del Convenio núm. 150 habilita la posibilidad de delegación de determinadas actividades de administración del trabajo. Al respecto, podemos citar dos casos de funciones delegadas en la Argentina:

- **Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC).** Constituye un ente público no estatal y tiene a su cargo las actividades de registro, expedición de libreta y control en el sector de la construcción. Sus decisiones, en cuanto importen ejercicio de facultades de policía laboral, son recurribles ante el MTEySS.³⁰
- **Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE).** Posee carácter de ente autárquico de Derecho público no estatal. Tiene a su cargo inscribir de manera obligatoria a los empleadores y trabajadores del sector, expedir la libreta de trabajo, controlar el cumplimiento por parte de los trabajadores y empleadores de las obligaciones de la normativa laboral y administrar el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo.³¹ Su dirección y administración está a cargo de un directorio integrado por cuatro directores en representación de entidades empresarias de la actividad y cuatro directores provenientes de la asociación de trabajadores rurales que posee la personería gremial con mayor representación nacional de la actividad. Por su parte, el MTEySS designa un síndico titular y un suplente que tienen por función fiscalizar y vigilar todas las operaciones contables, financieras y patrimoniales.³²

30. Decreto N° 1309/1996. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/40525/norma.htm> [Consultado: 27-ago-2021].

31. Cabe recordar que la función inspectora es definida por la OIT como una función pública. Ver, entre otros, OIT, 2013, *La inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: situación y tendencias*, disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/meetingdocument/wcms_230803.pdf [Consultado: 27-ago-2021].

32. Ley N° 25.191 [publicada en Boletín Oficial el 30-nov-1999]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61181/texact.htm> [Consultado: 27-ago-2021].

Por otra parte, los actores sociales están representados frecuentemente en las juntas administrativas de las oficinas de empleo, fondos y oficinas de seguridad social, agencias de salud y seguridad ocupacional y organismos de formación profesional. Las organizaciones de actores sociales y las agencias –con frecuencia relacionadas– están involucradas en la implementación directa de programas de formación.

3.6. Coordinación territorial

Por un lado, el sistema de administración del trabajo necesita descentralizarse y conferir poder y autoridad a las provincias, regiones y distritos individuales para asegurar la entrega de un servicio efectivo a los trabajadores y a los empleadores. Pero, por otro, las disposiciones organizacionales y estructurales de un sistema de administración del trabajo (como las que en seguida consideraremos) requieren primordialmente una sólida coordinación entre las funciones y servicios centrales y los descentralizados. En pocas palabras, la eficacia del sistema depende de un delicado equilibrio entre una ordenada descentralización y una firme coordinación central.

En cuanto a la coordinación desde un centro, tenemos la estructura del MTEySS, que tiene alcance nacional y posee oficinas en todo el territorio de la Nación. Dentro de la estructura del MTEySS, la **Coordinación de Servicios de Empleo** (dependiente de la Secretaría de Empleo) y la Dirección de Enlace con Programas de Políticas Socio-Laborales (dependiente de la Subsecretaría de Articulación Territorial) gestionan la Red de Servicios de Empleo, integrada por más de 630 Oficinas de Empleo (OE) en todo el país. Se ofrece atención personalizada, acompañamiento permanente, orientación laboral, información actualizada sobre el mercado laboral local a través de servicios específicos que facilitan el acceso a cursos de orientación y formación profesional gratuitos, programas de empleo, asistencia a microemprendedores, talleres para la búsqueda de empleo y vinculación con puestos de trabajo. Además, las Agencias Territoriales son dependencias del MTEySS en las que se brinda información y orientación sobre todas las herramientas y políticas de la Secretaría de Empleo disponibles para los diferentes actores sociales.

Por su parte, y en el mismo sentido, la Subsecretaría de Articulación Territorial asegura el ejercicio de las competencias del MTEySS en todo el país y articula con los Estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las acciones de política laboral nacional en el marco de los convenios suscriptos. Sus objetivos principales son: gestionar y controlar la realización de todas las acciones que el MTEySS decida ejecutar en los Estados provinciales; coordinar con los organismos públicos nacionales que tienen competencia en la materia y con las distintas jurisdicciones las acciones tendientes a verificar el cumplimiento de la normativa laboral en todo el territorio nacional y, consecuentemente, formular recomendaciones y elaborar planes de mejoramiento; coordinar y ejecutar el seguimiento y control de los planes nacionales de fiscalización u otros planes instrumentados en general; intervenir, a través de las unidades organizacionales distribuidas en el territorio nacional, en la ejecución, seguimiento y supervisión de las políticas y programas de empleo, capacitación e inclusión laboral de los trabajadores; e implementar funciones de superintendencia, supervisión y capacitación de los servicios provinciales de inspección del trabajo y de coordinación y colaboración con ellos.

La Subsecretaría cuenta con 7 Direcciones Regionales,³³ que subsumen y dirigen las Agencias Territoriales en todo el país. Tienen como objetivo supervisar el desarrollo de los programas del MTEySS en todo el territorio, representar al MTEySS ante los gobiernos provinciales y supervisar el cumplimiento en la región de las competencias laborales provinciales.

Queremos hacer una especial referencia dentro de este apartado al **Consejo Federal del Trabajo**. La Constitución de la Nación Argentina ha adoptado la forma de gobierno representativa, republicana y federal. El Estado federal es aquella organización donde solo el Estado nacional es el titular de la soberanía. La norma que vincula al Estado federal con los Estados miembros es la Constitución Nacional, que reconoce los principios básicos de organización común y las relaciones de los Estados miembros con el Estado nacional. Esta ley fundamental, además, fija la distribución de competencias y determina la competencia exclusiva de los órganos federales, la de los territoriales y la compartida por ambos (Dalla Via, 2011). Según esta forma de gobierno federal que rige la República Argentina, las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituyen jurisdicciones federales autónomas que conviven en el sistema federal, que es, como decimos, de alcance nacional. En cada una de ellas hay alguna instancia administrativa que tiene asignadas las funciones de la administración del trabajo a las que hemos estado haciendo referencia. Sin embargo, desde el punto de vista del sistema de la administración del trabajo, sigue siendo difícil alcanzar ese equilibrio que destacábamos más arriba entre el funcionamiento descentralizado, indispensable si se quiere llegar a todos los puntos del país y además respetuoso de las autonomías que marca la Constitución, y la necesidad de unificar desde un centro común toda la administración del trabajo.

Por esto es que en 1998 los gobiernos de las provincias y el gobierno nacional celebraron el Pacto Federal del Trabajo. Se estableció el objetivo de desarrollar políticas de protección del trabajo y **coordinar** las acciones de fiscalización entre las distintas jurisdicciones. El Pacto fue ratificado por la Ley N° 25.212, la cual creó el Consejo Federal del Trabajo (CFT) y, entre otras medidas, estableció el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales.³⁴ El objetivo del CFT es fortalecer las administraciones del trabajo y procurar la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias. Fue creado en reemplazo del Consejo Federal de Administraciones del Trabajo, y está integrado por el MTEySS de la Nación y las administraciones del trabajo de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El CFT tiene sede en la Capital Federal, en las dependencias del MTEySS, quien facilita los medios necesarios para su funcionamiento. En este sentido, también están previstos en la ley de presupuesto los recursos necesarios para su funcionamiento. La Asamblea Federal es el órgano superior del CFT y está presidida por el MTEySS.

Entre sus funciones, siempre con el objetivo principal de fortalecer las administraciones del trabajo, está impulsar las políticas generales en la materia bajo los principios de coordinación,

33. Dirección Regional Cuyo, NEA, Austral, NOA, Pampeana, Centro y CABA y Conurbano Bonaerense. La normativa que define funciones y competencias de las Direcciones Regionales y Agencias Territoriales es la Resolución MTEySS N° 469/2021. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/352815/norma.htm> [Consultado: 27-ago-2021].

34. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61876/texact.htm> [Consultado: 27-ago-2021].

cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones del trabajo, y procurar la mayor eficacia posible de la actividad gubernamental. Asimismo, se le confiere la atribución de efectuar recomendaciones, elaborar planes de mejoramiento y formular propuestas ante los cuerpos legislativos y organismos administrativos nacionales o provinciales. E insistimos, es de suma importancia para el CFT poder fortalecer las administraciones del trabajo, especialmente su equipamiento y capacitación profesional. Además, es atribución suya participar en el diseño de los programas de promoción del empleo y de capacitación laboral, proponer criterios para su financiamiento y procurar su adecuación a las necesidades regionales, para evitar tanto exclusiones como superposiciones con programas de otras áreas.

4. RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

Las administraciones del trabajo enfrentan nuevos y viejos retos que, en el marco de la globalización y las crisis económicas, es urgente atender:

- Economía informal.
- Trabajadores migrantes.
- Formas atípicas de empleo.

4.1. Economía informal

Tradicionalmente, los ministerios de trabajo se concentran en la protección de los trabajadores contratados formalmente en empleos que operan dentro de la economía asalariada regular. No obstante, existen realidades regionales e incluso nacionales en las que el número de personas con un empleo regular dentro de la economía formal es la minoría, mientras que muchos trabajadores se encuentran en la economía informal, bajo condiciones que están lejos de cumplir con normas decentes y aceptables. Los puntos centrales de esta economía informal donde es urgente intervenir son los siguientes:

- asegurar los salarios mínimos;
- promover la protección de la seguridad social;
- eliminar las peores formas de trabajo infantil; y
- eliminar el trabajo forzoso.

Con la administración del trabajo enfocando sus esfuerzos en la economía formal, es claro que un gran número de trabajadores y empleadores quedan fuera de su protección e influencia. Esto requiere que la administración del trabajo vaya más allá del enfoque tradicional limitado y adopte un punto de vista mucho más amplio que atienda las necesidades de todos los trabajadores y los empleadores, tanto en la economía formal como en la informal.

La última discusión general sobre la economía informal celebrada por los mandantes tripartitos de la OIT tuvo lugar en la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002. La Resolución y Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas definieron el término *economía informal* (en lugar de *sector informal*) como “el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. Esta manera de formular el concepto busca tener en cuenta la considerable diversidad de trabajadores y unidades económicas en los distintos sectores de la economía, y en los contextos rural y urbano, que son particularmente vulnerables, trabajan en condiciones laborales inseguras y experimentan graves déficits en el trabajo decente, de tal modo que a menudo quedan atrapados en la pobreza y la baja productividad. La economía informal incluye: trabajadores asalariados; trabajadores por cuenta propia; trabajadores familiares; trabajadores que pasan de una situación a la otra; trabajadores que participan en sistemas de trabajo flexibles nuevos y que se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción.

Por su parte, la Recomendación núm. 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015)³⁵ señaló que “la expresión *economía informal*:

- a) hace referencia a 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; y
- b) no abarca las actividades ilícitas, en particular la prestación de servicios y 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”.

Como ya hemos mencionado, el Convenio núm. 150 sugiere extender las actividades de la administración del trabajo a grupos de trabajadores que no están considerados como empleados y que no ganan un sueldo. Esto incluye a los trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia y miembros de cooperativas y otras formas de empresas administradas por los trabajadores, así como trabajadores que trabajan bajo sistemas establecidos por costumbres o tradiciones comunales, tales como trabajadores familiares en empresas familiares. Estas sugerencias del Convenio son una respuesta a la permanente necesidad de proteger al trabajador pobre, a la gente con bajos ingresos y a los trabajadores de la economía informal. Durante el proceso de diseño del Convenio núm. 150, ya se había reconocido que estos grupos de trabajadores todavía eran la parte principal de la fuerza laboral en muchas regiones del mundo. Esto hace necesario

35. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204 [Consultado: 27-ago-2021].

extender las actividades de la administración del trabajo para hacerla más viable, significativa y creíble.

Es importante destacar que ya desde 1973 la Reunión de Expertos sobre la administración del trabajo estableció, basada en la Constitución de la OIT, que ésta debe lidiar con los problemas de todos los trabajadores en todos los países en cualquier etapa de desarrollo. Por lo tanto, las circunstancias históricas no deberían evitar que hoy en día los sistemas de administración del trabajo extiendan sus actividades y protección a los trabajadores que no ganan sueldo, o no asalariados que son legalmente independientes pero cuya independencia legal no puede esconder condiciones de dependencia económica extremadamente difíciles.

En la última década, los sistemas de administración del trabajo han estado tratando de alcanzar posibles soluciones y políticas verdaderamente efectivas, y existe un amplio consenso en que la informalidad de una gran parte de la fuerza laboral y de unidades económicas enteras importa un alto costo para muchas sociedades y para sus economías. Los esfuerzos deben enfocarse en la atención de los déficits de **trabajo decente** para los trabajadores y los empresarios en la economía informal y tratar de incorporarlos en la economía convencional.

En el orden local, el MTEySS a través de la Secretaría de Empleo promueve estos objetivos mediante diversos institutos, planes, proyectos y programas a su cargo, que aquí detallamos:

- **Programa de Empleo Independiente (PEI).** El PEI brinda apoyo, orientación y medios para desarrollar emprendimientos y acompaña a los emprendedores en todo lo que necesitan para ser sus propios jefes y llevar adelante sus negocios. Brinda capacitación en gestión empresarial, ayuda a formular el plan de negocios, acompaña con tutorías para ponerlo en marcha y lo sostiene en su crecimiento. Además, lleva a los emprendedores a ferias y rondas de negocios y los contacta para que puedan vender sus productos. El objetivo del programa es promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en nuevos emprendimientos productivos, asociativos o individuales, y brindar asistencia técnica y económica para su gestación. Se trata siempre de mejorar la calidad del empleo de los trabajadores autónomos y de apoyar la formalización laboral.
- **Entramados Productivos Locales (EPL).** Los entramados productivos locales se conforman en un territorio a partir de la relación entre productores, proveedores, clientes, y también organizaciones públicas y privadas. Utilizando distintas acciones y medios, este programa ayuda a que las partes se vinculen, y desarrolla centros de servicios comunitarios que brindan infraestructura y apoyo para mejorar la cantidad y calidad del empleo y la producción.
- **Programa Trabajo Autogestionado (PTA).** El programa está destinado a mantener y generar puestos de trabajo a través de la promoción y fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores, y a mejorar su competitividad y sustentabilidad. Estas unidades productivas autogestionadas a las que está dirigido el programa provienen de procesos de recuperación de empresas (empresas y fábricas recuperadas), o bien han surgido directamente a partir de iniciativas de trabajadores. Las acciones del programa se realizan en todo el país con un esquema de trabajo integral y flexible que incluye las siguientes prestaciones: ayuda económica individual; apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva; apoyo técnico y económico para la mejora de la competitividad; asistencia técnica y capacitación para la mejora de la capacidad de gestión de las unidades productivas; y asistencia para mejorar las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo.

4.2. Trabajadores migrantes³⁶

El concepto de la administración del trabajo encierra en sí los elementos principales del buen gobierno. En este sentido y en relación con este punto, la preocupación de la administración del trabajo siempre ha sido lograr que la migración fluya de manera más ordenada, y que se elimine la explotación de los trabajadores migrantes. Dada la magnitud de las cifras y la importancia que los trabajadores migrantes tienen en las economías nacionales, el papel de los administradores del trabajo en la administración de estos flujos también debe evolucionar para enfrentar este reto. El asunto es ver cómo puede integrarse la mano de obra migrante dentro de la agenda de desarrollo y cómo, junto con una buena administración del trabajo y del diálogo social, puede crearse una plataforma de cooperación entre el país de emigración y el país de inmigración. Ambos países deberían cooperar y aumentar su capacidad regulatoria para manejar la movilidad laboral en mutuo beneficio de ambas sociedades, de los migrantes, del desarrollo socioeconómico y de cada Estado. Por todo esto, es competencia del MTEySS intervenir en la elaboración de las políticas de migraciones laborales internas y externas.

Cada año, millones de hombres y mujeres dejan sus hogares y cruzan fronteras nacionales en busca de mayor **seguridad humana**³⁷ para sí mismos y para sus familias. El flujo de personas a través de las fronteras se ha incrementado en décadas recientes y es probable que se incremente en el futuro.

Los trabajadores migrantes contribuyen con su trabajo al crecimiento y al desarrollo de los países donde se emplean, mientras que al mismo tiempo sus países de origen obtienen un gran beneficio de sus remesas y de las destrezas adquiridas durante su experiencia como migrantes.

Sin embargo, los migrantes son particularmente vulnerables a la discriminación, la explotación y el abuso y, de hecho, muchos trabajadores migrantes son abusados y explotados, especialmente los menos calificados. Muchos de ellos trabajan sin protección en materia de seguridad y de salud, en lugares donde no se aplican o no se respetan las normas de trabajo ni las leyes de salario mínimo. Las mujeres, que ahora migran cada vez más por su propia cuenta y han llegado a representar casi la mitad de todos los migrantes internacionales, enfrentan problemas específicos de protección. Y finalmente, los factores de la migración irregular y del empleo ilegal agravan este problema.

Las estimaciones actuales indican que, en 2015, el número de migrantes internacionales ascendía a 244 millones, lo que representa un aumento de 71 millones, el 41% respecto de 2000, y ahora constituye el 3,3% de la población mundial. (OIT, 2017)

36. Consultar también el Módulo 10. “La inspección del trabajo y el trabajo forzoso”.

37. “La seguridad humana se ocupa de la amplia gama de condiciones en las cuales la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, en particular de las más vulnerables, se ven gravemente amenazadas. Un factor indispensable para la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humanos”. ONU. 2015. *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, Nueva York. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf [Consultado: 27-ago-2021].

La OIT ha desarrollado, gracias al diálogo tripartito, una visión compartida sobre el tema de las migraciones laborales. El informe *Migración Equitativa: un programa de la OIT*³⁸ presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2014 sugirió el establecimiento de ocho líneas de acción específicas para la OIT en este campo: a) promover el trabajo decente en los países de origen, inclusive con la contribución de los migrantes; b) formular programas de migración ordenada y equitativa en el marco de los procesos de integración regional; c) promover acuerdos bilaterales que aseguren una migración correctamente regulada y equitativa entre los Estados miembros; d) instaurar procesos de contratación equitativos; e) combatir situaciones inaceptables; f) poner en práctica el enfoque basado en derechos; g) contribuir al fortalecimiento de un programa multilateral sobre migración basado en los derechos; h) fomentar el tripartismo, el conocimiento y el desarrollo de capacidades como cuestiones transversales. (OIT, 2015)

Frente a esta problemática, la administración del trabajo, en el marco del mandato de la OIT, cumple un papel principal en las migraciones laborales. Tanto los países de origen como los de destino deben aumentar sus capacidades reguladoras para manejar el desplazamiento de los trabajadores con la finalidad de lograr un beneficio mutuo para cada sociedad, para todos los migrantes y para los Estados involucrados.

Durante los primeros años del presente siglo, se produjo un importante salto cualitativo en la política migratoria argentina, que ahora reconoce los derechos humanos y la protección social de los inmigrantes. A partir de este punto, se ha generado un importante desarrollo en su plexo normativo:

- **Acuerdo sobre residencia para nacionales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) de 2002.** Fue firmado por los cuatro miembros del bloque (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y ratificado luego por los países asociados (Chile y Bolivia). Establece la nacionalidad como único criterio (con la presentación de documento de identidad, certificación de falta de antecedentes policiales y penales y pago de la tasa migratoria) para el otorgamiento de una residencia temporaria que autoriza a los inmigrantes a estudiar, trabajar y entrar y salir del país. Argentina amplió luego unilateralmente estas condiciones a Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela.
- **Ley N° 25.871 del 21 de enero de 2004.**³⁹ Reconoce la migración⁴⁰ como un derecho humano inalienable sobre la base de la igualdad y la universalidad.
- **Reglamento de Migraciones, Decreto N° 616/2010.** En el proceso de elaboración participaron diversos organismos de la sociedad civil, junto con los responsables políticos y técnicos del Estado. El contenido y articulado respeta los principios de la Ley N° 25.871.

38. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_243900.pdf [Consultado: 27-ago-2021].

39. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm> [Consultado: 27-ago-2021].

40. Cabe subrayar que el derecho de migración implica por igual el derecho a emigrar y el derecho a inmigrar, con todo lo que conlleva cada concepto.

- **Ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas.**

El Congreso ha adoptado este instrumento internacional que garantiza la protección y el respeto a los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias.⁴¹

La política migratoria argentina se funda en el respeto por los derechos humanos, el multilateralismo y la integración latinoamericana. Se reconoce el derecho de las personas a migrar, a no migrar y a retornar a sus lugares de origen en condiciones dignas. Se establece un marco de respeto por los derechos humanos de los migrantes en igualdad de condiciones con los nativos, respecto de lo cual se pone un especial énfasis en el MERCOSUR. Apunta a fortalecer el proceso de integración con la adopción de principios y medidas que faciliten la movilidad de los ciudadanos de los países miembros y asociados. Provee a los inmigrantes un mecanismo migratorio realista, en tanto les permite acceder a una residencia migratoria que los autoriza a trabajar, y con esta habilitación adquieren el derecho a un trabajo **formal y registrado**, condiciones clave para el trabajo decente. Se establecen requisitos preferenciales para los migrantes de la región, pero sin discriminar a quienes vienen de otras partes del mundo, dado que se los considera en condiciones universales de igualdad. (OIT-MTEySS, 2011)

En base a todo esto, se están ampliando paulatinamente las atribuciones de los inspectores del trabajo, que ahora deben realizar actividades de fiscalización de la inmigración como parte de sus deberes rutinarios en el lugar del trabajo. Esto presenta un reto particular para el cumplimiento efectivo de las normas de trabajo, ya que, al proteger a los trabajadores migrantes, se difuminan las diferencias necesarias entre el acatamiento universal de las normas de trabajo y las funciones especiales de vigilancia en cuanto a asuntos legales no relacionados con el trabajo, lo cual no es consistente con los principios generales del Convenio núm. 81 de la OIT sobre la inspección del trabajo. Incluso, esta situación puede generar tensión con las funciones que deben desempeñar las de fuerzas del orden, en cuyo manejo los inspectores del trabajo no han sido entrenados ni son competentes. La consecuencia no deseada de este desbalance es que una gran parte de los trabajadores inmigrantes se desplazan hacia situaciones de trabajo no regulado y clandestino (OIT, 2010). Veremos in extenso esta problemática en el Módulo 10.

4.3. Formas atípicas de empleo⁴²

La seguridad del empleo ha surgido rápidamente como una cuestión de importancia que deben enfrentar los sistemas de administración del trabajo. Considerado a nivel mundial, hay una dificultad cada vez mayor para establecer si existe una relación laboral en situaciones en las cuales:

- no están claros los derechos y obligaciones de las partes involucradas, o
- hay un intento de disfrazar una auténtica relación de empleo bajo otras formas, o
- existen insuficiencias o brechas en el marco legal o en su interpretación o aplicación.

41. Ley 26.202, Boletín Oficial del 16/01/2007. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124232/norma.htm> [Consultado: 27-ago-2021].

42. Ver Módulo 11. "La inspección del trabajo y las formas atípicas de empleo".

Así por ejemplo es muy frecuente, en el marco de la provisión transnacional de servicios, que no esté claro quién es considerado un trabajador en una relación laboral, qué derechos tiene y quién es el empleador.

Y también en el desarrollo de nuevas modalidades de trabajo (OIT, 2016a) –donde se establecen relaciones que escapan a la forma típica de empleo o empleo independiente– entran en cuestión las clásicas bases de la relación de trabajo.

Si bien no existe una definición oficial para las formas atípicas de empleo, sí es posible definir las por la negativa: incluyen cualquier clase de trabajo que no se realice dentro de una relación de trabajo típica. La OIT se ha centrado en cuatro tipos: a) el empleo temporal; b) el empleo temporal a través de agencias y otras modalidades contractuales que vinculan a más partes que las esenciales en la relación laboral (empleado y empleador); c) las relaciones de trabajo ambiguas; y d) el trabajo a tiempo parcial. (OIT, 2015)

El desarrollo de estas formas atípicas de empleo supone, muchas veces, una mayor inseguridad para el trabajador, ausencia de condiciones laborales adecuadas o reguladas y menor o ninguna prestación en términos de protección social. Además, quedan seriamente afectados sus derechos a la representación y a la negociación colectiva.

Incluso, la expansión del trabajo organizado mediante plataformas virtuales y aplicaciones de dispositivos móviles (*apps*) ha llevado a debatir sobre la necesidad de configurar una tercera categoría de trabajadores, que se situaría entre el trabajador tradicional y el contratista independiente (por cuenta propia).

En síntesis, los desafíos que se le presentan a la administración del trabajo ante las **repercusiones** que este tipo de relaciones suponen **para los trabajadores** son las siguientes:

- **Falta de seguridad en el empleo.** Las transiciones del empleo temporal al permanente fluctúan entre una tasa anual inferior al 10% y una cercana al 50% en los países con datos disponibles. Cuanto mayor es la incidencia del empleo temporal en el país, mayor es la probabilidad de que los trabajadores pasen del empleo temporal al desempleo, y menor es la posibilidad de pasar a un empleo estable.
- **Menores ingresos.** Los trabajadores que se desempeñan en estas modalidades atípicas de empleo están expuestos a penalizaciones salariales superiores a las de los trabajadores permanentes. En el caso del empleo temporal, las penalizaciones pueden alcanzar hasta el 30%.
- **Jornadas ilimitadas de trabajo.** Los trabajadores que desempeñan modalidades de trabajo ocasional y *a pedido* tienen un control escaso de sus horarios, lo que repercute en el equilibrio entre el trabajo y la vida personal y en la seguridad de sus ingresos, habida cuenta de que las remuneraciones son inciertas. Además, los horarios variables dificultan la posibilidad de encontrar un segundo trabajo.
- **Deficiente seguridad y salud en el trabajo (SST).** Los riesgos en el ámbito de la SST son considerables debido a una combinación de factores: deficiencias en la preparación, formación y supervisión, problemas de comunicación (especialmente en las modalidades de empleo que vinculan a varias partes) y obligaciones legales quebrantadas u objetadas. La tasa de lesiones es mayor entre los trabajadores que se desempeñan en trabajos atípicos.

- **Escasa protección social.** Algunas legislaciones excluyen a los trabajadores con empleos atípicos de la cobertura de la seguridad social. Y aun en los casos en que están protegidos formalmente, la falta de continuidad en el empleo y las reducidas horas de trabajo dan lugar a una cobertura inadecuada o a prestaciones limitadas durante las situaciones de desempleo y jubilación.
- **Formación limitada.** Los trabajadores con empleos atípicos tienen menos probabilidades de recibir formación en el trabajo, lo cual puede repercutir negativamente en el desarrollo de su carrera profesional, especialmente en el caso de los trabajadores jóvenes.
- **Escasa representación y carencia de otros derechos fundamentales en el trabajo.** Los trabajadores con empleos atípicos pueden verse excluidos del acceso a los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, bien por motivos legales o porque su vinculación con el lugar de trabajo es más débil. Pueden además estar expuestos a otras violaciones de sus derechos fundamentales en el trabajo, incluidas la discriminación y el trabajo forzoso.

Ahora bien, es importante destacar que también se observan **repercusiones** importantes y poco beneficiosas **para las empresas**, si recurren (sobre todo, si lo hacen de manera intensiva) a las formas atípicas de empleo. Las empresas que más utilizan el empleo atípico necesitan adaptar sus estrategias de recursos humanos, desde la formación y desarrollo de sus empleados permanentes hasta la identificación de las competencias que la empresa debe adquirir en el mercado. Una excesiva dependencia de las formas atípicas de empleo puede resultar en una erosión gradual de las competencias propias de la empresa, lo cual limitará su capacidad para responder a los constantes cambios en las exigencias del mercado. Si bien es cierto que a corto plazo las empresas podrían beneficiarse del empleo atípico en cuanto a costos y flexibilidad, a la larga estas ventajas se verían superadas por la pérdida de productividad. Los datos demuestran que las empresas que recurren con mayor frecuencia al empleo atípico tienden a reducir sus inversiones en formación, tanto de los empleados temporales como de los permanentes, y en innovación y tecnologías que permitan mejorar la productividad.

Por último, el uso generalizado del empleo atípico puede acentuar la segmentación del **mercado de trabajo** y dar lugar a una mayor volatilidad del empleo, con consecuencias negativas para la estabilidad económica. Las investigaciones demuestran que los trabajadores temporales y *a pedido* tienen más dificultades para acceder al crédito y a la vivienda, por lo que retrasan el momento de formar una familia.

Para enfrentar esta problemática será necesaria una política de abordaje que comprenda cuatro acciones en cuatro ámbitos distintos:

- Eliminar los vacíos normativos.
- Fortalecer la negociación colectiva.
- Fortalecer la protección social.
- Establecer políticas sociales y de empleo destinadas a manejar los riesgos sociales y dar cabida a las transiciones.

Por otro lado, debemos también tener presente que la falta de claridad en la relación de empleo impacta en mayor medida en los trabajadores vulnerables y los trabajadores migrantes. Los

Estados miembros de la OIT y los actores sociales vienen haciendo hincapié en que la economía globalizada ha aumentado la necesidad de protección de los trabajadores, al menos contra la evasión de las leyes nacionales por medios contractuales y otros arreglos legales que disfrazan y encubren las relaciones laborales.

La **Dirección Nacional de Nuevas Formas de Trabajo**, dependiente de la **Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral**, tiene como competencia entender en el diseño, propuestas e implementación de programas, planes y acciones destinados a las nuevas singularidades del mercado laboral y a la futura problemática de inserción laboral, a través de políticas, proyectos, medidas e incentivos para generar las necesarias mejoras en las condiciones de la nueva empleabilidad.

En el Módulo 5 se abordará con mayor detalle la Recomendación núm. 198 sobre la relación de trabajo (2006) y la definición de la relación laboral en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) de Argentina, mientras que en el Módulo 11 se abordará con exhaustividad la problemática de las formas atípicas de empleo.

5. TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO⁴³

A fin de ser efectiva e inclusiva, una administración del trabajo moderna debe tener un enfoque integrado de transversalización de género en las cuatro áreas principales que estamos considerando en este Módulo: normas de trabajo, relaciones de trabajo, empleo e investigación.

La preocupación por el género puede traducirse en acciones concretas complementarias durante todas las etapas relativas a las normas del trabajo: preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de normas. Estas acciones son las siguientes:

- Cuando se involucre a los actores sociales, asegurarse de que haya participación y consulta exhaustiva a mujeres y varones representantes de ambos sectores: empleadores y trabajadores.
- Asegurarse de consultar a los órganos nacionales pertinentes respecto de la igualdad de oportunidades para varones y mujeres.

⁴³. Ver también: Módulo 12. “La inspección del trabajo y la no discriminación”.

- Anticipar y valorar de antemano los posibles impactos que las disposiciones legales “generales” puedan tener de manera diferenciada sobre varones y mujeres, con y sin responsabilidades familiares.
- Asegurarse de que una nueva ley, o la revisión de una existente, sean coherentes con las normas internacionales (OIT y ONU) sobre la equidad de oportunidades y los derechos de las mujeres.
- Adoptar un lenguaje inclusivo de género cuando se formule una ley. (OIT, 2007)
- Asegurarse de que los órganos responsables de controlar la implementación de la legislación laboral (especialmente la relativa a la inspección del trabajo) estén sensibilizados sobre las cuestiones de género e incluyan un número balanceado de varones y mujeres entre funcionarios y gerentes.

A su vez, la administración del trabajo puede jugar un papel importante en la promoción y el apoyo de las relaciones laborales y el diálogo social, y puede estimular a los actores sociales para que se aseguren de que los intereses específicos de varones y mujeres estén representados en el proceso de negociación colectiva, así como en los órganos de diálogo social. Las mujeres todavía enfrentan dificultades en acceder a posiciones de liderazgo, tanto en organizaciones de empleadores como de trabajadores, y los negociadores son predominantemente varones, tanto a nivel nacional como regional, e igualmente en las grandes empresas. Y esta falta de representación ha tenido una influencia en la agenda de negociación colectiva y en los procesos de diálogo social.

En algunos países (tales como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay) se han creado comisiones nacionales tripartitas para la igualdad de oportunidades en el empleo, con completa participación de los trabajadores, los empleadores y el gobierno (Ministerio de Trabajo e Instituto Nacional para el Avance de las Mujeres). En la Argentina, el MTEySS vela por el respeto a la igualdad de oportunidades y de trato entre varones, mujeres y diversidades sexuales y de género en el acceso al empleo y en el ámbito laboral, y coordina las acciones necesarias para la protección de las maternidades y paternidades, la eliminación del trabajo forzoso, la violencia laboral y el trabajo infantil. Y en general, son las administraciones del trabajo las que lideran el proceso: promueven la creación de comisiones, dan asistencia técnica y apoyo logístico, facilitan, coordinan y ayudan a canalizar recomendaciones al más alto nivel del gobierno y el parlamento.

La **Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades (CTIO)**, busca garantizar la igualdad de oportunidades para todos los grupos vulnerables que puedan ver afectado su acceso al trabajo o verse perjudicados en el ámbito laboral. Y la CTIO-Género⁴⁴ sitúa en la agenda pública y política la importancia del acceso a los derechos económicos y sociales de las mujeres como condición insoslayable para la igualdad y la equidad entre los géneros. Tiene por objetivo posicionar a las mujeres en condición de igualdad respecto de los varones en el ámbito laboral, y para eso busca consensos entre Estado, sector sindical, y sector empresarial. La agenda temática de esta comisión aborda los siguientes ejes –entre otros–:

44. Más información disponible en sitio web institucional: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/igualdad> [Consultado: 02-mar-2022].

- Conciliación entre trabajo y familia.
- Revisión de la normativa laboral vigente.
- Análisis de participación de varones y mujeres en el empleo.
- Representación femenina en las organizaciones sindicales, empresariales y sociales.
- Revisión de las producciones culturales en torno de la perspectiva de género.

La CTIO-Género lleva adelante el **Programa Nuevos Oficios para Mujeres**, que tiene el objetivo de diversificar la oferta de formación técnica para mujeres y ampliar así sus posibilidades de inserción laboral a partir de la incorporación de saberes y competencias “no tradicionales” para el género,⁴⁵ y el **Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)** donde mujeres víctimas de violencia doméstica y mujeres en situación de prostitución pueden acceder a cursos de formación, oportunidades de inserción laboral y apoyo a emprendimientos individuales o colectivos, que les aseguren una salida de su anterior situación.

La CTIO nacional promueve desde 1998 la creación de nuevas comisiones y la formación de una red federal para el fortalecimiento institucional de las comisiones existentes, y refuerza así los vínculos entre los sectores gubernamental, empleador, sindical y el de las organizaciones sociales. Correlativamente, es fundamental defender y visibilizar el carácter federal de nuestro país, y apuntar al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado nacional y los Estados provinciales. Consideremos que las comisiones provinciales y municipales, por su carácter y metodología de trabajo, constituyen ámbitos privilegiados donde impulsar e implementar políticas consensuadas que sirvan de apoyo a sus referentes políticos para el logro de la igualdad y la equidad en el trabajo y el empleo.

También es importante en este sentido la actuación de la **Dirección Nacional de Protección e Igualdad Laboral**, dependiente de la Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral. Entre sus responsabilidades están las de diseñar, elaborar, desarrollar, implementar y ejecutar políticas, propuestas, programas, planes y acciones preventivas sistemáticas e integradas, sensibles al género y no discriminatorias, que promuevan la promoción e igualdad de género y la integración de la mujer al mundo laboral en condiciones igualitarias.

Las políticas, estrategias y servicios de empleo deben ser capaces de atender a toda la diversidad de la fuerza de trabajo en términos de edad, género, etnia, responsabilidades familiares, destrezas, etc., con el fin de ser efectivas y a la vez ecuanímes. Esto permitiría, por una parte, elaborar políticas y programas más inclusivos y, por otra, identificar la necesidad de acciones dirigidas específicas.

Los insumos clave para diseñar políticas, estrategias y programas sostenibles de trabajo y empleo son un análisis sólido y un pronóstico adecuado de tendencias del empleo y cuestiones del trabajo. Y en este sentido uno de los retos de las administraciones del trabajo es el de hacer que la investigación y las estadísticas estén más integradas en términos de género. Las estadísticas de género, incluida la recolección de datos desagregados por género, son más

45. Por ejemplo, capacitación en mecánica de motos, conducción de transporte público de pasajeros y conducción de máquinas viales y retroexcavadoras.

completas y específicas, y de ese modo mejoran su capacidad de reflejar la realidad más de cerca, en tanto muestran las diferencias y similitudes que existen entre varones y mujeres relativas a sus contribuciones, condiciones de trabajo y de vida, necesidades, limitaciones y oportunidades.

Por ejemplo, sin la adopción de un enfoque de género no habría sido posible descubrir que las mujeres jefas de hogar alrededor del mundo representan la mayoría, en los hogares más pobres; o que en varios países las mujeres representan la mayoría de la gente desempleada (especialmente en cuanto al desempleo de largo plazo).

Por último, el MTEySS también apuesta a constituir espacios laborales respetuosos de la libre orientación sexual e identidad de género. En este sentido, se trata de evitar y combatir las situaciones de discriminación a la población LGTBI (lesbianas, gays, trans –travestis, transexuales y transgéneros–, bisexuales e intersexuales). Se impulsa así la integración de todas las personas en los espacios laborales para evitar que la diversidad sexual y la de género constituyan factores de segregación entre quienes ya están trabajando o respecto de las personas que se incorporan al mundo laboral. Esto se logra con acciones y miradas conjuntas entre los sindicatos, los empleadores y el Estado. El Ministerio ofrece capacitaciones y sensibilizaciones sobre la materia a sindicatos, al sector empleador y a los organismos de gobierno municipales, provinciales y nacionales.



6. LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS CAPACITADOS

La administración del trabajo debe contar con un personal calificado para poder desempeñar todas las funciones que venimos detallando. En este sentido, el Artículo 10 del Convenio núm. 150 establece que “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 para esto deben tener “acceso a la formación que tales actividades requieran”.

Esta necesidad de dotar al personal de oportunidades de aprendizaje ha sido acentuada aún más en la Recomendación núm. 158, la cual insta a que el personal de la administración del trabajo reciba formación inicial y de perfeccionamiento en niveles adecuados a su trabajo (Recomendación núm. 158, Artículo 22.1). También se hace referencia a la formación continua, y se recomienda que se establezcan mecanismos permanentes para garantizar que dicha formación sea accesible al personal a lo largo de su carrera.

Ahora bien, en muchos países en vías de desarrollo, la administración nacional no cuenta con los recursos para formar a su personal, ni al inicio ni a lo largo de su carrera, principalmente debido a la falta de recursos económicos y a un limitado número de formadores con el necesario conocimiento técnico y metodológico. En estos casos, conviene considerar la cooperación internacional,

y complementar los programas y facilidades nacionales de formación con intercambios de experiencias e información así como de programas y facilidades iniciales y de perfeccionamiento comunes, especialmente a nivel regional (Recomendación núm.158, Artículo 24).

El MTEySS cuenta con el **Plan Estratégico de Capacitación (PEC) 2021-2023**, el cual tiene como misión entender en la elaboración y ejecución de las políticas públicas de su área y, ante todo, servir a los ciudadanos en calidad de nexo entre el Estado, el gobierno y la sociedad. Es primordial que el Ministerio sea un organismo con fortaleza institucional como para hacer cumplir la legislación laboral vigente, y que esté al servicio de la inclusión social y la mejora en la calidad de los empleos. A modo de ejemplo, el PEC tiene los siguientes objetivos estratégicos, bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo:

- fortalecer las herramientas para combatir el trabajo no registrado;
- mejorar el sistema de las relaciones del trabajo;
- profesionalizar el sistema de inspección del trabajo en todo el territorio nacional;
- instalar y promover la cultura de la seguridad social, sus valores, principios y programas.

Justamente en ese marco, el MTEySS y la OIT han desarrollado el presente *Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina*. El Plan tiene por objetivo la formación de funcionarios de manera institucionalizada, integral y sistematizada. Esto involucra dos aspectos centrales: elevar el piso mínimo de conocimientos para los funcionarios abocados a la inspección y homogeneizar los criterios entre los inspectores para mejorar la calidad de su trabajo y el cumplimiento efectivo y eficiente de la ley. El proyecto cuenta con financiación del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP) integrado por cinco representantes del Estado y cinco representantes de la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), quienes se encargan de identificar las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal comprendido, y administrar los recursos financieros que se les asignen.

El Artículo 10 del Convenio núm. 150 también menciona que el personal del sistema de administración del trabajo deberá ser “independiente de influencias externas indebidas” y que “dicho personal deberá tener el estatuto, los medios materiales y los recursos financieros necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones”. Volveremos sobre estos aspectos en los siguientes Módulos.

7. RESUMEN

El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 de la OIT proveen una referencia para el desarrollo de sistemas de administración de trabajo sólidos, responsables de todos los aspectos relativos a la formulación e implementación de la política nacional de trabajo.

El Convenio núm. 150 distingue entre los conceptos de administración de trabajo y de sistema de administración de trabajo: la administración de trabajo se define como “las actividades de la administración pública en el campo de la política nacional de trabajo”, mientras que el sistema de administración del trabajo “comprende a todos los órganos de la administración pública responsables o comprometidos con la administración de trabajo, ya sean departamentos ministeriales o entes públicos, incluidas agencias paraestatales, regionales o locales o cualquier otra forma de administración descentralizada y cualquier marco institucional para coordinar las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación con los empleadores y trabajadores y sus respectivas organizaciones”.

Cuatro son las funciones clave de todo sistema de administración del trabajo, de acuerdo con la Recomendación núm. 158: en primer lugar, la administración de trabajo debe preparar, desarrollar, adoptar, aplicar y revisar las normas del trabajo, e incluir al hacerlo tanto las relaciones individuales de empleo como las colectivas.

En segundo lugar, la administración del trabajo juega un papel muy importante en cuanto a facilitar, promover, apoyar y fortalecer las relaciones laborales, y brindar para ellas un marco legal conducente. De esta forma, en numerosos países, las administraciones laborales establecen mecanismos para la prevención y resolución de conflictos laborales.

En tercer lugar, el diseño, la implementación y el monitoreo de políticas y servicios de empleo son las piedras angulares de la política laboral. Igualar los suministros de trabajo y la demanda de trabajo es un reto que necesita una reforma de los servicios públicos de empleo. El Estado puede hacer mucho para lograr esta igualdad al ofrecer servicios eficientes tanto a los buscadores de empleo como a empleadores, incluyendo servicios de información, evaluación de destrezas, guía y orientación vocacional, información sobre el mercado de trabajo y bases de datos.

Por último, la investigación y las estadísticas proveen insumos importantes para el diseño de políticas basado en la evidencia. La recolección de datos desagregados por género y los estudios de género contribuyen a la elaboración de políticas, estrategias y programas inclusivos.

En nuestro país, el MTEySS es el órgano de orden público que se instituye como autoridad administrativa del trabajo y que prevé en su estructura y funciones todo lo relativo a las normas, las relaciones laborales, las políticas de empleo, la investigación y (como quinta función) la seguridad social.

En el marco de la globalización y la crisis económica, las administraciones del trabajo están afrontando importantes retos y desafíos, entre otros, la economía informal, los trabajadores

migrantes, las formas atípicas de empleo y la necesidad de transversalización de género. Para afrontar estos desafíos, la capacitación de los funcionarios al servicio de las administraciones laborales se torna imprescindible.

8. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS

Libros, publicaciones e informes

- Dalla Via, A. R. 2004. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Lexis Nexis.
- De Diego, J. 2002. *Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Cap. XVI: *Procedimiento Administrativo*. Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot.
- Giuzio, G. 2005. “Los sujetos del diálogo social. Los sindicatos, los empleadores y sus organizaciones y el Estado. Experiencias concretas en América Latina y Europa”. En: *Boletín Cinterfor. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* (Ejemplar dedicado a Diálogo social). Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/giuzio.pdf
- Grisolia, J. A. 1998. *Manual del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Tomo II, Cap. XXX: *Derecho Administrativo y Procesal del Trabajo*. Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot.
- Grupo de Expertos en Relaciones Laborales. 2008. *Estado Actual del Sistema de Relaciones Laborales en la Argentina*, Cap. XIII, *El Estado y las Relaciones del Trabajo*. Santa Fe, Ed. Rubinzal-Culzoni.

Documentos de discusión e informes de la OIT

- Casale, G. y Sivananthiran, A. 2011. *Los fundamentos de la administración del trabajo*, OIT. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_155146.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- Lecuyer, N., Courdouan, J. 2002. *Actors in Development, New Forms of Labour Administration*, Ginebra, ILO.
- Lecuyer, N. *Guide for Secretariats of National Tripartite Consultation Bodies in English speaking African Countries*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_114093.pdf [Consultado: 2-mar-2022].

- OIT. 1995. *Seguridad Social. Guía de Educación Obrera*, p. 6, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1992/92B09_397_SPAN.pdf [Consultado: 9-jun-2017].
- —. 2001. *Guía sobre Legislación del Trabajo*, Capítulo 4: Resolución de Conflictos Colectivos. Disponible en <https://www.ilo.org/legacy/spanish/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch4.htm> [Consultado: 28-feb-2022].
- —. 2007. *Manual para la redacción de instrumentos de la OIT, Guía Rápida*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@jur/documents/publication/wcms_450483.pdf [Consultado: 9-jun-2017].
- —. 2009. *Las reglas del juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_108409.pdf
- —. 2010. *Documento de Trabajo Número 7: La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_144915.pdf [Consultado: 9-jun-2017].
- —. 2015. Conferencia Internacional del Trabajo 104ª reunión. *Informe I - La Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_370408.pdf [Consultado: 2-mar-2022].
- —. 2016a. *El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas*. Disponible en https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534522/lang--es/index.htm [Consultado: 9-jun-2017].
- —. 2016b. *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf [Consultado: 9-jun-2017].
- —. 2017. *Informe IV - Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_550278.pdf [Consultado: 9-jun-2017].
- OIT-MTEySS. 2011. *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*. Benencia, Roberto. Cap. I. *La política migratoria argentina*. Disponible en https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_BAI_PUB_107/lang--es/index.htm [Consultado: 9-jun-2017].
- ONU. 2015. *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Disponible en <https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2018/04/What-is-Human-Security.pdf> [Consultado: 2-mar-2022].

Normas internacionales del trabajo

- Convenio núm. 150 de la OIT sobre la administración del trabajo (1978). Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C150 [Consultado: 9-jun-2017].

- Recomendación núm. 158 de la OIT sobre la administración del trabajo (1978). Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R158,/Document [Consultado: 9-jun-2017].
- Recomendación núm. 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015). Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204 [Consultado: 9-jun-2017].

Legislación nacional

- Ley N° 22.520. Ley de Ministerios. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm> [Consultado: 9-jun-2017].
- Ley N° 25.877 de Ordenamiento Laboral. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/texact.htm> [Consultado: 9-jun-2017].
- Ley N° 25.212, Pacto Federal del Trabajo. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61876/texact.htm> [Consultado: 9-jun-2017].
- Decisión Administrativa 1662/2020, Anexo I. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/342093/decadm1662-1.pdf> [Consultado: 23-feb-2022].
- Decisión Administrativa 1662/2020, Anexo III. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/342093/decadm1662-3.pdf> [Consultado: 23-feb-2022].



EJERCICIO 1

TÍTULO	Comparación de los principios del Convenio núm. 150 con la estructura organizativa del MTEySS
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Considerando los roles y funciones propuestos por el Convenio núm. 150 para la administración del trabajo, cada grupo identificará las principales funciones del MTEySS que responden a dichos roles y funciones. • Cada grupo elegirá a un portavoz para presentar su trabajo.
TIEMPO	• 30' para el trabajo de grupo. • 5' para la presentación de cada grupo. • 20' para la discusión final.
RECURSOS	• Formulario “Comparación de principios del Convenio núm. 150 con la estructura organizativa del MTEySS”. • También se podrá recurrir al Anexo I y a la normativa y reglamentación nacional relativas a la administración del trabajo.



EJERCICIO 1 / FORMULARIO: COMPARACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL CONVENIO NÚM. 150 CON LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL MTEYSS

PRINCIPIOS DEL CONVENIO NÚM. 150	REFERENCIA LEGISLATIVA Y PRÁCTICA NACIONAL	COMENTARIOS

Continúa en la página 58

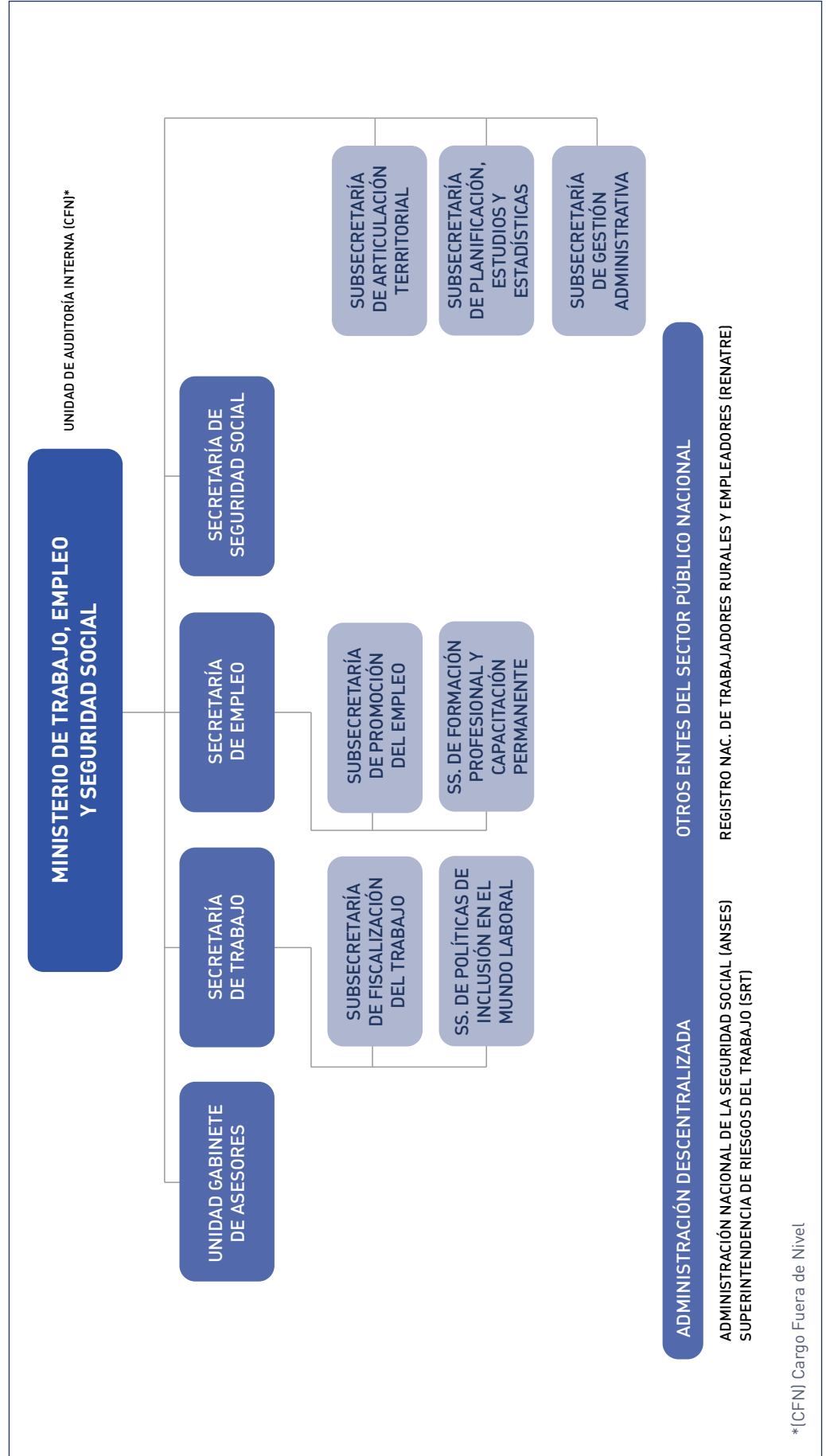
PRINCIPIOS DEL CONVENIO NÚM. 150	REFERENCIA LEGISLATIVA Y PRÁCTICA NACIONAL	COMENTARIOS

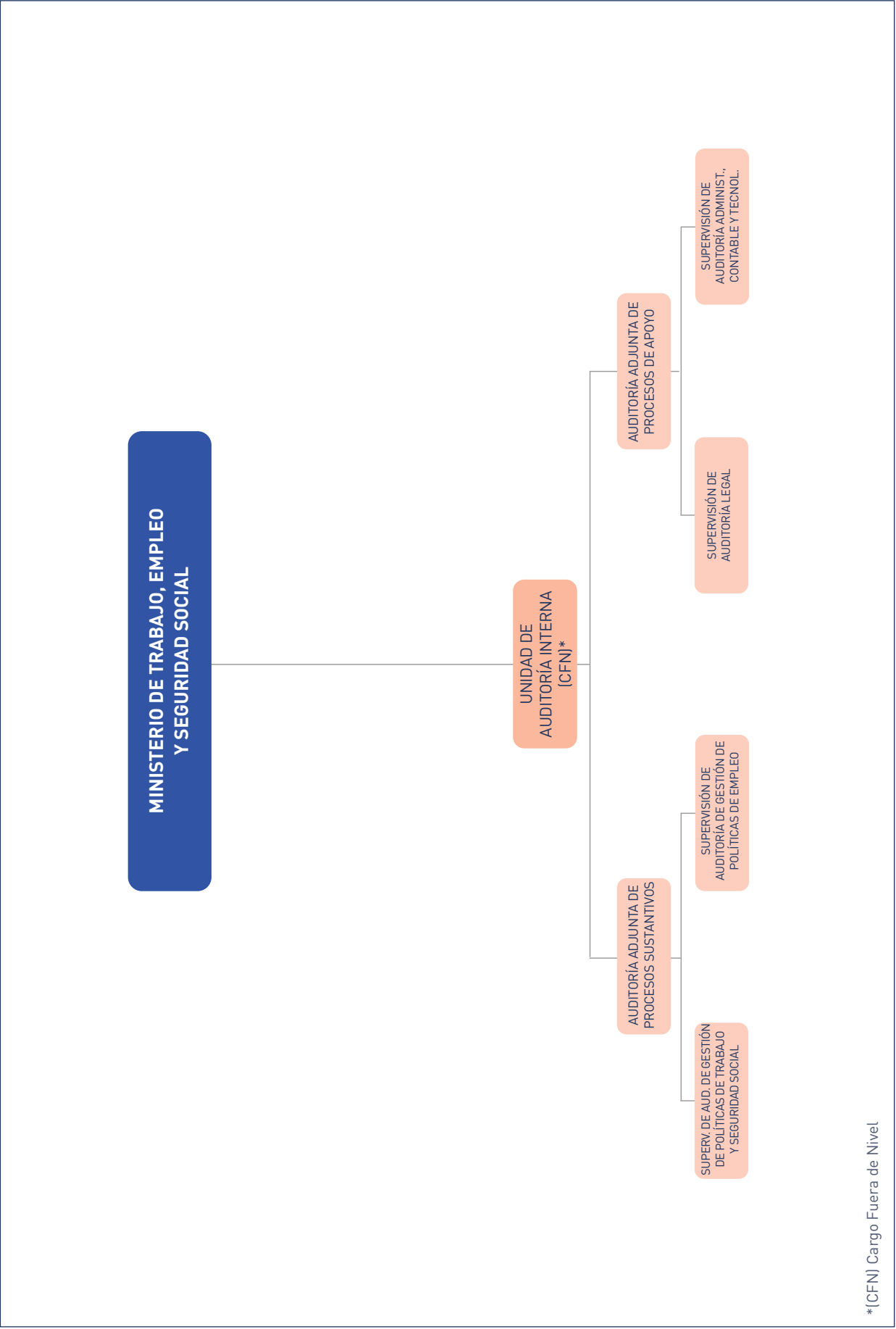


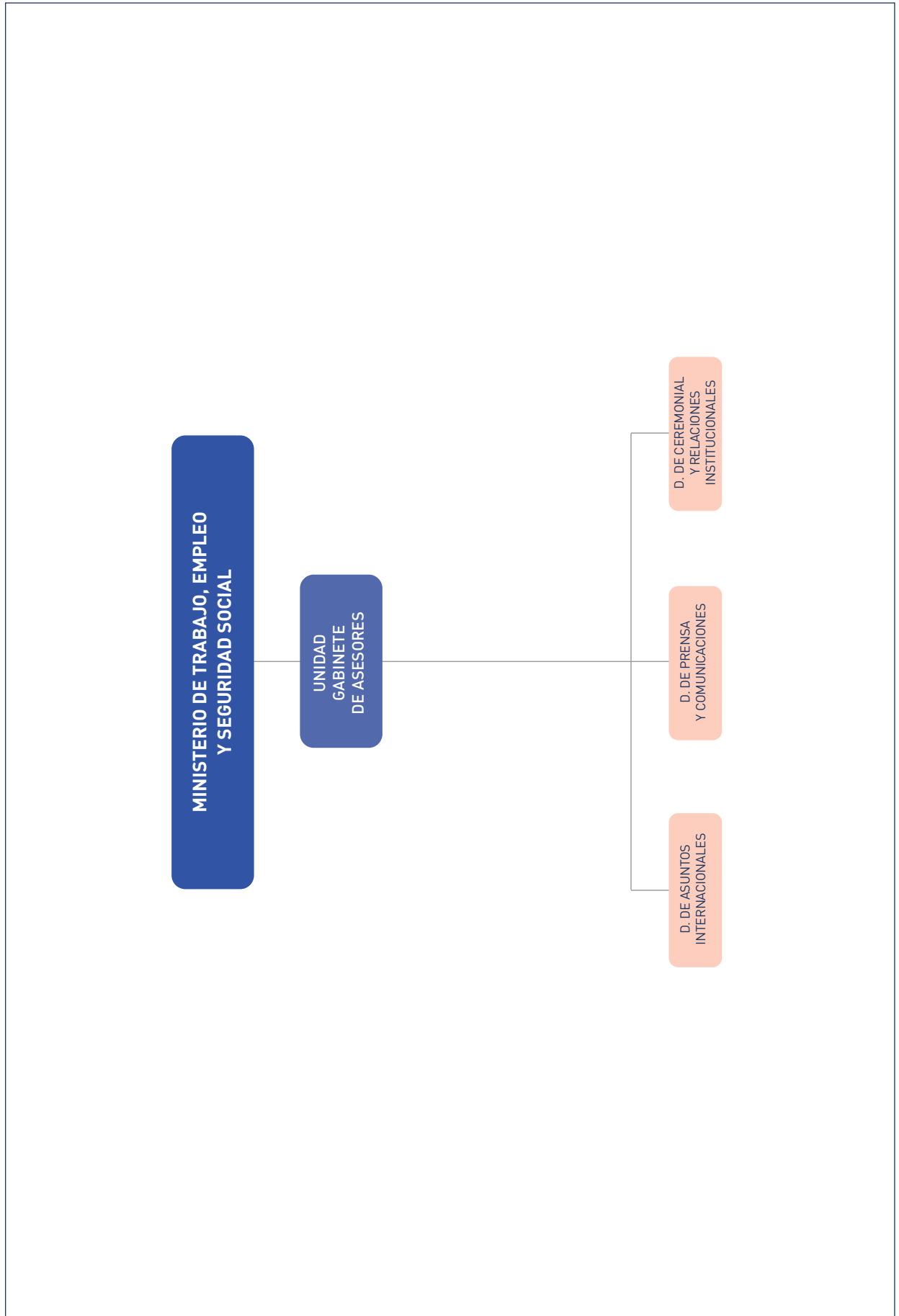
EJERCICIO 2

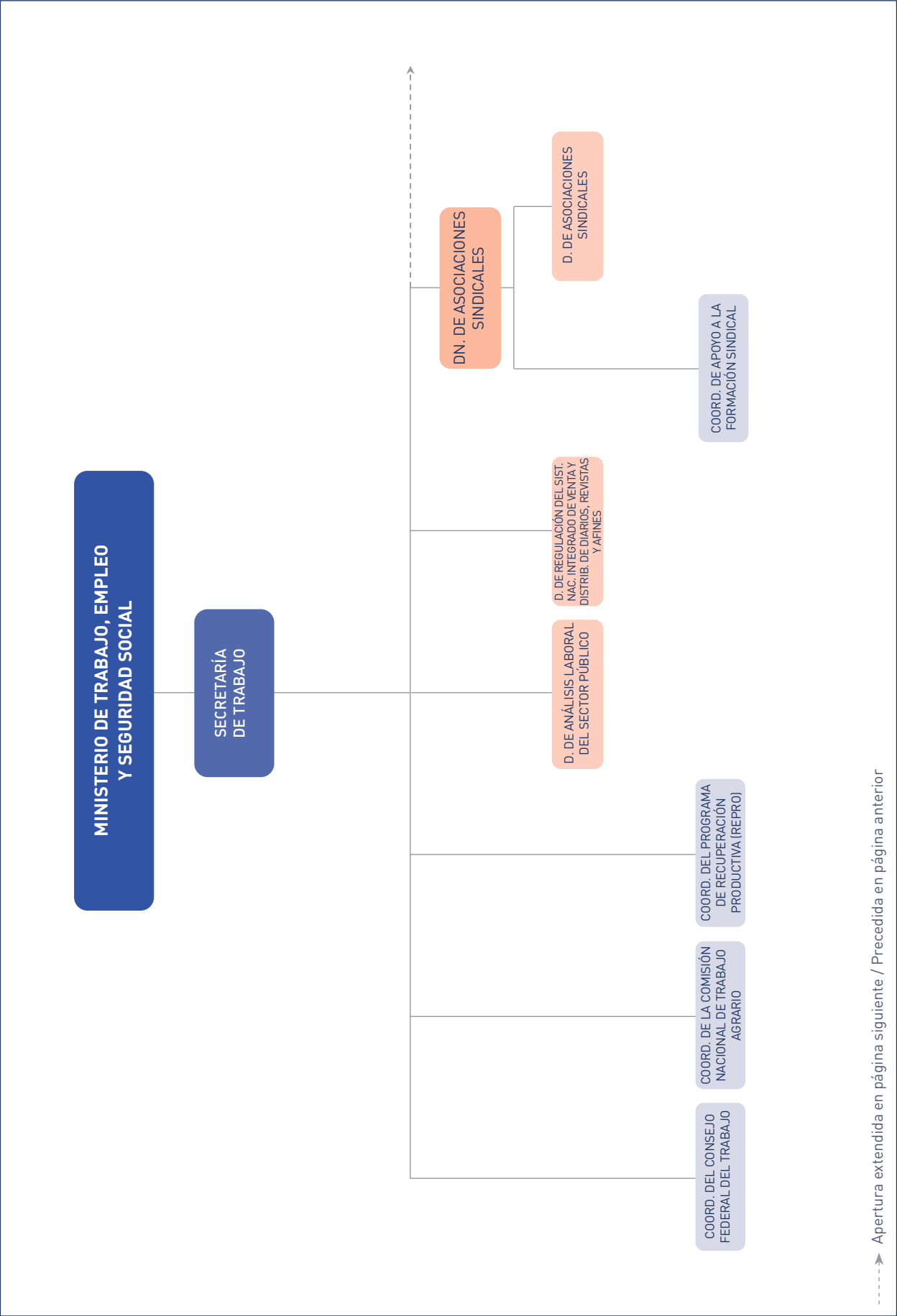
TÍTULO	Vinculación de las acciones del MTEySS con otros organismos del sistema de administración del trabajo
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Considerando las definiciones de administración del trabajo y de sistema de administración del trabajo del Convenio núm. 150 de la OIT, cada grupo confeccionará un mapa que ilustre los vínculos entre el MTEySS y otros órganos involucrados en el sistema de administración del trabajo, a nivel central y territorial. (Recomendación: colores diferentes para reflejar los vínculos con otros órganos relacionados según las distintas funciones del MTEySS).
TIEMPO	• 30' para el trabajo de grupo. • 5' para la presentación de cada grupo. • 15' para la discusión final.

ANEXO ORGANIGRAMA DEL MTEySS

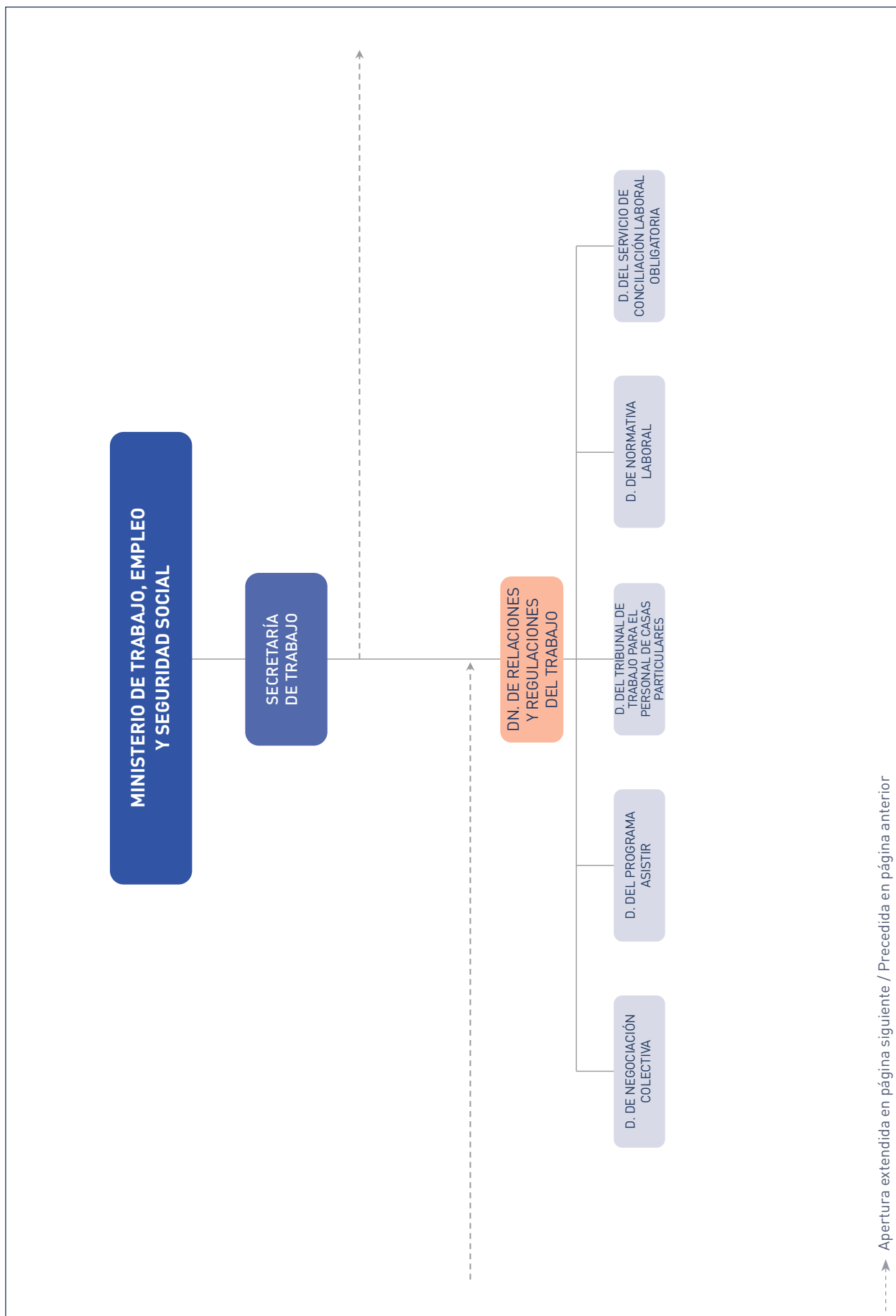




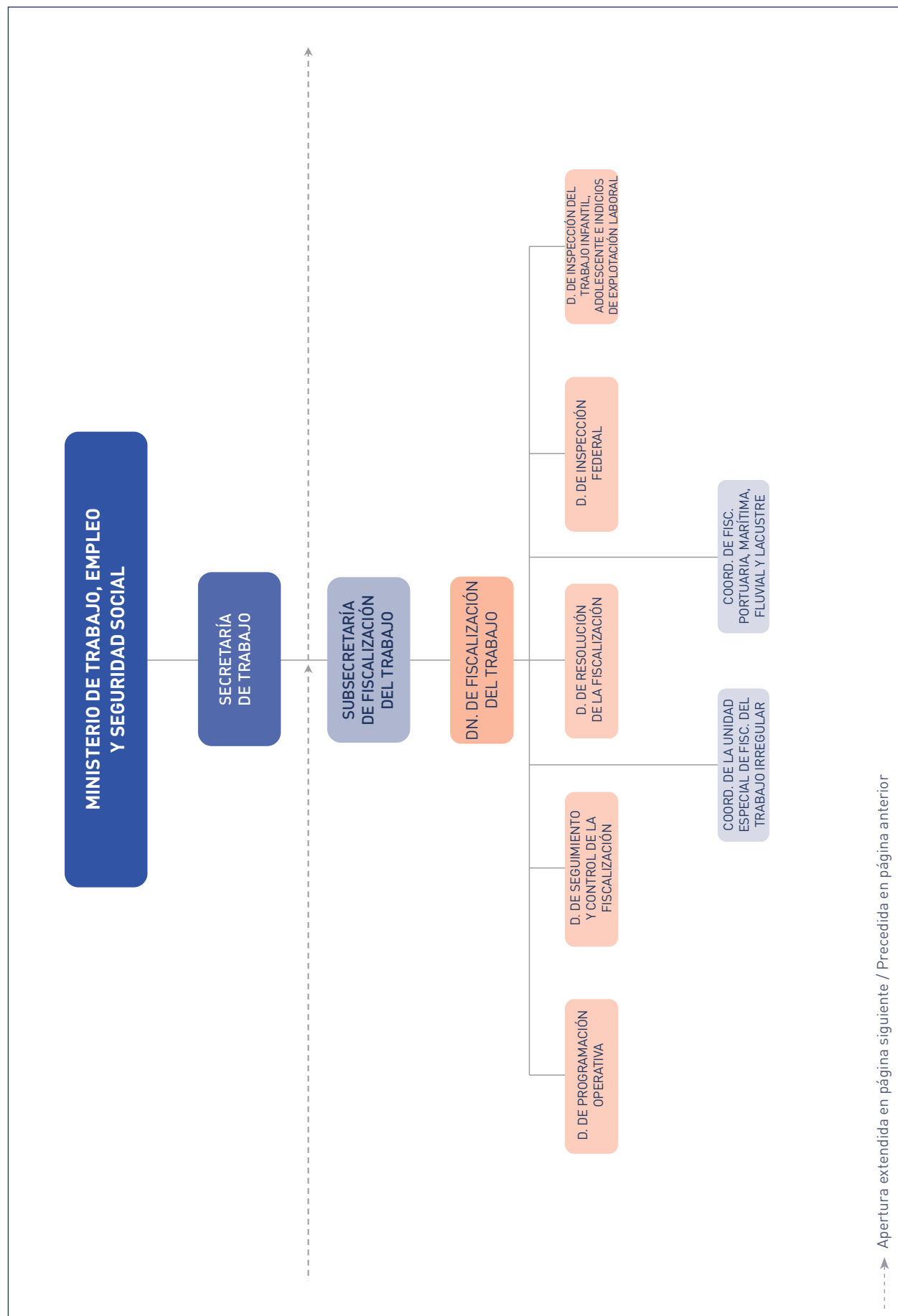




-----> Apertura extendida en página siguiente / Precedida en página anterior



-----> Apertura extendida en página siguiente / Precedida en página anterior



-----> Apertura extendida en página siguiente / Precedida en página anterior

