

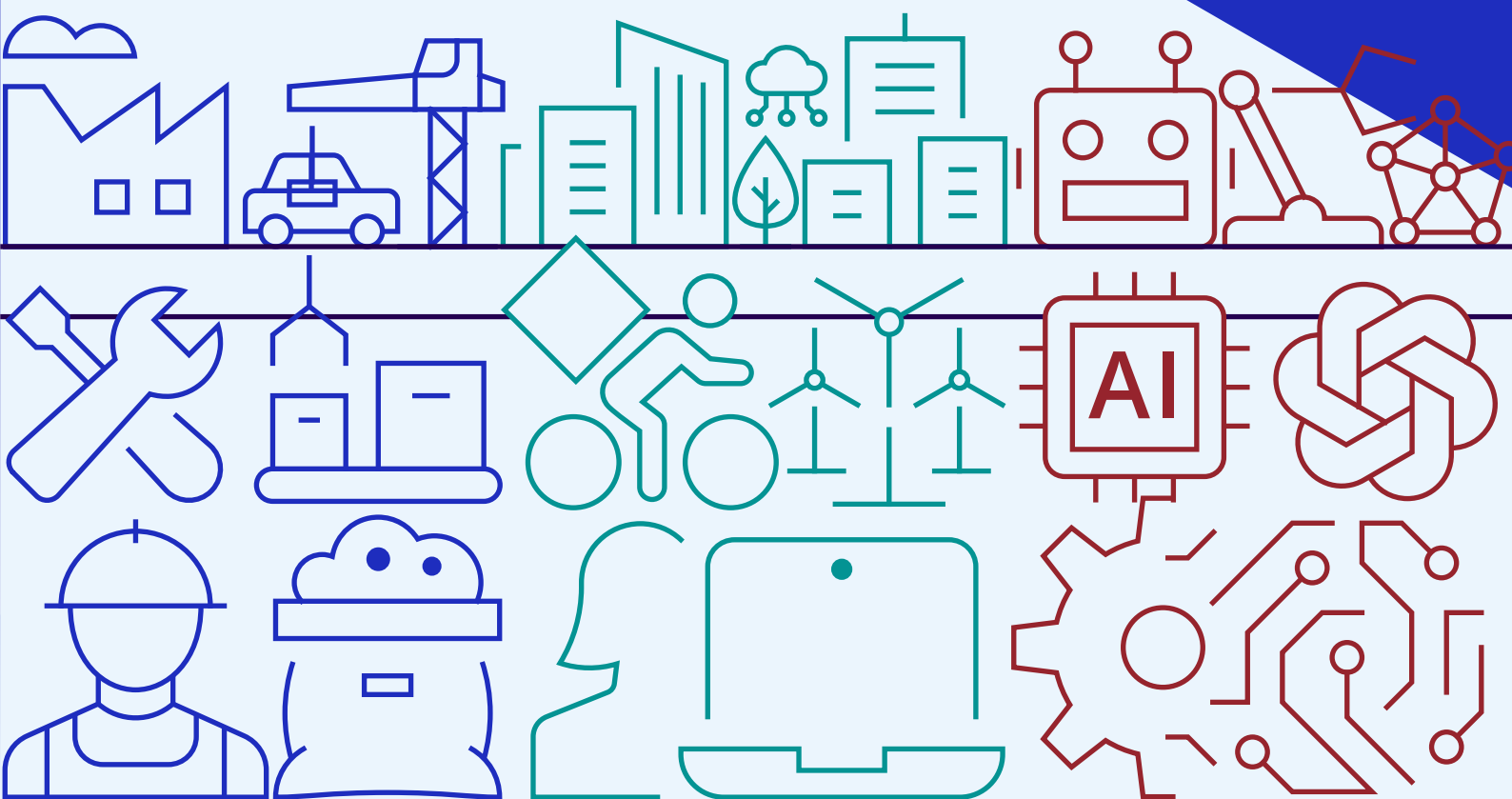


Organización
Internacional
del Trabajo

► ILC.112/Informe III(B)

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

Conferencia Internacional del Trabajo
112.ª reunión, 2024



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

Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y
Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158)

**Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias
sobre la aplicación de convenios y recomendaciones**

**Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación
de Convenios y Recomendaciones
(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)
Informe III (Parte B)**



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para consultar una copia de la licencia, véase <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad – El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: *La administración del trabajo en un mundo del trabajo en transformación. Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2024, © OIT.

Traducciones – En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones – En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros – Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), a rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN 9789220397145 (impreso)
ISBN 9789220397152 (pdf web)
ISSN 0251-3226

Publicado también en inglés: *Labour administration in a changing world of work. Labour Administration Convention, 1978 (No. 150) and Labour Administration Recommendation, 1978 (No. 158)*, ISBN 9789220397121 (impreso), ISBN 9789220397138 (pdf web) ; et en français: *L'administration du travail dans un monde du travail en mutation. Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, et recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978*, ISBN 9789220397169 (impreso), ISBN 9789220397176 (pdf web).

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT 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 o límites.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

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

► Índice

Introducción	7
I. Antecedentes y ámbito de aplicación	8
II. Adopción de los instrumentos	9
III. Visión general del contenido de los instrumentos	10
IV. Las administraciones del trabajo como asociadas de la OIT en la consecución de la justicia social y el trabajo decente	12
V. La gobernanza del trabajo en el contexto mundial	14
VI. Metodología del Estudio General	15
VII. Estructura y contenido del Estudio General	16
 Capítulo 1. Funciones del sistema de administración del trabajo	 19
1.1. Introducción	20
1.2. Funciones relacionadas con la política laboral nacional	22
1.2.1. Contenido de los instrumentos	22
1.2.2. Preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional	22
1.3. Funciones relacionadas con las normas del trabajo	25
1.3.1. Contenido de los instrumentos	25
1.3.2. Preparación de las normas del trabajo	25
1.3.3. Aplicación y control de las normas del trabajo	27
1.4. Funciones relacionadas con el empleo	32
1.4.1. Introducción	32
1.4.2. Preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional de empleo	33
1.4.2.1. Contenido de los instrumentos	33
1.4.2.2. Organismos y actividades relacionados con la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional de empleo	33
1.4.3. Planificación y desarrollo de los recursos humanos	38
1.4.3.1. Contenido de los instrumentos	38
1.4.3.2. Organismos y actividades relacionados con la planificación y el desarrollo de los recursos humanos	38
1.4.4. Servicios públicos y gratuitos de empleo	40
1.4.4.1. Contenido de los instrumentos	40
1.4.4.2. Organización y actividades de los servicios públicos de empleo	40
1.5. Funciones relacionadas con las relaciones laborales	42
1.5.1. Contenido de los instrumentos	43
1.5.2. Servicios para promover las consultas y la cooperación, y la facilitación de asesoramiento técnico	44
1.5.3. Mecanismos para la resolución de conflictos laborales	48
1.6. Funciones relacionadas con los estudios, la investigación y las estadísticas	50
1.6.1. Contenido de los instrumentos	50
1.6.2. Organismos y actividades relacionados con la investigación, los estudios y las estadísticas	51

1.7. Funciones relacionadas con los asuntos internacionales del trabajo	53
1.7.1. Contenido de los instrumentos	53
1.7.2. Organismos y actividades relacionados con los asuntos internacionales del trabajo	53
1.8. Ampliación gradual de las funciones de la administración del trabajo	56
1.8.1. Contenido de los instrumentos	56
1.8.2. Observaciones generales	57
1.8.3. Actividades y estructura de la administración del trabajo relacionadas con la economía informal	58
1.8.4. Actividades de la administración del trabajo relacionadas con las formas atípicas de empleo	61
1.9. Funciones relacionadas con la protección laboral: seguridad y salud en el trabajo, fijación de salarios mínimos y seguridad social	66
1.9.1. Seguridad y salud en el trabajo	66
1.9.2. Fijación de salarios mínimos	67
1.9.3. Seguridad social	68
1.10. Retos y oportunidades en la evolución de las funciones de la administración del trabajo	69
1.10.1. Migración laboral internacional	69
1.10.2. Cadenas mundiales de suministro	71
Capítulo 2. Organización y estructura del sistema de administración del trabajo	75
2.1. Introducción	76
2.2. Tendencias en la administración pública	77
2.3. Estructura del sistema de administración del trabajo	78
2.3.1. Contenido de los instrumentos	78
2.3.2. Órganos responsables de la administración del trabajo	80
Principales órganos de la administración pública responsables de la administración del trabajo	80
Estructura interna de los órganos ministeriales	82
Organización territorial de la administración del trabajo	85
La administración del trabajo en los estados federales	86
La gobernanza del trabajo en las zonas francas industriales	88
2.4. Características estructurales de los sistemas de administración del trabajo actuales	90
2.4.1. Tendencias recientes de los cambios estructurales	90
2.4.2. Efectos de la COVID-19 en la administración del trabajo	91
2.4.3. Digitalización y transformación tecnológica: repercusiones en la estructura de la administración del trabajo	95
2.5. Coordinación	99
2.5.1. Contenido de los instrumentos	99
2.5.2. Coordinación dentro del sistema de administración del trabajo	100
2.5.3. Coordinación de las políticas socioeconómicas	106
2.5.4. Coordinación con los agentes en el sector privado	107

2.6. Recursos y personal de la administración del trabajo	110
2.6.1. Contenido de los instrumentos	110
2.6.2. Recursos humanos	111
Administración	111
Contratación y condiciones de servicio	111
Formación	114
Escala de los recursos humanos	116
2.6.3. Recursos materiales y financieros	117
Capítulo 3. Participación de los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones en el sistema de administración del trabajo	123
3.1. Introducción	124
3.2. Contenido de los instrumentos	126
3.3. Disposiciones para la consulta, la cooperación y la negociación	127
3.3.1. Mecanismos de consultas	128
3.3.2. Mecanismos de cooperación	133
3.3.3. Mecanismos de negociación tripartita	134
3.4. Actividades reguladas a través de negociaciones bipartitas	135
3.5. Mecanismos «tripartitos plus» y delegación de actividades a organizaciones no gubernamentales	136
3.6. El papel de los interlocutores sociales en la gobernanza del trabajo durante las crisis	138
3.7. Retos y oportunidades para el diálogo social	141
Capítulo 4. Alcanzar el potencial de los instrumentos	145
4.1. La administración del trabajo como catalizador de la buena gobernanza y el desarrollo sostenible	146
4.2. Ratificación del Convenio núm. 150 de la OIT: Perspectivas y retos	150
4.3. Propuestas para la acción de la OIT	151
4.3.1. Prestación de asistencia técnica	151
4.3.2. Propuestas de acciones normativas	152
4.4. Observaciones finales	152
Anexos	157
I. Situación relativa de las ratificaciones (Convenio núm. 150)	158
II. Gobiernos que han presentado memorias	163
III. Lista de las observaciones de las organizaciones de trabajadores y de empleadores	164

Introducción



► I. Antecedentes y ámbito de aplicación

1. De conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Consejo de Administración de la OIT decidió en su 343.^a reunión (noviembre de 2021)¹ que el Estudio General que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) debería preparar en 2023 y presentar a la Conferencia Internacional del Trabajo (en adelante «la Conferencia») en 2024 examinaría el Convenio (núm. 150) y la Recomendación (núm. 158) sobre la administración del trabajo, 1978². Tras esta decisión, el Consejo de Administración pidió a la Oficina que elaborara un proyecto de formulario de memorias para el Estudio General en relación con los instrumentos antes mencionados. En su 344.^a reunión (marzo de 2022), el Consejo de Administración adoptó el formulario de memoria que debían utilizar los Estados Miembros para la presentación de sus memorias, en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, con miras a la preparación del Estudio General³.

2. Este Estudio General trata sobre los sistemas de administración del trabajo en todo el mundo. Examina la legislación y la práctica de los Estados Miembros de la OIT en relación con el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158, analizando las repercusiones de estos instrumentos y su aplicación, incluidos los retos a los que se enfrentan y las formas de abordar las dificultades.

3. La Comisión considera que una administración del trabajo eficaz y eficiente es fundamental para abordar las desigualdades en el mundo del trabajo y crear el marco jurídico y político necesario para lograr la justicia social a través del trabajo decente. Por un lado, los sistemas de administración del trabajo, incluidos los servicios públicos de empleo y los servicios de inspección de trabajo, pueden hacer realidad el trabajo decente en el lugar de trabajo haciendo aplicar las normas del trabajo. Por otro lado, estos sistemas pueden contribuir a estimular el crecimiento económico incrementando la competitividad y la productividad, propiciando un entorno estable para las empresas, y por medio de la formulación y aplicación de políticas concebidas para aumentar las tasas de empleo y la cohesión social⁴.

4. Como se ha podido constatar durante los periodos de crisis económica y la pandemia de COVID-19, la administración del trabajo opera en entornos que cambian con rapidez. Su capacidad para responder a la magnitud y al ritmo de esos cambios es clave para garantizar tanto la protección y la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo como la creación de un entorno favorable a la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles⁵. Sin embargo, toda iniciativa de modernización debe respetar valores como el Estado de derecho, el tripartismo, el diálogo social a todos los niveles, el interés público, la democracia, la equidad, la buena gobernanza y la transparencia⁶.

5. La discusión del Consejo de Administración sobre la selección de los instrumentos en noviembre de 2021 hizo hincapié en que un Estudio General sobre la administración del trabajo debería ofrecer una visión completa del impacto que la crisis de la COVID-19 había tenido en los sistemas nacionales de administración del trabajo en todo el mundo e ilustrar el papel determinante que estos habían desempeñado en la gestión de la respuesta inmediata a la crisis y en la planificación y ejecución de la recuperación a más largo plazo, en consulta

1 OIT, Decisión relativa a la Selección de los convenios y recomendaciones respecto de los cuales deberían solicitarse memorias en virtud de los párrafos 5, e) y 6, d) del artículo 19 de la Constitución de la OIT en 2023, [GB.343/PV](#), 2021, párr. 505.

2 [Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 \(núm. 150\)](#) y [Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 \(núm. 158\)](#).

3 OIT, [Formulario propuesto para las memorias solicitadas en 2023 en virtud de los párrafos 5, e\) y 6, d\), del artículo 19 de la Constitución de la OIT sobre el Convenio \(núm. 150\) y la Recomendación \(núm. 158\) sobre la administración del trabajo, 1978](#), GB.344/LILS/2, 2022.

4 OIT, [Resolución y conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, 2011, párr. 2.

5 OIT, [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 108.^a reunión, 2019, parte II, A, ix).

6 OIT, [Resolución y conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo](#), párr. 10.

con los interlocutores sociales⁷. El Estudio General también señalaría la importancia de las administraciones a la hora de garantizar una recuperación centrada en las personas, basada en los derechos, inclusiva, sostenible y resiliente⁸.

6. La administración del trabajo había sido objeto de un Estudio General en 1997⁹. La Comisión acoge con satisfacción la oportunidad de evaluar la evolución de la gobernanza del trabajo como consecuencia de los cambios socioeconómicos que han configurado el mundo del trabajo en los últimos decenios.

► II. Adopción de los instrumentos

7. La atención prestada por la OIT a la administración del trabajo se remonta a 1928¹⁰ y se renovó en varias ocasiones¹¹ antes de la Reunión de expertos en administración del trabajo celebrada en octubre de 1973. En esta reunión se debatió el papel, las funciones y el desarrollo institucional de la administración del trabajo¹² y se concluyó que el Consejo de Administración debería examinar favorablemente la propuesta de inscribir un punto relativo a la administración del trabajo en el orden del día de la reunión de la Conferencia, con miras a la adopción de normas internacionales del trabajo¹³.

8. La discusión celebrada en la reunión de la Conferencia, que resultó en la adopción del Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158, puso de relieve la necesidad de concebir instrumentos lo suficientemente flexibles como para abarcar la diversidad de sistemas nacionales de administración del trabajo y adaptarse a los países en diferentes etapas de desarrollo económico¹⁴. Los mandantes también subrayaron que los asuntos económicos y sociales ya no podían abordarse eficazmente sin una cooperación significativa entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las autoridades estatales y otros organismos públicos. Dicho tripartismo, fundado en los principios de libertad de asociación y libertad sindical, el derecho de sindicación y el derecho a la negociación colectiva ya consagrados en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ha tenido que salvaguardarse en los instrumentos propuestos ante la Conferencia¹⁵.

7 OIT, *Selección de convenios y recomendaciones respecto de los cuales deberían solicitarse memorias en virtud de los párrafos 5, e) y 6, d) del artículo 19 de la Constitución de la OIT en 2023*, GB.343/LILS/2, 2021, párr. 17.

8 GB.343/LILS/2, párr. 10.

9 OIT, *Administración del Trabajo: Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 150) y la Recomendación (núm. 158) sobre la administración del trabajo, 1978*, IL.C.85/III(1B), 1997 (en adelante «Estudio General de 1997»).

10 OIT, *Resolución relativa a la creación por los Estados Miembros de servicios encargados de las cuestiones laborales*, Conferencia Internacional del Trabajo, 11.ª reunión, 1928.

11 En 1953, la Conferencia adoptó unos principios generales relativos a la organización y el funcionamiento de los servicios nacionales del trabajo (OIT, *Actas*, Observaciones y conclusiones sobre la organización y el funcionamiento de los servicios nacionales del trabajo, apéndice XIV, Conferencia Internacional del Trabajo, 36.ª reunión, 1953, párr. 1). En 1966, la Conferencia adoptó una resolución en la que señalaba a la atención de los Gobiernos la importancia de contar con servicios de trabajo eficaces que contribuyesen a la elaboración y aplicación de programas nacionales referentes al desarrollo económico y social, la utilización de recursos humanos, la legislación del trabajo y las relaciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo y, en ciertos países, la seguridad social (OIT, *Actas*, apéndice XIV, Resolución sobre los servicios nacionales del trabajo y las demás instituciones de carácter público responsables de la administración de las cuestiones laborales, Conferencia Internacional del Trabajo, 50.ª reunión, 1966).

12 OIT, *Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo*, Documento de trabajo para la Reunión de expertos en administración del trabajo, Ginebra, 15-26 de octubre de 1973, párr. 3.

13 OIT, *Informe de la Reunión de expertos en administración del trabajo*, Ginebra, 15-26 de octubre de 1973, párrs. 67 y 68.

14 OIT, *Actas*, Administración del Trabajo: cometido, funciones y organización, Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, párr. 9.

15 OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, párr. 11. Véanse también los preámbulos del Convenio núm. 150 y de la Recomendación núm. 158.

9. El Convenio núm. 150 entró en vigor en octubre de 1980. Transcurridos más de 40 años desde su adopción, el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 siguen ofreciendo un marco útil para la regulación de las instituciones del trabajo en la administración pública y ambos se consideran instrumentos actualizados¹⁶. El Convenio ha sido ratificado por 78 Estados Miembros, los más recientes *Rwanda* en 2019 y *Sierra Leona* en 2021. En el anexo I figura la lista de los Estados Miembros que están actualmente vinculados por las disposiciones del Convenio.

► III. Visión general del contenido de los instrumentos

10. Los instrumentos adoptan un enfoque sistémico de la administración del trabajo, exigiendo a los Estados Miembros que velen por la organización y el funcionamiento eficaz de un sistema de administración del trabajo en su territorio, centrándose en la coordinación adecuada de sus funciones y responsabilidades. En este contexto, los instrumentos hacen hincapié en la importancia de la colaboración y la cooperación entre las distintas partes interesadas que intervienen en los sistemas de administración del trabajo, incluidas, en particular, las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

11. El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 proporcionan el marco general para lograr un sistema eficaz de administración del trabajo con una estructura clara y un mandato que abarque las funciones clave en el ámbito laboral. El sistema debe estar respaldado por recursos materiales y financieros adecuados para su buen funcionamiento. Además, deben establecerse mecanismos para asegurar la coordinación dentro de los organismos de la administración del trabajo y con otros organismos gubernamentales responsables de las políticas sociales y económicas. Los instrumentos reconocen la importancia de garantizar la consulta y la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de crear condiciones propicias para unas relaciones laborales sólidas.

12. El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 definen la administración del trabajo como «actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo»¹⁷. El uso de una definición tan amplia refleja las dificultades de cristalizar un concepto que varía considerablemente de un país a otro. Aunque las actividades de administración del trabajo competen al Estado en el ámbito de la política laboral, que puede considerarse unitaria, los sistemas de administración del trabajo no siguen un patrón único¹⁸.

16 Según determina el Consejo de Administración por recomendación del Grupo de Trabajo Cartier. En relación con el Convenio núm. 150, véase OIT, *Informe del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas: Examen de las necesidades de revisión de los convenios (tercera fase)*, GB.268/LILS/5 (Rev. 1), párr. 60, y OIT, *Informes de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, Segundo informe: Normas internacionales del trabajo y derechos humanos*, GB.268/8/2, párr. 17. En relación con la Recomendación núm. 158, véase: OIT, *Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas*, GB.273/LILS/WP/PRS/3, párr. 43; OIT, *Informe del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas*, GB.273/LILS/4 (Rev. 1), párr. 87, y OIT, *Informes de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, Segundo informe: Normas internacionales del trabajo y derechos humanos*, GB.273/8/2, párr. 7.

17 Convenio núm. 150, art. 1, a) y Recomendación núm. 158, párr. 1, a).

18 OIT, *Administración del Trabajo: cometido, funciones y organización*, Informe V(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 61.ª reunión, 1976, 18.

13. La expresión sistema de administración del trabajo comprende «todos los órganos de la administración pública —ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales y regionales o locales, o cualquier otra forma de administración descentralizada— responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones»¹⁹. También en este caso, la definición pretendía ser lo suficientemente exhaustiva como para tener en cuenta las diferencias nacionales en relación con las políticas gubernamentales en el ámbito social, los grados de desarrollo económico, los servicios sociales existentes, los niveles de empleo y la proporción de asalariados en la población activa, la eficacia y el tamaño de las administraciones públicas, y los respectivos grados de organización de empleadores y de trabajadores²⁰.

14. Aunque desempeña un papel central en la identificación del ámbito de la administración del trabajo, el término política laboral nacional no se define en los instrumentos. Durante los trabajos preparatorios de los instrumentos, los mandantes acordaron que la expresión «política laboral» debería tener el significado más amplio posible y que no era necesario enumerar sus componentes²¹. Este enfoque también permite que el concepto de política laboral evolucione con los cambios socioeconómicos que se producen a nivel nacional.

15. A pesar de la falta de una definición, el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 hacen referencia a algunos aspectos de esta política en relación con las actividades realizadas por la administración del trabajo. Como se examina en el capítulo 1 de este Estudio General, algunas de estas funciones son: la elaboración y aplicación de normas del trabajo; la creación de condiciones propicias para unas relaciones laborales sólidas; la promoción del empleo; la investigación en materia laboral, y aspectos de los asuntos laborales internacionales. Sin embargo, esta lista no es exhaustiva, y el ámbito de actuación de la administración del trabajo en materia de política laboral viene determinado por las características específicas de las condiciones de cada país.

19 Convenio núm. 150, art. 1, b) y Recomendación núm. 158, párr. 1, b). El Convenio núm. 150, art. 2, indica que «Todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá delegar o confiar, con arreglo a la legislación o a la práctica nacionales, determinadas actividades de administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales [...]».

20 OIT, *Administración del Trabajo: cometido, funciones y organización*, ILC.61/V(1), 1976, 18.

21 OIT, *Actas*, Informe de la Comisión de Administración del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, 1977, 513.

► IV. Las administraciones del trabajo como asociadas de la OIT en la consecución de la justicia social y el trabajo decente

16. El Estado tiene una gran responsabilidad a la hora de salvaguardar y promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otros derechos laborales. Las administraciones del trabajo son clave para cumplir el mandato constitucional de la OIT sobre justicia social, y son decisivas para alcanzar el trabajo decente. Dentro de los Gobiernos nacionales, las administraciones del trabajo suelen ser los principales interlocutores de la OIT y este importante vínculo está reconocido en la Constitución de la Organización²². Aunque las normas que se refieren específicamente a las administraciones del trabajo no se adoptaron hasta 1978, las actividades y funciones que suelen desempeñar, como la regulación de las condiciones de trabajo, la prevención del desempleo, la provisión de un salario de subsistencia adecuado y la protección de los trabajadores contra las enfermedades y lesiones derivadas del empleo, han formado parte de las actividades normativas de la OIT desde sus primeros días. La necesidad de reforzar las administraciones nacionales en la gobernanza de los asuntos del trabajo también quedó reflejada en la Declaración de Filadelfia de 1944, que encomendó a la OIT la solemne obligación de impulsar programas que lograran, entre otras cosas, la colaboración de trabajadores y de empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas²³.

17. La crisis económica de 2008 y los recortes generalizados de las finanzas públicas que siguieron dieron un impulso adicional a los esfuerzos de los Gobiernos por reformar la administración del trabajo con el fin de promover el ahorro, así como aumentar el rendimiento, la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sector público²⁴. La necesidad de reforzar la administración del trabajo para garantizar la aplicación de políticas sociales y económicas eficaces fue reafirmada por el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, adoptado en junio de 2009²⁵. En este contexto, la Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo adoptada por la Conferencia en su reunión de 2011 recordó que las políticas laborales adecuadas y las instituciones eficientes son útiles para abordar situaciones económicas difíciles, al proteger a los trabajadores y a las empresas contra las peores repercusiones de una crisis económica y mitigar sus consecuencias económicas y sociales, facilitando al mismo tiempo la recuperación económica²⁶.

18. La gobernanza del trabajo ocupó un lugar central en los diálogos celebrados a nivel nacional en el contexto de la Iniciativa sobre el Futuro del Trabajo en 2016 y 2017²⁷. Muchos de estos diálogos nacionales reconocieron que las nuevas formas de organización del trabajo requerían la adaptación de las estructuras de gobernanza existentes²⁸. En la segunda fase de la Iniciativa, la Comisión Global sobre el Futuro del Trabajo reconoció que las instituciones

22 El artículo 11 de la Constitución de la OIT establece lo siguiente: «Las dependencias gubernamentales de los Estados Miembros que se ocupen de cuestiones de trabajo podrán comunicarse directamente con el Director General por conducto del representante de su gobierno en el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, o, en su defecto, por conducto de cualquier otro funcionario debidamente calificado y designado al respecto por el gobierno interesado».

23 [Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo](#) (Declaración de Filadelfia), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 26.ª reunión, Filadelfia, el 10 de mayo de 1944, parte III. La Declaración de Filadelfia forma parte de la Constitución de la OIT.

24 Thomas Hastings y Jason Heyes, [Comparative Developments in Labour Administration](#) (OIT, 2016), 1.

25 OIT, [Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, en su versión enmendada en 2022.

26 OIT, Resolución y conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011, párr. 3.

27 OIT, [Síntesis de los diálogos nacionales sobre el futuro del trabajo](#), Ginebra, 2017.

28 OIT, [Síntesis de los diálogos nacionales sobre el futuro del trabajo](#), 59.

del trabajo eran las piedras angulares de las sociedades justas y que eran «las forjadoras de las vías que llevan a la formalización, la reducción de la pobreza laboral y un futuro de trabajo con dignidad, seguridad e igualdad económicas»²⁹. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, con la que concluyó la Iniciativa, reconoce explícitamente la necesidad de que la OIT oriente sus esfuerzos a fortalecer la administración y la inspección del trabajo³⁰ y a reforzar la capacidad de sus mandantes tripartitos para participar en todos los procesos pertinentes, inclusive con las instituciones, programas y políticas del mercado de trabajo, dentro y fuera de sus fronteras³¹. La Declaración del Centenario también hace un llamamiento a los Estados Miembros para que sigan desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas mediante el fortalecimiento de las instituciones del trabajo a fin de ofrecer una protección adecuada a todos los trabajadores³².

19. Con la irrupción de la pandemia de COVID-19 y su impacto en el mundo del trabajo, el papel de unas administraciones del trabajo eficaces resultó decisivo para velar por que nadie se quedase atrás y por que hubiese una participación significativa en los procesos de toma de decisiones que afectaban directamente a la vida de los trabajadores. Con este fin el Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente de la OIT expresa el compromiso de los mandantes de la OIT de reforzar la capacidad de las administraciones públicas y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que participen en dicho diálogo como medio para formular y aplicar estrategias, políticas y programas de recuperación a nivel regional, nacional, sectorial y local³³.

20. En el mundo del trabajo posterior a la pandemia, la OIT ha emprendido esfuerzos para forjar una coalición mundial para la justicia social que estaría formada por mandantes tripartitos, organizaciones del sistema multilateral y otras partes interesadas. La coalición reuniría a actores pertinentes con una ambición común de promover un desarrollo sólido, sostenible e inclusivo mediante el fortalecimiento de la solidaridad mundial, la coherencia de las políticas y la acción concertada³⁴. La administración del trabajo desempeña una función esencial a efectos de influir en la orientación de las políticas, crear condiciones que favorezcan la transición de la economía informal a la economía formal y garantizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Es preciso que la administración del trabajo cuente con el apoyo político y la capacidad administrativa que necesite para cumplir sus funciones de gobernanza, incluidas aquellas de carácter tripartito. Su capacidad de actuación es crucial para formular marcos reglamentarios eficaces y lograr el espacio fiscal necesario para una planificación presupuestaria orientada al empleo y la ampliación de la protección social³⁵.

29 OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor*, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Ginebra, 2019, 12.

30 OIT, Declaración del Centenario, parte II, A, xi).

31 OIT, Declaración del Centenario, parte IV, C, ii).

32 OIT, Declaración del Centenario, parte III, B.

33 OIT, *Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente*, 2021, parte I, D, c).

34 OIT, *Informe del Director General, Primer informe complementario: Una Coalición Mundial para la Justicia Social*, GB.346/INS/17/1, 2022, párr. 2, y OIT, *Promoción de la justicia social: Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 111.ª reunión, 2023.

35 OIT, *Promoción de la justicia social: Memoria del Director General*, párr. 56.

► V. La gobernanza del trabajo en el contexto mundial

21. La necesidad de garantizar un buen gobierno y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad para asegurar la reducción de la pobreza, el fomento de la cohesión social y la creación de empleo ocupó un lugar destacado en la agenda política durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 celebrada en Copenhague³⁶, así como en los debates de la Cumbre del Milenio de 2000³⁷ y la Cumbre Mundial de 2005³⁸. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, creada en 2002, reconoció la importancia de una buena gobernanza para lograr una participación eficaz y equitativa en la economía global. Su informe subraya que la democracia, la igualdad social, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho deben reflejarse en las instituciones, las reglas y los sistemas políticos de los países, y respetarse por todos los sectores de la sociedad³⁹.

22. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), aprobada por las Naciones Unidas en 2015, tiene como objetivo propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que se basen en un Estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas⁴⁰. Cabe señalar que la administración del trabajo es fundamental en la aplicación de la meta 8.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de «[p]roteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.» La existencia de mecanismos de participación de la administración del trabajo en las deliberaciones gubernamentales que definen las políticas socioeconómicas también es esencial para la promoción de «políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas», a tenor de lo dispuesto en la meta 8.3 de los ODS. Además, la meta 16.6 de los ODS establece la creación, a todos los niveles, de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. La acción para lograr la plena consecución del ODS 8 tiene en cuenta 11 principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible formulados por el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas y aprobados, en julio de 2018, por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)⁴¹. Si bien estos principios, agrupados bajo los pilares de eficacia, rendición de cuentas e inclusión, están dirigidos a la administración pública en general, también son especialmente pertinentes para la gobernanza del trabajo. Por ello, su aplicación específica a la administración del trabajo se examina en el capítulo 4 del presente Estudio.

36 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, [Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social](#), 1995, introducción, párr. 4.

37 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 55/2, [Declaración del Milenio de las Naciones Unidas](#), A/RES/55/2 (2000), párrs. 5 y 24.

38 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 60/1, [Documento Final de la Cumbre Mundial 2005](#), A/RES/60/1 (2005), párr. 24, b).

39 OIT, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, [Por una globalización justa: crear oportunidades para todos](#), 2004, párrs. 238-243.

40 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 70/1, [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), A/RES/70/1 (2015).

41 ECOSOC, [Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible](#), 2018.

► VI. Metodología del Estudio General

23. Este Estudio General está basado en las memorias presentadas por los Estados Miembros en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT sobre las medidas que ha adoptado para poner en ejecución las disposiciones del Convenio y la Recomendación objeto de examen, así como en las observaciones presentadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores con arreglo a lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución de la OIT. La Comisión también ha tomado en consideración información disponible sobre la legislación y la práctica pertinentes, así como los comentarios anteriores de la Comisión sobre la aplicación del Convenio núm. 150. Las tendencias señaladas en el Estudio General se refieren a los países que han presentado memorias.

24. La Comisión toma nota de que 124 Gobiernos han presentado memorias sobre el estado de la legislación y la práctica nacionales con respecto a los asuntos tratados en los instrumentos examinados: 37 memorias de África, 26 de las Américas, 6 de los Estados Árabes, 18 de Asia y el Pacífico, y 37 de Europa y Asia Central. Todas las indicaciones relativas a las memorias recibidas figuran en el anexo II. Con arreglo a su práctica habitual, la Comisión también ha tenido en cuenta las observaciones presentadas por 12 organizaciones de empleadores y 24 organizaciones de trabajadores. La lista figura en el anexo III.

25. La Comisión reconoce que muchas normas de la OIT abordan cuestiones que atañen a las funciones desempeñadas por la administración del trabajo, como las relativas a la inspección del trabajo⁴², los servicios y la política de empleo⁴³, las consultas tripartitas⁴⁴, la libertad de asociación y la libertad sindical⁴⁵, la negociación colectiva y las relaciones laborales⁴⁶, la orientación y formación profesionales⁴⁷, las estadísticas del trabajo⁴⁸, la seguridad social⁴⁹, la fijación del salario mínimo⁵⁰, la seguridad y salud en el trabajo⁵¹, igualdad de oportunidades y de trato⁵², trabajo infantil⁵³ y trabajo forzoso⁵⁴. Con el fin de garantizar la coherencia dentro

42 En particular, el [Convenio \(núm. 81\)](#) y la [Recomendación \(núm. 81\) sobre la inspección del trabajo, 1947](#); el [Convenio \(núm. 129\)](#) y la [Recomendación \(núm. 133\) sobre la inspección del trabajo \(agricultura\), 1969](#); y el [Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947](#).

43 Por ejemplo, el [Convenio \(núm. 88\)](#) y la [Recomendación \(núm. 83\) sobre el servicio del empleo, 1948](#); el [Convenio \(núm. 122\)](#) y la [Recomendación \(núm. 122\) sobre la política del empleo, 1964](#); la [Recomendación sobre la política del empleo \(disposiciones complementarias\), 1984 \(núm. 169\)](#); la [Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 \(núm. 198\)](#), y la [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 \(núm. 205\)](#).

44 Por ejemplo, el [Convenio sobre la consulta tripartita \(normas internacionales del trabajo\), 1976 \(núm. 144\)](#), y la [Recomendación sobre la consulta tripartita \(actividades de la Organización Internacional del Trabajo\), 1976 \(núm. 152\)](#).

45 En particular, el [Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 \(núm. 87\)](#).

46 Por ejemplo, el [Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 \(núm. 98\)](#), y el [Convenio \(núm. 154\)](#) y la [Recomendación \(núm. 163\) sobre la negociación colectiva, 1981](#).

47 En particular, el [Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 \(núm. 142\)](#) y la [Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 \(núm. 195\)](#).

48 En particular, el [Convenio \(núm. 160\)](#) y la [Recomendación \(núm. 170\) sobre estadísticas del trabajo, 1985](#).

49 Por ejemplo, el [Convenio sobre la seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\)](#); la [Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 \(núm. 202\)](#), y el [Convenio \(núm. 168\)](#) y la [Recomendación \(núm. 176\) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988](#).

50 En particular, el [Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 \(núm. 26\)](#), y el [Convenio \(núm. 131\)](#) y la [Recomendación \(núm. 135\) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970](#).

51 Por ejemplo, el [Convenio \(núm. 155\)](#) y la [Recomendación \(núm. 164\) sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981](#); el [Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981](#); el [Convenio \(núm. 161\)](#) y la [Recomendación \(núm. 171\) sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985](#), y el [Convenio \(núm. 187\)](#) y la [Recomendación \(núm. 197\) sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006](#).

52 Por ejemplo, el [Convenio \(núm. 100\)](#) y la [Recomendación \(núm. 90\) sobre igualdad de remuneración, 1951](#); el [Convenio \(núm. 111\)](#) y la [Recomendación \(núm. 111\) sobre la discriminación \(empleo y ocupación\), 1958](#).

53 Por ejemplo, el [Convenio \(núm. 138\)](#) y [Recomendación \(núm. 146\) sobre la edad mínima, 1973](#); y el [Convenio \(núm. 182\)](#) y la [Recomendación \(núm. 190\) sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999](#).

54 Por ejemplo, el [Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 \(núm. 29\)](#); el [Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930](#) y el [Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 \(núm. 105\)](#); la [Recomendación sobre la imposición indirecta del trabajo, 1930 \(núm. 35\)](#); y la [Recomendación sobre el trabajo forzoso \(medidas complementarias\), 2014 \(núm. 203\)](#).

del conjunto de normas internacionales del trabajo y cuando resulta pertinente para el análisis del Convenio núm. 150 y de la Recomendación núm. 158, la Comisión también se ha referido a los instrumentos sobre estos temas, a las observaciones que formuló con respecto a su aplicación y a los Estudios Generales anteriores dedicados.

► VII. Estructura y contenido del Estudio General

26. El Estudio General analiza la aplicación y las repercusiones de los instrumentos a nivel nacional e identifica tendencias relevantes, buenas prácticas, oportunidades y desafíos en relación con su aplicación. También examina la evolución que se ha producido en la gobernanza del trabajo desde el anterior Estudio General de 1997 sobre la administración del trabajo.

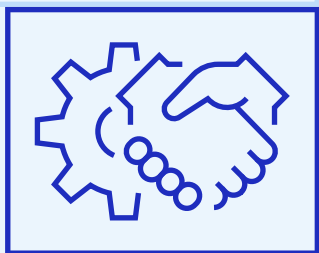
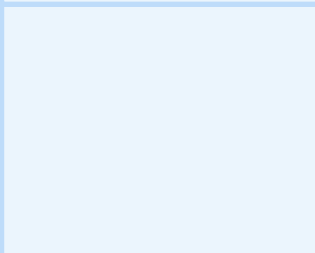
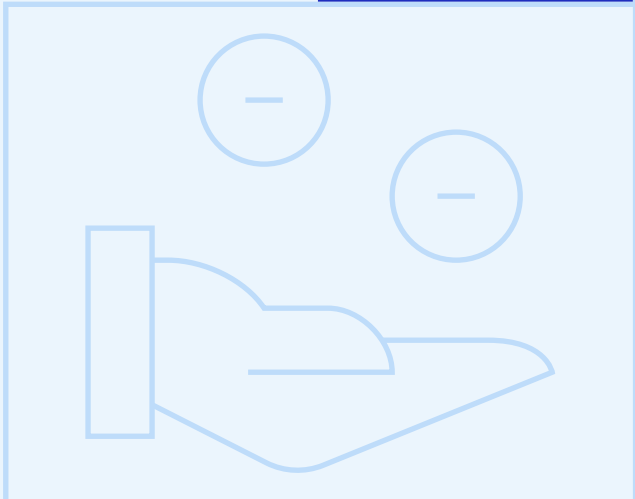
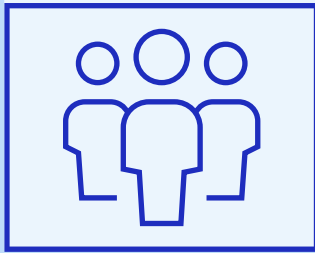
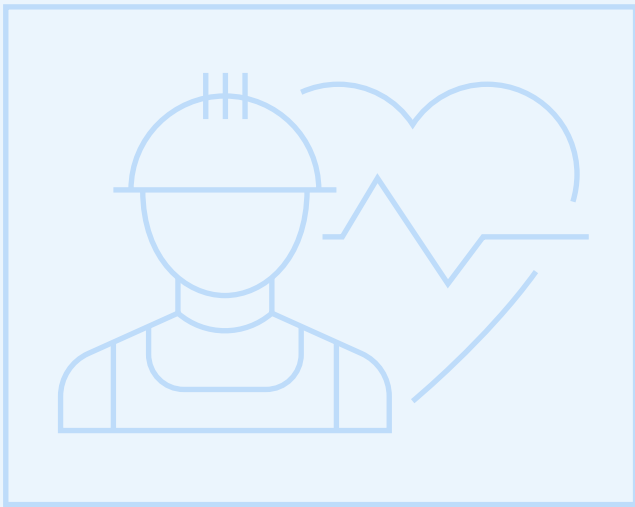
27. El capítulo 1 analiza las funciones que suele desempeñar el sistema de administración del trabajo. Siguiendo el contenido del Convenio y la Recomendación, esta parte examina el papel que desempeña la administración del trabajo en relación con: i) la preparación, administración, coordinación, control y revisión de las políticas nacionales del trabajo; ii) la preparación, formulación, adopción, revisión y aplicación de las normas del trabajo, inclusive las leyes y los reglamentos pertinentes; iii) las relaciones laborales; iv) el empleo y la orientación y formación profesionales; v) la investigación y el estudio de las condiciones de trabajo y el empleo, y vi) los asuntos laborales internacionales. También se abordan otras actividades de protección del trabajo, como las relacionadas con la fijación del salario mínimo, la seguridad social y la seguridad y salud en el trabajo. Este capítulo concluye con un examen de las actividades de la administración del trabajo en relación con los trabajadores de la economía informal y los que participan en formas atípicas de empleo.

28. El capítulo 2 del Estudio General examina la estructura del sistema de administración del trabajo y los principales organismos responsables de la ejecución de las actividades de administración del trabajo, los aspectos relacionados con la coordinación dentro del sistema y con otros agentes públicos y privados, y los recursos humanos y financieros disponibles para el desempeño de las actividades de administración del trabajo.

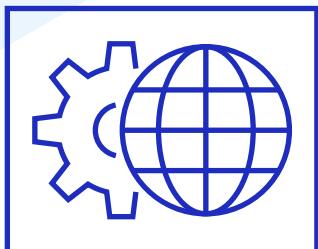
29. En el capítulo 3, la Comisión examina el papel del diálogo social en el proceso de creación, revisión y aplicación de las políticas de trabajo. Explora el carácter tripartito de ciertos órganos del sistema de administración del trabajo y la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la gobernanza del trabajo, inclusive mediante el recurso a negociaciones directas sobre la regulación de asuntos relacionados con la política del trabajo.

30. El último capítulo del Estudio General examina el entorno que puede contribuir a aprovechar todo el potencial de los instrumentos. Se centra en el análisis de la aplicación práctica de los principios de la gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, los obstáculos y retos que impiden o retrasan la ratificación de los instrumentos y las medidas para mejorar su aplicación mediante acciones normativas y cooperación técnica.

31. Al destacar las buenas prácticas en la aplicación de los instrumentos por parte de los Estados Miembros, este Estudio General pretende mejorar el conocimiento del contenido de los instrumentos y del marco que proporcionan para el funcionamiento de sistemas nacionales de administración del trabajo eficaces y coordinados. El Estudio ofrece una visión general del amplio abanico de servicios que presta la administración del trabajo y reflexiona sobre cómo han evolucionado estos servicios con los cambios en el mundo del trabajo. Por último, al adentrarse en las oportunidades y los retos a los que se enfrentan los sistemas modernos de gobernanza para asegurar una administración eficaz de los asuntos del trabajo, el Estudio pretende poner de relieve todo el potencial de la administración del trabajo para lograr la justicia social y el trabajo decente.



1 Funciones del sistema de administración del trabajo



► 1.1. Introducción

32. Las funciones de la administración del trabajo están relacionadas con el ámbito de la política laboral nacional. Tal como se ha indicado, debido a la diferencia en el alcance y el mandato de las administraciones del trabajo en todo el mundo, el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 no proporcionan una definición de política laboral nacional, por lo que garantizan la flexibilidad necesaria para adaptarse a los diferentes contextos nacionales y permiten que cada Estado dé sustancia a la expresión, abarcando las cuestiones que correspondan a su propia realidad y circunstancias. Al mismo tiempo, el Convenio y la Recomendación indican ciertas funciones que un sistema nacional debería desempeñar con respecto a la protección laboral, el empleo, las relaciones de trabajo y la facilitación de servicios y de asesoramiento técnico a los empleadores y los trabajadores y sus respectivas organizaciones. El Convenio proporciona indicaciones sobre el contenido mínimo de la política laboral nacional y el significado de la expresión. Además, la Recomendación facilita más detalles sobre las áreas funcionales de las normas del trabajo, las relaciones laborales, el empleo y la investigación sobre cuestiones laborales que los Estados Miembros podrían tomar en consideración al formular la política laboral.

33. Al desempeñar estas funciones, los órganos competentes en el sistema de administración del trabajo deben tener en cuenta las correspondientes normas internacionales del trabajo, tal como se indica en el artículo 6, 2) del Convenio. Como se pone de relieve en el Estudio General de 1997, la Comisión toma nota de que la ratificación del Convenio núm. 150 no conlleva la obligación del Estado que haya ratificado el Convenio de aplicar estas normas.

34. Al mismo tiempo, la Comisión destaca que la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998 y modificada en 2022, establece que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los diez convenios fundamentales de la OIT⁵⁵, tienen la obligación, derivada del hecho mismo de pertenecer a la Organización, de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de dichos convenios⁵⁶.

35. La Comisión toma nota de que la flexibilidad que brindan los instrumentos permite a las políticas laborales nacionales adaptarse al entorno que cambia rápidamente y en el que se pretende que estas intervengan. Los programas de política laboral pueden verse influidos por una serie de elementos, tales como las condiciones económicas y sociales nacionales, la posición política de los Gobiernos y sus programas políticos, la fortaleza institucional de las asociaciones de los empleadores, los sindicatos, la sociedad civil y, en algunos países, su participación en los órganos consultivos⁵⁷. Otros posibles factores de influencia en los programas de política laboral nacional pueden provenir de acontecimientos en otros países, como los conflictos o la inestabilidad política, y de la participación del Estado en las organizaciones internacionales. Por ejemplo, los Gobiernos nacionales pueden verse obligados a introducir políticas que cumplan los requisitos de las organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unión Europea.

55 [Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 \(núm. 87\); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 \(núm. 98\); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 \(núm. 29\) \(y su Protocolo de 2014\); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 \(núm. 105\); Convenio sobre la edad mínima, 1973 \(núm. 138\); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 \(núm. 182\); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 \(núm. 100\); Convenio sobre la discriminación \(empleo y ocupación\), 1958 \(núm. 111\); Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 \(núm. 155\); Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 \(núm. 187\).](#)

56 OIT, [Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento](#) (1998), en su versión enmendada en 2022, párr. 2.

57 Jason Heyes, [The Changing Role of Labour Ministries: Influencing Labour, Employment and Social Policy](#) (OIT, 2004), 8.

36. La Comisión toma nota de que una sólida formulación de políticas conlleva la planificación a largo plazo y exige que los Gobiernos anticipen, innoven y, asimismo, se adapten para reducir al mínimo las perturbaciones en la prestación de servicios, evitar conflictos sociales, apoyar el empleo productivo y brindar protección social adecuada⁵⁸. En este contexto, las administraciones del trabajo tienen un papel clave que desempeñar al garantizar el trabajo decente, estimulando al mismo tiempo el crecimiento económico mediante el establecimiento de la igualdad de condiciones y promoviendo la previsibilidad de la actividad empresarial y las empresas sostenibles. Además, si bien las crisis afectan la formulación de políticas en el ámbito del trabajo, así como las capacidades de las administraciones del trabajo para concebir y llevar a cabo estrategias eficaces, la Comisión toma nota de que pueden brindar una oportunidad para fortalecer o reformar las administraciones del trabajo y modernizar las políticas laborales, a fin de que estén mejor preparadas para anticipar y responder efectivamente a futuros eventos perturbadores o al menos para mitigar su impacto social.

37. Como se examina con más detalle en el capítulo 2, la administración de los asuntos laborales a menudo se confía a múltiples organismos y, en algunas ocasiones, las carteras laborales, de empleo y de seguridad social se distribuyen entre diferentes ministerios. Además, muchas cuestiones socioeconómicas están interrelacionadas y requieren la participación de múltiples actores que intervienen a diferentes niveles. La Comisión toma nota de que, a fin de garantizar una política laboral coherente, es importante establecer la coordinación en diferentes áreas de gobierno, tanto a nivel central como local, y asegurar la cooperación a escala internacional para las cuestiones que requieren una respuesta transnacional.

38. A la luz de lo establecido por el Convenio y la Recomendación, el presente capítulo examina las funciones desempeñadas por las administraciones del trabajo en lo que respecta a: i) la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional; ii) la preparación y el cumplimiento de las normas del trabajo, inclusive los reglamentos y las leyes pertinentes; iii) las relaciones laborales; iv) el empleo, la orientación profesional y la formación profesional; v) la investigación y el estudio de las condiciones de trabajo y empleo, y vi) los asuntos internacionales del trabajo. Tal como se indica en el Estudio General de 1997⁵⁹, las administraciones del trabajo realizan tradicionalmente otras actividades relacionadas con la protección del trabajo, tales como las relativas a los métodos para la fijación de los salarios mínimos, la seguridad social y la seguridad y salud en el trabajo. Estas funciones se incluyen en el presente capítulo.

39. Con respecto a la ampliación gradual de las funciones de la administración del trabajo a los trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas asalariadas, el capítulo examina en particular las actividades de las administraciones del trabajo relacionadas con los trabajadores de la economía informal, y analiza las respuestas de las administraciones del trabajo al aumento de las modalidades atípicas de empleo.

40. Teniendo en cuenta los acontecimientos socioeconómicos que afectan las actividades realizadas por las administraciones del trabajo y los nuevos retos en materia de gobernanza laboral que se plantean en un mundo del trabajo cambiante, tales como la migración laboral y las cadenas mundiales de suministro, este capítulo concluye con una visión global de la evolución y adaptación de las funciones de la administración del trabajo en respuesta a este panorama de retos.

58 Jason Heyes, *et al.* «Introduction to The Governance of Labour Administration», en *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges*, eds., Jason Heyes y Ludek Rychly (OIT y Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2021), 15.

59 Estudio General de 1997, párr. 49.

► 1.2. Funciones relacionadas con la política laboral nacional

1.2.1. Contenido de los instrumentos

41. El artículo 6, 1) del Convenio prevé 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 a participar en esas actividades⁶⁰. El artículo 5 del Convenio prevé que estas funciones deberán ser desempeñadas con la participación de los interlocutores sociales y que, en la medida en que sea compatible con la legislación y la práctica nacionales, los mecanismos de consulta y cooperación deberían garantizarse a nivel nacional, regional y local.

1.2.2. Preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional

42. Las políticas nacionales son transversales y representan los esfuerzos de los Gobiernos para abordar cuestiones de importancia generalizada. Por lo general, son respaldadas a nivel gubernamental y el proceso suele iniciarse por una decisión política, tras la cual tiene lugar una elaboración de políticas detallada. Algunos Gobiernos han adoptado marcos nacionales de formulación de políticas o directrices para regular el proceso de formulación de políticas y fomentar principios de buena gobernanza en la administración pública⁶¹. La Comisión toma nota de que el concepto de política laboral nacional tiene un significado dinámico en el contexto del Convenio, al implicar un proceso recurrente que comprende diferentes etapas, como la preparación, administración, coordinación, control y revisión, que han de realizarse en intervalos periódicos⁶².

43. Un sistema de administración del trabajo desempeña, en su propio ámbito de acción y en el contexto de sus competencias, algunas funciones clave en relación con la política laboral. La formulación de la política es un paso crucial en el ciclo de políticas, ya que conlleva la traducción de propuestas, opiniones y prioridades en recomendaciones y acciones detalladas para la gobernanza del trabajo. Las acciones que se emprenden incluyen, por ejemplo: planificar, programar y establecer calendarios; contribuir al sistema de gestión (definición de resultados, planificación de programas y presupuestación); asignar recursos para el establecimiento efectivo de programas; crear la organización para la gestión de estos últimos en consonancia con los objetivos de política; dotar a dicha organización del personal necesario debidamente calificado; asignar funciones y responsabilidades a las unidades y las personas; proporcionar métodos para el control y la evaluación de los progresos realizados en el establecimiento de programas, y llevar a cabo exámenes y ajustes de programas⁶³.

44. Como se ha señalado anteriormente, la política laboral nacional puede verse influida por una serie de factores. La Comisión toma nota, por ejemplo, de que, en *Nueva Zelanda*, Business New Zealand indica que la política laboral nacional refleja en gran medida las opiniones del Gobierno establecido, y que algunas veces es objeto de un importante cambio de política,

60 Como se indica en el párr. 15 *supra*, los instrumentos no proporcionan una definición de política laboral nacional.

61 Por ejemplo, *Costa Rica*, «Guía para la elaboración de políticas públicas», 2016; *Ecuador*, «Manual para formulación de políticas públicas sectoriales», 2009; *Jamaica*, *Guidelines for the Development of National Policies*, 2017; *Sudáfrica*, *National Policy Development Framework 2020*, 2020, y *Uganda*, *1995 Constitution, National Objectives and Directive Principles of State Policy*.

62 En el Convenio núm. 155, art. 4, se prevé un proceso similar en lo que respecta a la política de SST. Véase, asimismo: OIT, *Normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: Promover la seguridad y la salud en el medio ambiente de trabajo*, ILC.98/III(1B), 2009 (Estudio General de 2009), párr. 53.

63 OIT, *Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo*, documento de trabajo para la reunión de expertos sobre la administración del trabajo, Ginebra, 15-26 de octubre de 1973, párr. 74.

aunque normalmente de un cambio progresivo. Además, la Confederación Sindical Internacional (CSI) toma nota de que la existencia de diferentes estructuras de la administración del trabajo y la distribución de las responsabilidades pueden tener un impacto directo en la manera en que se formulan y aplican las políticas. Por ejemplo, las funciones respectivas de los ministerios de trabajo, del interior o de relaciones exteriores en el ámbito de la migración podrían determinar si prevalecen aspectos del mercado de trabajo, la seguridad o la política exterior en la concesión de permisos de trabajo y, por lo tanto, en la protección efectiva de los trabajadores migrantes y el debido reconocimiento de su contribución a la economía. Además, el reparto de las responsabilidades en lo referente a la formación profesional y el desarrollo de competencias entre los ministerios de Trabajo, de Asuntos Económicos (si son distintos de los ministerios de Trabajo) y de educación podría tener un impacto en la orientación de los programas de formación y de adquisición de competencias y en su vínculo con las aspiraciones profesionales y las oportunidades económicas de los trabajadores. La CSI indica asimismo que los ministerios de finanzas y de planificación económica pueden elaborar políticas encaminadas a promover el crecimiento económico y atraer la inversión extranjera directa que no están totalmente alineadas con el pleno empleo, la creación de trabajos decentes y seguros, el progreso social y los imperativos de justicia social de las políticas nacionales de empleo de los ministerios de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales. La CSI toma nota asimismo de que, cuando se encomienda a los ministerios de Trabajo responsabilidades distintas del mandato tradicional relacionado con el trabajo y el empleo, la combinación de carteras a menudo tiene un impacto directo en la manera en que se diseñan y aplican las políticas, en particular en la manera en que se asignan los recursos con este fin.

45. La política nacional puede formalizarse de muchas maneras diferentes, dependiendo de la situación nacional, y los instrumentos no establecen ningún requisito específico sobre la forma que debe adoptar dicha política. La Comisión toma nota de que, en el contexto del artículo 6, 1) del Convenio, la formulación de políticas es distinta de la redacción y preparación de leyes y reglamentos. El resultado de la formulación de políticas es un marco rector para futuras acciones que no es jurídicamente vinculante. Las leyes y reglamentos son los que dan efecto a la política; por definición, estos son jurídicamente vinculantes y establecen derechos y obligaciones legales.

46. Los niveles más altos de un Ministerio de Trabajo siempre toman parte en la formulación y elaboración de políticas, y en la prestación de asesoramiento sobre las mismas, a petición de los órganos políticos responsables. Participan en el seguimiento de los debates parlamentarios, la celebración de consultas sobre medidas de política concertada con otros sectores del Gobierno, la traducción de objetivos de política en propuestas de acción o el sondeo de las reacciones a estas últimas, y la celebración de consultas con los interlocutores sociales para conocer las opiniones de los organismos sectoriales y laborales sobre ciertas cuestiones de política. La capacidad efectiva de los sistemas de administración del trabajo para contribuir a los requisitos de formulación de políticas de los Estados modernos y apoyar dichos requisitos también depende considerablemente de su capacidad para recopilar y evaluar información pertinente y también para comprender e interpretar las opiniones y aspiraciones de los empleadores y los trabajadores expresadas en particular por sus organizaciones respectivas en los órganos tripartitos existentes⁶⁴.

47. Si bien la mayoría de los Gobiernos han concebido y adoptado políticas nacionales, por ejemplo, en materia de empleo, educación y salud pública, existen muy pocos casos en los que el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable haya elaborado y adoptado un documento que establezca ampliamente una política laboral nacional. En los últimos años, algunos países han desplegado esfuerzos para preparar dichos documentos, a

64 OIT, Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo, párr. 72.

veces con el apoyo de la OIT⁶⁵. Estos documentos, que en algunos casos aún deben ser respaldados por sus Gobiernos nacionales respectivos, establecen un marco rector para todos los asuntos relacionados con el trabajo a nivel nacional. Estas políticas, que están intrínsecamente vinculadas con las condiciones socioeconómicas de cada país, tienen por objeto garantizar una mayor visibilidad, coherencia, eficiencia y sinergias en la promoción de la buena gobernanza y del bienestar social de la población a nivel nacional. Por lo general, presentan un esbozo de las prioridades y actividades de las administraciones del trabajo a medio o largo plazo y, en algunos casos, los criterios y parámetros para su evaluación.

48. La Comisión toma nota de que, en una serie de casos, el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable ha elaborado estrategias, planes y declaraciones de misión y de visión que establecen objetivos o prioridades con un plazo determinado para la acción ministerial⁶⁶. Además, existe una política laboral considerable que se ha establecido con los años, y que el sistema de administración del trabajo aplica y, en caso necesario, ayuda a revisar y mejorar. Se han elaborado documentos y estrategias de política nacional, acompañados de planes de acción, en lo que respecta a ámbitos como el empleo, la inspección del trabajo, la seguridad social, y la seguridad y salud en el trabajo.

49. Además, reconociendo que ciertos retos a los que se enfrenta la administración del trabajo trascienden las fronteras nacionales, las redes regionales de ministerios de Trabajo algunas veces han elaborado planes de trabajo comunes con plazos definidos.

Los Ministros de Trabajo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) han respaldado un programa de trabajo para el periodo 2021-2025, que tiene por objeto lograr cuatro esferas de resultados clave, a saber, una fuerza de trabajo calificada y adaptable; el empleo productivo; un lugar de trabajo armonioso, seguro y progresivo, y la ampliación de la protección social⁶⁷.

50. La Comisión considera que unas políticas laborales nacionales integrales, que pueden tener diferentes formas a fin de adaptarse a las condiciones nacionales, pueden ser herramientas importantes para fortalecer la gobernanza del trabajo y afirmar la importancia de las cuestiones laborales en el programa gubernamental más amplio. La Comisión subraya la necesidad de que los Gobiernos establezcan y definan objetivos laborales de tal manera que puedan responder a los crecientes requisitos, no solo a raíz de la rapidez del cambio tecnológico, social, ambiental y económico, sino también de la creciente necesidad de lograr el trabajo decente para todos. La Comisión destaca que el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable debería desempeñar un papel importante al determinar el programa de política del Gobierno en relación con actividades relativas al trabajo, incluyendo sobre el mercado laboral y las relaciones y condiciones laborales, y debería tener pleno conocimiento de los acontecimientos y retos en sus ámbitos de competencia, a fin de poder identificar la necesidad de elaborar propuestas de política. Las políticas nacionales deberían elaborarse, aplicarse y revisarse en consulta con las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores y en coordinación con otros órganos públicos, semipúblicos o privados que podrían tener interés en ciertos aspectos abordados por la política, verse afectados por los mismos o estar relacionados con ellos. La Comisión pone asimismo de relieve que el control y la revisión de la política laboral son esenciales para lograr el ODS 8, ya que estos procesos permiten el ajuste progresivo y periódico de la política laboral a fin de adaptarse a los cambios en las condiciones nacionales y en el mundo del trabajo. La Comisión recuerda que los Estados Miembros pueden recurrir a la asistencia técnica de la OIT a este respecto.

65 Por ejemplo, Benin, Côte d'Ivoire, Georgia, Malí, Nepal y Togo.

66 Por ejemplo, Arabia Saudita, Eswatini, Jordania, Kenya, Sudáfrica, Sudán del Sur y Trinidad y Tabago.

67 ASEAN, *ASEAN Labour Ministers (ALM) Work Programme 2021-2025 and Work Plans of the Subsidiary Bodies*, julio de 2021.

► 1.3. Funciones relacionadas con las normas del trabajo

1.3.1. Contenido de los instrumentos

51. Las políticas constituyen el resultado de un proceso dedicado y pueden estar plasmadas en los actos jurídicos⁶⁸. Si bien, como se ha indicado anteriormente, la existencia de un documento de política refundido que establezca los objetivos estratégicos del sistema de administración del trabajo a medio o largo plazo es poco frecuente, algunos países han adoptado un marco jurídico integral en el ámbito laboral acompañado de mecanismos de coordinación y consulta y de un sistema de inspección del trabajo, y tienen un proceso establecido para la revisión de la legislación.

52. El artículo 6, 1) del Convenio núm. 150 prevé que los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán ser, en el ámbito de la administración pública, los instrumentos para la preparación y aplicación de las leyes y reglamentos que den efecto a la política laboral nacional. El párrafo 5, 1) de la Recomendación núm. 158 dispone 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. Tal como se analiza en el capítulo 3, el artículo 3 del Convenio y el párrafo 3 de la Recomendación prevén asimismo la posibilidad de concluir convenios colectivos para regular las condiciones de trabajo.

53. El párrafo 6 de la Recomendación prevé que el sistema de administración del trabajo debería incluir un sistema de inspección del trabajo. Si bien esta función se regula con detalle en el Convenio núm. 81, y en el Convenio núm. 129, el artículo 6, 2), b) y d) del Convenio núm. 150 recuerda dos actividades importantes que deben realizar los inspectores del trabajo, a saber, señalar los defectos y abusos en las condiciones de trabajo, de empleo y de vida profesional y presentar propuestas sobre los métodos para remediarlos⁶⁹, y brindar asesoramiento técnico a los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones respectivas⁷⁰.

1.3.2. Preparación de las normas del trabajo

54. La Comisión toma nota de que el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable es normalmente responsable de elaborar la legislación laboral o participa en dicho proceso⁷¹. Cuando el Ministerio desempeña un papel principal, la redacción suele ser llevada a cabo por el departamento principal dentro del Ministerio o por el departamento jurídico. El personal político del Ministerio desempeña a menudo un papel en el proceso de aprobación interna. Algunos países proporcionan indicaciones sobre qué departamento dentro del Ministerio participa en la preparación de la legislación laboral⁷².

55. Dado que muchos ámbitos de la política laboral trascienden las competencias de varios ministerios, otros órganos gubernamentales pueden tener preocupaciones o intereses que deben tenerse presentes en el proceso de redacción. Este es el caso de otros ministerios

68 Véase OCDE, *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation*, SIGMA Papers No. 39, 2007, 12.

69 Esta función se incluye en el Convenio núm. 81, art. 3, 1), c) y en el Convenio núm. 129, art. 6, 1), c).

70 El Convenio núm. 81, art. 3, 1), b) y el Convenio núm. 129, art. 6, 1), b) prevén que los inspectores del trabajo deben proporcionar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.

71 Por ejemplo, *Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Bélgica, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Finlandia, Jordania, Letonia, Liberia, Maldivas, Mozambique, Senegal y Viet Nam*.

72 Por ejemplo, *Argelia, Argentina, India, Israel, Mauritania, Marruecos y Mozambique*.

competentes, debido a que muchas cuestiones sociales están interrelacionadas; por ejemplo, las cuestiones relativas a la fuerza de trabajo están relacionadas con políticas de educación y de salud. Las políticas laborales también afectan a otros sectores de la economía, tales como el medio ambiente, el transporte, la agricultura y la minería. Además, casi todas las políticas tienen consecuencias presupuestarias que requieren la coordinación con el Ministerio de Finanzas. Por consiguiente, la coordinación interministerial es un elemento importante en el proceso de redacción. Por ejemplo, en *Lituania*, el Ministerio de Seguridad Social y de Trabajo colabora estrechamente con otros órganos gubernamentales, como el Ministerio de Economía e Innovación, el Ministerio de Justicia, y el Ministerio de Educación, Ciencias y Deporte, en el proceso de redacción de la legislación laboral a fin de garantizar la coherencia de las políticas. En algunos casos, el reglamento o las directrices para la redacción de leyes establecen requisitos detallados para las consultas interministeriales⁷³.

56. La mayoría de los países indican que el proceso de elaboración de nuevas leyes o de enmienda de las leyes existentes conlleva la consulta con los interlocutores sociales y que esto ocurre fundamentalmente a través de mecanismos institucionales bipartitos o tripartitos establecidos⁷⁴. Estas consultas pueden tener lugar durante la fase de redacción⁷⁵ y/o una vez preparado el borrador y antes de su presentación al Gobierno o al Parlamento para su aprobación⁷⁶. Por ejemplo, en *Sudáfrica*, se exige al Gobierno que presente un proyecto de ley al Consejo Nacional de Trabajo y Desarrollo Económico para su examen antes de someterlo al Parlamento o de su promulgación. En los *Estados Unidos de América*, el Departamento de Trabajo y otros organismos federales brindan a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y sus representantes la oportunidad de participar en el proceso administrativo de crear, enmendar, y derogar reglamentos relativos a la administración del trabajo, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo. A fin de mejorar la transparencia, el Departamento de Trabajo y otros órganos del poder ejecutivo federal publican dos veces al año en el Registro Federal un programa que enumera todas las normas que se revisarán o elaborarán en los próximos doce meses. En *Letonia*, la Confederación de Sindicatos Libres indica que el Consejo Nacional de Cooperación Tripartita y sus subconsejos es la principal plataforma para influir en las políticas y la legislación. Por ejemplo, el Subconsejo de Cooperación Tripartita en Asuntos Laborales es el principal foro para iniciar y discutir propuestas legislativas relativas a diversas normas del trabajo. La Confederación indica que, en años anteriores, el Parlamento aprobó el enfoque de que los cambios en la legislación laboral solo podían someterse a votación si se discutían en el subcomité⁷⁷. La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) (*Costa Rica*) señala que, dentro del Consejo de Empleo, participa activamente en la discusión relativa a la redacción y la enmienda de leyes y reglamentos. La Comisión toma nota de que Business New Zealand y, en *Serbia*, la Confederación de Sindicatos Autónomos, el sindicato Nezavisnost y la Asociación Serbia de Empleadores, ponen de relieve una falta de consultas al elaborar nuevas leyes que hacen efectiva la política laboral. La Comisión toma nota asimismo de que la Organización Internacional de Empleadores (OIE) destaca que abordar las cuestiones que preocupan a los empleadores de una manera integrada ayuda a garantizar la coherencia en toda la legislación laboral y la interpretación y aplicación de la misma. Por ejemplo, la OIE indica que en los casos en que la administración del trabajo logra que las organizaciones de empleadores participen en la elaboración y redacción de leyes laborales, esto puede concienciar a los empleadores y permitir el cumplimiento más efectivo de las leyes laborales en el lugar del trabajo. Para las empresas, esto garantiza que el marco

73 Por ejemplo, *Estados Unidos, Finlandia, Francia, India, Nueva Zelanda, Perú y Tailandia*.

74 Por ejemplo, *Azerbaiyán, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Etiopía, Lesotho, Malasia, Maldivas, Marruecos, Níger, Nigeria, Nueva Zelanda, Países Bajos y República de Moldova*.

75 Por ejemplo, *Austria, Bangladesh, Benin, Filipinas, Suecia y Suriname*.

76 Por ejemplo, *Benin, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Liberia, Lituania, Malí, Níger, Polonia y Senegal*.

77 Véase, asimismo: *Letonia*, Regulación del Gabinete de Ministros núm. 606 de 7 de septiembre de 2021, [Rules of Procedures of the Cabinet](#), regla 52.2.7.

jurídico que tiene un impacto en las empresas sea intuitivo, evite la duplicación y reduzca los costos de cumplimiento asociados con la implementación.

57. Tomando nota de las observaciones de los interlocutores sociales que indican deficiencias en el proceso de consulta, la Comisión subraya la importancia de consultar a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores durante la preparación y aplicación de leyes que afecten sus intereses, de conformidad con el artículo 5 del Convenio. También recuerda la importancia de celebrar consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores con suficiente antelación y, en particular, de garantizar que los proyectos de ley o decreto se sometan a consulta de estas organizaciones antes de su adopción⁷⁸.

58. Además, tal como se reconoce en el artículo 3 del Convenio y en el párrafo 3 de la Recomendación, los convenios colectivos también pueden determinar las condiciones de trabajo y de empleo⁷⁹. Los convenios colectivos deberían vincular a sus signatarios y a aquellos en cuyo nombre se celebra el convenio⁸⁰. Las normas establecidas por los convenios colectivos pueden complementar o ser complementadas por textos legislativos y reglamentarios en ámbitos específicos, entendiéndose que no pueden rebajar el nivel de protección establecido por la ley⁸¹.

59. La Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), considera, cuando sea adecuado y teniendo en cuenta la práctica nacional, que deberían adoptarse medidas para extender la aplicación de todas o ciertas disposiciones de un contrato colectivo a todos los empleadores y trabajadores comprendidos en el campo de aplicación del contrato⁸². Muchos países toman disposiciones para que la autoridad gubernamental extienda un convenio o contrato colectivo a todos los empleadores y los trabajadores que entran dentro de su ámbito de aplicación⁸³. Además, el papel de la administración del trabajo debería ser promover y fomentar la negociación colectiva libre y voluntaria que permita a las partes la mayor autonomía posible, estableciendo al mismo tiempo un marco normativo y una estructura administrativa a la que puedan recurrir, de una manera voluntaria y por acuerdo mutuo, con miras a facilitar la conclusión de convenios colectivos. Los servicios puestos a disposición por el sistema de administración del trabajo a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el fin de promover la regulación de las condiciones de empleo mediante la negociación colectiva, de conformidad con el párrafo 5, 2) de la Recomendación núm. 158, se analizan más abajo en el marco de las funciones vinculadas con las relaciones laborales. Esta sección del Estudio General también examina las medidas adoptadas por las autoridades competentes al promover el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación voluntaria, tal como prevé el párrafo 9 de la Recomendación núm. 158.

1.3.3. Aplicación y control de las normas del trabajo

60. La inspección del trabajo es una función importante y sólidamente establecida asignada a las administraciones del trabajo. Desempeña un papel clave en el mundo del trabajo y puede abordar y remediar efectivamente una gran diversidad de cuestiones laborales⁸⁴. Tal como se recuerda en el preámbulo del Convenio núm. 150, las principales normas internacionales del trabajo en este ámbito son el Convenio núm. 81, que cubre la inspección del trabajo en la

78 OIT, *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 2018, párrs. 1536-1551.

79 Véase, asimismo: Convenio núm. 154, art. 2.

80 Recomendación núm. 91, párr. 3, 1).

81 Véase, asimismo: Estudio General de 1997, párr. 58.

82 Recomendación núm. 91, párr. 5.

83 Véase Susan Hayter y Jelle Visser, eds., *Collective Agreements: Extending Labour Protection* (OIT, 2018).

84 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, 2011, párrs. 197-198.

industria y el comercio, y el Convenio núm. 129, relativo al sector agrícola⁸⁵. Los instrumentos sobre la administración del trabajo solo abordan esta función en términos generales y la Comisión examinó con detalle las actividades relacionadas con las inspecciones del trabajo en sus anteriores estudios generales relativos al Convenio núm. 81 y al Convenio núm. 129⁸⁶. Si bien las conclusiones del Estudio General de 2006 siguen siendo válidas, la Comisión considera oportuno proporcionar una visión general de algunos aspectos de la inspección del trabajo en la práctica que son pertinentes en el contexto de la administración del trabajo, sobre la base de las memorias presentadas a la Oficina para este Estudio General y en vista de los cambios operados en el mundo del trabajo que están repercutiendo en las funciones de la inspección del trabajo en los últimos años.

61. La Comisión toma nota de que la designación de una autoridad central de inspección del trabajo es la manera de asegurar la coordinación efectiva en todo el sistema, y facilita el establecimiento y la aplicación de políticas con miras a garantizar el cumplimiento uniforme a nivel nacional. Si bien el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 no detallan la estructura que debería seguir el sistema de inspección del trabajo, los Convenios núms. 81 y 129 prevén que el sistema de inspección del trabajo debería estar bajo la responsabilidad de una autoridad central⁸⁷. En la gran mayoría de los casos, esta autoridad central está representada por el Ministerio de Trabajo. En este marco, el sistema de inspección del trabajo es un departamento o una dirección del Ministerio, o un organismo público con cierto grado de autonomía que depende directamente del Ministerio de Trabajo.

62. La Comisión toma nota de que las reformas emprendidas por una serie de países en los últimos años han fortalecido el papel de la autoridad central de inspección del trabajo, al mejorar la colaboración entre los diferentes órganos de inspección del trabajo o crear un sistema integrado de inspección del trabajo. Por ejemplo, en *Italia*, el decreto legislativo núm. 149 de 14 de septiembre de 2015 sobre la racionalización y simplificación de las actividades de inspección en el ámbito de la legislación laboral y social estableció un sistema uniforme de inspección del trabajo. Al crear el Sistema Nacional de Inspección del Trabajo como un organismo público autónomo bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, la reforma unió a los servicios de inspección del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, el Instituto Nacional de Seguridad social y el Instituto Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo. En *Mongolia*, el Gobierno está efectuando actualmente la transición de su autoridad central de inspección del trabajo del Organismo General de Inspección Especializada al Ministerio de Trabajo y Protección Social⁸⁸. Además, la Comisión toma nota de que, en algunos países, los servicios de inspección del trabajo para determinados sectores, como la agricultura y la minería, se han fusionado en un único sistema de inspección del trabajo que cubre todos los sectores de la economía⁸⁹, mientras que otros países cuentan con sistemas de inspección del trabajo independientes para diferentes sectores de la actividad económica⁹⁰.

63. Al mismo tiempo, en su observación general sobre los Convenios núms. 81 y 129, de 2019, la Comisión tomó nota con preocupación de que, en algunos casos, los procesos de reforma conducen al debilitamiento del papel y de la coherencia de la autoridad central mediante procesos de descentralización y distribución de los servicios y funciones de inspección del trabajo entre las distintas autoridades. La Comisión destacó que las iniciativas de

85 Véase, asimismo: Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, que extiende la aplicación del Convenio al sector de servicios no comerciales; Recomendación núm. 81 y Recomendación núm. 133.

86 OIT, *Labour Inspection in Industry, Commerce, and Mining and Transport Undertakings*, ILC.50/III(IV), 1966 (Estudio General de 1966); OIT, *Labour Inspection*, ILC.71/III(4B), 1985 (Estudio General de 1985) y OIT, *Inspección del trabajo*, ILC.95/III(1B), 2006 (en adelante, «Estudio General de 2006»).

87 Convenio núm. 81, art. 4, y Convenio núm. 129, art. 7, 1).

88 Otros ejemplos son *Albania*, *Croacia*, *Francia*, *Grecia* y *Perú*.

89 Por ejemplo, *Croacia* y *Francia*.

90 Por ejemplo, *Brasil*, *Namibia*, *Nueva Zelanda*, *Países Bajos* y *Zimbabue*.

modernización son importantes para garantizar que los sistemas de inspección del trabajo sigan siendo eficaces, e instó a los Gobiernos a que velen por que toda medida de reforma se aplique de manera que sea plenamente conforme con los convenios internacionales del trabajo ratificados⁹¹.

64. Además, tal como se examina con más detenimiento en la sección 2.5.4. del capítulo 2, en los últimos años se ha observado una expansión de las iniciativas privadas de cumplimiento, incluidos los sistemas de auditoría, control y certificación para las normas del trabajo, que realizan su actividad junto con los sistemas de inspección del trabajo. ***La Comisión recuerda que las formas de autorregulación pueden ayudar a mejorar el cumplimiento, pero no están concebidas para sustituir la inspección pública del trabajo y no deberían eximir a los Gobiernos de adoptar las medidas necesarias a este respecto, ni deberían tener lugar, ni considerarse como una justificación o excusa para reducir la capacidad y la frecuencia de las visitas de inspección del trabajo.***

65. La consulta con los interlocutores sociales también es indispensable para el funcionamiento adecuado de un sistema de inspección del trabajo, de conformidad con el artículo 5 del Convenio núm. 150. Una serie de países han establecido órganos consultivos tripartitos nacionales que abordan cuestiones relativas a la inspección del trabajo, o han establecido acuerdos entre los interlocutores sociales y el sistema de inspección del trabajo como una manera de responder a las preocupaciones comunes y con miras al intercambio de información, la consulta y la participación de los interlocutores sociales en la toma de decisiones⁹².

66. El movimiento de trabajadores a través de las fronteras nacionales y el carácter multinacional de las empresas también han tenido un impacto considerable en las prácticas de inspección del trabajo. El hecho de que los sistemas de inspección del trabajo estén sujetos a las jurisdicciones nacionales, a lo que se suma la creciente movilidad laboral entre los países, ha alentado a los sistemas de inspección del trabajo a colaborar con sus homólogos en otras jurisdicciones⁹³. Dicha cooperación internacional puede adoptar diversas formas, tales como inspecciones transnacionales conjuntas, el establecimiento de oficinas de enlace y la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los sistemas de inspección del trabajo⁹⁴. En relación con esto, la Comisión toma nota de que varios sistemas de inspección del trabajo, en particular en Europa, han establecido acuerdos de cooperación y memorandos de entendimiento⁹⁵, que pretenden apoyar el mayor intercambio de información y actividades conjuntas, algunas veces centrándose en temas concretos, como las cuestiones relacionadas con el desplazamiento de trabajadores⁹⁶ y la lucha contra el trabajo no declarado⁹⁷.

91 CEACR, [Observación general sobre los Convenios núms. 81 y 129](#), 2019.

92 Por ejemplo, *Eslovenia, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*.

93 OIT, [Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo, 2022](#), párr. 6.3.11.

94 OIT, Administración del trabajo e inspección del trabajo, ILC.100/V, 2011, párrs. 317-320.

95 Por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación Bilateral de 2019-2022 entre los sistemas de inspección del trabajo de Noruega y Lituania para abordar el trabajo no declarado; el Acuerdo de Cooperación entre las inspecciones de trabajo del Báltico, firmado en 2018; el Acuerdo de Cooperación para la Transferencia de Información entre el Sistema de Inspección del Trabajo de Estonia y la División de Seguridad y Salud en el Trabajo del Organismo Administrativo Estatal Regional de Finlandia Meridional, 2014; y el Acuerdo Bilateral entre la Autoridad para las Condiciones de Trabajo de Portugal y el Servicio de Control de las Leyes Sociales y el Servicio de Control del Bienestar en el Trabajo, ambos parte del Servicio Público Federal de Empleo, Trabajo y Consulta Social del Reino de Bélgica, 2009. A nivel europeo, la Plataforma Europea contra el Trabajo no Declarado, creada en 2016, reúne a las autoridades de los Estados miembros encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa, incluidas las inspecciones de trabajo, con el fin de mejorar la cooperación en la lucha contra el trabajo no declarado.

96 Por ejemplo, la Oficina Estatal de Inspección del Trabajo de *Chequia* ha concluido acuerdos de cooperación o memorandos de cooperación con los sistemas de inspección del trabajo de varios países (incluidos *Alemania, Eslovaquia, Países Bajos y Polonia*).

97 Por ejemplo, *Bulgaria*, Acuerdo para la Cooperación Administrativa entre Bulgaria y Francia en la lucha contra el trabajo no declarado, Boletín Estatal de la República de Bulgaria, 2014.

67. La Comisión toma nota de que una serie de administraciones del trabajo han realizado esfuerzos para modernizar sus sistemas de inspección del trabajo, y han diseñado e implementado respuestas específicas a los cambios operados en el mundo del trabajo, en algunos casos con la asistencia técnica de la OIT. La Comisión toma nota de que, si bien persisten retos, en una serie de países el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha ayudado a los sistemas de inspección del trabajo a desempeñar mejor dichas funciones. En algunos países se han introducido sistemas electrónicos de gestión de casos, que facilitan la recopilación y el análisis de los resultados de las iniciativas de cumplimiento y promueven la toma de decisiones basada en datos empíricos⁹⁸. Por ejemplo, en *Colombia*, el Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control, que se ha establecido gradualmente desde 2018, permite el seguimiento efectivo de los casos en las inspecciones del trabajo, la generación de informes y la definición de nuevas políticas para orientar a los inspectores⁹⁹.

68. A fin de encarar las cuestiones derivadas de la rápida evolución del mundo del trabajo, la inspección del trabajo debe adaptarse y modernizarse continuamente. Aprovechando los progresos realizados en el ámbito de las TIC para mejorar sus métodos de trabajo internos y ampliar la diversidad y accesibilidad de los servicios para los trabajadores y los empleadores, algunos países, con el respaldo de la OIT, también han adoptado modelos de cumplimiento estratégicos que proporcionan al sistema de inspección del trabajo una nueva metodología para lograr el cumplimiento con recursos limitados. Este enfoque, que va más allá del modelo tradicional del control del cumplimiento para centrarse más en el cumplimiento, utiliza estrategias proactivas y adaptadas basadas en datos para dirigirse a las inspecciones y priorizarlas. También logra la participación de las partes interesadas dentro y fuera del Gobierno, y combina medidas disuasorias, incentivos y actividades de concienciación y orientación a fin de empoderar a los trabajadores para que ejerzan sus derechos y de motivar a los empleadores para que cumplan efectivamente sus obligaciones¹⁰⁰.

En *Indonesia*, en 2018 la OIT respaldó un taller de formación centrado en mejorar la capacidad de los inspectores del trabajo para aplicar al sector pesquero una metodología estratégica de planificación del cumplimiento. En el *territorio palestino ocupado*, una colaboración estratégica con el Ministerio de Educación condujo a la identificación de más de 800 guarderías conocidas anteriormente por el sistema de inspección del trabajo, permitiéndoles llegar a 4 089 trabajadores, en comparación con los 300 trabajadores, aproximadamente, a los que hubiera llegado utilizando únicamente su lista interna oficial¹⁰¹.

69. La Comisión toma nota de que estas actividades tienen por objeto fortalecer el sistema de inspección del trabajo con miras a garantizar el funcionamiento eficaz de un sistema de administración del trabajo, tal como prevén el artículo 4 del Convenio núm. 150 y el párrafo 4 de la Recomendación núm. 158. ***La Comisión opina que unos métodos de trabajo innovadores pueden ser herramientas poderosas para responder a los retos emergentes del mundo del trabajo. Al mismo tiempo, deberían ir acompañados de la facilitación de recursos humanos, materiales y financieros adecuados a las administraciones del trabajo. Además, debería impartirse formación adecuada a los inspectores del trabajo y al personal de la administración del trabajo con objeto de desarrollar sus competencias relativas al uso de herramientas digitales y de garantizar el cumplimiento efectivo de sus obligaciones de conformidad con el artículo 10 del Convenio.***

98 Por ejemplo, *Bangladesh, Filipinas y Sri Lanka*. Véanse, asimismo las iniciativas en el marco de la «[Tecnología innovadora para fomentar el trabajo decente \(TT4DW\)](#)» de la OIT.

99 CEACR, Convenios núms. 81 y 129: *Colombia*, solicitud directa, 2022.

100 OIT, *ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates*, 2017; OIT, «[Fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo para mejorar el cumplimiento de la legislación del trabajo a través de la cooperación para el desarrollo](#)», 2022.

101 OIT, «[Stories of Change: Strategic Compliance Planning 2020-2021](#)».

70. Los sistemas de inspección del trabajo son una herramienta para hacer realidad la justicia en el lugar de trabajo y la buena gobernanza, y revisten particular importancia cuando hay agitación en el mercado de trabajo, como en tiempos de crisis. La pandemia de COVID-19 puso de relieve la importancia de las inspecciones para proteger la salud de los trabajadores, garantizar la seguridad de los lugares de trabajo y frenar la propagación del virus¹⁰². Al mismo tiempo, la mayoría de los sistemas de inspección del trabajo redujeron el número de actividades previstas durante la pandemia, debido a la necesidad de proteger la seguridad y la salud de los inspectores; sus métodos de trabajo se adaptaron para que los inspectores pudieran garantizar la continuidad de sus funciones, en un contexto de restricciones sanitarias. Al igual que sucedió con otras muchas ocupaciones, los inspectores también recurrieron ampliamente al teletrabajo o al trabajo a distancia en el momento álgido de la pandemia, limitando los procedimientos de inspección presenciales estrictamente a los casos esenciales. En ciertos países, esto condujo a una reducción considerable del número de inspecciones de los lugares de trabajo¹⁰³. La Comisión toma nota de que siguen surgiendo datos exhaustivos posteriores a la pandemia sobre las visitas de inspección.

71. En lo que respecta a las funciones desempeñadas por el sistema de inspección del trabajo, además de las funciones de supervisión y de control del cumplimiento, algunos países proporcionan asimismo información detallada sobre el papel del sistema de inspección del trabajo al poner de relieve los defectos y abusos en las condiciones de trabajo y de empleo y presentar propuestas sobre los medios para remediarlos, de conformidad con el artículo 6, 2, b) del Convenio núm. 150.

En los *Países Bajos*, la Autoridad Administrativa del Trabajo, que es responsable de controlar el cumplimiento de las normas en el ámbito de las condiciones de trabajo, lleva a cabo un «examen de viabilidad» durante el cual verifica el impacto que tendrá la legislación nueva o enmendada, en particular en términos de cómo controlar el cumplimiento de una nueva ley y en qué medida una nueva legislación puede entrar en conflicto con la legislación existente o solaparse con ella. La Autoridad Administrativa del Trabajo de los Países Bajos también tiene una «función de reflexión», lo que significa que trata de obtener información de la industria y de otros interlocutores sociales tras la adopción de nueva legislación o la enmienda de la legislación existente. Esta información se comparte con el Ministerio y otras partes interesadas. En *Maldivas*, sobre la base de las inspecciones efectuadas por la Autoridad de Relaciones Laborales y sus informes anuales, el Consejo Empresarial y el Consejo Económico discuten posibles revisiones de la política y la legislación¹⁰⁴.

72. La Comisión toma nota de que, a pesar del papel central que desempeña el sistema de inspección del trabajo para garantizar la aplicación efectiva de la política laboral y promover el trabajo decente, los servicios de inspección se enfrentan a retos nuevos o persistentes, como la insuficiencia de recursos humanos y materiales (agravada por las crisis económicas y sanitarias), una creciente economía informal, relaciones de trabajo cambiantes y el surgimiento de nuevos riesgos relacionados con el trabajo. En particular, la Comisión toma nota de que la falta de recursos materiales y financieros adecuados siguen suscitando preocupación en muchos países, notablemente en los que se encuentran en desarrollo, ya que dificulta la

102 OIT, *Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus) - Preguntas frecuentes*, 2021, 28.

103 CEACR, Convenio núm. 81: *Caribe parte de los Países Bajos*, solicitud directa, 2022; *Guinea-Bissau*, solicitud directa, 2021; *Federación de Rusia*, observación, 2022. Convenios núms. 81 y 129: *Costa Rica*, solicitud directa, 2022; *Finlandia*, solicitud directa, 2022; *Hungría*, observación, 2022; *Türkiye*, observación, 2020, y *Ucrania*, observación, 2021. Véase, asimismo: OIT, *Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, ILC.109/III/Add. (A), 2021, párr. 84.

104 Otros ejemplos son *Malí*, *Mauritania*, *Níger* y *Nueva Zelanda*.

eficacia del sistema de inspección del trabajo¹⁰⁵. En relación con esto, en la *Argentina*, la Confederación General del Trabajo de la República de Argentina (CGT RA) indica que la formación está haciéndose imperativa ante problemas como la discriminación, las cuestiones de género, la trata y las modalidades atípicas de empleo.

73. La Comisión recuerda la importancia de la inspección del trabajo a fin de garantizar la paz social y la buena gobernanza de los asuntos laborales y de contribuir al progreso económico y social. Tomando nota de que los sistemas de inspección del trabajo siguen enfrentándose a numerosos retos que son comunes a las administraciones del trabajo en su conjunto, la Comisión insta a todos los Gobiernos a garantizar que se asignen recursos humanos y financieros y medios materiales adecuados a los sistemas de inspección del trabajo, incluso en tiempos de crisis. La Comisión subraya asimismo la importancia de asegurar que la inspección del trabajo se organice como un sistema, logrando la coherencia en la aplicación de la legislación nacional, la coordinación entre los diferentes actores públicos y privados, y la cooperación con los interlocutores sociales.

► 1.4. Funciones relacionadas con el empleo

1.4.1. Introducción

74. La Comisión toma nota de que, si bien un entorno económico, político, legal y social estable es un elemento esencial para la formulación y aplicación de políticas, las administraciones del trabajo desempeñan un papel decisivo en estos procesos. La Comisión reconoce que los temas están contemplados en varias normas de la OIT¹⁰⁶. El Convenio núm. 150 recuerda en su preámbulo los términos del Convenio núm. 122, y del Convenio 142, que afirman la necesidad de programas de administración del trabajo para lograr los objetivos de dichos convenios. De manera análoga, la Recomendación núm. 158 indica que el sistema de administración del trabajo debería desempeñar un papel en el ámbito del empleo y proporciona directrices para establecer una política de empleo eficiente. Aunque el Convenio núm. 150 no contiene disposiciones sobre el desarrollo de los recursos humanos, la Recomendación núm. 158 vincula las políticas de orientación y formación profesional con la política de empleo. Al mismo tiempo, el Convenio núm. 142 prevé que debe establecerse una estrecha relación entre los servicios del empleo y el desarrollo de los recursos humanos.

75. La Comisión toma nota de que las funciones fundamentales del sistema de administración del trabajo relativas a la cuestión específica del empleo están cubiertas extensamente en el Estudio General de 2020 sobre la promoción del empleo¹⁰⁷. Este capítulo se centra en la estructura institucional y el funcionamiento del sistema de administración del trabajo con respecto a su participación en diferentes fases de las políticas nacionales de empleo, así como en la planificación de los recursos humanos, y la orientación y formación profesional. También pone de relieve los aspectos administrativos del funcionamiento de los servicios públicos de empleo, y la necesidad de una coordinación adecuada de las funciones y responsabilidades asignadas al sistema de administración del trabajo en relación con el empleo y los recursos humanos.

105 Por ejemplo, *Albania, Côte d'Ivoire, Gambia, Guinea-Bissau, Honduras, Liberia, Malí, Namibia y Uganda*.

106 Véase, asimismo: Convenio núm. 88 y Recomendación núm. 83; [Convenio \(núm. 181\)](#) y [Recomendación \(núm. 188\) sobre las agencias de empleo privadas, 1997](#); [Convenio \(núm. 159\)](#) y [Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo \(personas inválidas\), 1955 \(núm. 99\)](#); Convenio núm. 122 y Recomendación núm. 122; Recomendación núm. 169; [Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo \(personas inválidas\), 1983 \(núm. 168\)](#); [Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 \(núm. 189\)](#); [Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 \(núm. 193\)](#); Recomendación núm. 198; Recomendación núm. 205; Convenio núm. 142 y Recomendación núm. 195.

107 OIT, [Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante](#), ILC.109/III(B), 2020 (en adelante, «Estudio General de 2020»).

1.4.2. Preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional de empleo

1.4.2.1. Contenido de los instrumentos

76. El artículo 6, 2, *a*) del Convenio núm. 150 establece la responsabilidad de la administración del trabajo en lo que respecta a la política nacional de empleo, especificando en particular que los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán participar en la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional de empleo. La misma responsabilidad se establece en el párrafo 11 de la Recomendación núm. 158, que prevé además la existencia de un organismo central encargado de coordinar las actividades de las diversas autoridades y organismos diversos que se ocupan de los distintos aspectos de la política del empleo. Si bien el Convenio núm. 150 no define la política de empleo, se hace referencia a este respecto a los instrumentos que están relacionados con esta política¹⁰⁸.

1.4.2.2. Organismos y actividades relacionados con la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional de empleo

77. La Comisión toma nota de que las memorias recibidas demuestran el principal papel asignado a los organismos de administración del trabajo con respecto a la política de empleo. En relación con esto, la Comisión reconoce una variación considerable en las entidades que participan en la formulación, aplicación, coordinación y revisión de las políticas y medidas nacionales de empleo, así como en los métodos y mecanismos utilizados a este respecto. La Comisión toma nota de que muchos Gobiernos proporcionan información concreta sobre el proceso y las entidades que participan en la preparación y formulación de políticas nacionales de empleo. La mayoría de los países han indicado que el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable se encargan de las cuestiones relacionadas con el empleo¹⁰⁹, y algunos países han señalado la existencia de unidades especializadas dentro del ministerio¹¹⁰. Si bien la formulación de políticas nacionales de empleo incumbe tradicionalmente al Ministerio de Trabajo, algunos países han elegido un ministerio diferente, por lo general encargado del empleo y de la formación profesional¹¹¹, u otros ministerios con un mandato más general¹¹².

78. En relación con esto, la Comisión toma nota de que, en ciertos casos, el Ministerio de Trabajo colabora con otros ministerios para elaborar conjuntamente políticas relativas al empleo o políticas más generales que también incluyen aspectos relativos al empleo¹¹³. Esta cooperación hace referencia asimismo a medidas de empleo adoptadas para responder a las necesidades del mercado de trabajo de determinadas categorías de trabajadores, en lo

108 Convenio núm. 122 y Recomendación núm. 122; y Recomendación núm. 169. En virtud del Convenio núm. 122, art. 1, 1), todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Con arreglo al Convenio núm. 122, art. 2, *a*), se deberán determinar y revisar regularmente las medidas que se habrán de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada.

109 Por ejemplo, *Azerbaiyán, Eslovaquia, Eslovenia, España, Etiopía, Federación de Rusia, Grecia, Honduras, Islandia, Kuwait, Lituania, Namibia, Noruega, Polonia, Qatar, Sierra Leona, Tailandia, Trinidad y Tabago, Turkmenistán, Türkiye y Uruguay*. La Comisión toma nota de que algunos países cuentan con un Ministerio de Trabajo y Empleo: *Bangladesh, Níger, Nigeria, Paraguay, República de Corea, Saint Kitts y Nevis, Serbia y Sri Lanka*.

110 Por ejemplo, *Benin, Eslovenia, Gambia, Irlanda, Israel, Liberia, Malí, Marruecos, Nicaragua, Omán, Panamá, Uruguay, Viet Nam y Zimbabwe*.

111 Por ejemplo, *Malí, Nueva Zelanda, Nepal, Países Bajos, Senegal, Suecia y Túnez*.

112 Por ejemplo, *Letonia, Maldivas y Venezuela (República Bolivariana de)*.

113 Por ejemplo, *Indonesia, Polonia, Rwanda y Senegal*.

que podrían centrarse diferentes ministerios¹¹⁴. Además, muchos Gobiernos proporcionaron información sobre su colaboración con los interlocutores sociales en la formulación y el desarrollo de políticas nacionales de empleo¹¹⁵. En muchos países, los interlocutores sociales desempeñan un papel activo desde las primeras fases de la formulación de políticas a través de foros tripartitos.

En *Honduras*, para la reformulación de la política nacional de empleo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establece un grupo de trabajo tripartito, y se crea un foro de diálogo tripartito dentro del Consejo Económico y Social. En *Filipinas*, un comité ejecutivo tripartito preprocesa la política propuesta, sobre la que delibera a continuación el Consejo Tripartito Nacional para la Paz Laboral antes de someterla al Secretario del Departamento de Trabajo y Empleo¹¹⁶.

79. En algunos países, las consultas se celebran una vez preparado el proyecto inicial¹¹⁷. En otros, la política de empleo se formula a través de un proceso participativo en el que intervienen actores más diversos.

En *Guatemala*, la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 se elaboró tras la celebración de consultas con los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como con los representantes de las organizaciones que representan a las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes¹¹⁸. En *Serbia*, la Estrategia de Empleo 2021-2026 y el Plan de Acción 2021-2023 que la acompaña fueron elaborados por un grupo de trabajo formado por representantes de las autoridades, las instituciones, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad de donantes.

80. En vista de la interrelación que existe entre las políticas de empleo y otros factores socio-económicos, la coordinación en la aplicación de la política de empleo parece particularmente importante. En relación con esto, algunos países proporcionaron información sobre el marco jurídico e institucional que regula la coordinación de las actividades realizadas por las diversas entidades encargadas de determinados aspectos del empleo¹¹⁹. La Comisión toma nota de que la coordinación ocurre en su mayor parte a través de un organismo central. En *Malasia*, la división de política del Ministerio de Recursos Humanos actúa como organismo central para coordinar las cuestiones relativas a la política de empleo entre diversos organismos dentro del ministerio, así como organismos públicos tales como la Organización de Seguridad Social. En *Côte d'Ivoire*, existe un Comité de Empleo tripartito con asociados técnicos y financieros, cuyas responsabilidades comprenden coordinar la aplicación de la política nacional de empleo¹²⁰. En *Lituania*, el Consejo Tripartito, dependiente del Ministerio de Seguridad Social y Trabajo, es uno de los principales marcos institucionales de coordinación de las actividades relacionadas con la política de empleo¹²¹. La Comisión toma nota de que algunos países comunican

114 CEACR, Convenio núm. 122: *Nueva Zelandia*, observación, 2017.

115 Por ejemplo, *Dinamarca, Eslovaquia, España, Japón, Malawi, Marruecos, Nigeria, Omán, Rwanda y Sierra Leona*.

116 Otros ejemplos son *Argentina, Belice, Honduras, Irlanda, Níger, Serbia, Seychelles y Viet Nam*.

117 Por ejemplo, *Bulgaria, Letonia, Polonia, Seychelles y Sierra Leona*.

118 CEACR, Convenio núm. 122: *Guatemala*, observación, 2022.

119 Para más información sobre la manera en que la política nacional de empleo se coordina con otras políticas económicas y sociales, véase el Estudio General de 2020, párrs. 81-90.

120 CEACR, Convenio núm. 150: *Côte d'Ivoire*, solicitud directa, 2022.

121 Otros ejemplos son *Brasil, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Japón, Liberia, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Polonia y Sierra Leona*.

información específica sobre la coordinación entre los organismos centrales y las entidades descentralizadas. En *Kazajstán*, la entidad nacional competente encargada de las cuestiones relativas al empleo es el Ministerio de Trabajo y Protección Social, que aplica la política nacional de empleo y coordina asimismo la labor de las administraciones locales en lo que respecta a dichas cuestiones. En *España*, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y la de las comunidades autónomas en materia de política de empleo y de formación profesional, y especialmente en lo relacionado con los Planes Anuales de Política de Empleo¹²².

81. La Comisión toma nota de la importancia de que exista un compromiso con la aplicación a través de políticas y programas activos que tengan en cuenta las condiciones nacionales y los niveles de desarrollo nacional, regional y local. En relación con esto, muchos países comunicaron información sobre la aplicación y administración de programas y medidas para la aplicación práctica de la política de empleo, como los programas de creación y promoción del empleo. Por lo general, estos programas están dirigidos por el Ministerio de Trabajo¹²³, algunas veces a través de organismos especializados¹²⁴. En el *Japón*, la Oficina de Seguridad del Empleo del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar se encarga de las referencias de empleo y de la planificación de medidas de seguridad del empleo en todo el país. En *Maruecos*, la Agencia Nacional para la Promoción del Empleo y las Competencias es una empresa de servicios públicos adscrita al Ministerio de Inclusión Económica, Pequeñas Empresas, Empleo y Competencias, que actúa como intermediario activo en el mercado de trabajo ayudando a los solicitantes de empleo que tratan de incorporarse al mercado de trabajo. En este contexto, la Comisión toma nota de que la aplicación algunas veces es compartida entre diferentes ministerios¹²⁵.

82. Cabe señalar que varios países ponen de relieve el papel que desempeñan las autoridades públicas descentralizadas al aplicar medidas de empleo, en particular a través de los centros de empleo establecidos en todo el país¹²⁶. En *Dinamarca*, los consejos nacionales, regionales y locales de empleo pueden proporcionar asesoramiento y formular recomendaciones sobre la aplicación de políticas de empleo¹²⁷. Además, la Comisión toma nota de que, en algunos casos, los organismos paraestatales participan en la aplicación de políticas de empleo. En *Bélgica*, la Oficina Regional de Empleo de Bruselas (Actiris) es una organización de interés público bajo la supervisión del Ministro de Empleo del Gobierno de la Región de Bruselas Capital. El Comité de Gestión que supervisa Actiris decide la manera en que el organismo de empleo de Bruselas aplicará las principales directrices de política establecidas por el Gobierno¹²⁸.

83. Reconociendo que algunas categorías de trabajadores son especialmente vulnerables a los déficits de trabajo decente, una serie de países han adoptado medidas para promover y fomentar el empleo de determinadas categorías de trabajadores. En *Indonesia*, el Ministerio de Trabajo ha creado una unidad de servicios orientados a las personas con discapacidad encaminada a proporcionar asesoramiento laboral gratuito a los trabajadores con discapacidad.

122 Otros ejemplos son *Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Eslovaquia, India, Lituania, Níger, Pakistán, República de Corea y Serbia*.

123 Por ejemplo, *Bahrein, Lituania, Maldivas, Namibia, Nicaragua, Panamá, Serbia y Turkmenistán*.

124 Por ejemplo, *Argelia, Australia, Azerbaiyán, Letonia, Liberia, Mozambique y Türkiye*.

125 Por ejemplo: *Australia, Bangladesh, Irlanda, Nueva Zelandia, Senegal, Sudáfrica y Venezuela (República Bolivariana de)*.

126 Por ejemplo, *Argentina, Bélgica, Belice, Canadá, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Lituania, Myanmar, Nepal, Países Bajos, Polonia, República de Corea, Serbia, Tailandia, Turkmenistán, Uruguay y Vietnam*.

127 CEACR, Convenio núm. 150: *Dinamarca*, solicitud directa, 2022.

128 Otros ejemplos son *Australia y Portugal*.

En la *República de Corea*, la Oficina de Política de Empleo Inclusiva dentro del Ministerio de Empleo y de Trabajo establece y supervisa políticas de empleo para los trabajadores de edad, los trabajadores con discapacidad, las mujeres y los jóvenes a través de la Oficina de Política de Empleo Juvenil¹²⁹. En relación con esto, la Comisión toma nota de la información comunicada por los Gobiernos acerca de la participación de los servicios públicos de empleo en la adopción de medidas especiales que propician el empleo de los jóvenes o de determinadas categorías de trabajadores. En *Filipinas*, la Oficina del Servicio Público de Empleo cuenta con varios servicios y programas especiales encaminados a aumentar la prestación de asistencia en materia de empleo a grupos especiales de trabajadores desfavorecidos, tales como las personas con discapacidad y los trabajadores desplazados¹³⁰.

84. Como se pone de relieve en el Estudio General de 1997, el proceso de revisión, contemplado en el artículo 6, 2), a) del Convenio en el ámbito de la política y los programas nacionales de empleo parece una herramienta esencial. Permite el análisis de los éxitos y fracasos en lo que respecta a la consecución de los objetivos en materia de empleo, y proporciona información valiosa a los órganos de toma de decisiones encargados de formular, aplicar y actualizar las políticas nacionales de empleo¹³¹. La Comisión subrayó la importancia de disponer de información y datos estadísticos que permitan examinar y evaluar los resultados de las políticas de empleo, y la supervisión de los progresos con miras a la consecución del empleo pleno, productivo y libremente elegido. En relación con esto, una serie de países indican que la revisión es realizada por el Ministerio encargado del trabajo o el empleo con el apoyo de instituciones de investigación independientes, que informan al ministerio a través de diferentes tipos de evaluaciones. En *Irlanda*, el Consejo Consultivo del Mercado de Trabajo, de carácter tripartito, es un grupo independiente de expertos en el mercado de trabajo que examina la aplicación de las políticas relacionadas con el empleo y proporciona asesoramiento al ministro sobre posibles actualizaciones. Al mismo tiempo, el organismo público de Irlanda para la educación y la formación continuas cuenta con una Unidad de Investigación en materia de Competencias y del Mercado de Trabajo dentro del Departamento de Protección Social, que también realiza análisis detallados de las tendencias del mercado de trabajo para orientar la política nacional de empleo más amplia, y la Unidad de Análisis del Mercado de Trabajo proporciona evaluaciones del impacto en el marco de la estrategia «Vías del Gobierno hacia el Trabajo 2021-2025»¹³².

85. La importancia de la revisión continua de las políticas de empleo radica claramente en la complejidad y diversidad de factores que tienen un impacto potencial en la aplicación de políticas de empleo y el establecimiento de nuevas prioridades. Entre otras cosas, dichos factores podrían estar relacionados con las necesidades derivadas de las crisis económicas o sanitarias o de los cambios demográficos que repercuten en el mercado de trabajo. Por ejemplo, en el contexto de la crisis causada por la COVID-19, se instó a las administraciones del trabajo a adoptar medidas para preservar el empleo¹³³. A este respecto, algunos países indican programas encaminados a apoyar el empleo y a restaurar la pérdida de empleo sufrida durante la pandemia¹³⁴. Tal como se examina con detenimiento en el capítulo 2, algunos países

129 Otros ejemplos son *Burundi, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, Guatemala, Irlanda, Islandia, Israel, Jamaica, Japón, Malasia, Panamá y Paraguay*. Véase, asimismo: Estudio General de 2020, párrs. 785-816.

130 Otros ejemplos son *Canadá, España, Níger y Togo*.

131 Estudio General de 1997, párrs. 102-103.

132 Otros ejemplos son *Grecia, Italia, Níger y Polonia*.

133 Heyes y Rychly, eds., *The Governance of Labour Administration*. Para más información sobre la importancia de las políticas nacionales de empleo al hacer frente a la crisis de la COVID-19 y garantizar una recuperación intensiva en empleo y un cambio estructural sostenible, véase: OIT, [Adenda al Estudio General de 2020: Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante](#), ILC.109, 2021 (en adelante «Adenda de 2021 al Estudio General de 2020»).

134 Por ejemplo, *Ecuador, Ghana, India, Irán (República Islámica del), Japón, Lituania, Malasia, Perú, Qatar, República Dominicana y Suriname*.

indicaron el incremento de fondos destinados a la adopción de medidas de apoyo al empleo durante la pandemia¹³⁵.

86. La Comisión toma nota de que la CSI señala que los órganos de la administración del trabajo tienen un papel primordial que desempeñar en la elaboración, aplicación, coordinación y revisión de las políticas nacionales de empleo y las políticas laborales nacionales, así como en la preparación y aplicación de leyes y reglamentos que den efecto a las mismas. La CSI pone de relieve que, dado que la creación de empleos decentes y seguros es una prioridad para el sistema multilateral y los Estados Miembros, además de la necesidad de salvaguardar los derechos de los trabajadores y de protegerlos contra la vulnerabilidad causada por la pandemia y las múltiples crisis, unos sistemas de administración del trabajo eficaces pueden lograr que el trabajo decente sea una realidad para todos los trabajadores, al promover el pleno empleo, velar por el cumplimiento de las normas del trabajo y mejorar las condiciones de trabajo y de empleo. A mismo tiempo, la Comisión toma nota de que algunos interlocutores sociales también indican retos encarados por las administraciones del trabajo en el ámbito del empleo. En el *Perú*, la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) indica que, debido a las asignaciones presupuestarias inadecuadas, los programas de empleo en el periodo 2011-2019 tenían una cobertura limitada, dado que los servicios eran insuficientes en relación con el número de personas que se incorporaban al mercado de trabajo. La escasa distribución de los recursos financieros también conducía a una falta de recursos humanos suficientes en la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana. En *Guinea-Bissau*, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Guinea-Bissau (UNTG-CS) indica que el país no tiene una política nacional de empleo porque, hasta la fecha, ningún Gobierno ha tomado la iniciativa de elaborar dicha política. En *México*, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) señala que no existe una política de empleo que considere la participación de las organizaciones de trabajadores. En *Costa Rica*, la UCCAEP indica que, después de estar prácticamente inoperativo durante el periodo 2021-2022, el Consejo Superior del Trabajo reanudó sus labores regularmente a raíz del cambio de administración en 2022. Se celebraron reuniones para discutir la posibilidad de establecer una política nacional de empleo.

87. La Comisión toma nota de los diversos enfoques y estructuras de los sistemas de administración del trabajo al gestionar las políticas de empleo, y de la intervención de diversas partes interesadas en el proceso. ***La Comisión opina que dicho enfoque colaborativo es un requisito previo para la toma de decisiones inclusiva, con perspectiva de género, informada y basada en datos empíricos sobre cuestiones relativas al empleo. Además, tal como puso de relieve la pandemia de COVID-19, es esencial supervisar, evaluar y adaptar continuamente las políticas a fin de responder a las prioridades cambiantes, y los órganos de administración del trabajo tienen un papel catalítico que desempeñar a este respecto. La Comisión destaca asimismo la necesidad de que las administraciones del trabajo promuevan la inclusividad y la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo a través de unidades y programas especializados encaminados a apoyar a los trabajadores vulnerables a los déficits de trabajo decente. Tomando nota de las observaciones de los interlocutores sociales, la Comisión alienta a los Gobiernos a garantizar que se asignen recursos adecuados a los programas de empleo con miras a la consecución de los objetivos de la administración del trabajo en este ámbito.***

135 Véase, asimismo: OCDE, *OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets*, 2022, 103. Desde el comienzo de la crisis de COVID-19, aproximadamente dos tercios de los países de la OCDE han aumentado su presupuesto destinado a los servicios públicos de empleo y a medidas activas del mercado de trabajo. Un menor número de países de la OCDE han decidido no aumentar el presupuesto destinado a los servicios públicos de empleo y a medidas activas del mercado de trabajo, y aproximadamente uno de cada cinco países han disminuido el gasto destinado a los servicios del mercado de trabajo en 2021 en comparación con 2020.

1.4.3. Planificación y desarrollo de los recursos humanos

1.4.3.1. Contenido de los instrumentos

88. Aunque en el Convenio núm. 150 no se hace referencia a la planificación y el desarrollo de los recursos humanos, el párrafo 14 de la Recomendación núm. 158 prevé que los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberían ser responsables en materia de planificación de la mano de obra, y el párrafo 25, 2) de la Recomendación prevé que podría haber unidades específicas encargadas de la planificación de la mano de obra y el desarrollo de los recursos humanos.

89. En lo tocante a la expresión «planificación de la mano de obra» que figura en la Recomendación núm. 158, a los fines del presente Estudio General y tomando en consideración los esfuerzos pertinentes realizados en la OIT para examinar la terminología obsoleta¹³⁶, la Comisión considera oportuno referirse a la expresión «planificación de los recursos humanos» como un equivalente de «planificación de la mano de obra», con referencia al proceso de evaluar y prever las necesidades actuales y futuras en materia de recursos humanos, y de determinar acciones encaminadas a adecuar la demanda y la oferta de competencias¹³⁷.

90. Históricamente, el desarrollo de los recursos humanos se ha referido fundamentalmente a la orientación y formación profesional, que está contemplada en las normas de la OIT sobre formación¹³⁸, en particular el Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 195. Recientemente, nuevas normas han sido adoptadas centrándose en el desarrollo de las competencias, como la Recomendación (núm. 208) sobre los aprendizajes de calidad, 2023¹³⁹.

1.4.3.2. Organismos y actividades relacionados con la planificación y el desarrollo de los recursos humanos

91. La OIT ha destacado en múltiples ocasiones la relación entre el empleo y la planificación y el desarrollo de los recursos humanos. De conformidad con la Resolución de la OIT relativa a la tercera discusión recurrente sobre el empleo, de 2022, los marcos de política de empleo coherentes, integrales e integrados deberían guiarse, entre otras cosas, por el aumento de la capacidad de los trabajadores, inclusive a través de incentivos para promover el desarrollo de competencias, la reconversión profesional y el aprendizaje permanente para mejorar su empleabilidad y su adaptabilidad y asegurar transiciones exitosas y equitativas en el mercado

136 De conformidad con la Resolución relativa a la igualdad de género y el uso del lenguaje en los documentos jurídicos de la OIT, adoptada en 2011 por la CIT, el uso en los textos jurídicos de la Organización de uno de los géneros incluye en su significado una referencia al otro género. En relación con esto, la Comisión siempre ha entendido que el término «manpower» en inglés («mano de obra» en español y «main d'oeuvre», en francés) contenido en la Recomendación incluye ambos géneros y no tiene connotación de género. Asimismo, en su 346.ª reunión en 2022, el Consejo de Administración aprobó las recomendaciones del Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas y pidió a la Oficina que preparara un documento de referencia sobre las repercusiones de los términos y referencias con sesgo de género y otros términos y referencias obsoletos e inadecuados utilizados en todas las normas internacionales del trabajo, a fin de inscribir esta cuestión en el orden del día del Consejo de Administración para su discusión a la mayor brevedad con miras a determinar las medidas de seguimiento adecuadas (GB.346/LILS/1).

137 Para consultar un análisis de la evolución de la expresión «planificación de la mano de obra» en relación con la expresión «planificación de los recursos humanos», véase: Robert E.B. Lucas, *Manpower planning and economic development* (OIT, 1991); P. Richards y R. Amjad, eds., *New approaches to manpower planning and analysis* (OIT, 1994); y OIT y Asian and Pacific Project for Labour Administration (ARPLA), *Human Resource Planning*, 1986.

138 Para consultar el examen más reciente de estos instrumentos en un Estudio General, véase: OIT, *Desarrollo de los recursos humanos: Orientación y formación profesionales, licencia pagada de estudios*, ILC.78/III(4B), 1991 (Estudio General de 1991). La Recomendación núm. 150, examinada por el Estudio General de 1991, ha sido sustituida actualmente por la Recomendación núm. 195.

139 *Recomendación sobre los aprendizajes de calidad, 2023 (núm. 208)*. Véase, asimismo: Andrew Stewart et al., *The regulation of internships: A comparative study*, ILO Working Paper 240, 2018.

de trabajo y el acceso al trabajo decente¹⁴⁰. La Comisión toma nota de la extensa información proporcionada por los Gobiernos sobre la estructura y las funciones de las autoridades competentes con respecto a la planificación y el desarrollo de los recursos humanos. En la mayoría de los países, tanto la planificación como el desarrollo de los recursos humanos incumben a la misma entidad¹⁴¹, que suele ser el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable. En algunos casos, existen unidades específicas especializadas en la planificación y el desarrollo de los recursos humanos. Por ejemplo, en *Israel*, la División de Planificación de Estrategias y Políticas del Ministerio de Economía e Industria es responsable de la identificación de las tendencias del mercado de trabajo con respecto al desarrollo de los recursos humanos, mientras que la División de Formación Profesional es responsable de los programas de orientación y formación profesional. En *Kuwait*, la Dirección de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo Nacional de la Autoridad Pública de Recursos Humanos es responsable de la formación profesional¹⁴². En algunos países, existe un ministerio independiente especializado en temas de recursos humanos¹⁴³. En este contexto, la Comisión toma nota de que, en algunos casos, las entidades se encargan de cuestiones relativas tanto al empleo como a los recursos humanos¹⁴⁴. La Comisión toma nota asimismo de la diversidad en la nomenclatura empleada para diversas unidades y entidades. Si bien la expresión «mano de obra» se utiliza ocasionalmente¹⁴⁵, la más frecuente es «recursos humanos».

92. La Comisión toma nota de que la planificación y el desarrollo de los recursos humanos conllevan la participación de diferentes entidades, incluida la colaboración entre los ministerios arriba mencionados y el ministerio de educación o el equivalente gubernamental responsable¹⁴⁶. En este contexto, la Comisión toma nota de la participación proactiva de los servicios públicos de empleo en muchos países en el establecimiento de iniciativas de orientación y formación profesional¹⁴⁷. Además de los servicios de empleo, la planificación y el desarrollo de los recursos humanos pueden apoyarse a través de colaboraciones con diversos grados de autonomía, inclusive con institutos de formación. Por ejemplo, en *Mauricio*, se ha asignado a la Fundación Nacional de Empoderamiento el principal papel de promover una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo y formación, a través de la estrecha cooperación con el Ministerio de Trabajo¹⁴⁸. Al mismo tiempo, el Ministerio está apoyado por dos órganos corporativos adscritos a él, a saber, el Instituto de Formación y Desarrollo y el Consejo de Desarrollo de los Recursos Humanos. En el *Canadá*, el Congreso del Trabajo del Canadá (CLC) indica que existen retos en materia de coordinación relativos al establecimiento de programas de educación y formación profesional en el país¹⁴⁹.

93. La Comisión recuerda la importancia de que los interlocutores sociales participen en la formulación y el establecimiento de políticas y programas de orientación y formación profesional¹⁵⁰. En este contexto, algunos países han indicado que la gobernanza de la planificación y el desarrollo de los recursos humanos conlleva la cooperación de los interlocutores sociales. Por ejemplo, en *Malasia*, el Grupo de Trabajo Sectorial formula recomendaciones dirigidas al

140 OIT, [Resolución relativa a la tercera discusión recurrente sobre el empleo](#), ILC.110, 2022.

141 Por ejemplo, *Argentina, India, Liberia y Seychelles*.

142 Otros ejemplos son *Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, Indonesia, Liberia, Marruecos y Viet Nam*.

143 Por ejemplo, *Guinea, India y Japón*.

144 Por ejemplo, *Emiratos Árabes Unidos*.

145 Por ejemplo, *Irlanda, Liberia, Qatar y Sri Lanka*.

146 Por ejemplo, *Brunei Darussalam*. Véase, asimismo: CEACR, Convenio núm. 122: *Chipre*, observación, 2022; *Chequia*, solicitud directa, 2022, y *Perú*, solicitud directa, 2018.

147 Por ejemplo, *Grecia, Malasia, Maldivas, Malí y Türkiye*.

148 CEACR, Convenio núm. 150: *Mauricio*, solicitud directa, 2021.

149 Otros ejemplos son *Brasil, Honduras, Irlanda y Níger*.

150 Convenio núm. 142, art. 5.

Consejo Sectorial de Competencias sobre políticas, estrategias y medidas relativas al desarrollo de competencias en una serie de sectores prioritarios¹⁵¹.

94. Algunos países proporcionan información sobre los organismos dentro del sistema de administración del trabajo a los que se ha confiado la coordinación de la planificación y el desarrollo de los recursos humanos. En *Irlanda*, el Consejo Nacional de Competencias incluye la representación de todos los departamentos estatales, organismos de desarrollo empresarial, y organismos de educación, formación e investigación y calificaciones pertinentes; estos ayudan a fomentar el consenso y la coordinación a todos los niveles del Gobierno en lo que respecta a las necesidades prioritarias en materia de competencias y las respuestas necesarias para el desarrollo de competencias¹⁵².

1.4.4. Servicios públicos y gratuitos de empleo

1.4.4.1. Contenido de los instrumentos

95. De conformidad con el párrafo 15 de la Recomendación núm. 158, el sistema de administración del trabajo debería comprender un servicio público y gratuito de empleo y organizar este servicio de manera eficaz. Esto también se prevé en otros instrumentos de la OIT relativos al empleo¹⁵³. Las entidades gubernamentales que se encargan de los servicios públicos de empleo tienen diversas funciones que apoyan la promoción del empleo, dependiendo de la política nacional de empleo y de su ámbito de competencia legislativo¹⁵⁴. Desempeñan un papel esencial en la aplicación, supervisión y evaluación de la política de empleo, y también de las políticas y programas de orientación y formación profesional, que están estrechamente vinculados con el empleo.

1.4.4.2. Organización y actividades de los servicios públicos de empleo

96. La mayoría de los sistemas de administración del trabajo de los Gobiernos que han facilitado una memoria incluyen un servicio público de empleo gratuito¹⁵⁵. La Comisión toma nota de que muchos países proporcionaron información sobre las estructuras responsables de estos servicios. Estos órganos pueden adoptar diferentes formas y por lo general están estrechamente vinculados con el ministerio competente responsable. Por ejemplo, en *Jamaica*, el servicio de empleo adopta la forma de sistema basado en internet dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, denominado Sistema de Información sobre el Mercado de Trabajo, que es tanto un servicio que permite la adecuación entre la demanda y la oferta de

151 Otros ejemplos son *Bahamas, Benin, Suriname y Viet Nam*.

152 Otros ejemplos son *India e Indonesia*.

153 El Convenio núm. 88 hace un llamado a la participación de un servicio público de empleo gratuito en la realización de actividades en materia de administración del trabajo con respecto al empleo. El art. 6, d) prevé que el servicio de empleo deberá colaborar en la administración del seguro y de la asistencia de desempleo y en la aplicación de otras medidas destinadas a ayudar a los desempleados. Además, el Convenio núm. 142, art. 1, 1) se refiere al papel de los servicios públicos de empleo al elaborar políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo. Véase, asimismo: [Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1977 \(núm. 181\)](#), art. 7, 1); el [Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación \(revisado\), 1949 \(núm. 96\)](#), y [Convenio sobre los trabajadores migrantes \(revisado\), 1949 \(núm. 97\)](#), art. 7, 2).

154 Para consultar definiciones sobre los servicios públicos de empleo, véase: OIT, [Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo](#), GB.306/ESP/3/2, 2009, párr. 6; y OIT, [Practitioners' Guides on Employment Service Centres: Operating Employment Service Centres \(volumen 2\)](#), 2016, 3.

155 Por ejemplo, *Alemania, Benin, Canadá, Eslovenia, Etiopía, Federación de Rusia, Gambia, Georgia, Ghana, Guatemala, Indonesia, Irán (República Islámica del), Irlanda, Israel, Jamaica, Japón, Liberia, Malasia, Namibia, Portugal, Viet Nam y Zimbabwe*.

trabajo como una base de datos que contiene información sobre el mercado de trabajo, lo que permite aumentar el acceso a la información procedente del mercado de trabajo, facilitar las oportunidades de trabajo y la orientación profesional, y prestar servicios tanto en línea como fuera de línea a los solicitantes de empleo y los empleadores¹⁵⁶. La Comisión toma nota de que algunos países han adoptado un enfoque «de ventanilla única» a este respecto, en el que múltiples servicios relacionados con la orientación, el asesoramiento y la integración en el mercado de trabajo ofrecidos por varias instituciones se prestan de una manera coordinada y complementaria a través de centros específicos de empleo y de formación profesional¹⁵⁷.

97. En muchos casos, la administración de los servicios de empleo conlleva un alto nivel de colaboración con las autoridades locales. En *Finlandia*, se han emprendido reformas para fortalecer el papel de las administraciones locales en la organización de los servicios de empleo, también a través de la aplicación de sistemas piloto hasta finales de 2024, que conllevan la transferencia a las administraciones locales de ciertas funciones de las oficinas regionales de empleo y desarrollo económico, y la transferencia permanente de los servicios públicos de empleo y los servicios de desarrollo económico a los municipios¹⁵⁸. En la *India*, el servicio público de empleo realiza su actividad por conducto de una red nacional de intercambios de empleo. Si bien la Dirección General de Empleo dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo es la organización coordinadora para la elaboración y coordinación nacional de programas relacionados con los servicios nacionales de empleo, la administración cotidiana y el control general de los intercambios de empleo/centros profesionales incumben a las respectivas administraciones territoriales de los gobiernos estatales/sindicatos¹⁵⁹.

98. Tal como se puso de relieve en el Estudio General de 2010 sobre los instrumentos relativos al empleo, la coordinación entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas es esencial para el funcionamiento del mercado de trabajo¹⁶⁰. En relación con esto, la Comisión toma nota de que algunos países comunicaron información sobre diferentes tipos de colaboración, como la externalización de las funciones de la administración del trabajo relacionadas con el empleo a entidades privadas, también con respecto a la colocación laboral, y la aplicación de otras políticas activas del mercado de trabajo. En *Suecia*, el Gobierno indica que la subcontratación de servicios gubernamentales, como los servicios de empleo, es una práctica común y utilizada con frecuencia en la política del mercado de trabajo. Tras una reforma emprendida en mayo de 2019, si bien el servicio público de empleo continúa siendo la entidad responsable de las actividades de la política del mercado de trabajo y de garantizar el acceso a una gran diversidad de medidas del mercado de trabajo, la facilitación de dichas medidas incumbe principalmente a los proveedores subcontratados¹⁶¹.

99. La Comisión toma nota de que la utilización de nuevas tecnologías por los servicios públicos de empleo representa una oportunidad para mejorar la gobernanza de los asuntos laborales, por ejemplo, con respecto al registro, la publicación de vacantes, la adecuación de la oferta y la demanda de empleo o la formación¹⁶². Los servicios de empleo han emprendido

156 Otros ejemplos son *Brasil, Brunei Darussalam, Irlanda, Japón, Liberia, Sudáfrica y Trinidad y Tabago*.

157 Por ejemplo, *Cuba, Etiopía, Finlandia, Francia, Kazajstán y Uruguay*.

158 CEACR, Convenio núm. 150: *Finlandia*, solicitud directa, 2022.

159 Otros ejemplos son *Alemania, Dinamarca, Eslovenia, Italia y Kazajstán*.

160 Convenio núm. 88, arts. 1, 2) y 11, y Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), art. 13. Véase, asimismo: OIT, *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo*, ILC.99/III(1B), 2010, párrs. 219-234 (en adelante, «Estudio General de 2010»).

161 Otros ejemplos son *Argentina, Bahamas, Italia, Portugal, Togo y Kuwait*. La CEACR ha abordado esta cuestión en varias ocasiones con arreglo al Convenio núm. 181: *Finlandia*, solicitud directa, 2022; *Francia*, solicitud directa, 2022; *Níger*, solicitud directa, 2022, y *Rwanda*, solicitud directa, 2022.

162 Anna Milena Galazka, «Understanding ICT Use in Labour Administration: Taking Stock», en *The Governance of Labour Administration*, 75-76; Anna Milena Galazka y Ludek Rychly, *Governance of Labour: Strategies for Sustainable Progress: Global Workshop Report*, Praga, 27-30 de junio de 2017, OIT, 2018.

dido iniciativas pertinentes, principalmente a través de la creación de portales en línea¹⁶³, encaminadas a mejorar la eficiencia operativa y la calidad de los servicios. Por ejemplo, en *Kuwait*, la Autoridad Pública de Recursos Humanos ha creado la plataforma de empleo *Fakhrana* para brindar a los solicitantes de empleo oportunidades profesionales. La Comisión toma nota de que, en *Polonia*, el Sindicato Independiente y Autónomo «Solidarnosc» indica que, en términos de desarrollo de los servicios públicos de empleo, la digitalización es necesaria, pero no reemplazará otras formas de mejora de las oficinas de empleo.

100. La Comisión recuerda que, en virtud del artículo 4 del Convenio núm. 88, deben celebrarse los acuerdos necesarios, por intermedio de comisiones consultivas, para obtener la cooperación de representantes de los empleadores y de los trabajadores en la organización y funcionamiento del servicio de empleo. En este contexto, algunos países indican que la administración de los servicios públicos conlleva la colaboración con los interlocutores sociales¹⁶⁴. En *Israel*, la consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores tiene lugar a través del Consejo de Servicios de Empleo, que indica la dirección de las actividades de los servicios nacionales de empleo. En *Malí*, *Namibia* y *Serbia*, los servicios de empleo tienen un consejo tripartito. En *Grecia*, la Conferencia General Griega del Trabajo (GSEE) indica que el consejo de interlocutores sociales establecido en el servicio público de empleo es un organismo consultivo simple con una influencia institucional limitada y ningún poder de decisión. Su poder se limita a la mera presentación de opiniones no vinculantes al órgano administrativo del servicio de empleo en lo que respecta a la asignación y gestión de fondos.

101. La Comisión subraya la importancia de que los sistemas de administración del trabajo incorporen un servicio público de empleo gratuito y garanticen su funcionamiento, de conformidad con las normas internacionales del trabajo, a través de la coordinación de sus actividades. La Comisión reconoce que las alianzas público-privadas en la administración de los servicios de empleo pueden demostrar ser beneficiosas. La Comisión destaca la importancia de la transparencia en la participación de las agencias de empleo privadas, y de distinguir claramente entre las funciones, las responsabilidades y el ámbito de actuación de los asociados tanto públicos como privados que participan. La Comisión también pone de relieve que la aplicación de los avances en la tecnología por los servicios públicos de empleo brinda oportunidades para mejorar su funcionalidad.

► 1.5. Funciones relacionadas con las relaciones laborales

102. Las actividades de la administración del trabajo en el ámbito de las relaciones laborales tienen por objeto fomentar unas relaciones buenas entre los empleadores y los trabajadores, estableciendo un marco en el que las partes puedan interactuar efectivamente¹⁶⁵. Si bien el capítulo 3 se centra en la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza del trabajo y en las diferentes formas de dicha participación, esta parte del Estudio General se centra en las funciones desempeñadas por las administraciones del trabajo para apoyar las relaciones laborales, y en los servicios que los Ministerios de trabajo ponen a disposición de los interlocutores sociales para facilitar la interacción entre el personal directivo y los

163 Por ejemplo, *Grecia*, *Guatemala*, *India*, *Maldivas*, *Nigeria*, *Perú*, *Qatar* y *Trinidad y Tabago*.

164 Por ejemplo, *Azerbaiyán*.

165 Convenio núm. 150, art. 6, 2, c) y Recomendación núm. 158, párrs. 7-10.

trabajadores, y para promover mecanismos de negociación voluntaria. En este contexto, la administración del trabajo desempeña el papel de responsable político y participa en los procesos reguladores para crear un marco jurídico e institucional en el que tengan lugar diversas formas de diálogo social. Las administraciones del trabajo toman parte en el establecimiento de reglas sustantivas y de procedimiento y en los procesos en el ámbito de las relaciones laborales. Al mismo tiempo, los ministerios de trabajo o los equivalentes gubernamentales responsables desempeñan las funciones de administradores promoviendo el buen funcionamiento de las relaciones de trabajo al facilitar diversos tipos de servicios, herramientas y mecanismos administrativos, controlando el cumplimiento de las leyes y garantizando el cumplimiento de las disposiciones jurídicas.

1.5.1. Contenido de los instrumentos

103. Considerando que las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen un papel esencial que desempeñar al lograr los objetivos de progreso económico social y cultural, el preámbulo del Convenio recuerda que las funciones de la administración del trabajo deberán desempeñarse respetando plenamente la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, poniendo de relieve en este contexto los términos de los Convenios núms. 87 y 98, que prohíben cualquier injerencia por las autoridades públicas que restringiría estos derechos o dificultaría el ejercicio legítimo de los mismos y exigiría a los Gobiernos que promuevan la negociación colectiva libre y voluntaria.

104. En este contexto, el Convenio núm. 150 prevé que las autoridades competentes en el sistema de administración del trabajo deberán poner sus servicios a disposición de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones respectivas, en las condiciones que permitan la legislación y la práctica nacionales, a fin de promover —a nivel nacional, regional y local, así como de los diferentes sectores de actividad económica— consultas y cooperación efectivas entre las autoridades y organismos públicos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre estas últimas (artículo 6, 2, c)), y de brindar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores y a sus organizaciones respectivas que así lo soliciten (artículo 6, 2, d)).

105. La Recomendación proporciona más detalles sobre las funciones de la administración del trabajo para la promoción de relaciones de trabajo armoniosas, indicando que los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberían: i) participar en la determinación y aplicación de las medidas que sean necesarias para garantizar el libre ejercicio del derecho de sindicación de los empleadores y de los trabajadores (párrafo 7); ii) establecer programas de administración del trabajo orientados hacia el fomento, establecimiento y desarrollo de relaciones de trabajo que promuevan progresivamente mejores condiciones de trabajo y de vida profesional y que respeten el derecho de sindicación y de negociación colectiva (párrafo 8, 1)); iii) contribuir al mejoramiento de las relaciones de trabajo mediante la instauración o el fortalecimiento de servicios de asesoramiento a las empresas y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que soliciten tales servicios, según programas establecidos en consulta con tales organizaciones (párrafo 8, 2)); iv) promover el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación voluntaria (párrafo 9), y v) proveer, de acuerdo con las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, instancias de conciliación y mediación apropiadas a las condiciones nacionales, en los casos de conflicto colectivo (párrafo 10).

106. Las consultas, 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, tal como prevé el artículo 5 del Convenio, son esenciales para garantizar que las funciones correspondientes a las relaciones de trabajo se desempeñan efectivamente.

1.5.2. Servicios para promover las consultas y la cooperación, y la facilitación de asesoramiento técnico

107. A los fines de la administración del trabajo, en la gran mayoría de los casos se han establecido direcciones, departamentos u organismos específicos con miras a la promoción, el establecimiento y el fomento de las relaciones laborales¹⁶⁶. Las funciones específicas desempeñadas por estos organismos dependen en gran medida de la tradición nacional de relaciones laborales de cada país, pero suelen ser responsables de elaborar las políticas y el marco normativo pertinentes y de prestar servicios a los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones a fin de respaldar el diálogo social y la negociación colectiva a varios niveles. En muchos países, el sistema de inspección del trabajo también desempeña un papel importante en el contexto de las relaciones laborales, ya que es responsable de asesorar a los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones sobre el marco jurídico y normativo, y de promover el diálogo social al nivel del establecimiento¹⁶⁷. Tal como se ha señalado anteriormente, en algunos países, las estructuras tripartitas especializadas de inspección del trabajo garantizan el intercambio de información sobre cuestiones de política, jurídicas y técnicas¹⁶⁸.

108. En muchos países, el Ministerio de Trabajo asume funciones en relación con el registro de sindicatos y de organizaciones profesionales¹⁶⁹. A este respecto, en la *Argentina*, la Confederación de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma) expresa su preocupación por el proceso de registro para los sindicatos en el país. En particular, indica que las solicitudes de registro tardan muchos años en ser tramitadas por la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales, un organismo que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y estos retrasos afectan considerablemente la capacidad de los sindicatos para actuar. También indica que el Gobierno se niega a conceder dicho registro a muchos sindicatos al imponer requisitos no contemplados en la legislación. Esto ha dado lugar a que los sindicatos recurran a procedimientos judiciales para solicitar el registro. La Comisión recuerda que, según el Comité de Libertad Sindical, podría exigirse a los fundadores de una organización que observen los requisitos de procedimiento relativos a la publicidad u otras formalidades similares que puedan estar establecidas por la ley. Sin embargo, exigir la autorización previa de un departamento gubernamental para el establecimiento de organizaciones de trabajadores y de empleadores es incompatible con el principio de libertad sindical y de asociación¹⁷⁰.

109. Tal como se analiza con más detenimiento en el capítulo 3, dentro del sistema de administración del trabajo se establecen foros de diálogo tripartito en forma de consejos económicos y sociales, con un mandato amplio que cubre cuestiones socioeconómicas, y de comités o consejos consultivos con un mandato consultivo en lo que respecta a asuntos laborales. Por lo general, se crean órganos consultivos tripartitos sobre cuestiones laborales, que son regulados por decretos o reglamentos emitidos por el Ministro de Trabajo. A menudo son presididos por el Ministro de Trabajo y el ministerio también suele ser responsable de prestar apoyo administrativo, inclusive, por ejemplo, poniendo a disposición locales de reunión, encargándose de la correspondencia y, más en general, prestando asistencia de secretaría¹⁷¹.

166 Por ejemplo, *Antigua y Barbuda, Argelia, Bahamas, Bélgica, Benin, Burundi, Chile, Chipre, Costa Rica, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Guatemala, Irán (República Islámica del), Irlanda, Israel, Letonia, Liberia, Malasia, Maldivas, Mauricio, Myanmar, Namibia, Nepal, Nigeria, Países Bajos, Portugal, Sri Lanka y Viet Nam*.

167 Por ejemplo, *Benin, España, Estonia, Francia, Lituania, Malí, Mauritania, Mozambique y Polonia*.

168 Véase la sección 1.3.3 *supra*.

169 Por ejemplo, *Botswana, Brasil, Chipre, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, Indonesia, Irlanda, Japón, Kenya, Kiribati, República Unida de Tanzania y Sudáfrica*.

170 OIT, *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, párrs. 419-422. Véase, asimismo: OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, 2008, ILC.101/III(1B), 2012, párrs. 82-99 (en adelante, «Estudio General de 2012»).

171 OIT, *Consulta tripartita: Normas internacionales del trabajo*, ILC.88/III(1B), 2000 (en adelante, «Estudio General de 2000»), párr. 124. Véase, asimismo: Convenio núm. 144, art. 4.

Los departamentos técnicos del ministerio también son los principales proveedores de los documentos y del material de referencia para estas reuniones tripartitas¹⁷². Las operaciones de estos órganos suelen financiarse con cargo al presupuesto estatal. El Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable algunas veces también es responsable de impartir formación a los miembros de los comités tripartitos¹⁷³. Algunos países indican que la interacción entre el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales puede ocurrir asimismo de una manera menos institucionalizada, y las funciones relacionadas con la promoción del diálogo social se desempeñan sobre una base *ad hoc*, a través de reuniones o del intercambio de información¹⁷⁴. En estos casos, la administración del trabajo desempeña un papel proactivo al iniciar estos procesos, y al responder a las solicitudes o contribuciones de los interlocutores sociales.

110. En lo tocante a las consultas y negociaciones bipartitas, tal como se ha mencionado en la sección 1.4.2 del presente capítulo, la negociación colectiva, reconocida por la OIT como un principio y derecho fundamental en el trabajo, es un mecanismo clave para regular las condiciones de trabajo y de empleo. La Comisión toma nota de que la negociación colectiva solo puede desempeñar este papel según esté determinado en un marco de normas y procedimientos, establecido normalmente por el Estado o mediante un acuerdo entre las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores. El papel de la administración del trabajo, y del marco institucional y normativo, es promover consultas y negociaciones efectivas y el pleno desarrollo y uso de mecanismos de negociación voluntaria¹⁷⁵. La Comisión toma nota de que es preciso alcanzar un sutil equilibrio entre el papel del Estado como promotor y facilitador, por un lado, y la autonomía de las partes negociadoras, por otro¹⁷⁶.

111. La participación de los ministerios de trabajo en la promoción del diálogo entre los empleadores y los trabajadores va más allá del establecimiento de marcos legislativos propicios. Tienen un papel particularmente importante que desempeñar al proporcionar una base objetiva para la negociación colectiva entre las partes, facilitando a los interlocutores sociales datos y previsiones oficiales sobre los precios, los salarios, el empleo y la productividad laboral. En lo que respecta a la negociación de los salarios, por ejemplo, las administraciones del trabajo pueden alentar negociaciones informadas, poniendo a disposición de las partes concernidas en la negociación información pertinente y fiable. Esto podría incluir datos macroeconómicos, datos para el sector, información sobre el mercado de trabajo o información específica para rondas de negociaciones (como información sobre una rama de actividad, un territorio o un periodo de tiempo concretos, entre otros)¹⁷⁷. La administración del trabajo también puede alentar a las partes en la negociación a intercambiar información durante sus negociaciones, teniendo debidamente en cuenta la protección de la confidencialidad comercial y personal¹⁷⁸. Con objeto de fomentar las negociaciones informadas y significativas, algunos países establecen requisitos relativos al intercambio de información en la legislación o reglamentos de apoyo¹⁷⁹. En algunos casos, el Ministerio de Trabajo facilita la discusión sobre las tendencias

172 Ludek Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview - Database, Organograms, ILO Action*, Working Document No. 27 (OIT, 2013), 22.

173 Convenio núm. 144, art. 4, 2). Véase, asimismo: CEACR, Convenio núm. 144: *Hungría*, solicitud directa, 2022; *Polonia*, observación, 2017, y *República Democrática Popular Lao*, solicitud directa, 2019.

174 Por ejemplo, *Austria*, *Chipre*, *Lituania*, *Polonia*, *Serbia* y *Suecia*.

175 Convenio núm. 98, art. 4.

176 OIT, *Informe sobre el Diálogo Social 2022: La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente*, 56.

177 Por ejemplo, en el *Japón*, las estadísticas de productividad del «*Japon Productivity Center*»; en *Filipinas*, las estadísticas del trabajo publicadas por «*Philippines Statistics Authority*»; en *Portugal*, el Departamento de Estadística de la Dirección Regional de Actividades de Inspección publica en su sitio web estudios y análisis de estadísticas sobre asuntos laborales; en *Sudáfrica*, el informe anual del «*Consejo Nacional de Trabajo y Desarrollo Económico*».

178 OIT, *Análisis de la determinación de los salarios mediante la negociación colectiva*, 2023, 42.

179 Por ejemplo, *Argentina*, *Botswana*, *Chile*, *Kenya*, *Reino Unido* y *República Unida de Tanzania*.

del mercado de trabajo y sus consecuencias para las negociaciones, en un entorno tripartito o bipartito¹⁸⁰, o presta asesoramiento técnico a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a petición suya¹⁸¹.

112. La Comisión toma nota de que, en el *Perú*, la CATP indica que la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana cuenta con personal muy limitado que participa en la facilitación de la negociación colectiva y en los servicios de consulta para la prestación de asesoramiento a los trabajadores. En la *República de Corea*, la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU) indica que el Ministerio de Empleo y Trabajo dispone de directrices administrativas que contemplan los poderes de negociación y la práctica de los sindicatos, pero que es necesario revisarlas.

113. La adopción de un procedimiento que concede a los convenios colectivos el estatus de obligaciones aplicables a terceros, o les confiere la fuerza de ley, ha impuesto determinadas funciones a los sistemas de administración del trabajo, que requieren el establecimiento de estructuras institucionales y procedimientos administrativos. En *Alemania*, por ejemplo, como parte del procedimiento para declarar un convenio colectivo universalmente vinculante, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales establece un comité conjunto. Además, en varios países, la decisión de extender un convenio colectivo es tomada por el Ministerio de Trabajo o una autoridad gubernamental en consonancia con los criterios y condiciones establecidos por ley¹⁸². Las disposiciones legislativas también pueden exigir el registro de los convenios colectivos, a fin de establecer un registro de reglamentos aplicables, lo cual también puede ser útil con fines de inspección. Por ejemplo, en el *Brasil*, el Ministerio de Trabajo introdujo el sistema en línea *Mediador* en 2007, que permite a las organizaciones de empleadores y a los sindicatos registrar electrónicamente sus convenios colectivos y facilitar así el acceso electrónico y la consulta para las partes interesadas. En el *Brasil*, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) indica que los usuarios pueden acceder al sistema y obtener información sobre los convenios colectivos registrados, incluidos los convenios colectivos vigentes, la duración del acuerdo o convenio, el alcance territorial y otros detalles; los usuarios también pueden seguir los progresos de las negociaciones actuales. En algunos casos, el registro del convenio colectivo es efectuado por los tribunales¹⁸³ o por el sistema de inspección del trabajo¹⁸⁴. En la mayoría de los casos, la legislación requiere que se deposite un convenio colectivo ante la administración del trabajo, a fin de comprobar que sus disposiciones no contradicen las normas mínimas establecidas en la legislación vigente¹⁸⁵. La Comisión recuerda que el proceso de registro y publicación de los convenios colectivos solo debería incluir controles del cumplimiento de los requisitos legales mínimos y las formalidades, tales como la identificación precisa de las partes y los beneficiarios y la duración del convenio colectivo¹⁸⁶.

114. Las políticas laborales y las estrategias en el lugar de trabajo concebidas para impedir los conflictos colectivos antes de que estallen son un aspecto igualmente importante de unas buenas relaciones de trabajo. La administración del trabajo puede iniciar una serie de medidas para alentar las relaciones laborales de cooperación, por ejemplo, a través de la adopción de un código de buenas prácticas en el proceso de negociación¹⁸⁷, proponiendo actividades de

¹⁸⁰ Por ejemplo, *Uruguay*.

¹⁸¹ Por ejemplo, *Austria, Bélgica, Eslovaquia, Estados Unidos, Etiopía, Francia y Portugal*.

¹⁸² Por ejemplo, *Albania, Burkina Faso, Camboya, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Ghana, Marruecos, Polonia y República de Corea*. Véase, asimismo: Recomendación núm. 91, parte IV, sobre la extensión de los contratos colectivos.

¹⁸³ Por ejemplo, *Eswatini, Kenya, Malasia y Singapur*.

¹⁸⁴ Por ejemplo, *Argelia, Bulgaria, Chile, Costa Rica y Rwanda*.

¹⁸⁵ Por ejemplo, *Australia, Brasil, Polonia, Sri Lanka y Zambia*.

¹⁸⁶ OIT, *Recopilación de las decisiones del Comité de Libertad Sindical*, párrs. 1437-1445.

¹⁸⁷ Por ejemplo, *Nueva Zelandia y Sudáfrica*. Véase, asimismo, en relación con el fomento de la negociación colectiva: Estudio General de 2012, párr. 98.

formación en las técnicas de negociación colectiva a los empleadores y los sindicatos, apoyando sus esfuerzos para desarrollar las aptitudes de negociación¹⁸⁸, o prestando servicios de preconcertación a las partes en la negociación a fin de entablar relaciones positivas¹⁸⁹. Como se ha mencionado anteriormente, el sistema de inspección del trabajo también desempeña una importante función de prevención de conflictos en el marco de su función de prestar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores sobre la manera más eficaz de cumplir las disposiciones jurídicas.

115. La respuesta a la crisis causada por la COVID-19 demostró el valor de los mecanismos coordinados de diálogo social bipartito y tripartito y de negociación colectiva a diferentes niveles. El grado en que los actores de las relaciones laborales contribuyeron a estas respuestas a través de la negociación colectiva ha seguido modelos institucionales preexistentes. Los sistemas de relaciones laborales que antes de la pandemia habían confiado ciertas cuestiones de política social en los empleadores y sus organizaciones y los sindicatos han tendido a apoyarse en estas instituciones como parte de la respuesta a la crisis causada por la COVID-19¹⁹⁰. En muchos casos, los acuerdos concertados entre los interlocutores sociales han allanado el camino para la gestión de los riesgos para la seguridad y salud en el trabajo relacionados con la pandemia de COVID-19 y han proporcionado directrices sobre la aplicación de medidas preventivas¹⁹¹. Al mismo tiempo, al controlar la aplicación del Convenio núm. 98, la Comisión tomó nota de las situaciones en las que la adopción de medidas de emergencia unilaterales había conducido a la suspensión o anulación temporal de los convenios colectivos existentes¹⁹².

116. La Comisión recuerda el papel central que desempeña el sistema de administración del trabajo en la promoción de la paz social a través de relaciones laborales sólidas. La Comisión subraya que esta función debe desempeñarse respetando plenamente los principios de libertad sindical y de negociación colectiva. Unas administraciones del trabajo eficientes y coordinadas son esenciales para apoyar la celebración de consultas y la negociación colectiva, en particular en el contexto de la recuperación de la pandemia de COVID-19 y al afrontar otras crisis socioeconómicas. La adopción de medidas por las administraciones del trabajo encaminadas a promover el diálogo social, tanto bipartito como tripartito, respetando los principios de libertad sindical y de negociación colectiva, también pueden proporcionar a los países los medios institucionales para garantizar una recuperación centrada en las personas. Al mismo tiempo, la Comisión toma nota de que, si bien las relaciones laborales siguen siendo una función clave de las administraciones del trabajo, la creciente diversidad de las modalidades de trabajo, la informalidad, la disminución de los niveles de afiliación sindical y el aumento de la diversidad de afiliados sindicales representan un desafío para la cobertura y la eficacia de los sistemas tradicionales de relaciones laborales y exigen que las administraciones se adapten y rediseñen sus políticas a fin de garantizar que sus servicios cubran a toda las categorías de trabajadores y respondan de una manera adecuada a sus necesidades concretas con respecto a las relaciones de trabajo colectivas.

188 Por ejemplo, Benin, Islandia, Lituania, Reino Unido y Viet Nam. Véase, asimismo: CEACR, Convenio núm. 98: Indonesia, observación, 2022; Marruecos, solicitud directa, 2022, y Paraguay, observación, 2022.

189 Por ejemplo, Bélgica, Burkina Faso, Guatemala, Islandia, Jamaica y Reino Unido.

190 Véase OIT, Informe sobre el Diálogo Social 2022, 147.

191 Por ejemplo, Alemania, Argentina, Colombia, España, Filipinas, Francia, Irlanda, Italia, Perú y República de Corea.

192 CEACR, Convenio núm. 98: Brasil, observación, 2020, y Canadá, solicitud directa, 2020.

1.5.3. Mecanismos para la resolución de conflictos laborales

117. Las autoridades públicas pueden ayudar a los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones a establecer procedimientos de resolución de conflictos y proporcionarles servicios de resolución de conflictos. Los organismos designados para la resolución de conflictos entre las partes en la negociación colectiva, inclusive para la conciliación, la mediación y el arbitraje, deberían ser independientes, y el recurso a estos organismos debería ser voluntario¹⁹³. La Comisión toma nota de que, por lo general, la resolución de conflictos laborales individuales se confía a los tribunales del trabajo que forman parte del poder judicial, por lo que no entran dentro del ámbito de competencia de los organismos públicos responsables de la administración del trabajo y/o dedicados a la misma. En consonancia con los principios establecidos en el párrafo 10 de la Recomendación, el análisis que figura a continuación se refiere a los mecanismos de resolución de conflictos colectivos.

118. Varios instrumentos de la OIT sobre la promoción y protección del derecho de negociación colectiva contienen disposiciones relativas a la resolución de conflictos laborales¹⁹⁴. Asimismo, la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130), aborda la resolución de conflictos a nivel empresarial, incluidos los conflictos relativos a los derechos por presuntas violaciones de convenios colectivos. Los convenios y las recomendaciones de la OIT conceden un amplio margen a los Estados Miembros para que diseñen sus propios sistemas de resolución de conflictos, y los principios generales están establecidos en la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92). En la práctica, los principales métodos de resolución de conflictos utilizados en muchos países son la conciliación/mediación (que pueden diferenciarse, o no), el arbitraje y la resolución judicial¹⁹⁵.

119. En términos de estructura institucional, a nivel nacional, la resolución de conflictos laborales colectivos se confía a una gran diversidad de actores, tales como las instituciones públicas o los funcionarios de la administración del trabajo, las instituciones cuasi judiciales, los tribunales del trabajo especializados o las divisiones especializadas de tribunales generales, y/o los tribunales de competencia general¹⁹⁶. En algunos países, dichas funciones competen al sistema de administración del trabajo, y los ministerios de trabajo tienen departamentos o divisiones permanentes para la resolución de conflictos¹⁹⁷ o convocan órganos *ad hoc* o a expertos para que resuelvan los conflictos laborales, que son seleccionados de una lista verificada de funcionarios independientes debidamente calificados mantenidos por las autoridades¹⁹⁸. En algunos países, se constituyen órganos tripartitos permanentes para la resolución de conflictos laborales colectivos adscritos al Ministerio de Trabajo¹⁹⁹.

193 OIT, *Recopilación de las decisiones del Comité de Libertad Sindical*, párrs. 1322-1326.

194 Convenio núm. 154 y Recomendación núm. 163, y Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

195 OIT, [Access to Labour Justice in Collective Labour Disputes: Evidence from the Updated IRLex Database](#), febrero de 2023.

196 OIT, *Access to Labour Justice in Collective Labour Disputes: Evidence from the Updated IRLex Database*, 2023.

197 Por ejemplo, Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Chipre, Filipinas, Georgia, Ghana, República Dominicana y Rumania.

198 Por ejemplo, Albania, Canadá, Eslovaquia, Georgia, Islandia, Perú y Polonia.

199 Por ejemplo, Austria, Bulgaria, Canadá, España, Lituania y Viet Nam.

El Gobierno de *Colombia* indica en su memoria que la Comisión Especial de Tratamientos de Conflictos ante la OIT (CETCOIT) es una instancia tripartita para la resolución de conflictos relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva. En los últimos años, se han abordado 250 casos, de los cuales 230 han terminado en acuerdos. Se ha erigido como el principal instrumento para el relacionamiento de los actores en conflicto y el reconocimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva. Uno de los principales factores de éxito de CETCOIT es la generación de confianza entre todos los miembros tripartitos.

120. En una serie de países, las funciones para la resolución formal de conflictos se asignan a los inspectores del trabajo²⁰⁰. La Comisión recuerda que, al controlar la aplicación del Convenio núm. 129, puso de relieve que, de conformidad con el tenor literal del artículo 3, 2) del Convenio núm. 81 y con el artículo 6, 3) del Convenio núm. 129, ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales, ni perjudicar en manera alguna la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores²⁰¹. Los inspectores del trabajo no deberían participar en la conciliación formal dado el potencial conflicto de intereses entre las funciones de aplicación de la ley y conciliación, y el hecho de que estas no se encuentran entre las funciones principales de los inspectores de trabajo. La Comisión recuerda asimismo que, con arreglo al párrafo 8 de la Recomendación núm. 81, funciones de los inspectores del trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos del trabajo.

121. En algunos casos, la resolución de conflictos laborales se confía a entidades privadas. Por ejemplo, en *Costa Rica*, la reforma procesal laboral que entró en vigor en 2017 previó el establecimiento de «centros privados de resolución alterna de conflictos» autorizados por la Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En algunos países, la resolución de conflictos laborales se deja en manos de las iniciativas establecidas por los interlocutores sociales. Por ejemplo, en *España*, diversos acuerdos interprofesionales firmados por las organizaciones sindicales y las asociaciones de empleadores más representativas a nivel estatal han establecido una institución de resolución de conflictos colectivos y el procedimiento para su funcionamiento. El acuerdo sobre la resolución extrajudicial de conflictos laborales, concluido en 1996 y renovado desde entonces, estableció un órgano nacional, a saber, el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), para permitir la intervención en caso de conflictos²⁰². El SIMA es una fundación del Estado adscrita al Ministerio de Empleo y Economía Social, por lo que sus recursos son de naturaleza pública.

122. En algunos países, la resolución de conflictos laborales incumbe a los organismos cuasi judiciales, que normalmente son financiados por el Estado pero que realizan su actividad con un alto grado de autonomía e independencia. Por ejemplo, en *Sudáfrica*, la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje es un organismo oficial establecido en virtud del artículo 112 de la Ley de Relaciones Laborales, 1995 (en su forma enmendada). La Comisión es una entidad pública independiente que no forma parte o no está afiliada a ningún partido político, sindicato o empresa²⁰³.

200 Por ejemplo, *Argelia, Burkina Faso, Camboya, Chile, España, Eslovenia, Guatemala, Rwanda, Togo y Túnez*.

201 CEACR, Convenios núms. 81 y 129: *Guatemala*, observación, 2021; *Madagascar*, observación, 2022, y *Marruecos*, observación, 2022.

202 OIT y Unión Europea, *Individual and Collective Labour Dispute Settlement Systems: A Comparative Review*, julio de 2020, párr. 123.

203 Otros ejemplos son *Ghana, Grecia, Irlanda, Reino Unido, República Unida de Tanzania y Ucrania*.

123. La Comisión toma nota de que, de conformidad con la labor preparatoria, los instrumentos sobre la administración del trabajo no se han concebido para ocuparse de las responsabilidades y la organización de los tribunales del trabajo o de otros organismos judiciales o cuasi judiciales que se consideran pertenecientes al poder judicial y, por consiguiente, independientes del ámbito de la administración del trabajo²⁰⁴. No obstante, la Comisión toma nota de que algunos países indican que los tribunales del trabajo, que se establecen para conocer y resolver casos sobre la resolución de conflictos, forman parte de su sistema de administración del trabajo²⁰⁵.

124. La Comisión recuerda que los mecanismos para abordar los conflictos colectivos son una parte esencial de cualquier sistema de relaciones laborales que funcione correctamente, que tenga por objeto garantizar y preservar la paz laboral y la cooperación entre los interlocutores sociales. Un mecanismo eficaz de resolución de conflictos debería basarse en los principios de libertad sindical y de negociación colectiva, y estar concebido en concertación con los interlocutores sociales. Los servicios de conciliación y mediación deberían garantizar el respeto de los principios de buena gobernanza, en particular en relación con la amplia accesibilidad, equidad e inclusividad, la rápida resolución, la eficiencia de las instituciones y la eficacia de sus procedimientos.

► 1.6. Funciones relacionadas con los estudios, la investigación y las estadísticas

1.6.1. Contenido de los instrumentos

125. El artículo 6, 2, b) del Convenio núm. 150 prevé que los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán estudiar y examinar 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. El párrafo 18 de la Recomendación núm. 158 indica que, a fin de cumplir con sus objetivos sociales, el sistema de administración del trabajo debería llevar a cabo investigaciones, como una de sus funciones importantes, y promover la realización de investigaciones por otras entidades. La investigación y los estudios son una herramienta esencial a disposición de las administraciones del trabajo a fin de evaluar y examinar la aplicación de la política nacional del trabajo de conformidad con la evolución de las tendencias del mercado de trabajo. En relación con esto, el párrafo 20, 2) de la Recomendación indica asimismo que las informaciones o informes proporcionados por cada servicio principal de la administración del trabajo deberían ser de carácter técnico, comprender las estadísticas pertinentes, e indicar los problemas encontrados y, si es posible, los resultados obtenidos, a fin de hacer posible una evaluación de las tendencias presentes y previsibles en las principales esferas de interés del sistema de administración del trabajo. La Comisión toma nota de que el Convenio núm. 160, establece el marco para la elaboración progresiva de programas nacionales de estadísticas de trabajo, y para la recopilación, compilación y publicación periódicas de estadísticas básicas del trabajo sobre los principales temas relacionados con el trabajo.

204 OIT, *Report of the Meeting of Experts on Labour Administration*, 1973, párr. 69. En su 347.ª reunión (marzo de 2023), el Consejo de Administración no adoptó el proyecto de decisión relativo a las propuestas preliminares para una reunión técnica tripartita sobre el acceso a la justicia social (véase [GB.347/PV \(Rev.\)](#), párr. 58).

205 Por ejemplo, Bangladesh, Irlanda, Nueva Zelandia, Nicaragua y Suecia.

126. Además, el párrafo 20, 3) y 4) de la Recomendación prevé que el sistema de administración del trabajo debería evaluar, publicar y divulgar las informaciones de interés general sobre cuestiones de trabajo que revele su acción y que los Estados Miembros, en consulta con la OIT, deberían tratar de promover el establecimiento de modelos adecuados para la publicación de estas informaciones con vistas a facilitar su comparación a nivel internacional.

1.6.2. Organismos y actividades relacionados con la investigación, los estudios y las estadísticas

127. Las actividades de investigación, incluida la recopilación de datos y las indagaciones, son fundamentales para el funcionamiento de la administración del trabajo al cumplir sus objetivos. La investigación y los estudios sobre las cuestiones laborales están relacionados con la recopilación y el análisis de datos relativos, no solo a las condiciones de trabajo y de vida profesional de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas, sino también, más en general, al objetivo de formular y actualizar políticas y estrategias laborales. En el marco de esta función, las administraciones del trabajo recopilan información y realizan estudios sobre cuestiones laborales, que incluyen, por ejemplo, análisis y encuestas del mercado de trabajo, previsiones de las tendencias del mercado de trabajo, la publicación y difusión de información y estadísticas, y el fomento de investigaciones pertinentes por otros organismos²⁰⁶.

128. En la mayoría de los casos, las funciones relacionadas con los estudios y la investigación son desempeñadas por una unidad o departamento dentro del Ministerio de Trabajo y otros ministerios que son responsables del trabajo y el empleo²⁰⁷. Estas unidades ministeriales pueden apoyarse en datos e información pertinentes provenientes de diferentes fuentes dentro del sistema de administración del trabajo, como la inspección, el empleo, la formación profesional y los organismos de seguridad social. En algunos países, el sistema de administración del trabajo cuenta con un órgano de investigación específico que proporciona información en apoyo de la formulación y aplicación de políticas²⁰⁸. La Comisión toma nota de que algunos países se refieren a la publicación de boletines del trabajo periódicos o de estudios específicos sobre cuestiones laborales, como un resultado de esta función de la administración del trabajo²⁰⁹.

129. Tal como se indica en el informe preparado por la Oficina como base para la discusión general de la CIT sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo en 2011, la investigación y las estadísticas son ámbitos en los que la administración del trabajo y los órganos públicos y privados deben concertar esfuerzos. La colaboración con organizaciones externas, universidades, oficinas de estadística e institutos de investigación, tanto públicos como privados, puede ser necesaria para garantizar la formulación de políticas basada en datos empíricos por las administraciones del trabajo²¹⁰. En muchos países, llevar a cabo estudios e investigaciones laborales también es una función clave de los organismos nacionales de diálogo social, tales como los consejos laborales nacionales o los consejos

206 Para estadísticas sobre la economía informal, véase, asimismo: OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, 2018.

207 Por ejemplo, Brunei Darussalam, Canadá, China, Eslovenia, España, Guinea-Bissau, Irán (República Islámica del), Liberia, Lituania, Mozambique, Nueva Zelanda, Omán, Panamá, Portugal, Qatar, Seychelles, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suriname, Tailandia, Trinidad y Tabago, Túnez, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam, Zambia y Zimbabwe.

208 Por ejemplo, Chequia, Grecia, Federación de Rusia, Filipinas, Malí, Níger, Suecia y Viet Nam.

209 Por ejemplo, Brunei Darussalam, Estados Unidos, Finlandia, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Mozambique, Nueva Zelanda y Omán.

210 Por ejemplo, Estados Unidos, Islandia, Liberia y Reino Unido. Véase, asimismo: OIT, *Informe sobre la administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, 2011, párr. 132.

económicos y sociales nacionales²¹¹. La Comisión toma nota del valor añadido de estos estudios a raíz de la adopción de un enfoque participativo, que cuenta con la participación de los interlocutores sociales en la producción, el análisis y la interpretación de datos en todas las etapas²¹². Por ejemplo, en *Mauricio*, el Consejo Nacional de Productividad y Competitividad es un organismo tripartito que realiza su actividad bajo la égida del ministerio de Desarrollo Industrial, Pequeñas y Medianas Empresas y Cooperativas, cuyo mandato, entre otras cosas, es promover y realizar estudios sobre todos los aspectos de la productividad, la calidad y la competitividad.

130. Tal como se puso de relieve en el Estudio General de 1997, los objetivos buscados por los organismos de la administración del trabajo encargados de los estudios y de la investigación no pueden alcanzarse sin datos estadísticos fiables²¹³. En relación con esto, la Comisión toma nota de que la CSI pone de relieve la estrecha correlación entre el Convenio núm. 150 y el Convenio núm. 160, y destaca la importancia de la administración del trabajo en el diseño, la aplicación y el cumplimiento de las políticas, sobre la base de datos fiables. En relación con esto, indica que la ausencia de estadísticas fiables, actualizadas y completas y de una base de datos que cubra todos los aspectos del trabajo, las condiciones de trabajo y las relaciones laborales es una dificultad común a la que se enfrentan muchos sistemas de la administración del trabajo. En *Guinea-Bissau*, el UNTG-CS indica que no se ha realizado ningún estudio ni investigación sobre la situación de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas. En *Etiopía*, la Confederación de Sindicatos de Etiopía (CETU) indica que el sistema de administración del trabajo se enfrenta a retos para garantizar la compilación de información pertinente, fiable y completa para la toma de decisiones.

131. La Comisión toma nota asimismo de que la utilización de tecnología de la información puede ayudar enormemente a la recopilación y el procesamiento de información y a la generación de datos estadísticos para su utilización en la formulación de políticas. La tecnología de la información también puede mejorar considerablemente la difusión de información sobre cuestiones laborales, haciendo posible llegar a sectores más amplios de la población. Muchos países se refieren a los organismos estadísticos gubernamentales que son responsables de recopilar, interpretar y difundir estadísticas actualizadas sobre cuestiones laborales y otras cuestiones socioeconómicas²¹⁴. La Comisión toma nota de que, en un número considerable de países, las oficinas estadísticas son responsables de preparar, por ejemplo, encuestas de la fuerza de trabajo, que son encuestas periódicas nacionales de los hogares. Las encuestas de la fuerza de trabajo están concebidas con el objetivo de producir estadísticas nacionales oficiales sobre la fuerza de trabajo, el empleo y el desempleo con fines de seguimiento y planificación²¹⁵.

132. Algunos países destacan la importancia de los servicios de inspección del trabajo para la recopilación de datos relativos al cumplimiento de la legislación laboral²¹⁶. La Comisión toma nota de que, cuando los informes de la inspección del trabajo, que suelen ser elaborados anualmente por los servicios de inspección del trabajo, son exhaustivos, constituyen una fuente de información útil sobre las actividades de los organismos de inspección²¹⁷. Además, son una herramienta que proporciona a los Gobiernos, los interlocutores sociales

211 Por ejemplo, *Albania, Argelia, Argentina, Camboya, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Estonia, Grecia, Italia, Malasia, Namibia, República de Corea, Reino Unido, República Unida de Tanzania, Rwanda y Sudáfrica*.

212 Véase, asimismo el Convenio núm. 160, art. 3.

213 Estudio General de 1997, párr. 113.

214 Por ejemplo, *Eslovenia, Níger, Nigeria, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Portugal, República Unida de Tanzania, Serbia, Sierra Leona y Uruguay*.

215 Véase [ILOSTAT, encuestas de la fuerza de trabajo](#).

216 Por ejemplo, *Islandia, Letonia y Portugal*.

217 Véase el Convenio núm. 81, art. 21, y el Convenio núm. 129, art. 27, para consultar los elementos que deberían incluirse en los informes anuales de la inspección del trabajo.

y otras partes interesadas la información socioeconómica necesaria para diseñar y aplicar políticas sobre las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores, y para mejorar el desempeño económico de las empresas²¹⁸. En los *Países Bajos*, por ejemplo, la Autoridad del Trabajo produce estudios anuales que ofrecen una visión general de la situación en materia de seguridad y salud en muchas empresas que son objeto de inspección. El Gobierno indica que dichos estudios son una importante fuente de información para la industria y otras partes interesadas, dado que proporciona una indicación de la situación en cuanto a las relaciones de trabajo en el país.

133. La Comisión subraya que los ministerios de trabajo y otros organismos que participan en la investigación y los estudios sobre cuestiones laborales deberían contar con los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, incluidos servicios estadísticos, de investigación y de planificación, para establecer diagnósticos correctos y contribuir efectivamente a la formulación de opciones de política claras.

► 1.7. Funciones relacionadas con los asuntos internacionales del trabajo

1.7.1. Contenido de los instrumentos

134. Las funciones de la administración del trabajo en relación con los asuntos internacionales del trabajo se reflejan en el artículo 11 de la Constitución de la OIT. Esta disposición establece que las dependencias gubernamentales de los Estados Miembros que se ocupen de cuestiones de trabajo podrán comunicarse directamente con el Director General por conducto del representante de su Gobierno en el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo o, en su defecto, por conducto de cualquier otro funcionario debidamente calificado y designado al respecto por el Gobierno. El artículo 8 del Convenio núm. 150 indica que, en la medida compatible con la legislación y la práctica nacionales, los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán contribuir a formular la política nacional relativa a las cuestiones internacionales del trabajo, participar en la representación del Estado por lo que respecta a tales cuestiones y contribuir a preparar las medidas que en ese terreno hayan de tomarse a nivel nacional.

1.7.2. Organismos y actividades relacionados con los asuntos internacionales del trabajo

135. Desde su creación, la OIT y los sistemas de administración del trabajo han estado estrechamente vinculados, ya que los ministerios de trabajo son los principales interlocutores y asociados de la Organización del lado gubernamental. La participación de las administraciones del trabajo en los asuntos internacionales del trabajo y su contribución a ellos tienen lugar de maneras diferentes. Con respecto a las normas internacionales del trabajo, las administraciones del trabajo, en consulta y coordinación con los demás ministerios competentes y los interlocutores sociales, normalmente toman la iniciativa en las actividades relacionadas con la ratificación de los convenios de la OIT y la presentación de memorias periódicas a la OIT. Además, los ministerios de trabajo son generalmente responsables de representar al

²¹⁸ Véase, asimismo CEACR, Convenio núm. 81, [observación general](#), 2010.

Gobierno en los foros internacionales del trabajo, tales como la Conferencia²¹⁹ y el Consejo de Administración de la OIT. Esta participación algunas veces se comparte con ministerios de relaciones exteriores.

136. La integración regional y sus efectos directos en el mundo del trabajo, como la libre circulación de trabajadores y la normalización de la legislación laboral, han creado la necesidad de armonizar algunos aspectos de las normas laborales y de mejorar la cooperación horizontal entre las administraciones nacionales del trabajo. Por ejemplo, para convertirse en Estado miembro de la Unión Europea, se exige a los países candidatos que aborden numerosas cuestiones relacionadas con la política laboral²²⁰. Por lo general, las administraciones nacionales del trabajo participan en los asuntos laborales de los que se ocupan las organizaciones regionales, tales como la Liga Árabe, la Unión Africana, la ASEAN, la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos (OEA). En algunas regiones, los ministerios de trabajo han establecido el hábito de reunirse a intervalos regulares²²¹. Además, especialmente para los países en desarrollo, las administraciones del trabajo participan en la revisión de oportunidades para la utilización de la cooperación técnica internacional o bilateral y en la formulación de solicitudes gubernamentales de proyectos en este ámbito, supervisando la ejecución de los mismos, y preparando evaluaciones de proyectos. La participación de los ministerios de trabajo, junto con los interlocutores sociales, en la preparación y conclusión de Programas de Trabajo Decente por País de la OIT, es un ejemplo de las actividades de la administración del trabajo en este ámbito.

137. En un mundo del trabajo cada vez más interrelacionado y en el que muchas cuestiones laborales trascienden las fronteras nacionales, la cooperación bilateral y multilateral sobre las cuestiones laborales ha adquirido progresivamente más importancia. Por ejemplo, algunos países han concluido acuerdos bilaterales de migración laboral para establecer un marco de cooperación entre los países de origen y de destino a fin de garantizar que la migración laboral se regule de conformidad con principios y procedimientos acordados²²². Otro ejemplo son los acuerdos bilaterales de seguridad social que garantizan que los derechos en materia de seguridad social adquiridos en un determinado país de empleo se mantengan al desplazarse a otro país²²³. Además, en todas las regiones del mundo se han adoptado acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Si bien la negociación y conclusión de acuerdos de libre comercio suele incumbir a los ministerios de asuntos económicos, comercio y relaciones exteriores, los ministerios de trabajo algunas veces participan en el proceso realizando contribuciones relativas a asuntos laborales²²⁴. De hecho, cada vez más acuerdos de este tipo contienen disposiciones laborales, en particular con respecto al cumplimiento de las normas nacionales e internacionales del trabajo, y esto ha inducido cambios en las políticas y prácticas de los ministerios, en particular en relación con la inspección del trabajo²²⁵.

219 Los datos de 2023 muestran la preponderancia de los funcionarios de los ministerios de trabajo en las delegaciones de los Estados Miembros ante la Conferencia. De los 187 países que asistieron a la 111.ª reunión de la Conferencia, 168 enviaron a un ministro o un delegado del Ministerio de Trabajo o su equivalente gubernamental responsable, como el ministerio de empleo, de seguridad social, de asuntos sociales, de trabajo, de bienestar o de recursos humanos. Véase: OIT, [Lista final de delegaciones](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 111.ª reunión, Ginebra, 2023.

220 OIT, Informe sobre la administración del trabajo e inspección del trabajo, ILC.100/V, 2011, párr. 79.

221 Por ejemplo, la Reunión de Ministros de Trabajo de la ASEAN.

222 Véase: Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), art. 10; y Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, [Orientaciones sobre acuerdos bilaterales de migración laboral](#), 2022.

223 OIT, «[Acuerdos de seguridad social](#)».

224 Por ejemplo, *Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda*.

225 OIT e Instituto Internacional de Estudios Laborales, [Estudios sobre el crecimiento con equidad: Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio](#), 2013, 69-92. Véase, asimismo: Marva Corley-Coulbaly, Ira Postolachi y Netsanet Tesfay, [A MultiFaceted Typology of Labour Provisions in Trade Agreements: Overview, Methodology and Trends](#) (OIT, 2022). Véase, asimismo, en relación con las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales en el mundo: [Labour Provisions in Trade Agreements Hub](#).

138. Así pues, el complejo conjunto de relaciones que cada país tiene con otros países y organizaciones internacionales a las que pertenecen exigen la formulación y aplicación cuidadosas de una política internacional de relaciones de trabajo. A fin de cumplir esta tarea, en la que participa el sistema nacional de administración del trabajo a sus niveles más altos, muchas administraciones del trabajo han establecido unidades o departamentos específicos que se encargan de los asuntos internacionales del trabajo. Por ejemplo, en los *Emiratos Árabes Unidos*, el Ministerio de Recursos Humanos y Emiratzación cuenta con un Departamento de Relaciones Internacionales que es responsable de representar al país en las organizaciones internacionales, tales como la Organización Árabe del Trabajo y la Liga Árabe. En *Colombia*, el Ministerio de Trabajo cuenta con una Oficina Internacional de Cooperación y Relaciones Internacionales que es responsable de representar al país en la OEA y en las organizaciones internacionales del trabajo²²⁶. Los Estados miembros de la Unión Europea suelen tener una unidad o departamento en el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable que es responsable de la coordinación de los asuntos laborales de la Unión Europea²²⁷.

139. Además, la Comisión toma nota de que se han establecido en todo el mundo una serie de redes regionales de administración del trabajo a fin de que sirvan de plataformas para la cooperación, la formación y el intercambio de información entre las administraciones nacionales del trabajo. Por ejemplo, la Red Interamericana para la Administración Laboral es el mecanismo de cooperación entre los ministerios de Trabajo de las Américas que pretende desarrollar sus capacidades humanas e institucionales. Todas sus actividades y prioridades son definidas por los ministerios de trabajo de la región a través de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA²²⁸. El Centro Regional Africano de Administración del Trabajo (ARLAC) fue creado conjuntamente por la OIT y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1974 como un proyecto para el desarrollo de los asuntos de la administración del trabajo. El mandato del ARLAC es fortalecer los sistemas de administración del trabajo en los países miembros africanos de habla inglesa a través de servicios de formación, investigación, consultoría y asesoramiento²²⁹. También se estableció una institución similar para los países africanos de habla francesa²³⁰.

140. *Tomando nota del énfasis puesto en la necesidad de una mayor cooperación multilateral y una mayor coherencia en materia de políticas en los esfuerzos encaminados a crear una amplia Coalición Mundial para la Justicia Social*²³¹, la Comisión pone de relieve el papel central que desempeñan las administraciones del trabajo al hacer que el trabajo decente sea una prioridad a nivel internacional y regional. Dado que muchos de los retos a los que se enfrenta el mundo del trabajo tienen una dimensión transnacional, la Comisión alienta a los Gobiernos a garantizar que, en la medida compatible con la legislación y la práctica nacionales, las administraciones del trabajo tengan las capacidades y el mandato de contribuir a formular la política nacional relativa a las cuestiones internacionales del trabajo, tal como prevé el artículo 8 del Convenio.

226 Otros ejemplos son Alemania, Bahamas, Brunei Darussalam, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Irán (República Islámica del), Malasia, Maldivas, Nueva Zelandia, Nicaragua, Níger, Omán, Panamá, Paraguay, Qatar, República de Corea, Saint Kitts y Nevis, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suriname, Tailandia y Togo.

227 Por ejemplo, Alemania, Dinamarca, Finlandia, y Suecia.

228 [Red Interamericana para la Administración Laboral \(RIAL\)](#).

229 [African Regional Labour Administration Centre \(ARLAC\)](#).

230 [Centre Régional Africain d'Administration du Travail \(CRADAT\)](#).

231 OIT, *Promoción de la justicia social*, Informe del Director General, ILC.111/1(A) (Rev.), 2023.

► 1.8. Ampliación gradual de las funciones de la administración del trabajo

1.8.1. Contenido de los instrumentos

141. El artículo 7 del Convenio núm. 150, que se refiere a la extensión del alcance de las actividades de la administración del trabajo, prevé lo siguiente: «A fin de satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores, cuando lo exijan las condiciones nacionales, y en la medida en que la administración del trabajo no haya abarcado ya estas actividades, todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades, que se llevarían a cabo en colaboración con otros organismos competentes, relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo [...]». El artículo 7 también proporciona ejemplos de las principales categorías de trabajadores que deben estar cubiertas por esta disposición, a saber: «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 lo entienda esta la práctica nacional; c) los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores, y d) las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias».

142. Tal como se indica en el Estudio General de 1997, la Comisión subraya que esta es una disposición flexible que establece una obligación, únicamente cuando lo exijan las condiciones nacionales y en la medida en que la administración del trabajo no haya abarcado ya estas actividades, de promover la ampliación de las actividades de la administración del trabajo, a fin de incluir a los trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo. Esta ampliación no tiene que ser inmediata y, si es necesario, puede ser gradual. La Comisión destaca que el Convenio no exige, como condición para la ratificación, la existencia de una legislación aplicable a las categorías de trabajadores mencionadas en el artículo 7²³². Además, la lista de categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo es ilustrativa, y no se excluye la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo a otras categorías de trabajadores de este tipo.

143. En 1997, la Comisión ya tomó nota de que las condiciones de trabajo y de vida profesional de las cuatro categorías de trabajadores mencionadas en el Convenio se abordan en otros convenios y recomendaciones de la OIT²³³. La Comisión recuerda que, con la salvedad de aquellas que están dirigidas a determinadas ocupaciones o sectores económicos, las normas de la OIT se aplican, en principio, a todos los trabajadores. La Comisión toma nota asimismo de que varios convenios y recomendaciones abordan específicamente la economía informal y algunas formas atípicas de empleo o aspectos conexos y el papel que desempeña la administración del trabajo a este respecto²³⁴. En su 347.ª reunión (marzo de 2023), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 113.ª reunión (junio de 2025) de la Conferencia un punto sobre el trabajo decente en la economía de plataformas dedicado a la elaboración de normas mediante un procedimiento de doble discusión²³⁵.

232 Estudio General de 1997, párr. 129.

233 En el Estudio General de 1997, párrs. 132-135, la Comisión enumera los convenios y las recomendaciones que establecen las reglas y principios que rigen las condiciones de trabajo y la vida laboral de estas categorías de trabajadores. La lista sigue siendo válida, con las siguientes observaciones relativas al estatus de los instrumentos: Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 82) - solicitud de información; Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117) - instrumento en situación provisoria; Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) - superado. Además, la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127) ha sido sustituida por la Recomendación núm. 193.

234 Por ejemplo, Convenio (núm. 158) y Recomendación (núm. 166) sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982; Convenio (núm. 175) y Recomendación (núm. 182) sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994; Convenio núm. 181 y Recomendación núm. 188; Recomendación núm. 198; Recomendación núm. 202, y [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#).

235 [GB.347/PV \(Rev.\)](#), párr. 876.

1.8.2. Observaciones generales

144. La Comisión toma nota de que esta disposición del Convenio es una respuesta a la necesidad continua de garantizar la protección de los trabajadores que no tienen contratos formales de trabajo y/o que no están ocupados en la economía de un salario regular²³⁶. Esto incluye en particular a los trabajadores de la economía informal, que se mencionan expresamente en el artículo 7, y a los que tienen modalidades atípicas de empleo, tales como contratos temporales, trabajo a tiempo parcial y a pedido, trabajo temporal a través de agencias, trabajo a domicilio y relaciones de trabajo multipartitas. Las modalidades atípicas de empleo figuran de manera prominente en las plataformas de trabajo digital. Es preciso extender las actividades de la administración del trabajo a estos trabajadores para que la administración del trabajo sea más viable, eficaz y creíble. Los ministerios de trabajo tienen un papel decisivo que desempeñar al abordar los déficits de trabajo decentes asociados con estas formas de empleo, adaptando las normas y políticas a fin de extender la cobertura a todos los trabajadores y garantizando el funcionamiento efectivo de las estructuras de la administración del trabajo que son responsables de la aplicación de la legislación laboral.

145. La Comisión toma nota de que la CSI indica en su observación que los sistemas de administración del trabajo deberían adaptarse continuamente a fin de garantizar que las políticas nacionales de trabajo y empleo sigan siendo pertinentes y eficaces para todos los trabajadores, y en especial los más necesitados de protección. En relación con esto, subraya la necesidad apremiante de que los sistemas de administración del trabajo extiendan sus servicios a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores de la economía informal, los trabajadores independientes, los trabajadores de plataformas, los trabajadores de las cadenas mundiales de suministro y los trabajadores con empleos atípicos y precarios. La CSI también toma nota con preocupación de la persistencia de importantes lagunas de política y legislativas que privan a estos trabajadores de protección laboral. En particular, toma nota de las dificultades a las que se enfrentan los Estados Miembros con mercados de trabajo menos formalizados para impulsar el empleo decente y productivo. Al mismo tiempo, la Comisión toma nota de que la OIE señala las dificultades relativas a la extensión del funcionamiento del sistema nacional de administración del trabajo para cubrir a categorías de trabajadores distintas de aquellos que tienen contratos de trabajo, tales como los trabajadores independientes.

146. La Comisión toma nota de que la OIT ha producido un corpus considerable de estudios y publicaciones relativos a la informalidad²³⁷ y a las modalidades atípicas de empleo²³⁸, y de los retos de política y regulatorios conexos. ***Por consiguiente, la Comisión desea dedicar esta parte del Estudio General específicamente a las medidas adoptadas por las administraciones del trabajo y las estructuras que se han puesto en funcionamiento para extender progresivamente sus servicios a los trabajadores de la economía informal y con modalidades atípicas de empleo, en el contexto del artículo 7 del Convenio. Esto incluye un análisis de las medidas encaminadas a:*** a) *adaptar las estructuras de la administración del trabajo, modificando o creando servicios y mecanismos para producir un cambio en los ámbitos de los cuales son responsables, en cooperación con otras administraciones, en caso necesario;* b) *preparar leyes, políticas y programas para extender la protección a todos los trabajadores, incluyendo los de la economía informal, y aumentar la cobertura de seguridad social;* c) *asegurar la aplicación y el ejercicio de los derechos y la protección con el apoyo de sistemas de inspección del trabajo más eficaces, y d) crear un marco que permita la participación en los organismos y procesos de diálogo social de todos aquellos que carecen de representación.*

236 Tradicionalmente, las leyes laborales se han basado en la relación de trabajo «estándar». Esta se define como un trabajo que es continuo, a tiempo completo y en el que existe una relación directa entre el empleador y el trabajador. Véase: OIT, [Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects – Overview](#), 2017, 1.

237 Véanse las publicaciones de la OIT.

238 Véanse las publicaciones de la OIT.

1.8.3. Actividades y estructura de la administración del trabajo relacionadas con la economía informal

147. En junio de 2015, la Conferencia adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), la primera norma internacional del trabajo que se centra totalmente en la economía informal, y para señalar claramente que la transición a la economía formal es una manera de hacer realidad el trabajo decente para todos²³⁹. Según los datos de la OIT, más de 2000 millones de personas, o más del 60 por ciento de la población ocupada mundial se gana la vida en la economía informal²⁴⁰. La expresión «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto, y 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 pertinentes²⁴¹. Con frecuencia, el crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas, así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes²⁴². Si bien la economía informal existe en todos los países, está más presente en los países de ingresos bajos, y el empleo informal es particularmente frecuente en los países en desarrollo de África, Asia y el Pacífico²⁴³.

148. La Comisión toma nota de que no existe una única solución a la cuestión de la manera en que el sistema de administración del trabajo puede llegar efectivamente a la economía informal, ya que cubre muchos tipos diferentes de empleo y afecta a varios derechos fundamentales, y se manifiesta de un modo diferente dentro de un país o región. Las causas fundamentales de la informalidad comprenden elementos relacionados con el contexto económico y los marcos jurídico, regulatorio y de política, y otros determinantes tales como los bajos niveles de educación, la discriminación y la pobreza, así como la falta de acceso a los recursos económicos, la propiedad, los servicios financieros y otros servicios empresariales, y los mercados. Por este motivo, la Comisión subraya que la lucha contra la informalidad no puede incumbir solamente a las administraciones del trabajo, sino que debería ser un esfuerzo gubernamental más amplio.

149. Con respecto a los aspectos estructurales, la Comisión toma nota de que algunos países han creado órganos o departamentos ministeriales específicos para afrontar los retos relacionados con la informalidad, o han extendido el mandato de los organismos existentes a fin de cubrir dichos temas. Por ejemplo, en *Filipinas*, la Oficina de Trabajadores con Preocupaciones Especiales, dentro del Departamento de Trabajo y Empleo, elabora políticas, programas, proyectos y sistemas para promover los intereses de los trabajadores con preocupaciones especiales y brindarles protección, incluidos los trabajadores de la economía informal. En *Colombia*, el Ministerio de Trabajo cuenta con una unidad específica para la formalización y protección del empleo²⁴⁴. La Comisión toma nota asimismo de que, al adaptarse la manera en que se prestan los servicios de la administración del trabajo, también se puede ampliar su alcance a los trabajadores de la economía informal y ayudar a reducir la informalidad.

239 La [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#) fue uno de los temas del [Estudio General de 2020](#).

240 OIT, [Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico](#), 2018.

241 Recomendación núm. 204, párr. 2.

242 OIT, Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, párr. 14.

243 OIT, [Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update](#), 2023.

244 Otros ejemplos son *Azerbaiyán, Egipto, Guatemala, Irlanda, Italia y Tailandia*.

En *Mongolia*, el Gobierno ha establecido un conjunto completo de plataformas de gobernanza electrónica con miras a interactuar con los ciudadanos sobre cuestiones relativas a los servicios generales, el mercado de trabajo y la tributación. Estas plataformas pueden ayudar a simplificar el registro de empresas y del empleo, facilitar el acceso a la seguridad social, mejorar el acceso a los mercados y a los servicios de desarrollo empresarial, y aumentar la productividad.

150. En lo que respecta a la adopción de leyes, políticas y programas específicos para extender la protección a los trabajadores de la economía informal, la Comisión toma nota de que algunos países han adoptado documentos de política o planes de acción que abordan ampliamente las cuestiones relativas a la economía informal y la transición a la formalidad²⁴⁵. Además, algunos países están adoptando o ya han promulgado leyes con el objetivo de impedir la informalidad y/o de extender la protección laboral a los trabajadores de la economía informal.

En 2017, *Azerbaiyán* respaldó un plan de acción para la prevención del empleo informal. Asimismo, se han adoptado nuevos reglamentos relativos a la prevención del empleo informal, y se están examinando una serie de proyectos de ley que introducen enmiendas a la legislación²⁴⁶.

151. La Comisión toma nota de que la extensión de los servicios de seguridad social a los trabajadores de la economía informal es un paso importante para la consecución del trabajo decente²⁴⁷. Algunos países han adoptado medidas para garantizar dicha extensión. Por ejemplo, en *Zambia*, la Autoridad del Sistema Nacional de Pensiones ha extendido la cobertura de seguridad social a la economía informal²⁴⁸. Además, la Comisión toma nota de que el conocimiento de la manera en que la informalidad se manifiesta en determinados contextos nacionales es esencial para la formulación de políticas. Algunos países informan sobre sus esfuerzos para mejorar la recopilación de datos y estadísticas relativos a la economía informal²⁴⁹.

152. La Comisión toma nota de que, cuando existen leyes aplicables a la economía informal, es necesario garantizar la aplicación y el cumplimiento²⁵⁰. La inspección del trabajo, principalmente destinada a cubrir el empleo asalariado y una relación empleador-trabajador claramente identificable, se enfrenta a la naturaleza dispersa, oculta y diversa del trabajo en la economía informal. Esto exige la adaptación de las estrategias de inspección y enfoques innovadores. Algunos países están realizando progresos al concebir respuestas adecuadas para la inspección efectiva de la economía informal. Por ejemplo, en *Serbia*, el Comité Interministerial de Coordinación de la Inspección estableció 11 grupos de trabajo, uno de los cuales se centra en el control del trabajo en la economía informal. El sistema de inspección del trabajo rinde cuentas periódicamente al Comité de Coordinación. El gobierno indica que, a través de la cooperación y del intercambio de información con otros organismos de inspección, se logran resultados considerables al luchar contra el trabajo ilegal y la economía gris. En *Sudáfrica*, el

245 Por ejemplo, *Costa Rica*, *Senegal*, *Türkiye* y *Viet Nam*.

246 Otros ejemplos son *Azerbaiyán*, *Botswana*, *Costa Rica*, *Eslovenia*, *Lesotho*, *Rwanda*, *Senegal*, *Tailandia*, *Togo* y *Turkmenistán*.

247 OIT, *Extending social security to workers in the informal economy. Lessons from international experience*, 2021.

248 Otros ejemplos son *Brasil*, *Cabo Verde*, *Colombia*, *Filipinas*, *Ghana*, *Malasia*, *Rwanda* y *Tailandia*.

249 Por ejemplo, *Azerbaiyán*, *Honduras*, *India*, *Indonesia*, *Panamá* y *República Dominicana*.

250 La Comisión, en la supervisión de los Convenios núms. 81 y 129, ha alentado a menudo a los Gobiernos a garantizar la transición de la economía informal a la formal, como un esfuerzo para combatir el trabajo no declarado. CEACR, Convenios núms 81 y 129: *Albania*, solicitud directa, 2020; *Macedonia del Norte*, solicitud directa, 2022; y *Serbia*, solicitud directa, 2020; y CEACR Convenio núm. 81: *Bahrain*, observación, 2022; y *Federación de Rusia*, observación, 2022.

Departamento de Empleo y de Trabajo ha establecido recientemente el Equipo de Trabajo Nacional de Inspección del Trabajo con miras a combatir la economía informal. El Equipo de Trabajo, que está compuesto de inspectores provenientes de diferentes provincias, tiene el mandato de establecer directivas que se utilizarán para realizar inspecciones en la economía informal²⁵¹. La Comisión toma nota asimismo de que las herramientas de TIC pueden contribuir a la eficacia de los sistemas de inspección del trabajo al encarar la economía informal²⁵². Por ejemplo, en el *Perú*, una base de datos modernizada y un sistema electrónico de nóminas permiten a los inspectores realizar una validación cruzada simple de la información entre las administraciones del trabajo y fiscales, y la aplicación ha conducido a un fuerte incremento de las tasas de formalización y ha mejorado el cumplimiento de la legislación laboral²⁵³.

153. La Comisión toma nota de la importancia que reviste incluir a los interlocutores sociales y a los beneficiarios previstos de la economía informal en la formulación y aplicación de leyes y políticas.

En *Costa Rica*, el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores adoptaron en 2016 el «Acuerdo tripartito para la implementación de la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal». Un proceso de diálogo social condujo a la conclusión del acuerdo tripartito, lo que refleja la convergencia de los intereses de los diversos interlocutores sociales con respecto a la economía informal²⁵⁴. Además, en *Costa Rica*, la UCCAEP indica que, como consecuencia de un acuerdo alcanzado por la junta directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), desde enero de 2023, a fin de reducir la informalidad, los empleadores que informan a la CCSS acerca de los trabajadores a tiempo parcial menores de 35 años de edad serán objeto de una reducción de la base de cotización mínima, por lo que el pago de las cotizaciones a la seguridad social para estos trabajadores será inferior. La cobertura se extenderá a los trabajadores de entre 35 y 50 años a partir del 1.º de enero de 2024, y en 2025 también se extenderá a los trabajadores mayores de 50 años.

154. Las instituciones nacionales de diálogo social y los comités tripartitos *ad hoc* ofrecen asimismo el potencial para que las cuestiones relativas a la economía informal se tomen en consideración para la consulta tripartita más amplia o la formulación de políticas²⁵⁵. Al mismo tiempo, la Comisión toma nota de que, habida cuenta del papel que desempeñan las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores en las instituciones y procesos de diálogo social, es importante que estas organizaciones fortalezcan más aún sus relaciones con los trabajadores, las empresas y sus organizaciones en la economía informal y, cuando proceda, extiendan su afiliación y sus servicios a las mismas²⁵⁶.

155. La Comisión toma nota de que los trabajadores de la economía informal figuran entre los grupos más vulnerables y menos protegidos, y son objeto de las peores formas de vulneración de los derechos humanos y laborales, y de que el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas ocurren con suma frecuencia en la economía informal²⁵⁷.

251 Otros ejemplos son *Brasil* y *Guatemala*.

252 Michael Gallo y Hannah Thinyane, «*Supporting decent work and the transition towards formalization through technology-enhanced labour inspection*», ILO Working Paper 41, 2021, 8.

253 OIT, *Fortalecimiento de la inspección laboral en Perú: la Planilla Electrónica y el Plan RETO*, 2015.

254 *Costa Rica*, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, *Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal*, 2016.

255 Por ejemplo, *Azerbaiyán* e *Italia*.

256 OIT, *Transición de la economía informal a la economía formal - Teoría del cambio*, 2021.

257 OIT, OCDE, OIM y UNICEF, *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro: resumen ejecutivo*, 2019.

La Comisión pone de relieve que las administraciones del trabajo, junto con otros órganos gubernamentales, comparten la capacidad para influir en los factores responsables de la informalidad y eliminar los obstáculos para acceder a la economía formal. Tomando nota de la flexibilidad y de la naturaleza progresiva de las funciones previstas en el artículo 7 del Convenio, la Comisión alienta a los Gobiernos a que elaboren políticas y mecanismos para producir un cambio y tomen medidas encaminadas a extender progresivamente las funciones de la administración del trabajo a fin de cubrir a los trabajadores de la economía informal. La Comisión toma nota de que los países que se enfrentan a un mayor porcentaje de trabajadores ocupados en la economía informal suelen ser aquellos en los que las administraciones del trabajo tienen recursos escasos. Por consiguiente, la Comisión subraya la necesidad de una voluntad y un compromiso político firmes con miras a diseñar políticas y enfoques estratégicos para dirigirse específicamente a los grupos más vulnerables y canalizar recursos financieros y humanos adecuados con objeto de promover la transición de la economía informal a la formal.

1.8.4. Actividades de la administración del trabajo relacionadas con las formas atípicas de empleo

156. Si bien no existe una definición oficial de formas atípicas de empleo, esta expresión suele abarcar cuatro modalidades de empleo diferentes que quedan fuera de la relación de trabajo típica²⁵⁸. Estas comprenden el trabajo temporal (trabajo ocasional y contratos de duración determinada); el trabajo a tiempo parcial y modalidades de trabajo a pedido; las relaciones de trabajo triangulares (trabajo a través de agencias y otras formas de cesión de trabajadores), y las relaciones de trabajo encubiertas o de trabajo autónomo dependiente (en las que los trabajadores están clasificados legalmente como trabajadores independientes, pero otra persona dirige su trabajo)²⁵⁹. El trabajo a domicilio, tal como se define en el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), no tiene lugar en los locales del empleador, sino en el domicilio del trabajador o en otro lugar que este escoja, y también se considera una modalidad de empleo diversa. Acontecimientos tales como la inestabilidad económica, la pandemia de COVID-19, la digitalización y la expansión de los sectores de los servicios han conducido a una mayor utilización de las formas atípicas de empleo. Estas son actualmente una característica contemporánea predominante de los mercados de trabajo, especialmente en los países en desarrollo y en transición²⁶⁰. Aunque ciertas modalidades atípicas de empleo pueden brindar más flexibilidad, así como nuevas oportunidades para que los trabajadores se incorporen al mercado de trabajo y permanezcan en él, conllevan una serie de retos relativos, por ejemplo, a la inseguridad del ingreso, las horas de trabajo excesivas, y riesgos para la seguridad y la salud. Esto afecta en particular a ciertas categorías de trabajadores, tales como las mujeres, los jóvenes y los migrantes, que tienen más probabilidades de estar ocupados en estas formas de trabajo.

157. Las modalidades atípicas de empleo son mucho más frecuentes en la economía digital²⁶¹, que está convirtiéndose cada vez más en una de las transformaciones más importantes en el mundo del trabajo. Las plataformas de trabajo digitales incluyen plataformas basadas en la web, en las que el trabajo se subcontrata mediante una convocatoria abierta dirigida a una multitud geográficamente dispersa («plataformas de microtarefas») y aplicaciones basadas en la geolocalización, que asignan trabajo a las personas de una zona geográfica específica,

258 Véase, asimismo: Estudio General de 2020.

259 OIT, *Formas atípicas de empleo: Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo*, 2015.

260 OIT, *Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016, 166-167.

261 También conocida como «gig economy» o «economía de plataformas». Véase: OIT, *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra, 2017, 39.

normalmente para realizar tareas locales orientadas a los servicios, tales como conducir, hacer recados o limpiar casas²⁶². Reconociendo que esta situación puede exacerbar los retos existentes relacionados con la utilización de formas de trabajo atípicas, la OIT instó, en un informe de 2021, a entablar un diálogo internacional en materia de políticas y a fomentar la cooperación en materia de reglamentación a fin de garantizar un enfoque coherente y coordinado de cara al trabajo en plataformas²⁶³.

158. La Comisión toma nota de que, en algunos casos, las administraciones del trabajo han tomado medidas para incluir órganos o estructuras permanentes particularmente dedicados a prestar servicios a estas modalidades de trabajo. Por ejemplo, en *Francia*, el Gobierno indica que, en 2021, se creó una Autoridad de Relaciones Sociales de las Plataformas de Empleo (ARPE) en respuesta a la necesidad de reequilibrar las relaciones de trabajo entre los trabajadores independientes y las plataformas de oferta y demanda de empleo. ARPE, que está bajo la supervisión conjunta del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Transporte, tiene el papel de apoyar y mediar entre los representantes de los trabajadores y los trabajadores de las plataformas digitales, a fin de alentar el surgimiento de un diálogo social que cree nuevos derechos para los trabajadores. La primera elección de representantes para los trabajadores independientes que utilizan plataformas digitales tuvo lugar en mayo de 2022. Además, la Comisión toma nota de que algunas cuestiones planteadas por las formas atípicas de empleo han sido abordadas por los órganos existentes, en particular los consejos socioeconómicos y, en algunos casos, se han creado subcomités o grupos de expertos especializados a fin de estudiar y asesorar sobre cuestiones de política derivadas de estas novedades en el mundo del trabajo. Por ejemplo, en el *Canadá*, el Ministro de Empleo, Desarrollo de la Fuerza de Trabajo y Trabajo nombró, en febrero de 2019, un grupo de expertos independiente sobre nuevas normas federales del trabajo, el cual, tras la celebración de consultas con las partes interesadas, emprendió estudios e informó sobre la protección de las normas del trabajo para los trabajadores con formas atípicas de empleo, incluido el trabajo en la economía de plataformas²⁶⁴.

159. Además, la Comisión toma nota de que, en vista de los desafíos legales a los que se enfrentan los trabajadores con formas atípicas de empleo en lo referente a las modalidades contractuales y los derechos, los organismos de la administración del trabajo pueden prestar apoyo y asesoramiento jurídicos para garantizar que se protejan los derechos de los trabajadores. Por ejemplo, en el *Brasil*, la oficina del Vicesecretario de Estadísticas del Trabajo dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo es responsable de garantizar la preparación y difusión de materiales de información a los grupos que están en igualdad de condiciones en sus esfuerzos por acceder al mercado de trabajo, incluidos los trabajadores con un empleo inestable.

160. Las administraciones del trabajo desempeñan un papel importante al cerrar la brecha normativa existente en este ámbito. La Comisión toma nota de que muchos Gobiernos han realizado esfuerzos a este respecto, promoviendo la igualdad de trato entre los trabajadores con independencia de su modalidad contractual, también mediante la extensión de la cobertura de protección social y la adopción de legislación encaminada a garantizar mejores condiciones de empleo y de trabajo para los trabajadores con formas atípicas de empleo, y al prevenir el abuso de estas modalidades de trabajo²⁶⁵. A nivel de la Unión Europea, la Directiva

262 Para consultar las diferentes definiciones de las plataformas de trabajo digital, véase, asimismo: OIT, *Perspectivas Sociales y de Empleo en el Mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*, 2021, 33.

263 OIT, *Perspectivas Sociales y de Empleo en el Mundo 2021*. Como se ha mencionado anteriormente, el Consejo de Administración inscribió en el orden del día de la Conferencia para 2025 un punto normativo sobre el trabajo decente en la economía de plataformas.

264 Otros ejemplos son *Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur*.

265 Por ejemplo, *Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Namibia, Noruega, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido República de Corea y Suecia*.

relativa a unas condiciones laborales transparentes²⁶⁶, adoptada en junio de 2019, se aplica a todos los trabajadores, incluidos los que tienen un trabajo casual o de corta duración, los trabajadores a demanda y los trabajadores de plataformas. Tiene por objeto incluir medidas alentadoras para prevenir la explotación de los trabajadores ocupados en nuevas formas de trabajo. En algunos casos, al controlar la aplicación del Convenio núm. 122, la Comisión examinó las medidas adoptadas para abordar el dualismo en el mercado de trabajo²⁶⁷, que se refiere a la división del mercado de trabajo en diferentes segmentos o grupos de trabajadores, distinguidos por características que se derivan de diferentes modalidades institucionales y contractuales²⁶⁸.

161. La Comisión toma nota de que varios países han adoptado medidas, a nivel central y local, para mejorar la protección laboral de los trabajadores en la economía de plataformas digitales. En *China*, el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad social, el Tribunal Popular Supremo y otros cinco departamentos publicaron «Directrices sobre la protección de los derechos laborales e intereses de los trabajadores con nuevas modalidades de empleo»²⁶⁹. Las directrices aclaran las responsabilidades de las empresas basadas en internet en materia de protección laboral, fortaleciendo la protección de los derechos e intereses de los trabajadores de plataformas, incluidos los repartidores y los conductores de vehículos de transporte individual de pasajeros. En los *Estados Unidos*, en 2021, en la ciudad de Nueva York, se adoptó un paquete legislativo destinado a proteger a los repartidores de comida a domicilio de la ciudad. El paquete introdujo un método para determinar los pagos mínimos de los trabajadores de reparto, la periodicidad de su pago (al menos semanal) y la posibilidad de especificar la distancia máxima por viaje²⁷⁰. En *Italia*, dada la dimensión urbana del trabajo en plataformas de reparto, algunos municipios han adoptado reglas y principios que ofrecen cierta forma de protección a esta categoría de trabajadores. En este sentido, el Ayuntamiento de Bolonia adoptó en 2018 la «Carta de Derechos Fundamentales del Trabajo Digital en el Contexto Urbano», que fue firmada por el alcalde de la ciudad, el *Riders Union Bologna*, la Confederación General Italiana del Trabajo, la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores, el Sindicato Italiano del Trabajo y dos plataformas de reparto de comida. La Carta fija una tarifa horaria que iguala o supera el salario mínimo del sector correspondiente, compensación por horas extraordinarias, días festivos, compensación por mal tiempo y seguro (cubierto por la plataforma) de accidentes y enfermedades profesionales²⁷¹. A nivel de la Unión Europea, la Comisión Europea presentó en diciembre de 2021 una propuesta para mejorar las condiciones de trabajo para los trabajadores de plataformas, y el Consejo de la Unión Europea adoptó su posición sobre la propuesta en junio de 2023 y han comenzado las negociaciones con el Parlamento Europeo sobre la nueva directiva²⁷². Además, varios tribunales han reforzado los

266 Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea.

267 CEACR, Convenio núm. 122: *República de Corea*, observación, 2022, y *Japón*, solicitud directa, 2020.

268 Para consultar las definiciones de dualidad del mercado de trabajo véase, por ejemplo: Simon Deakin, *Addressing Labour Market Segmentation: The Role of Labour Law*, ILO Working Paper No. 52, 2013, y Werner Eichhorst *et al.*, *Mitigating Labour Market Dualism: Single Open-Ended Contracts and Other Instruments*, Study (Parlamento Europeo, 2018).

269 CEACR, Convenio núm. 150: *China*, solicitud directa, 2022.

270 OIT y Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), *Protecting Workers in New Forms of Employment*, Working Group Paper, 2022, 10.

271 Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, *Una respuesta nacional y local a los retos de la economía de plataformas en Italia*, 2022. Maria Mexi, *Social Dialogue and the Governance of the Digital Platform Economy: Understanding Challenges, Shaping Opportunities*, Background paper for discussion at the ILO-AICESIS-CES Romania International Conference, (Bucharest, 10-11 de octubre de 2019). OIT y AISS, *Protecting Workers in New Forms of Employment*, Working Group Paper, 2022, 10.

272 La propuesta introduce dos mejoras clave: ayuda a determinar la situación en el empleo correcta de las personas que trabajan en plataformas digitales, y establece las primeras normas de la Unión Europea sobre el uso de la inteligencia artificial en el lugar de trabajo. Véase: «*Normas de la UE sobre el trabajo en plataformas digitales*», Consejo de la Unión Europea.

esfuerzos de la administración del trabajo para mejorar la protección laboral de los trabajadores en la economía de plataformas digitales²⁷³.

162. Una de las principales cuestiones a las que se enfrentan las administraciones del trabajo al abordar el trabajo en plataformas es la clasificación de la relación de trabajo y la posible creación de nuevas definiciones oficiales que incluirían formas atípicas de empleo. En los últimos años, varios países han introducido medidas legislativas para regular este aspecto²⁷⁴. En su Estudio General de 2020, la Comisión tomó nota de que algunos países han enmendado su legislación sobre el alcance de la relación de trabajo²⁷⁵ o han interpretado oficialmente sus leyes de tal manera que sean suficientemente flexibles para abarcar las formas de trabajo nuevas y emergentes²⁷⁶. En *España*, la Ley 12/2021 revisó el texto de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas a los servicios de reparto en plataformas digitales, al proporcionar una presunción legal de una relación de trabajo dependiente para los trabajadores de plataformas digitales en el sector de las actividades de reparto²⁷⁷. La Ley también reconoce el derecho del consejo de trabajadores a ser informado por la empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso al empleo y el mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles²⁷⁸.

163. Unas estructuras y políticas de inspección del trabajo eficaces y eficientes son fundamentales para abordar las cuestiones referentes a la protección laboral relativas a los trabajadores atípicos. Los inspectores del trabajo desempeñan un papel importante al observar y abordar las condiciones en las que se realiza el trabajo atípico y al examinar si existe, o no, una relación de trabajo, especialmente con respecto a los trabajadores independientes y los trabajadores de plataformas digitales. En la *Argentina*, la Unidad Especial de Supervisión del Trabajo Irregular de la Dirección Nacional de Trabajo y Seguridad Social, dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, emprendió estudios, en 2018, con el objetivo de diseñar y aplicar una estrategia de supervisión para vigilar el estado de registro de los trabajadores que prestan servicios de mensajería, distribución y/o reparto a través de plataformas digitales, y para determinar si existe, o no, una relación de trabajo entre las empresas que gestionan las plataformas y los trabajadores que prestan los servicios, identificando por consiguiente el nivel de responsabilidad de la empresa en la organización del trabajo de los repartidores²⁷⁹. En la *República de Corea*, se han fortalecido los poderes de la Comisión de Relaciones de Trabajo para luchar contra la discriminación hacia los trabajadores atípicos. Si bien las órdenes correctivas contra el trato discriminatorio solo abordaban anteriormente la situación de los trabajadores atípicos que presentaban la queja, ahora se consideran aplicables a todos los trabajadores atípicos que son objeto de este tipo de discriminación por el mismo empleador.

164. Los servicios de empleo desempeñan un papel crucial al apoyar a los trabajadores con formas atípicas de empleo, también al proporcionar información y orientación sobre diferentes modalidades de trabajo, y al conectar a los trabajadores con medidas de apoyo pertinentes.

273 *España*, sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, núm. 805/2020 (rec. 4746/2019), de septiembre de 2020; *Estados Unidos*, Corte Suprema de California, Dynamex operations West, Inc contra Charles Lee y otros, abril de 2018; *Francia*, sentencia de la Corte de Casación Civil, Sala de lo Social, núm. 374 FP-P+B+R+I (rec. S 19- 13.316), de marzo de 2020; y *Reino Unido*, Tribunal Supremo, Uber BV y otros contra Aslam y otros, febrero de 2021.

274 OIT y AISS, *Protecting Workers in New Forms of Employment*, 2022, y OIT, Valerio De Stefano et al., *Platform Work and the Employment Relationship*, ILO Working Paper, 2021.

275 Por ejemplo, *Bangladesh, Brasil, Canadá, Filipinas, Finlandia, Francia, Japón y Qatar*.

276 Por ejemplo, *Noruega y Suiza*.

277 *España*, Disposición adicional 23 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Ley 12/2021). Véase asimismo una presunción similar en la Ley 45/2018 (la «ley Uber») en *Portugal*.

278 *España*, artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la [Ley del Estatuto de los Trabajadores](#).

279 OIT, *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina: Análisis y recomendaciones de política*, 2020.

Por ejemplo, en *Francia*, las agencias de trabajo temporal conocidas como agencias de «integración» tienen la función exclusiva de facilitar la integración profesional de las personas que reúnen las condiciones en el marco de acuerdos celebrados con el Estado²⁸⁰.

165. El diálogo social es una herramienta importante que la administración del trabajo puede utilizar al concebir enfoques innovadores, incluidas iniciativas normativas, que permitan a los trabajadores con formas atípicas de empleo ejercer tales derechos y gozar de las protecciones que se les brindan en los convenios colectivos aplicables. Estas iniciativas deberían comprender la promoción de sistemas y mecanismos de negociación eficaces con el fin de determinar el empleador o los empleadores pertinentes a efectos de la negociación colectiva, en consonancia con las normas internacionales y la legislación nacional²⁸¹. La Comisión acogió con agrado los nuevos casos en los que la legislación ha facilitado la capacidad de las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores de negociar colectivamente en los sectores que emplean un alto porcentaje de trabajadores en formas atípicas de empleo.

En *Sudáfrica*, la Ley de Relaciones de Trabajo, enmendada en agosto de 2014, prevé que, en caso de un conflicto acerca del nivel de representatividad de un sindicato, la decisión tomada por el comisario debe considerar, además de los factores ya previstos en la ley, la medida en que existen trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo en la unidad de negociación correspondiente (trabajadores de servicios de empleo temporal, trabajadores con contratos de duración determinada, o trabajadores en otras categorías de empleo atípico)²⁸². En *Francia*, el Código del Trabajo se ha enmendado para proporcionar a los operadores de plataformas una responsabilidad social hacia sus trabajadores, incluido el reconocimiento del derecho de sindicación de los trabajadores²⁸³. En 2021 se promulgó una Ordenanza sobre la representación de los trabajadores de plataformas por cuenta propia²⁸⁴.

166. En algunos casos, los convenios colectivos han sido eficaces al mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores atípicos. Por ejemplo, en *Noruega*, de conformidad con el Convenio colectivo 2020-2022, los trabajadores cedidos por agencias proveedoras de mano de obra o agencias de trabajo temporal tendrán el mismo salario y las mismas condiciones de trabajo que se aplican en la empresa a la que se cede a dichos trabajadores²⁸⁵. En la *India*, el undécimo acuerdo nacional sobre el salario en el sector del carbón insta al establecimiento de un comité conjunto integrado por representantes de la dirección y de los sindicatos, a fin de revisar los salarios y las prestaciones de seguridad social de los trabajadores subcontratados. En *Francia*, en enero de 2023 se firmó un primer acuerdo en el sector de los servicios de transporte individual de pasajeros con objeto de fijar un ingreso neto mínimo por trayecto. Este acuerdo, que está siendo objeto de un proceso de aprobación en ARPE, se aplica a todas las plataformas y a todos los trabajadores del sector de los servicios de transporte individual de pasajeros²⁸⁶.

280 CEACR, Convenio núm. 181: *Francia*, solicitud directa, 2022.

281 OIT, *Conclusiones de la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo*, GB.323/POL/3, párr. 7, f).

282 CEACR, Convenio núm. 98: *Sudáfrica*, solicitud directa, 2015.

283 *Francia*, artículos L7342-1 a L7342-7 del Código del Trabajo.

284 *Francia*, ordenanza núm. 2021-484 de 21 de abril de 2021 relativa a los métodos de representación de los trabajadores independientes que utilizan plataformas para su actividad y las condiciones para ejercer esta representación.

285 *Noruega*, artículo 1.3.2 del anexo común 8 al acuerdo sectorial 2020-2022 entre la Confederación de Empresas de Noruega (NHO) y la Federación de Industrias de Noruega (Norsk Industri), por una parte, y la Confederación Noruega de Sindicatos (LO) y la Federación Noruega de Sindicatos (Fellesforbundet), por otra.

286 Otros ejemplos son *Países Bajos* y *Sudáfrica*.

167. De conformidad con el artículo 7 del Convenio, la Comisión alienta a los Gobiernos a adoptar una política progresiva y medidas legislativas, gradualmente si fuera necesario, para garantizar que todos los trabajadores, con independencia de sus modalidades contractuales, cuenten con la adecuada protección, y para abordar los posibles déficits de trabajo decente. En este proceso, las administraciones del trabajo deberían consultar con los interlocutores sociales y otras partes interesadas. La Comisión recuerda asimismo la importancia de que los sistemas de inspección del trabajo cuenten con recursos adecuados y aprovechen estos recursos a través de diversas estrategias, dirigiéndose asimismo a sectores y ocupaciones específicos, teniendo en cuenta la expansión de las formas atípicas de empleo con una alta incidencia de incumplimiento de la legislación laboral.

► 1.9. Funciones relacionadas con la protección laboral: seguridad y salud en el trabajo, fijación de salarios mínimos y seguridad social

168. Tal como señaló la Comisión en el Estudio General de 1997, las administraciones del trabajo suelen desempeñar una serie de funciones de protección en ámbitos que no se mencionan específicamente en el Convenio, tales como la seguridad y salud en el trabajo, la fijación de salarios y la seguridad social²⁸⁷. Estas cuestiones son normalmente el tema de instrumentos específicos de la OIT, y la Comisión suele abordar las cuestiones relativas al cumplimiento como parte del control de la aplicación de dichos convenios, y no en el Convenio núm. 150. Además, la Comisión sigue considerando válida la visión global de las actividades de la administración del trabajo en estos ámbitos proporcionada en 1997. Por consiguiente, en esta parte la Comisión desea centrarse en algunos acontecimientos recientes en estos ámbitos.

1.9.1. Seguridad y salud en el trabajo

169. La pandemia de COVID-19 puso de relieve la importancia de respuestas firmes en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) a fin de proteger a los trabajadores y de garantizar la continuidad de la actividad empresarial. En 2022, la Conferencia reconoció que un entorno de trabajo seguro y saludable es uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, y decidió designar el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), como convenios fundamentales. Esto significa que todos los Estados Miembros, incluso si no han ratificado dichos convenios, tienen ahora la obligación, que se deriva de su calidad de Miembros de OIT, de respetar, promover y hacer efectivos, de buena fe y de conformidad con la Constitución de la OIT, los principios relativos al derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable²⁸⁸. En su Estudio General de 2017 relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo, la Comisión examinó con detenimiento las estructuras nacionales en apoyo de un marco de SST²⁸⁹. Por consiguiente, la Comisión se remite al Estudio General de 2017 como fuente de información.

287 La Recomendación núm. 158, párr. 25, 2), hace referencia a la fijación de salarios mínimos y a la seguridad social al indicar que «[p]or ejemplo, podría haber unidades para cuestiones como [...] y, eventualmente, la seguridad social, la legislación en materia de salarios mínimos, [...]».

288 OIT, [Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo](#), ILC.110/Resolución I, 2022.

289 OIT, [Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable](#), ILC.106/III(1B), 2017 (en adelante, «Estudio General de 2017»).

170. La Comisión destaca que las administraciones del trabajo desempeñan un papel central en la creación de un sistema nacional de SST que incluye: la legislación y los convenios colectivos; organismos responsables de la SST; mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, y disposiciones para promover la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como un elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo²⁹⁰. Un estudio reciente de la OIT concluyó que casi todos los Estados Miembros de la OIT cuentan con una autoridad o un organismo responsable de la SST, y que el 87 por ciento de estos organismos se encuentran en el Ministerio de Trabajo. Además, la mayoría de los Estados Miembros (el 79 por ciento) cuentan con un organismo tripartito nacional que se encarga de la SST²⁹¹.

171. Los avances en las nuevas tecnologías y el surgimiento de nuevas formas de trabajo han hecho necesario que la gobernanza del trabajo se adapte y responda a estas novedades. Las cuestiones de SST relacionadas con los rápidos cambios son, por ejemplo, la intensificación del trabajo y el aumento de las demandas de trabajo, la violencia y el acoso en el trabajo, y el uso de nuevas sustancias peligrosas o desconocidas. Esto requiere un enfoque de política nuevo y más amplio de la gestión del riesgo y el fortalecimiento de la cooperación entre diferentes partes interesadas en los ámbitos público y privado. Por consiguiente, en algunos casos, la coordinación y la cooperación con los ministerios de salud o del medio ambiente o con los institutos nacionales de salud ha demostrado ser importante para la regulación y gestión de ciertos aspectos de la SST²⁹². En algunos países, las autoridades competentes se apoyan en un comité, un consejo o una comisión nacional para proporcionar asesoramiento técnico²⁹³. Dichas instancias pueden haberse establecido para asesorar sobre asuntos laborales en general o sobre cuestiones de SST más específicamente.

172. La Comisión pone de relieve la importancia de garantizar la coordinación entre los diferentes actores responsables de la definición y aplicación de leyes y políticas sobre cuestiones de seguridad y salud en el trabajo. En vista de la complejidad y novedad de algunos aspectos de SST de los procesos de trabajo, la Comisión subraya la importancia de que las administraciones del trabajo emprendan y apoyen investigaciones y estudios pertinentes y se alíen con otros actores para garantizar que las políticas y medidas reglamentarias encaminadas a proteger a los trabajadores y la seguridad en el lugar de trabajo se apoyen en los conocimientos técnicos más recientes.

1.9.2. Fijación de salarios mínimos

173. En su Estudio General de 2014 sobre los sistemas de salarios mínimos, la Comisión clasificó los métodos utilizados a nivel nacional para la fijación de salarios mínimos en cuatro categorías en función del grado de participación de los interlocutores sociales, a saber, en los Estados en que los salarios mínimos son fijados: a) por las autoridades públicas sin el requisito de consultar previamente con las organizaciones de empleadores y de trabajadores; b) por el Gobierno tras la consulta con los interlocutores sociales; c) en un proceso tripartito, y d) mediante negociación colectiva²⁹⁴. El Estudio General de 2014 proporciona información detallada de las diferentes instituciones de la administración del trabajo involucradas y de las actividades realizadas por cada uno de estos mecanismos²⁹⁵.

290 Convenio núm. 187, art. 4, 2).

291 OIT, [Implementar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable: ¿En qué punto nos encontramos?](#), 2023, 5-7.

292 Por ejemplo, Cuba y Ecuador.

293 Por ejemplo, Benin, Brasil, Camerún, España, Estados Unidos, Kenya, Lesotho, Malasia, México y Omán.

294 OIT, [Sistemas de salarios mínimos: Estudio General de las memorias relativas al Convenio \(núm. 131\) y a la Recomendación \(núm. 135\) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970](#), ILC.103/III(1B), 2014 (en adelante, «Estudio General de 2014»).

295 Estudio General de 2014, párrs. 98-139.

174. La Comisión pone de relieve que las disposiciones del Convenio núm. 150 y de la Recomendación núm. 158 relativas al establecimiento de un sistema de administración del trabajo eficaz son esenciales en tiempos de aumento de la inflación, lo cual tiene un impacto desproporcionado en los trabajadores más vulnerables y de ingresos bajos. Unas instituciones sólidas del mercado de trabajo y de diálogo social, que incluyan la negociación colectiva, pueden ser decisivas para lograr ajustes salariales en tiempos de crisis. El requisito previo para esto es una representación adecuada de las voces de los empleadores y los trabajadores²⁹⁶. **Además, la Comisión toma nota de que, desde el punto de vista de la formulación de políticas, se necesitan datos empíricos sólidos y detallados para orientar a los interlocutores sociales y a las instituciones del mercado de trabajo en el proceso de definición y revisión regular de salarios mínimos. Por consiguiente, la investigación y los estudios emprendidos por las administraciones del trabajo en este ámbito son una contribución importante al funcionamiento de un mecanismo sólido de fijación de salarios mínimos.**

1.9.3. Seguridad social

175. El acceso a la seguridad social es esencialmente una responsabilidad pública, y habitualmente se proporciona a través de las instituciones públicas, financiadas ya sea por medio de cotizaciones o por impuestos, o por ambos. Sin embargo, la ejecución de los servicios de seguridad social a menudo resulta ser mandato de entidades privadas. Por otra parte, existen muchas instituciones de gestión privada (de seguros, de autoayuda, de carácter mutual o comunitario) que en parte pueden asumir determinadas funciones normalmente desempeñadas por la seguridad social (como el funcionamiento de los regímenes de pensiones profesionales) que complementan y pueden en gran medida sustituir elementos de los sistemas públicos de seguridad social²⁹⁷.

176. Aunque la Comisión expresó algunas preocupaciones en el Estudio General de 1997 relativas a la privatización de la gestión de la seguridad social²⁹⁸, indicó en su siguiente control de la aplicación del Convenio núm. 102, en el Estudio General relativo a los instrumentos de seguridad social, de 2011, que la coexistencia de dos vertientes, pública y privada, en un mismo sistema de seguridad social no es de sí incompatible con el Convenio núm. 102 siempre que se respeten los principios relativos a la administración, la financiación y el funcionamiento de los regímenes de seguridad social²⁹⁹. Además, la Comisión puso de relieve que los representantes de las personas aseguradas deben participar en la gestión de los regímenes de seguridad social, o estar asociados a la misma en todos los casos en que la administración no se confíe a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental. El Estado debe asumir la responsabilidad general con respecto a la debida provisión de las prestaciones y a la administración adecuada de las instituciones y servicios pertinentes³⁰⁰.

296 OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2022-2023: El impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo*, 2023, 116.

297 OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, 2021, 247.

298 Estudio General de 1997, párr. 83, en el que la Comisión «[...] observa que ciertos países buscan soluciones para nuevas formas de gestión de los regímenes de seguridad social, especialmente en la privatización, lo que plantea graves problemas. La Comisión reitera su opinión según la cual se deben tomar plenamente en consideración los intereses de las personas protegidas, especialmente el nivel de protección social, y que los representantes de las personas protegidas sigan estando asociados, en la medida de lo posible, al proceso de reformas».

299 OIT, *La seguridad social y a primacía del Derecho*, ILC.100/III(1B), 2011 (en adelante «Estudio General de 2011»), párr. 59.

300 Estudio General de 2011, párr. 120. El Convenio núm. 102, art. 71, 3), también estipula que, a fin de garantizar la debida concesión de prestaciones, los Estados Miembros deberán tomar medidas a tal efecto y garantizar que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio financiero se establezcan periódicamente, a fin de vigilar la sostenibilidad del sistema. La Comisión ha pedido continuamente información a los Estados información a este respecto con miras a evaluar el cumplimiento del Convenio. Véase, por ejemplo: CEACR, Convenio núm. 102: *Bulgaria*, solicitud directa, 2019; *Honduras*, solicitud directa, 2019, y *República Dominicana*, solicitud directa, 2020.

177. La Comisión toma nota de que, según la OIE, los regímenes financiados con fondos públicos ya no pueden financiarse de maneras tradicionales sin absorber un porcentaje desproporcionado de la producción económica nacional. Al tiempo que reconoce que los intereses de las personas aseguradas deberían tomarse plenamente en consideración y tenerse presentes en el proceso de reforma, la OIE opina que, dada la creciente presión sobre los Gobiernos para reducir el gasto público, se han considerado opciones de alianzas privadas para que los sistemas de la administración del trabajo financiados con fondos públicos sean más solventes y eficientes.

178. En el Estudio General de 2011 y el Estudio General de 2019, la Comisión proporcionó una visión global detallada del régimen de seguridad social y de las funciones de la seguridad social en todo el mundo. Por consiguiente, la Comisión se remite a dichos estudios generales como fuente de información.

179. La Comisión recuerda que, con independencia de la naturaleza de los regímenes de seguridad social adoptados a nivel nacional, deberían observarse los principios fundamentales previstos en el Convenio núm. 102, y el nivel de prestaciones establecidas por el Convenio debería lograrse totalmente para garantizar las normas mínimas de protección social previstas por el Convenio³⁰¹. Además, la Comisión recuerda, como ya hizo en el Estudio General de 2019 relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), que, si bien la Recomendación núm. 202 reconoce que la protección social puede proporcionarse y ponerse en práctica utilizando una diversidad de métodos y enfoques (párrafo 3, i)), el Estado debería seguir siendo responsable de supervisar el sistema³⁰².

► 1.10. Retos y oportunidades en la evolución de las funciones de la administración del trabajo

180. Las administraciones del trabajo se están enfrentando a nuevos retos que, en el contexto de la globalización y de las crisis económicas y sociales, se han hecho particularmente urgentes. Además de los temas examinados anteriormente relacionados con la economía informal y la redefinición de la relación de trabajo a través del surgimiento de formas atípicas de empleo, la migración laboral y las cadenas mundiales de suministro son algunas de las cuestiones en las que las administraciones del trabajo deberían centrarse en particular. Si bien los instrumentos no se refieren específicamente a estas cuestiones, el párrafo 25 de la Recomendación núm. 158 indica que el sistema de administración del trabajo podría contar con unidades especializadas para cuestiones relativas a categorías específicas de trabajadores. Al abordar estas cuestiones, se insta a las administraciones del trabajo a defender los principios y derechos fundamentales en el trabajo y a promover el trabajo decente para todos.

1.10.1. Migración laboral internacional

181. Dado el gran número y la importancia de los trabajadores migrantes para las economías nacionales, el papel de las administraciones del trabajo al gestionar estos flujos migratorios debe evolucionar para afrontar este reto. Los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables a la discriminación, la explotación y los abusos; muchos de ellos trabajan al margen

301 Estudio General de 2011, párr. 59.

302 OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible: Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, ILC.108/III(B), 2019 (en adelante, «Estudio General de 2019»), párr. 86.

de la protección de la seguridad y la salud, en lugares donde las normas del trabajo, incluidas las leyes sobre los salarios mínimos, no son aplicables o no se respetan. Las trabajadoras migrantes y los trabajadores migrantes en situación irregular son particularmente vulnerables a los déficits de trabajo decente y situaciones abusivas como la trata, la explotación, la discriminación y otras violaciones de los derechos humanos. Al mismo tiempo, por medio de su trabajo, los trabajadores migrantes contribuyen al crecimiento y al desarrollo en sus países de empleo, y los países de origen se benefician enormemente de sus remesas y de las competencias que adquieren durante su experiencia migratoria.

182. En el Estudio General de 2016 relativo a los instrumentos de los trabajadores migrantes, la Comisión señaló que es esencial una interacción eficaz de las disposiciones en materia de gobernanza a escala internacional, regional, bilateral y nacional para abordar el tema de la migración internacional con fines de empleo³⁰³. Tanto los países de destino como los países de origen de la migración laboral deberían establecer estructuras de la administración del trabajo para abordar el tema³⁰⁴. Por lo general, esto incumbe al Ministerio de Trabajo, y en algunos países de origen se ha creado un ministerio independiente para ocuparse de las relaciones exteriores³⁰⁵. Los ministerios del Interior o de Asuntos Interiores y los ministerios de Relaciones Exteriores también son normalmente responsables de ciertos aspectos de la migración laboral, como la emisión de documentos relevantes y la cooperación interestatal. A fin de garantizar la gobernanza efectiva de la migración laboral, la cooperación entre todas las partes interesadas y su participación activa son esenciales. Algunos países indican que, en el marco de reformas recientes, las cuestiones relativas a los trabajadores migrantes se han asignado a un único organismo, o se han agrupado en un solo organismo³⁰⁶.

183. La Comisión ya ha tomado nota de que la adopción de políticas nacionales permite a los Gobiernos integrar la protección de los derechos de los trabajadores migrantes en las dimensiones social y económica de su gobernanza de los flujos de migración laboral³⁰⁷. Con respecto al contenido de estas políticas, la Comisión reconoce la complejidad y los aspectos multidimensionales de la migración laboral y de las intervenciones necesarias para su gobernanza. Se remite al Estudio General de 2016 para un análisis detallado de las medidas de protección laboral orientadas a los migrantes adoptadas por las administraciones del trabajo.

184. La Comisión desea poner de relieve que, si bien los trabajadores migrantes realizan importantes contribuciones a las sociedades y las economías, siguen siendo objeto de una falta de protección laboral adecuada e integral y están expuestos a graves abusos de los derechos humanos. La pandemia de COVID-19 expuso y exacerbó algunos de esos retos, tales como el acceso a la seguridad social y las medidas de seguridad y salud en el trabajo. Las administraciones del trabajo, junto con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, deberían establecer enfoques integrados que incluyan a los trabajadores migrantes en las respuestas nacionales de protección social, en consonancia con las normas internacionales del trabajo sobre el tema, incluidos los principios de igualdad de trato y no discriminación. Dichos enfoques desempeñan un papel importante al apoyar la recuperación económica y social y aumentar la resiliencia para responder a futuras crisis.

303 OIT, *Promover una migración equitativa*, ILC.105/III(1B), 2016 (en adelante, «2016 Estudio General de 2016»), párr. 129. Los instrumentos cubiertos son: Convenio núm. 97 y Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86); Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).

304 Véase asimismo el Convenio núm. 97, art. 4, que prevé que «[deberán dictarse] disposiciones, cuando ello fuere oportuno y dentro de los límites de su competencia, con objeto de facilitar la salida, el viaje y el recibimiento de los trabajadores migrantes».

305 Por ejemplo, Filipinas, India y Pakistán.

306 Por ejemplo, Filipinas y Malasia.

307 Estudio General de 2016, párr. 171.

1.10.2. Cadenas mundiales de suministro

185. La expresión «cadenas mundiales de suministro» se refiere a la organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega o prestación de dichos bienes y servicios³⁰⁸. Las cadenas mundiales de suministro han transformado profundamente la naturaleza de la producción transfronteriza, la inversión, el comercio y el empleo. Si bien han realizado importantes contribuciones al crecimiento y el desarrollo económicos, y han tenido un impacto positivo en la creación de empleo, los déficits relacionados con las cadenas mundiales de suministro complejas, diversas y fragmentadas han contribuido a las deficiencias de gobernanza. Las administraciones del trabajo deben considerar los posibles efectos negativos en el trabajo decente, incluido el desplazamiento de los puestos de trabajo debido a la externalización, las malas condiciones de trabajo y la falta de derechos de los trabajadores, la perpetuación de las desigualdades de género, la presión salarial derivada de las decisiones tomadas por los inversores extranjeros relativas a la ubicación de sus actividades, la competencia de las exportaciones, los prejuicios en cuanto a las competencias y el aumento de las desigualdades en los países.

186. Con la expansión de las cadenas mundiales de suministro, cada vez son más los proveedores que deben respetar la legislación local y atender sus obligaciones contractuales para dar respuesta a los requisitos de los pedidos y, además, aplicar normas privadas promulgadas por las empresas principales que operan en todo el mundo, hecho que a menudo provoca tensiones³⁰⁹. Sin embargo, los Gobiernos de los países en los que se encuentran estos proveedores algunas veces han carecido de las capacidades institucionales o la voluntad política para regular plenamente las normas del trabajo. Un vacío en la regulación ya sea a causa de la débil capacidad del Gobierno o de su falta de voluntad para hacer cumplir las normas del trabajo, puede crear una carrera hacia el abismo al deteriorar las condiciones de trabajo en muchos países en desarrollo³¹⁰. Muchos programas y estructuras distintas han evolucionado para regir aspectos concretos del funcionamiento de las cadenas mundiales de suministro. Esto incluye la gobernanza pública, y sus funciones de inspección y administración del trabajo; la gobernanza privada, que corre a cargo de empresas, organizaciones de empleadores o asociaciones industriales, incluidos programas de responsabilidad social de las empresas y las iniciativas privadas de cumplimiento; la gobernanza social, que abarca el diálogo social, la negociación colectiva y los acuerdos marco mundiales, y la gobernanza multilateral, que incluye iniciativas emprendidas por organizaciones internacionales tales como la OIT, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y la OCDE³¹¹.

187. Con respecto a la función de las administraciones del trabajo, en un esfuerzo por eliminar de la cadena de suministro el trabajo forzoso y otros abusos sociales y ambientales, algunos países han emprendido iniciativas regulatorias encaminadas a mejorar la transparencia y la debida diligencia³¹². En lo que respecta a la supervisión y el cumplimiento, la complejidad de las empresas multinacionales y de las redes de proveedores y de subcontratistas hacen que resulte particularmente difícil supervisar y velar por el cumplimiento de las condiciones de trabajo decentes. Cada componente de una cadena mundial de suministro está cubierto de alguna manera por el mandato de un sistema de inspección del trabajo nacional específico. Por consiguiente, los inspectores del trabajo tienen un papel directo y esencial que desempeñar

308 OIT, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, ILC.105/IV, 2016, párr. 5.

309 OIT, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, párr. 112.

310 Joonkoo Lee, «Global Supply Chain Dynamics and Labour Governance: Implications for Social Upgrading», ILO Research Paper No. 14, 2016, 3.

311 OIT, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, párr. 116. Véase, asimismo: Malte Drewes, *Multilateral Approaches to Global Supply Chains: 2019 Update* (OIT, 2020).

312 Por ejemplo, Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Noruega y Países Bajos.

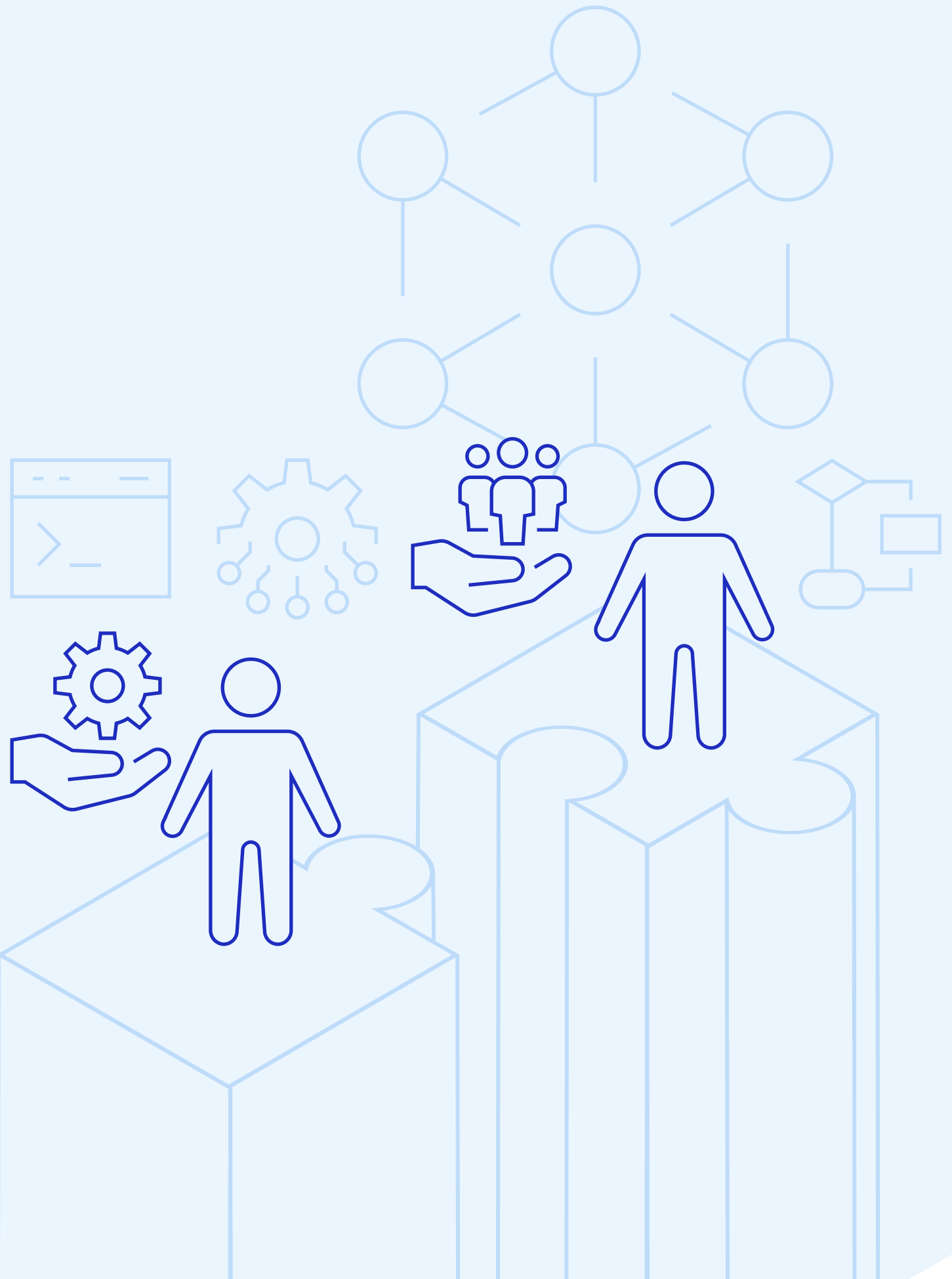
al proteger los derechos de los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro³¹³. Otros factores pueden influir en el cumplimiento de la legislación laboral en las cadenas mundiales de suministro, incluida la existencia de iniciativas privadas de cumplimiento. Si bien, tal como se indica en el capítulo 1, la inspección del trabajo debería seguir siendo una función pública, los sistemas de inspección del trabajo pueden aprovechar el compromiso de las empresas multinacionales con sus iniciativas privadas de cumplimiento para promover la observancia de las leyes laborales nacionales correspondientes en toda su cadena de suministro. Los inspectores del trabajo pueden, por ejemplo, desempeñar una función de vigilancia a través de obligaciones relacionadas con el registro de iniciativas privadas de cumplimiento, la certificación o la concesión de licencias, o a través de mecanismos consultivos más informales³¹⁴. Los interlocutores sociales también pueden participar en los esfuerzos encaminados a garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las leyes laborales nacionales. Sin embargo, en las cadenas mundiales de suministro, los retos relacionados con el diálogo social incluyen la oposición activa a la libertad sindical y una legislación restrictiva³¹⁵.

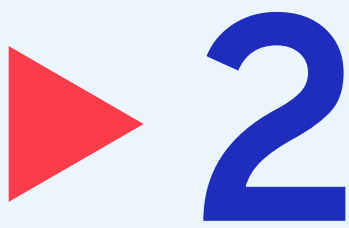
188. La Comisión recuerda que el cumplimiento en el lugar de trabajo de la normativa laboral, basada en las normas internacionales del trabajo de la OIT y en la legislación nacional, es un requisito previo para el trabajo decente. Las administraciones del trabajo deben promover la gobernanza efectiva de las cadenas mundiales de suministro sobre la base de la función primordial del Estado de garantizar el cumplimiento de la legislación y la observancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En el marco de esta función, las administraciones del trabajo deberían garantizar la coordinación de las funciones y responsabilidades con todos los actores involucrados en las cadenas mundiales de suministro, y asegurar que se tomen disposiciones adecuadas para la celebración de consultas con los interlocutores sociales y su participación, de conformidad con los principios generales para un sistema eficaz de administración del trabajo establecidos en el Convenio núm. 150 y en la Recomendación núm. 158.

313 OIT, Unión Europea y OCDE, [Labour Inspection Technical Note on Strategic Compliance Planning for Decent Work in Global Supply Chains](#), 2022.

314 OIT, [La inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: situación y tendencias, informe para la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación](#), 2013.

315 OIT, [La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas](#), Informe del Director General, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, 2008, párrs. 139-141.





Organización y estructura del sistema de administración del trabajo



► 2.1. Introducción

189. El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158, abarcan el marco institucional de la administración del trabajo y las funciones del sistema. La expresión «administración del trabajo» designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo y el término «sistema de administración del trabajo» comprende todos los órganos de la administración pública responsables o encargados de la administración del trabajo. Este capítulo examina la estructura institucional de la administración del trabajo, analizando la arquitectura de los órganos públicos responsables de la gobernanza del trabajo, tal y como se define a nivel nacional a través de la legislación, las políticas y la práctica. También analiza la estructura exterior de las administraciones del trabajo y las características específicas de los Estados federales.

190. En este capítulo, el Estudio General examina la coordinación entre los órganos del sistema de administración del trabajo, así como los mecanismos para asegurar la participación de los ministerios de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable en la definición de las políticas socioeconómicas nacionales. Teniendo en cuenta el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), esta parte del Estudio también analiza los mecanismos de información dentro de los sistemas de trabajo y los mecanismos de intercambio de información.

191. Dada la importancia de asignar recursos humanos y materiales suficientes para garantizar un funcionamiento eficaz del sistema de administración del trabajo, el capítulo examina la legislación y las prácticas nacionales relativas a la situación laboral, las cualificaciones, la contratación y la formación de los recursos humanos de la administración del trabajo. El Estudio General también analiza la información proporcionada por los Gobiernos sobre la disponibilidad de recursos financieros y materiales en el sistema de administración del trabajo, inclusive cualquier efecto de las crisis sanitarias, sociales y económicas.

192. Algunos de los nuevos retos a los que se enfrenta el mundo del trabajo, así como los recortes en el gasto público derivados de las situaciones de emergencia prolongadas, exigen que las administraciones del trabajo se adapten y modernicen para seguir asegurando la eficacia de sus operaciones. En particular, el aumento del recurso a las nuevas tecnologías ha modificado considerablemente la forma de trabajar de algunos de los órganos responsables de la gobernanza de los asuntos laborales. Este capítulo también incluye un análisis de la forma en que los sistemas nacionales han respondido a estos cambios y ofrece ejemplos ilustrativos de las recientes reformas que se han llevado a cabo.

► 2.2. Tendencias en la administración pública

193. La administración del trabajo pertenece a la rama ejecutiva, y una de las funciones más importantes del poder ejecutivo es la aplicación de las leyes promulgadas por el poder legislativo. Los ministerios de Trabajo suelen estar en el centro de la administración del trabajo. Sin embargo, debido a la evolución y al aumento de la variedad de las tareas desempeñadas por el Estado en el ámbito de la política social y económica, el marco institucional correspondiente y la maquinaria de la administración pública se han desarrollado de manera que determinadas cuestiones de política del trabajo ya no pueden ser resueltas únicamente por los ministerios de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable³¹⁶.

194. Como se puso de relieve en el Estudio General de 1997, el contexto socioeconómico en el que operaban las administraciones del trabajo ha cambiado significativamente desde la adopción de los instrumentos en 1978. En los últimos quince años, marcados por la crisis financiera de 2008, varios conflictos y la pandemia de COVID-19, los Gobiernos se han enfrentado a la dicotomía de responder a la creciente demanda de servicios públicos y decidir reducir el gasto público. Lo mismo ha ocurrido con las administraciones del trabajo, donde el Ministerio de Trabajo o los equivalentes gubernamentales responsables han sido objeto de medidas de austeridad, enfrentándose al reto de seguir cumpliendo su mandato con menos recursos para abordar los nuevos problemas sociales y económicos derivados de las crisis.

195. Habida cuenta de que la administración del trabajo forma parte del sistema de la administración pública, la comprensión de las tendencias generales aplicables a la administración pública ayuda a contextualizar la gestión y la estructura de la gobernanza del trabajo. En los decenios de 1970 y 1980, impulsada principalmente por la insatisfacción respecto del desempeño de los sistemas públicos, surgió la nueva gestión pública como tendencia en la administración pública. En términos generales, esta tendencia pretendía aumentar la eficiencia de los servicios públicos frenando el crecimiento de la administración en términos de gasto público y personal y orientándose hacia la privatización y cuasiprivatización de la gobernanza pública³¹⁷. Partiendo principalmente del paradigma de las administraciones del trabajo de los países desarrollados, este enfoque pretendía pasar de un modelo burocrático de administración pública a otro que aspiraba a aumentar su responsabilidad para con los ciudadanos³¹⁸. La nueva gestión pública también supuso la introducción de la gestión del desempeño en las administraciones públicas, incluido el ámbito del trabajo³¹⁹. Aunque la formulación de políticas siguió siendo responsabilidad del Estado, la aplicación de la nueva gestión pública también condujo a una mayor tendencia a externalizar la aplicación de la política laboral a proveedores públicos o privados a través de diversos arreglos contractuales³²⁰. A finales del decenio de 1990 aumentó el número de reformas encaminadas a mejorar la coordinación vertical entre Gobiernos y otros agentes, así como la coordinación horizontal entre organismos. Esto incluía una serie de reformas destinadas a mejorar la capacidad de dirección de la administración central. Las reformas conexas de la administración pública se centraron en la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos y las empresas y en la eficacia de la administración³²¹.

316 Esto ya se puso de relieve en los trabajos preparatorios. Véase: OIT, *Administración del trabajo: cometido, funciones y organización*, ILC.61/V(1), 1976, 5.

317 Lorenzo Bordogna, *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, ILO Dialogue Paper, núm. 19, 2008. Véase también: Christopher Hood, «*A Public Management for All Seasons*», *Public Administration* 69, núm. 1 (1991): 3.

318 Bordogna, *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, 3. Véase también: Mark Considine, *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work* (Cambridge University Press, 2001).

319 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, 2011, párrs. 118-121.

320 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, párrs. 36 y 37. Véase también: Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview*, 8.

321 OCDE, *Public Administration after «New Public Management»*, 2010.

196. En 2018, el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas adoptó un conjunto de «principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible»³²². Estos principios, que fueron aprobados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), ponen de relieve la necesidad de introducir mejoras pragmáticas y continuas en las capacidades de gobernanza nacionales y locales para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. Los 11 principios están vinculados a una serie de estrategias de uso común para una gobernanza eficaz y con capacidad de respuesta. El contenido de estos principios y su aplicación a la administración del trabajo se examinan en el capítulo 4.

197. Aunque la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto los puntos fuertes y los puntos débiles de la gobernanza pública, también demostró que una administración pública que funcione bien y unos marcos de gobernanza eficaces son condiciones previas para responder adecuadamente a las crisis. Partiendo de los distintos niveles de éxito de las medidas adoptadas por los Gobiernos para hacer frente a la COVID-19, la crisis también puso de manifiesto la necesidad de que las administraciones públicas fuesen flexibles, resilientes y participativas. En el ámbito laboral, esto se refiere también la capacidad de la administración para mantener y reforzar la confianza y la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza del trabajo y para garantizar que los órganos de la administración del trabajo actúen de forma organizada en respuesta a las crisis³²³. En este contexto, el marco establecido en el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 ha cobrado especial importancia, ya que proporciona los principios rectores para una administración del trabajo eficaz y coordinada que garantice la consulta y la participación de los interlocutores sociales.

► 2.3. Estructura del sistema de administración del trabajo

2.3.1. Contenido de los instrumentos

198. Los órganos públicos implicados en la administración de la política laboral, junto con los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones, son los principales agentes del sistema de administración del trabajo. Ello se deriva de la definición del sistema de administración del trabajo que figura en el artículo 1, b) del Convenio núm. 150 y en el párrafo 1, b) de la Recomendación núm. 158, que incluye todos los órganos de la administración pública 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 sus organizaciones.

199. Según estas disposiciones, el sistema de administración del trabajo está compuesto no solo por los órganos que tienen la responsabilidad directa de las actividades en el ámbito de la política laboral, sino también por los que participan de alguna manera en el desempeño de dichas funciones. Aunque los instrumentos no son prescriptivos en cuanto a la naturaleza y estructura de estos órganos públicos, proporcionan algunas directrices al indicar que podrían consistir en departamentos ministeriales u organismos públicos, como organismos parastatales y regionales o locales o cualquier otra forma de administración descentralizada.

³²² ECOSOC, *Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible*, 2018.

³²³ OIT, Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, parte I, D.

200. El artículo 4 del Convenio y el párrafo 4 de la Recomendación hacen hincapié en la necesidad de diseñar una estructura de administración del trabajo que garantice la eficacia y la coordinación de sus funciones y sus responsabilidades. Según estas disposiciones cada Estado Miembro debería garantizar, de forma adaptada a las condiciones nacionales, la organización y el funcionamiento eficaz en su territorio de un sistema de administración del trabajo cuyas funciones y responsabilidades estén debidamente coordinadas.

201. El carácter central de la coordinación se subraya aún más en el artículo 9 del Convenio, que dispone que un Ministerio del Trabajo u otro organismo comparable deberá disponer de medios para cerciorarse de si los organismos paraestatales que tienen a su cargo determinadas actividades específicas de administración del trabajo, y todo organismo regional o local en que tales actividades se hayan delegado, actúan de acuerdo con la legislación nacional y respetan los objetivos que les han sido señalados.

202. Si bien el Convenio es conciso en materia de organización, el párrafo 25 de la Recomendación proporciona algunos principios rectores en cuanto a la estructura interna del sistema de administración del trabajo al indicar que debería contar normalmente con unidades especializadas para tratar de cada uno de los programas principales de administración del trabajo cuya gestión les haya sido confiada por la legislación nacional. A modo de ejemplo, el párrafo 25 también indica que podría haber unidades para cuestiones como la preparación de normas relativas a las condiciones de trabajo y de empleo; la inspección del trabajo; las relaciones de trabajo; el empleo, la planificación de la mano de obra y el desarrollo de los recursos humanos; los asuntos internacionales de trabajo, y, eventualmente, la seguridad social, la legislación en materia de salarios mínimos y las cuestiones referentes a determinados grupos de trabajadores.

203. Con respecto a la organización territorial del sistema de administración del trabajo, el párrafo 26, 1) de la Recomendación indica que debería haber dispositivos apropiados para la organización y funcionamiento eficaces de los servicios sobre el terreno del sistema de administración del trabajo. El párrafo 26, 2) señala que estos dispositivos deberían:

- a) garantizar que la ubicación de los servicios sobre el terreno corresponde a las necesidades de las diversas zonas, consultándose a los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores al respecto;
- b) dotar a los servicios sobre el terreno del personal, del equipo y de los medios de transporte adecuados para el cumplimiento efectivo de su cometido, y
- c) asegurar que los servicios sobre el terreno reciben instrucciones suficientemente claras para prevenir la posibilidad de que las leyes y los reglamentos se interpreten de manera diversa en las distintas zonas.

204. Por último, el párrafo 21 de la Recomendación indica que las estructuras del sistema nacional de administración del trabajo deberían reexaminarse de manera constante, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. La aplicación práctica de este párrafo es especialmente relevante en el contexto de la evolución y modernización de los sistemas de administración del trabajo a la luz de un mundo del trabajo en constante evolución.

205. La Comisión considera que el marco de la administración del trabajo previsto en los instrumentos puede aplicarse en todos los Estados Miembros de la OIT, independientemente de su nivel de desarrollo o de la complejidad de sus sistemas de administración del trabajo. Los parámetros para la definición de la estructura del sistema de administración del trabajo que proporcionan los instrumentos son flexibles, en definitiva, el marco organizativo de los sistemas nacionales de administración del trabajo está estrechamente vinculado al contexto nacional, las prácticas administrativas y las necesidades políticas de los Estados Miembros. A pesar de las diferencias a nivel nacional, es posible identificar algunos rasgos comunes principales. A continuación se analiza en qué medida las disposiciones de los instrumentos se reflejan y aplican en la legislación y la práctica nacionales de los distintos países.

2.3.2. Órganos responsables de la administración del trabajo

206. La información facilitada por los Gobiernos confirma que la organización estructural relacionada con la implementación de la política nacional del trabajo adopta diferentes estructuras y puede variar mucho de un país a otro. El análisis que figura a continuación pretende destacar los patrones organizativos más comunes, pero no tiene por objeto ofrecer una lista exhaustiva de todas las estructuras posibles. En algunos casos, un mismo sistema de administración del trabajo puede incluir más de una característica de diseño organizativo. Además, la complejidad de los sistemas de administración del trabajo requiere un análisis que tenga en cuenta tanto el nivel central como el nivel local de gobernanza. Por este motivo, en los párrafos que siguen la Comisión también examina la distribución de las tareas de administración del trabajo dentro de la estructura administrativa central y cómo se organiza la prestación de los servicios de administración del trabajo para cubrir el territorio nacional.

Principales órganos de la administración pública responsables de la administración del trabajo

207. La Comisión observa que, en la gran mayoría de los casos, la gobernanza del trabajo está dirigida por uno o varios órganos ministeriales. Algunos países utilizan el término «departamento»³²⁴ o «secretaría»³²⁵ para referirse al órgano ejecutivo de primer nivel dentro del Gobierno. El título dado a los ministerios o departamentos encargados de la administración del trabajo es indicativo de su cartera, pero no suele abarcar todo el alcance de sus competencias. En la mayoría de los países, el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable es el principal órgano encargado de la aplicación de la política del trabajo³²⁶. Al mismo tiempo, en varios países, la estructura de la administración del trabajo prevé distintos ministerios que cubren diversas áreas de la política laboral³²⁷. Es el caso, por ejemplo, de los países en los que los asuntos de seguridad social o empleo son competencia de órganos ministeriales distintos. Por ejemplo, en *Malí*, las cuestiones relativas a la aplicación de la política laboral se reparten entre el Ministerio de Trabajo, Función Pública y Diálogo Social, el Ministerio de Iniciativa Empresarial Nacional, Empleo y Formación Profesional, y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. En el *Brasil*, la reforma de 2023 transformó el Ministerio de Trabajo y Bienestar, disuelto en 2019 y reactivado en 2021, en el Ministerio de Trabajo y Empleo. Las funciones relativas a la seguridad social se asignaron al restablecido Ministerio de Bienestar Social³²⁸.

208. En varios países, la formación profesional y el desarrollo profesional competen al Ministerio de Educación o el equivalente gubernamental responsable³²⁹. Además, hay países donde la aplicación de la política laboral con respecto a sectores específicos de la actividad económica (por ejemplo, el trabajo en la agricultura, el transporte o las minas) compete a otros ministerios o se comparte con ellos. Por ejemplo, los servicios de inspección del trabajo relativos a determinados sectores de actividad dependen en ocasiones del Ministerio que se ocupa del sector específico³³⁰. En *Bulgaria*, la Confederación de Sindicatos Independientes (CITUB) señala que la Agencia Ejecutiva de la Administración Marítima, la Agencia Ejecutiva «Administración del Automóvil» y la Dirección General «Administración de la Aviación Civil»

324 Por ejemplo, *Estados Unidos, Filipinas, Irlanda, Reino Unido y Suiza*.

325 Por ejemplo, *Honduras y México*.

326 Por ejemplo, *Argentina, Benin, Chile, China, Colombia, Croacia, Ecuador, Eslovenia, Guinea-Bissau, Japón, Jordania, Liberia, Perú, República de Corea, Sudán del Sur, Tailandia, Viet Nam y Zambia*.

327 Por ejemplo, *Botswana, Côte d'Ivoire, Dominica, Islandia y Namibia*.

328 Otros ejemplos son *Austria, Bahrein, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Indonesia, Irlanda, Mauricio, Nueva Zelanda y Suecia*.

329 Por ejemplo, *Alemania, Botswana y Suiza*.

330 Por ejemplo, *Brasil, Bulgaria, Nueva Caledonia y Nueva Zelanda*.

son oficinas gubernamentales y órganos de control del cumplimiento de la legislación del trabajo en esos sectores específicos.

209. Por último, en algunos países, los ministerios de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable no solo se ocupan de cuestiones relacionadas con la aplicación de la política laboral, sino que también tienen responsabilidades más generales de otras carteras, como migraciones, servicios públicos o salud³³¹. Este es el caso, en particular, de los países con administraciones públicas más pequeñas.

210. Como ya se señaló en los trabajos preparatorios³³², existe desde hace tiempo una tendencia a externalizar la ejecución de determinadas actividades relacionadas con la política nacional del trabajo a entidades paraestatales. Como se indica en el Estudio General de 1997, el rasgo característico de los órganos paraestatales es su autonomía, que los distingue de los servicios en el terreno o los departamentos descentralizados de los ministerios de Trabajo. Mientras que los servicios territoriales representan al Ministerio a nivel regional y/o local y están subordinados a la autoridad jerárquica directa del Ministerio o a altos funcionarios del Ministerio, los organismos paraestatales³³³ suelen estar bajo la dirección delegada del Ministerio, que sigue siendo responsable de la formulación y coordinación general de la política laboral. Los organismos paraestatales son responsables de la puesta en práctica de determinados aspectos de la política y funcionan con cierto grado de autonomía política, funcional, financiera y de gestión. Estas estructuras pueden encontrarse en la práctica nacional de la gran mayoría de los países. En *Cuba*, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuenta con varias entidades adscritas y subordinadas, entre ellas el Instituto Nacional de Seguridad Social y la Oficina Nacional de Inspección del Trabajo. En *Filipinas*, el Ministerio de Trabajo y Empleo cuenta con una serie de organismos adscritos bajo su supervisión administrativa que se ocupan de asuntos como la seguridad y salud en el trabajo, la mediación y la conciliación, y las relaciones laborales³³⁴.

211. En algunos países, los organismos que se ocupan de algunas actividades de la administración del trabajo dependen directamente del Gobierno, sobre todo cuando se encargan de la administración de los asuntos relacionados con la seguridad social. Por ejemplo, en *Costa Rica*, el Instituto Nacional de Seguros es una institución estatal que se ocupa, entre otras cosas, de los seguros de indemnización laboral. Además, la CCSS es una institución autónoma responsable de la administración de la seguridad social obligatoria³³⁵. En *Israel*, el Instituto Nacional de Seguros, a quien competen determinados aspectos de la seguridad social, es una corporación dependiente del Controlador del Estado³³⁶.

212. El informe preparado por la Oficina como base para la discusión general sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo en la reunión de 2011 de Conferencia señala que, dada la existencia generalizada de estos organismos en los sistemas de administración del trabajo, surgen dudas sobre si están asumiendo competencias de los ministerios de Trabajo, especialmente en los casos en que el Ministerio adolece de deficiencias. Otro riesgo vinculado con la proliferación de estos organismos es el debilitamiento de las funciones técnicas del Ministerio de Trabajo, debido a que el personal calificado se traslada a estos organismos³³⁷.

331 Por ejemplo, en *Brunei Darussalam*, *Dominica* y *Guinea*, el Ministerio de Trabajo también es responsable de la función pública. En *Belice*, el Ministerio de Trabajo también es responsable de la transformación rural, el desarrollo comunitario y la administración local. En *Botswana*, el Ministerio de Trabajo e Interior es responsable de las cuestiones de migración, ciudadanía y el registro civil.

332 OIT, *Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo*, Documento de trabajo para la Reunión de expertos en administración del trabajo, Geneva, 15-26 de octubre de 1973, párr. 94.

333 Estudio General de 1997, párr. 187.

334 Otros ejemplos son *Argelia*, *Armenia*, *Austria*, *Bulgaria*, *China*, *Colombia*, *Croacia*, *Dinamarca*, *Filipinas*, *Gabón*, *Georgia*, *Japón*, *Letonia*, *Níger*, *Nigeria*, *Perú*, *Trinidad y Tabago* y *Venezuela (República Bolivariana de)*.

335 En *Panamá* y *Nicaragua* existen entidades similares responsables de la seguridad social.

336 Otros ejemplos son *Italia* y *Zimbabue*.

337 OIT, *Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011, párr. 38.

213. En este contexto, la Comisión observa que un elemento importante para garantizar la eficacia del sistema de administración del trabajo es la coordinación de la labor de estos organismos y su supervisión por una autoridad central. Como se indica en el artículo 9 del Convenio, el Ministerio del trabajo u otro organismo comparable deberá disponer de medios para cerciorarse de si los organismos paraestatales que tienen a su cargo determinadas actividades específicas de administración del trabajo actúan de acuerdo con la legislación nacional y respetan los objetivos que les han sido señalados. La Comisión ha solicitado a menudo información a los Gobiernos sobre la aplicación de este artículo en relación con los organismos paraestatales³³⁸. **La Comisión considera que la coordinación y la supervisión centrales son esenciales para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio. La Comisión también subraya que estos organismos paraestatales poseen una experiencia sustancial en garantizar la viabilidad y eficacia de la política laboral, por lo que su aportación de información al Ministerio es esencial para el proceso de formulación de políticas.** Los aspectos relativos a la obligación que tienen estos organismos de informar al Ministerio y las cuestiones de coordinación y supervisión por parte del órgano central de la administración del trabajo se tratan en la sección 2.5 de este capítulo.

Estructura interna de los órganos ministeriales

214. La organización y las tareas de los órganos responsables de la administración del trabajo suelen establecerse en leyes, decretos o reglamentos. Por lo general, el Ministro o Secretario de Estado es designado políticamente por el Gobierno o el Presidente, según el sistema de gobierno, y tiene la responsabilidad última de la ejecución del mandato estatal en materia de política laboral. La estructura organizativa interna del Ministerio depende de su mandato. La Comisión acoge con satisfacción la información presentada por la mayoría de los países sobre la estructura interna de sus respectivos ministerios de Trabajo o los equivalentes gubernamentales responsables, incluidos los organigramas que muestran esta estructura.

215. En la mayoría de los países, la estructura del Ministerio refleja uno o varios puestos políticos entre el Ministro y la función pública. Estos cargos, que forman parte del gabinete ministerial, dependen directamente del Ministro y suelen llevar el título de Viceministro³³⁹ o secretario permanente, secretario de Estado o secretario principal. Por ejemplo, en *Suecia*, el Ministerio de Empleo tiene dos secretarios de Estado que gestionan el trabajo diario, incluida la planificación, coordinación y seguimiento de las actividades del Ministerio. En *Colombia*, el Ministerio de Trabajo cuenta con dos viceministros, uno responsable de empleo y pensiones y otro de relaciones laborales e inspección³⁴⁰. En varios países, el término secretario permanente o secretario general se refiere al funcionario de más alto nivel del Ministerio, responsable de la aplicación y dirección de las políticas, así como de la coordinación de las actividades del Ministerio³⁴¹.

216. Además, el Ministro suele contar con el apoyo de varios asesores y colaboradores, cuya función es asesorar y asistir al Ministro en las decisiones políticas o desempeñar tareas en ámbitos específicos, como las relaciones públicas o los asuntos parlamentarios, y su mandato suele estar vinculado al del Ministro³⁴². Por ejemplo, en *Burkina Faso*, el gabinete del Ministerio de Función Pública, Trabajo y Bienestar Social está compuesto por un máximo de cinco consejeros técnicos nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro. Dependen

338 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 150: *Kirguistán*, solicitud directa, 2018; *Mauricio*, solicitud directa, 2021; *Níger*, solicitud directa, 2023; *República de Moldova*, solicitud directa, 2016; *Ucrania*, solicitud directa, 2021.

339 Por ejemplo, *Guatemala*, *Malasia*, *Paraguay*, *República Unida de Tanzania* y *Sudáfrica*.

340 Otros ejemplos son *Alemania*, *Benin*, *España*, *Francia*, *Malawi*, *Noruega*, *Portugal*, *Seychelles* y *Sri Lanka*.

341 Por ejemplo, *Irlanda*, *Nigeria* y *Zambia*.

342 Por ejemplo, *Alemania*, *Brasil*, *Côte d'Ivoire*, *Estados Unidos*, *Estonia*, *Francia*, *Liberia*, *Noruega*, *Sudáfrica*, *Suecia* y *Tailandia*. Véase también: OCDE, *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*, 2011.

directamente del Ministro y no forman parte de la jerarquía administrativa³⁴³. En *Bélgica* se introdujo una clara separación entre el nivel político y la estructura funcional del Gobierno con la reforma de la administración pública entre 1999 y 2003. Esta reforma suprimió los gabinetes ministeriales y dotó a todos los servicios públicos federales de órganos estratégicos que incluían una unidad de estrategia y una secretaría para cada servicio. Estos órganos estratégicos son de naturaleza política y no forman parte de la administración federal ni de la función pública³⁴⁴.

217. A menudo, la estructura del Ministerio incluye consejos o juntas consultivas, en ocasiones de carácter tripartito, que dependen o están bajo la coordinación del Ministro o el gabinete y asesoran sobre cuestiones políticas concretas. En el *Japón*, el Consejo de Política Laboral, creado en el Ministerio de Salud, Bienestar y Trabajo, es un órgano tripartito encargado de investigar y deliberar sobre cuestiones de política de empleo en respuesta a las consultas del Ministerio. En *Sudáfrica*, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Mano de obra es un órgano dependiente del Ministerio de Empleo y Trabajo cuyo objetivo es garantizar la participación efectiva de los ciudadanos en el mercado de trabajo y en la política y la legislación socioeconómicas, y facilitar el consenso y la cooperación entre el Gobierno, los trabajadores, las empresas y la comunidad para hacer frente a los retos socioeconómicos del país³⁴⁵.

218. El segmento operativo y técnico de la administración del trabajo suele organizarse a nivel central y sobre el terreno. Los departamentos temáticos o direcciones dentro de la estructura central del Ministerio suelen estar dirigidos por un alto funcionario y dependen directamente del Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable. En el organigrama del Ministerio, forman parte de su estructura vertical. La cartera y el número de unidades técnicas adscritas a la estructura central del Ministerio dependen de las áreas funcionales de trabajo asignadas al propio Ministerio y estas pueden variar en gran medida. Suelen estar definidos por el contexto político e histórico de cada país y pueden sufrir alteraciones con los cambios de Gobierno. El número y las funciones de las direcciones y departamentos también dependen en cierta medida de la disponibilidad de recursos y del tamaño de la administración pública y de la población a la que deben servir. La mayoría de los países cuentan con unidades organizativas responsables de trabajo, empleo, seguridad social, relaciones laborales, inspección del trabajo y SST. Por ejemplo, en *Chile*, la Dirección del Trabajo es un servicio técnico adscrito al Ministerio de Trabajo y Previsión Social que depende del Subsecretario del Trabajo. Se encarga, entre otras cosas, de supervisar la aplicación de la legislación del trabajo, las relaciones laborales y la prevención y resolución de conflictos laborales. En la *República de Corea*, el Gobierno señala que el Ministerio de Empleo y Trabajo está compuesto por cuatro dependencias, que se encargan de la planificación y la coordinación, el trabajo, el empleo y la SST. Estas dependencias están estructuradas en torno a 16 oficinas, 49 divisiones y ocho equipos. En *Francia*, varias direcciones trabajan bajo la autoridad del Ministro de Trabajo, Pleno Empleo e Integración, entre ellas la Dirección General de Trabajo, la Delegación General de Empleo y Formación Profesional, la Dirección de Investigación, Estudios y Estadísticas, la Secretaría General de los Ministerios encargados de Asuntos Sociales, incluida la Delegación de Asuntos Europeos e Internacionales, y la Dirección de Seguridad Social³⁴⁶.

219. La Comisión toma nota de que muchos países se han esforzado por institucionalizar e integrar la perspectiva de género en el Ministerio de Trabajo, estableciendo unidades, direcciones u oficinas que se ocupan de las cuestiones de género dentro de la estructura organizativa del Ministerio.

343 *Burkina Faso*, Decreto núm. 2016-344/PRES/PM/MFPTPS, de 4 de mayo de 2016, relativo a la organización del Ministerio de la Función Pública, del Trabajo y de la Seguridad Social, arts. 5 y 6.

344 *Bélgica*, Service public fédéral Personnel et Organisation, *Copernicus - Au centre de l'avenir. La réforme de l'Administration fédérale belge*, Bruselas, 2004, 9.

345 Otros ejemplos son *Argentina*, *Francia*, *Perú*, *República Unida de Tanzania* y *Sri Lanka*. Véase también el capítulo 3 para más información sobre la naturaleza de estos órganos.

346 Otros ejemplos son *Argentina*, *Austria*, *Bangladesh*, *Ecuador*, *Eritrea*, *Guatemala*, *Japón*, *Malasia*, *Perú*, *República Dominicana*, *Sri Lanka* y *Tailandia*.

En el *Paraguay*, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social cuenta con una Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora. En *Chipre*, el Departamento de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuenta con una sección de igualdad de género. Además, el Departamento de Trabajo cuenta con un Comité de Igualdad de Género en el Empleo y la Formación Profesional que supervisa la aplicación de la ley en el Departamento de Trabajo y tiene un papel consultivo en la formulación de políticas relativas a la igualdad en el empleo y la formación profesional³⁴⁷.

220. La Comisión observa que, en *Grecia*, la GSEE expresa su preocupación por la separación de la Secretaría General para la Igualdad de Género del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la transferencia de sus responsabilidades a la recién creada Secretaría General para la Igualdad y los Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Cohesión Social y Familia. Señala que la separación de la entidad del Ministerio de Trabajo tendrá un impacto negativo adicional en la promoción de la igualdad de género y la no discriminación en el trabajo, debido al papel central que el Ministerio de Trabajo y la inspección del trabajo desempeñan a este respecto.

221. En la mayoría de los países, la estructura del Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable también incluye un departamento administrativo responsable de las cuestiones relacionadas con las finanzas, la contratación y los recursos humanos³⁴⁸. También es habitual que exista una oficina de auditoría que depende directamente del Ministerio³⁴⁹. En algunos casos, el Ministerio está asistido por divisiones, departamentos u oficinas especializadas que se ocupan de servicios de apoyo como asesoramiento jurídico, planificación, programación, investigación y estadística³⁵⁰.

222. La Comisión reconoce la diversidad de estructuras adoptadas por los ministerios de trabajo, que reflejan el contexto socioeconómico y político en el que operan estas instituciones, y observa la adaptación de estas estructuras a los cambios y tendencias actuales. A este respecto, la Comisión acoge con satisfacción la creación en algunos países de departamentos especializados dedicados a abordar cuestiones clave como la economía informal y el trabajo en plataformas digitales³⁵¹, lo que indica el compromiso de aumentar la relevancia de estas cuestiones en la formulación y aplicación de la política laboral. La Comisión subraya la importancia de contar con disposiciones estructurales que garanticen un funcionamiento eficaz del sistema de administración del trabajo, cuyas funciones y responsabilidades estén debidamente coordinadas, tal como se establece en el artículo 4 del Convenio. Además, en los casos en que los ministerios de trabajo no dispongan de departamentos dedicados a la investigación y los estudios, la Comisión alienta a los Gobiernos a establecer vínculos con universidades o institutos de investigación a fin de garantizar que las administraciones del trabajo puedan contar con datos pertinentes.

347 Otros ejemplos son *Antigua y Barbuda, Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Eslovenia, Estados Unidos, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Suecia y Viet Nam*.

348 Por ejemplo, *Austria, Ecuador, Indonesia, Jordania, Liberia y Paraguay*.

349 Por ejemplo, *Alemania, Argentina, Austria, Chile, Colombia, Ecuador, Jordania, Kazajstán, Liberia, Mauritania, Omán, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)*.

350 Por ejemplo, *Argentina, Chile, Colombia, Italia y República de Corea*.

351 Véanse párrs. 147 y 154 *supra*.

Organización territorial de la administración del trabajo

223. Con el fin de acercar determinados servicios a sus clientes, ya sea con un menor costo para el Estado o bajo formas más directas de control democrático, algunas funciones específicas de la administración del trabajo pueden descentralizarse, delegarse o encomendarse a las autoridades locales. La Comisión observa que los servicios sobre el terreno pueden ser un componente esencial para garantizar que determinadas actividades de la administración del trabajo abarquen todo el territorio del país y que los usuarios tengan igual acceso a los servicios de la administración del trabajo independientemente de su ubicación. La delegación de servicios a los organismos regionales y locales puede adoptar diferentes formas y conllevar distintos grados de delegación de responsabilidades a nivel local o regional. En la mayoría de los casos, mientras que la formulación de políticas y la correspondiente preparación de legislación del trabajo están centralizadas, las actividades relacionadas con la aplicación de las políticas y las leyes, incluidas, por ejemplo, las funciones relacionadas con la inspección del trabajo, los servicios de empleo y la resolución de conflictos, están descentralizadas a nivel de distrito o a nivel regional. En 2011, el informe preparado por la Oficina como base para el debate general sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo en la reunión de la Conferencia señaló una tendencia hacia la descentralización de los servicios de administración del trabajo. El informe subrayaba que, si bien esta tendencia se explica por la búsqueda de eficiencia, economías, adicionales y mejora de la prestación de servicios, ello no debería mermar la capacidad de la autoridad central para desempeñar el papel de coordinación que prevé el Convenio núm. 150³⁵².

224. Sobre la base de la información recibida, la Comisión observa que los órganos de administración del trabajo para la aplicación de la política nacional del trabajo sobre el terreno son muy habituales³⁵³. En *Chile*, por ejemplo, existen varias oficinas regionales de trabajo y oficinas provinciales y comunales de inspección del trabajo. Las oficinas regionales dependen jerárquica y administrativamente del director de trabajo y se relacionan funcionalmente con cada uno de los departamentos centrales del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para los asuntos de su competencia. En *Côte d'Ivoire*, el Decreto núm. 2021-803 sobre la organización del Ministerio de Empleo y Protección Social establece que los servicios territoriales están compuestos por las direcciones regionales, las direcciones departamentales de trabajo, las oficinas regionales de SST y los centros sociales. El Gobierno informa de que las actividades de los organismos regionales o locales son supervisadas por la Inspección General del Trabajo y la Dirección General de Trabajo³⁵⁴. En algunos casos, el grado de autonomía de los servicios en el terreno en la ejecución de las responsabilidades delegadas es muy amplio³⁵⁵. En algunos países, debido a la existencia de zonas geográficas con cierto grado de autonomía administrativa, existen administraciones del trabajo regionales o locales responsables de la gobernanza del trabajo. Por ejemplo, en *Portugal*, el Gobierno indica que las Regiones Autónomas de Azores y Madeira tienen sus propios órganos de administración del trabajo responsables de la formación profesional, la resolución de conflictos laborales, el empleo y la inspección del trabajo³⁵⁶.

352 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, vii. Véase también: CEACR, Convenio núm. 81: *Rwanda*, solicitud directa, 2022; *Uganda*, observación, 2022; y Convenios núms. 81 y 129: *Ucrania*, observación, 2021.

353 Por ejemplo, *Brasil*, *Chequia*, *Dinamarca*, *Ecuador*, *Eritrea*, *Guatemala*, *Islandia*, *Iraq*, *Japón*, *Paraguay*, *República de Corea*, *República Dominicana*, *Sudáfrica*, *Suecia* y *Turkmenistán*.

354 CEACR, Convenio núm. 150: *Côte d'Ivoire*, solicitud directa, 2022.

355 Por ejemplo, *Polonia*.

356 Otro ejemplo es *España*.

225. Siguiendo la tendencia ya observada en 2011, el análisis de las memorias presentadas por los Gobiernos pone de relieve que algunas reformas recientes a nivel nacional han aumentado o reforzado la delegación de tareas a las oficinas en el terreno³⁵⁷.

226. La Comisión observa que, en algunos casos, las organizaciones de los trabajadores señalan las deficiencias de los sistemas descentralizados. Por ejemplo, en el *Perú*, la CATP indica que no existe ningún mecanismo de coordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales. Esto hace difícil garantizar el compromiso de los gobiernos regionales con la aplicación de las políticas nacionales y la asignación de recursos suficientes para el correcto funcionamiento de los servicios de administración del trabajo en las regiones. En este sentido, el sindicato hace hincapié en la necesidad de crear mecanismos de coordinación para que las políticas sociales y las políticas laborales se ejecuten plenamente en todo el territorio nacional y que los servicios pertinentes estén disponibles en todas las regiones del país. En *Etiopía*, la CETU indica que, a la hora de repartir responsabilidades y funciones entre el Gobierno federal y los regionales, la coordinación adecuada, los déficits de aplicación y las disparidades entre regiones dentro del sistema de administración del trabajo siguen siendo un reto. La CSI señala el riesgo de dispersión de responsabilidades y funciones cuando se descentraliza la aplicación de las políticas, leyes y reglamentos del trabajo.

227. La Comisión observa que, si bien la descentralización permite flexibilidad para adaptar los servicios al contexto regional o local, es importante garantizar una coordinación eficaz de los diversos órganos que operan a nivel local mediante la aplicación de una política laboral nacional, tal como se establece en los artículos 4 y 9 del Convenio. Para lograr la coordinación y la organización de un sistema eficaz de administración del trabajo, los Gobiernos deberían garantizar la existencia de mecanismos de intercambio de información entre los distintos niveles de la administración pública e implicar a los interlocutores sociales en todos los niveles de gobernanza. Además, deberían ponerse a disposición de las estructuras de administración del trabajo en el terreno recursos humanos, presupuestos y formación adecuados, y la planificación, programación y evaluación nacionales deberían realizarse en consulta con las oficinas regionales y locales.

La administración del trabajo en los estados federales

228. En el caso de los estados federales, es importante que los gobiernos federal y provinciales coordinen eficazmente sus actividades, con vistas a prestar un conjunto coherente e integrado de servicios. En este tipo de estados, la estructura de los órganos responsables de la aplicación de la política laboral puede variar, pero como tendencia general, refleja el reparto de competencias temáticas entre el estado federal y las entidades federadas, normalmente definido a nivel constitucional. Los órganos responsables de los asuntos laborales suelen estar presentes tanto a nivel federal como a nivel de las provincias o territorios, lo que crea un marco en el que coexisten efectivamente un sistema de administración federal del trabajo y un sistema de gobernanza independiente para cada estado. En los párrafos siguientes se ofrecen algunos ejemplos de las disposiciones existentes en materia de administración del trabajo en los estados federales.

229. Por ejemplo, en *Australia*, el Gobierno Federal tiene el papel principal en materia de relaciones laborales, mientras que los estados y territorios tienen un papel de apoyo en la aplicación de las políticas y la legislación del trabajo dentro de sus jurisdicciones. La Ley de Trabajo Justo de 2009 (Cth) establece el sistema nacional australiano de relaciones laborales que cubre a la mayoría de los trabajadores asalariados y empleadores del sector privado en Australia. A partir de enero de 2010, todos los estados, salvo Australia Occidental,

³⁵⁷ Por ejemplo, Costa Rica, Filipinas, Finlandia y Francia.

trasladaron sus competencias en materia de relaciones laborales a la Commonwealth³⁵⁸. Por lo que respecta a la SST, la Commonwealth, los Estados y los territorios regulan y aplican la legislación en la materia y administran los sistemas de indemnización de los trabajadores en sus jurisdicciones. La Commonwealth regula la seguridad y salud de sus propios trabajadores y Safe Work Australia (SWA) es el órgano nacional de política de SST. Safe Work Australia es un órgano que representa los intereses de la Commonwealth, los Estados y los territorios, así como de los trabajadores y los empleadores. Cada Estado y territorio tiene su propio órgano regulador de la SST, responsable de promover y hacer cumplir la legislación en la materia³⁵⁹.

230. En *Alemania*, la legislación del trabajo, incluida la cogestión a nivel empresarial, la SST y las agencias de empleo, así como la seguridad social, es una materia de competencia legislativa concurrente del Gobierno Federal y los gobiernos de los *Länder* (estados federados)³⁶⁰. Esto significa que los *Länder* tienen el poder legislativo mientras y en la medida en que la Federación no haya ejercido su poder legislativo promulgando una ley³⁶¹. En la práctica, los asuntos laborales se rigen íntegramente por la legislación federal. No obstante, los gobiernos de los estados federados influyen en la adopción y modificación de la legislación del trabajo, ya que participan en el procedimiento legislativo³⁶². El Instituto Federal de SST y la Oficina Federal de Seguridad Social dependen del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. El Ministerio Federal también supervisa la Agencia Federal de Empleo, un órgano autónomo de derecho público, responsable de la promoción del empleo, en particular de la colocación. El cumplimiento y la aplicación de las leyes federales, incluidas las leyes del trabajo y de SST, son competencia de los *Länder*³⁶³. Por tanto, la estructura organizativa de la inspección del trabajo varía de un estado federado a otro. En la actualidad, el servicio de inspección del trabajo forma parte de la estructura administrativa general de los *Länder* o se crea como órgano independiente. Funciona bajo la supervisión del Ministerio competente del *Land* como autoridad central, que en la mayoría de los casos es el Ministerio responsable de Trabajo y Asuntos Sociales.

231. En *Pakistán*, tras la 18.ª Enmienda a la Constitución en 2010, los asuntos laborales volvieron a ser competencia de los gobiernos provinciales, que asumieron la plena responsabilidad de la legislación y la administración del trabajo. En este contexto, a nivel provincial, las oficinas de los secretarios de los departamentos ministeriales de Trabajo y de Minas y Minerales desempeñan un papel de coordinación. Al mismo tiempo, a nivel federal, las pensiones de vejez, pensiones de invalidez, pensiones de supervivencia y otras prestaciones sociales competen a la Institución de Prestaciones de Vejez de los Trabajadores y al Fondo para el Bienestar de los Trabajadores.

232. En *Nigeria*, el Gobierno federal y los gobiernos estatales tienen una responsabilidad compartida en materia de administración del trabajo. Aunque el Gobierno federal establece las normas mínimas de la legislación del trabajo³⁶⁴, cada estado tiene libertad, según lo permita su Constitución, para promulgar sus propias leyes y reglamentos del trabajo siempre que no entren en conflicto con las leyes federales³⁶⁵. La autoridad central en materia de

358 Comisión de Reforma Legislativa de Australia, [Overview of the Fair Work Act 2009 \(Cth\)](#).

359 Algunos ejemplos de órganos reguladores de la SST son: SafeWork NSW en Nueva Gales del Sur; Work Health and Safety Commissioner en el Territorio de la Capital Australiana (ACT); WorkSafe en Victoria, y SafeWork SA en Australia Meridional.

360 Véase [Ley Fundamental de la República Federal de Alemania](#), art. 74, 1), punto 12.

361 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, art. 72, 1).

362 Arthur B. Gunlicks, «[The Länder, the Bundesrat, and the Legislative Process in Germany and Europe](#)», en *The Länder and German Federalism* (Manchester University Press), 2003, 339-359.

363 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, art. 83.

364 En virtud del artículo 4, 2) y del segundo anexo, parte I, de la Constitución de 1999, la Asamblea Nacional de la Federación tiene competencias legislativas exclusivas en materia de trabajo, incluidos los sindicatos, las relaciones laborales, las condiciones, la seguridad y el bienestar de los trabajadores, los conflictos laborales, la fijación de un salario mínimo nacional para la Federación o parte de ella y el arbitraje laboral.

365 Artículo 4, 7) y segundo anexo, parte II, de la Constitución de 1999.

trabajo es el Ministerio Federal de Trabajo y Empleo. El Ministerio está estructurado en seis dependencias de trabajo zonales y 14 departamentos. Opera a través de 36 oficinas de trabajo estatales, el Territorio de la Capital Federal y 23 oficinas de trabajo de distrito. Mientras que el Ministerio Federal de Trabajo y Empleo es responsable de formular y aplicar las políticas nacionales de trabajo, varios estados tienen sus propios ministerios estatales de trabajo, que son responsables de aplicar las leyes y reglamentos de trabajo a nivel estatal y de garantizar el cumplimiento de las políticas nacionales de trabajo establecidas por el Ministerio Federal de Trabajo y Empleo³⁶⁶.

233. En *Nepal*, la Constitución de 2015 introdujo un sistema federal basado en una estructura de gobierno de tres niveles integrado por los gobiernos federal, provinciales y locales. La Constitución ha otorgado a los tres niveles de gobierno el mandato de aprobar leyes, formular presupuestos anuales y elaborar y aplicar políticas y planes relacionados con el trabajo y el empleo³⁶⁷. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, es el principal órgano que rige la administración del trabajo en Nepal a nivel federal. Los gobiernos provinciales tienen la responsabilidad de desarrollar y aplicar las políticas y normativas gubernamentales, al tiempo que llevan a cabo programas de desarrollo de las capacidades relacionados con la administración del trabajo, el empleo, la seguridad social, el trabajo infantil y otras cuestiones similares a nivel de provincia. La Ley de Funcionamiento de los Gobiernos Locales de 2017 ha otorgado algunas competencias y responsabilidades a los gobiernos locales para regir diversos aspectos del trabajo, el empleo y la seguridad social, incluida la formulación de políticas y programas sobre agricultura e industrialización, el desarrollo de capacidades para los trabajadores y los funcionarios administrativos a nivel local, el mantenimiento de registros de empleo, la difusión de información sobre oportunidades de trabajo disponibles y la recopilación de datos sobre personas empleadas y desempleadas³⁶⁸.

234. La Comisión toma nota de que la CSI ha expresado su preocupación por la adecuada coordinación en los sistemas de administración del trabajo en países en los que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales son responsables sobre asuntos laborales, citando estudios de la OIT.

235. *Reconociendo la amplia gama de enfoques expuestos anteriormente, la Comisión observa que la coordinación también sigue siendo una cuestión clave en lo que respecta a la creación de un sistema eficaz de administración del trabajo. Esto es especialmente importante para ofrecer un conjunto completo de servicios, garantizando un uso óptimo de los recursos públicos. Por ello, la Comisión subraya la importancia de establecer relaciones de trabajo complementarias entre los gobiernos federal y provinciales en asuntos relacionados con la administración del trabajo.*

La gobernanza del trabajo en las zonas francas industriales

236. En varios países, las zonas francas industriales (ZFI) son enclaves creados en el marco de las políticas públicas de promoción de la inversión extranjera directa y las exportaciones. En estas zonas, las importaciones y las exportaciones están exentas de aranceles a fin de que los productores puedan acceder a los insumos pagando los precios que se practican a nivel internacional, aumentando así su competitividad en los mercados mundiales. A veces, las ZFI están sujetas a regulaciones modificadas, incluso en lo que se refiere a la reglamentación y la

³⁶⁶ Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Productividad del estado de Enugu, el Ministerio de Creación de Riqueza y Empleo del estado de Lagos y el Ministerio de Comercio, Industria, Cooperativas y Minerales Sólidos del estado de Kano, que incluye el Departamento de Trabajo y Productividad.

³⁶⁷ *Nepal*, Constitución de 2015, anexos 5-9.

³⁶⁸ *Nepal*, Ley de Funcionamiento del Gobierno Local, 2017, art. 1.

administración del trabajo, y algunos países las eximen incluso totalmente del cumplimiento de determinadas normativas³⁶⁹.

237. Por lo general, los órganos administrativos de las ZFI se encargan de definir y supervisar la aplicación de las leyes y los reglamentos por los que se rigen estas zonas, en la medida en que difieran de los nacionales. Lo mismo ocurre con respecto a las leyes del trabajo y los regímenes regulatorios. Dichos órganos prestan asistencia a las empresas de las ZFI en la aplicación de las leyes y los reglamentos laborales pertinentes. También suelen rendir cuentas a los ministerios de Comercio o de Industria, proceso en que los ministerios de Trabajo apenas suelen participar³⁷⁰. El Gobierno de *Seychelles* informa sobre la Zona de Comercio Internacional de Seychelles, que es una zona creada por una ley del Parlamento para permitir el comercio internacional en Seychelles y a través de sus fronteras. Está regulada por la Autoridad de Servicios Financieros y se rige por su propia legislación del trabajo. El Consejo de Administración de la Autoridad está presidido por un presidente, nombrado por el Presidente del Gobierno. Los miembros del Consejo son nombrados por un periodo fijo e incluyen representantes tanto del sector público como del sector privado.

238. Destacando la importancia de garantizar que los inspectores del trabajo estén facultados para desempeñar sus funciones en las ZFI, la Comisión ha solicitado a menudo información sobre las medidas adoptadas para garantizar que los inspectores del trabajo estén facultados para entrar libremente en los establecimientos de estas zonas sin ninguna restricción y ha solicitado información sobre las actividades que desempeñan en las mismas³⁷¹. En algunos casos, la Comisión también ha subrayado la importancia, con respecto a los trabajadores de las ZFI, de respetar el derecho a la libertad de asociación³⁷² y la libertad sindical y a la negociación colectiva, garantizar la protección contra la discriminación antisindical³⁷³, reconocer el derecho al pago puntual de los salarios³⁷⁴, y garantizar el acceso a un empleo duradero y de calidad³⁷⁵. **Observando que las ZFI pueden ser zonas propensas a déficits de trabajo decente³⁷⁶, la Comisión recuerda la importancia de que las administraciones del trabajo formulen y apliquen, en consulta con los interlocutores sociales, políticas laborales que abarquen las ZFI a fin de garantizar que se respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo y que las protecciones laborales decenas guiadas por las normas internacionales del trabajo se apliquen y se hagan cumplir efectivamente en las ZFI.**

369 OIT, *Promoción del trabajo decente y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las zonas francas industriales*, Informe para la discusión en la Reunión de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales, MEWEPZ/2017, 2017, párr. 8. La Comisión ha expresado su profunda preocupación por esta situación en las ZFI. Véanse las notas al pie de página núms. 370-374.

370 OIT, *Promoción del trabajo decente y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las zonas francas industriales*, párr. 23.

371 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 81: *Bangladesh*, observación, 2022; *Djibouti*, solicitud directa, 2022; *India*, observación, 2022; Convenios núms. 81 y 129: *Madagascar*, solicitud directa, 2022.

372 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 87: *Bangladesh*, observación, 2022; *Nigeria*, observación, 2021.

373 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 98: *Bangladesh*, observación, 2020; *Pakistán*, observación, 2022; *Sri Lanka*, observación, 2022.

374 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 95: *República Dominicana*, observación, 2011.

375 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 122: *Costa Rica*, solicitud directa, 2018; *Nicaragua*, solicitud directa, 2021.

376 OIT, *Conclusiones sobre la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales (ZFI)*, Reunión de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales, 21-23 de noviembre de 2017.

► 2.4. Características estructurales de los sistemas de administración del trabajo actuales

2.4.1. Tendencias recientes de los cambios estructurales

239. El examen de las prácticas nacionales indica que varios factores contribuyen a los cambios estructurales en los sistemas de administración del trabajo. Pueden ser crisis sanitarias, políticas y económicas; elecciones y remodelaciones gubernamentales; cambios en la estructura social de un país, o reorganización de la administración pública en general. La Comisión observa que, en el último decenio del siglo xx y, en particular durante los primeros años del siglo xxi, la relación entre la liberalización del comercio y el empleo ha sido una cuestión política clave y, como resultado, algunos Gobiernos han experimentado con la fusión del Ministerio de Trabajo (o su componente de empleo) con el Ministerio de Economía o Finanzas³⁷⁷. Esta medida se ha justificado habitualmente alegando que el crecimiento económico es la principal condición previa para la creación de empleo y que, por lo tanto, es necesario lograr una sinergia de la política económica y la política de empleo³⁷⁸.

240. La Comisión también toma nota de que varios países han facilitado detalles sobre cambios estructurales recientes en su sistema de administración del trabajo. Por ejemplo, en *Georgia*, en 2019 y 2020 se llevó a cabo una reforma a gran escala de la legislación del trabajo en consulta con los interlocutores sociales con el objetivo de reforzar las instituciones del mercado de trabajo. En consecuencia, se amplió el mandato del Servicio de Inspección del Trabajo y se creó la Agencia Estatal de Promoción del Empleo. En *España*, en enero de 2020 se produjo una reestructuración de las competencias de algunos ministerios, de forma que se suprimió el anterior Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y las cuestiones de seguridad social pasaron al nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. También se creó el Ministerio de Trabajo y Economía Social, encargado del empleo, la economía social y la responsabilidad social de las empresas³⁷⁹. La Comisión observa que en varios países se ha tendido a ampliar el papel del Ministerio de Trabajo o del equivalente gubernamental responsable, asignándole más responsabilidades que antes estaban encomendadas a otras entidades gubernamentales. Esto se ha producido, por ejemplo, mediante una reasignación de carteras que eran competencia de ministerios distintos del de Trabajo, o mediante una fusión de órganos ministeriales en un Ministerio de Trabajo³⁸⁰. Estos acuerdos particulares pueden obedecer principalmente a consideraciones pragmáticas, pero en algunos casos la combinación de carteras tiene un impacto directo en cómo se formulan y aplican las políticas³⁸¹. Con todo, la Comisión toma nota de que en muchos países en desarrollo los ministerios de Trabajo se enfrentan a una tendencia a largo plazo hacia la marginación de su papel, como demuestra el hecho de que se les asigne una proporción extremadamente baja del presupuesto estatal³⁸².

241. La OIE señala que los sistemas de administración del trabajo operan hoy en un entorno económico, social y tecnológico en constante evolución. El mundo del trabajo está experimentando profundas perturbaciones, como ha ocurrido recientemente con la pandemia de COVID-19, y cabe esperar una nueva transformación significativa con la difusión de las aplicaciones de inteligencia artificial en el lugar de trabajo. Por lo tanto, es esencial que las administraciones del trabajo se modernicen y adapten constantemente para poder hacer frente a dicha transformación. La modernización de las administraciones del trabajo puede

377 Por ejemplo, *Alemania* (2002-2005) y *Francia* (2007-2009).

378 Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview*, 16.

379 Otros ejemplos son *Cabo Verde*, *Camboya*, *Israel* y *Nueva Zelanda*.

380 Por ejemplo, *Austria*, *Bahrein*, *Brasil*, *Croacia*, *Omán* y *Qatar*.

381 Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview*, 15-16.

382 Véase la sección 2.6.3 *infra*.

requerir la exploración de nuevos métodos de gobernanza y gestión, incluida la adopción de nuevas políticas, servicios y mecanismos de aplicación, pero también la creación de alianzas públicas y privadas eficaces. La OIE indica que, en un mundo posterior a la pandemia, la modernización y el refuerzo de las capacidades de las administraciones del trabajo son fundamentales no solo para hacer frente a las crisis, sino también para garantizar economías más resilientes, sostenibles e inclusivas para el futuro.

242. Recordando la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo de 2019 y el Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente de 2021, la CSI indica que una administración del trabajo robusta y sólida es esencial para la buena gobernanza del empleo y los asuntos laborales, para el progreso económico y social, y para la promoción y el logro generales del programa de trabajo decente y justicia social de la OIT, en particular, en el contexto de la crisis actual y de un enfoque de la recuperación centrado en las personas y basado en los derechos que sea inclusivo, sostenible y resiliente. A este respecto, la CSI señala que debe reconocerse plenamente el papel de los ministerios de Trabajo y de sus departamentos u organismos como responsables de la formulación de políticas y de la regulación y como coordinadores, tal y como se establece en el artículo 6, 1) del Convenio núm. 150, y que se les deben proporcionar los recursos adecuados para garantizar que puedan cumplir adecuadamente sus responsabilidades y funciones.

243. La Comisión observa la importancia de reexaminar de manera constante la estructura del sistema de administración del trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, como se indica en el párrafo 21 de la Recomendación núm. 158. De este modo se garantiza que el sistema de administración del trabajo siga siendo eficaz, respondiendo de forma adecuada y oportuna a los retos y problemas emergentes en el contexto nacional y en el mundo del trabajo. El reexamen constante del sistema de administración del trabajo también es importante para garantizar su eficiencia y eficacia, ya que ayuda a identificar las brechas y a introducir las mejoras necesarias. Un sistema de administración del trabajo que funcione bien y sea eficiente es fundamental para garantizar que se promueven y respetan los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que existe un entorno propicio para el funcionamiento de empresas sostenibles, que la inspección y la aplicación son eficaces y que, cuando surgen conflictos, se resuelven con eficiencia. La Comisión destaca la importancia de las consultas con los interlocutores sociales en el proceso de reexamen del sistema de administración del trabajo, ya que ello permite mejorar una gobernanza del trabajo democrática, transparente y responsable que responda a las necesidades de todas las partes interesadas.

2.4.2. Efectos de la COVID-19 en la administración del trabajo

244. La pandemia de COVID-19 causó un aumento del desempleo, el subempleo y la inactividad; pérdidas de ingresos de los trabajadores y de las empresas, especialmente en los sectores más afectados; cierres y quiebras de empresas, en particular de microempresas y pequeñas y medianas empresas; interrupciones de las cadenas de suministro; informalidad e inseguridad laboral y de los ingresos; efectos negativos y nuevos retos para la salud, la seguridad y los derechos laborales, y ha exacerbado la pobreza y las desigualdades económicas y sociales³⁸³. Enfrentadas a esta profunda crisis, las administraciones del trabajo tuvieron que encontrar respuestas rápidas y adecuadas a los retos que trajeron consigo. La Comisión ha observado que la crisis no suspende las obligaciones derivadas de las normas internacionales

383 OIT Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, párr. 2.

del trabajo ratificadas y que cualquier excepción debe ejercerse dentro de unos límites claramente definidos de legalidad, necesidad y proporcionalidad y no discriminación³⁸⁴.

245. La Comisión observa que, si bien la respuesta política en términos de medidas adoptadas por las administraciones del trabajo de todo el mundo —con respecto a cuestiones como el empleo, las condiciones de trabajo, la SST y el diálogo social— ha sido objeto de amplias investigaciones y análisis, en particular por parte de la OIT³⁸⁵, la respuesta sistémica y el desempeño general de las administraciones del trabajo no se han examinado en detalle con vistas a evaluar la capacidad de la gobernanza de los asuntos laborales para hacer frente a la crisis. La Comisión también observa que la información proporcionada por los Gobiernos en el contexto de este Estudio General se refiere principalmente a las medidas específicas adoptadas durante la pandemia, pero ofrece elementos limitados para permitir una visión global del impacto que la crisis de la COVID-19 ha tenido en los sistemas nacionales de administración del trabajo en todo el mundo, así como para evaluar la forma en que las administraciones del trabajo se han comprometido como sistema en la respuesta global a la pandemia.

246. Sobre la base de la información disponible, la Comisión observa que la coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales ha demostrado ser esencial para garantizar una respuesta global y eficaz. En cuanto a los resultados institucionales, muchos Gobiernos activaron y establecieron mecanismos para facilitar la cooperación interinstitucional en la gestión de la crisis. Esta acción adoptó la forma de memorandos de entendimiento, comités, equipos y grupos de trabajo que a menudo tenían un carácter multidisciplinar e implicaban a varios ministerios³⁸⁶. Algunos países informaron de que se habían creado unidades de grupos de trabajo dependientes de los ministerios de Trabajo o los equivalentes gubernamentales responsables. En *Jamaica*, por ejemplo, se creó el Grupo de Trabajo del Mercado de Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para estudiar las implicaciones en el mercado de trabajo, formular recomendaciones legislativas y políticas al Consejo Asesor del Trabajo, y ofrecer recomendaciones para hacer frente al impacto inmediato de la pandemia de COVID-19³⁸⁷.

247. La Comisión observa que la pandemia también creó una necesidad sin precedentes de cohesión social y confianza entre los agentes del mundo del trabajo. Durante la fase inicial de la crisis sanitaria, mediante el recurso al diálogo social a nivel nacional y sectorial se idearon soluciones conjuntas para mitigar las repercusiones sanitarias y socioeconómicas de la crisis. Estas soluciones estaban a menudo hechas a medida para los sectores, las empresas y los trabajadores más afectados por la pandemia. El diálogo social ayudó de forma decisiva a configurar las respuestas gubernamentales y abrió espacio para un mayor diálogo social a diversos niveles (empresarial, sectorial, nacional y transfronterizo) sobre las formas de abordar los impactos de la crisis y ajustar la política y la reglamentación a la nueva realidad³⁸⁸. Las primeras respuestas del diálogo social pretendían impulsar la resiliencia inmediata del mundo del trabajo y, de hecho, garantizar la supervivencia y adaptación de los trabajadores, las empresas y la economía en la nueva realidad. En una fase posterior, los países empezaron a confiar en el diálogo social para diseñar respuestas más orientadas al futuro, a través de intervenciones políticas y normativas a más largo plazo a nivel sectorial o intersectorial. Los

384 OIT, *Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, ILC.109/III/Add. (A), 2021, párr. 49. Véase, asimismo: OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, ILC, 110/III(A), 2022, párr. 42.

385 Por ejemplo: Sean Cooney et al., «*OSH and the COVID-19 Pandemic: A Legal Analysis*», ILO Working Paper 90, 2023; OIT, *Observatorio de la OIT: COVID-19 y el mundo del trabajo. Octava edición – Estimaciones actualizadas y análisis*; OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2022*, 2022; OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, 2021.

386 Por ejemplo, Bahamas, Belice, Eritrea, Estados Unidos, Francia, Guyana, Perú, República Democrática Popular Lao y Tuvalu.

387 Otros ejemplos son Bélgica, Kenya y República de Corea.

388 OIT, *El diálogo social en el más alto nivel como herramienta de gobernanza durante la pandemia de COVID-19. Tendencias mundiales y regionales y cuestiones de política*, Nota de investigación, diciembre de 2020.

resultados más ambiciosos son los «planes nacionales de recuperación», que engloban un conjunto diverso de medidas económicas, financieras e institucionales³⁸⁹.

248. Con respecto a los órganos de diálogo social dentro del sistema de administración del trabajo que se ocuparon de la crisis, la Comisión observa que, según las investigaciones de la OIT, hubo cierta reticencia a participar a través de los órganos existentes, como los consejos laborales tripartitos nacionales, los consejos económicos y sociales y demás instituciones similares³⁹⁰. Es posible que estos órganos formales hayan mostrado cierta falta de preparación para hacer frente a esta emergencia sin precedentes³⁹¹. Tal inadecuación puede deberse a que las estructuras nacionales tripartitas de diálogo social se consideran a menudo órganos con una orientación «estratégica» a largo plazo, pero carentes de utilidad «operativa» a corto plazo cuando se requieren soluciones urgentes para mitigar los efectos de la crisis³⁹². Sin embargo, las medidas de recuperación se acordaron sobre todo en el seno de dichas estructuras³⁹³.

249. A este respecto, la Comisión toma nota de que algunos países crearon órganos tripartitos temporales para hacer frente a la crisis.

En *Botswana*, el Ministerio de Empleo, Productividad Laboral y Desarrollo de Competencias creó un comité tripartito de emergencia para identificar estrategias que permitiesen hacer frente a los efectos de la COVID-19 en el mundo del trabajo. El Gobierno indica que se trata de una entidad temporal que no sustituye a los órganos tripartitos existentes, como la Junta Consultiva Laboral y la Junta Consultiva del Salario Mínimo³⁹⁴.

250. La Comisión toma nota de que los ministerios de Trabajo y sus órganos afiliados estuvieron a la vanguardia de los esfuerzos realizados por los Gobiernos para hacer frente a la caída sin precedentes del empleo y a las desigualdades exacerbadas por la crisis. Muchos Gobiernos informaron sobre las medidas específicas adoptadas para apoyar a empleadores y a trabajadores durante la crisis, incluyendo apoyo financiero. Por ejemplo, en la *República Dominicana*, el Gobierno, liderado por el Ministerio de Trabajo, desplegó una serie de iniciativas de empleo que buscaban promover la contratación formal a través de un nuevo sistema integral de políticas activas del mercado de trabajo, apoyando a los solicitantes de empleo para mejorar su empleabilidad, poniéndolos en relación no solo con oportunidades de empleo, sino también con nuevas oportunidades de formación relacionadas con las competencias más demandadas³⁹⁵.

251. La adopción de medidas de SST para proteger la seguridad y salud de los trabajadores es también una de las acciones puestas de relieve por los Gobiernos. Por ejemplo, en *Bangladesh*, el Ministerio de Trabajo y Empleo lanzó las directrices de SST para la COVID-19 con objeto de prevenir y mitigar la propagación del virus. En *Türkiye*, el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales anunció directrices para todos los lugares de trabajo dirigidas a combatir la COVID-19 y a los expertos y profesionales de SST sobre medidas preventivas contra el COVID19 en los lugares de trabajo³⁹⁶.

389 OIT, *El diálogo social un año tras la irrupción de la pandemia de COVID-19. Análisis de los resultados*, Nota de investigación, septiembre de 2021, 4.

390 OIT, *El diálogo social un año tras la irrupción de la pandemia de COVID-19*, 7.

391 OIT, *El diálogo social un año tras la irrupción de la pandemia de COVID-19*, 7.

392 OIT, *El diálogo social un año tras la irrupción de la pandemia de COVID-19*, 7.

393 OIT, *El diálogo social un año tras la irrupción de la pandemia de COVID-19*, 7.

394 Otros ejemplos son *Bangladesh*, *Belice*, *Congo*, *Filipinas*, *Guyana*, *Jamaica*, *Mauritania*, *República Democrática del Congo*, *Sri Lanka* y *Tuvalu*.

395 Otros ejemplos son *Ecuador*, *Estados Unidos*, *Ghana*, *Japón*, *Lituania*, *Perú*, *Qatar* y *Zimbabwe*. Véase también la Adenda de 2021 al Estudio General de 2020.

396 Otros ejemplos son *Barbados*, *Brasil*, *Estados Unidos*, *Etiopía*, *Finlandia*, *India*, *Islandia*, *Liberia*, *Luxemburgo*, *Malasia*, *República Democrática Popular Lao*, *San Vicente y las Granadinas*, *Santa Lucía*, *Sri Lanka* y *Zimbabwe*.

252. Por lo que respecta a la aplicación, la Comisión observa que algunos países adoptaron un cambio de prioridades de inspección para garantizar la observancia de las medidas de seguridad y salud durante la pandemia. Por ejemplo, en *Francia*, el Gobierno señala que la situación sanitaria hizo necesaria una revisión de las tareas de la inspección del trabajo, de modo que la ejecución del plan de acción inicial se ralentizó considerablemente durante más de un año. Se tomaron las medidas necesarias para modificar los procedimientos operativos del personal de la inspección del trabajo, con el fin de garantizar su protección y reorientar las prioridades nacionales hacia las cuestiones de salud en el trabajo inducidas por la pandemia³⁹⁷. Como se menciona en el capítulo 1, en varios países se restringieron o suspendieron las actividades de la inspección del trabajo durante la pandemia, y se ajustaron los métodos de trabajo del servicio de inspección del trabajo para garantizar la seguridad y salud de los inspectores³⁹⁸.

253. La Comisión toma nota de que muchos países informaron de que se permitía a los trabajadores de los sectores público y privado trabajar desde casa y de que se habían introducido acuerdos de trabajo flexible³⁹⁹. En la mayoría de los casos, se trataba de medidas temporales, establecidas para contrarrestar las restricciones impuestas para garantizar la continuidad de las empresas durante la crisis, basadas en legislación adoptada en circunstancias de emergencia. Sin embargo, en algunos países, las administraciones del trabajo emprendieron cambios políticos duraderos, por ejemplo con la introducción de cambios legislativos relativos a las modalidades de teletrabajo⁴⁰⁰ y, principalmente en Europa, el derecho a la desconexión⁴⁰¹. La Comisión también observa que en la fase posterior a la emergencia muchas administraciones del trabajo, a menudo en colaboración con otros departamentos gubernamentales pertinentes y los interlocutores sociales, adoptaron directrices y protocolos sobre la «vuelta al trabajo», con el fin de efectuar la transición a un periodo en el que las actividades económicas coexistieran con la pandemia de COVID-19.

En *Camboya*, en noviembre de 2020 se celebró una reunión tripartita anual sobre el Programa de Trabajo Decente por País y los interlocutores tripartitos acordaron cinco áreas prioritarias para apoyar la recuperación de las empresas y los trabajadores afectados por la crisis de la COVID-19, incluida la adopción de «protocolos de reincorporación segura al trabajo» para trabajadores y empresas⁴⁰².

254. En *Guinea-Bissau*, el UNTG-CS informa de que durante el periodo de la pandemia de COVID-19 el Gobierno no emprendió ningún reexamen del sistema de administración del trabajo. Por el contrario, intensificó las medidas fiscales contra los trabajadores y no respetó la Ley del Trabajo, entre otras cosas al no cumplir el requisito de que los trabajadores cuyos contratos de trabajo se suspenden por causas de fuerza mayor tienen derecho a una indemnización.

255. La Comisión observa que la pandemia puso de relieve la importancia de un sistema de administración del trabajo eficaz y coordinado para dar una respuesta sólida a los retos planteados por la crisis. Las consultas y la participación de los interlocutores sociales en los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones, así como el marco institucional

397 Otros ejemplos son *Albania*, *Bélgica* y *Qatar*.

398 Por ejemplo, *Ghana*. Véase también: CEACR, Convenio núm. 81: *Curaçao*, solicitud directa, 2021; *Hungría*, observación, 2022; *República de Corea*, observación, 2022; *Federación de Rusia*, observación, 2022; *Türkiye*, observación, 2020.

399 Por ejemplo, *Arabia Saudí*, *Bélgica*, *Colombia*, *Croacia*, *Ecuador*, *Eslovenia*, *Estados Unidos*, *Grecia*, *Israel*, *Kazajistán* y *Malawi*. Véase también: Adenda de 2021 al Estudio General de 2020, párrs. 172-173; OIT, [Tiempo de trabajo y conciliación de la vida laboral y personal en el mundo](#), 2022, y OIT, [El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella: Guía práctica](#), 2020.

400 Por ejemplo, *Bélgica*, *México*, *Mozambique* y *Portugal*.

401 Por ejemplo, *Bélgica*, *Irlanda* y *Portugal*.

402 Otros ejemplos son *Alemania*, *Argentina*, *Barbados*, *Canadá*, *Chile*, *China*, *Costa Rica*, *Estados Unidos*, *Francia*, *Panamá*, *Paraguay*, *Singapur* y *Sudáfrica*.

pertinente que permite dichos procesos, resultaron ser clave en un contexto en el que la cohesión social y la confianza en las instituciones se vieron sometidas a presión por los efectos de la crisis. Como se destacó en la discusión general sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo en la reunión de 2011 de la Conferencia, la administración del trabajo es clave para mitigar el impacto en el empleo de la recesión económica, por lo que existe una necesidad urgente de construir, fomentar y mantener sistemas sólidos de administración e inspección del trabajo para hacer frente a las crisis financieras y económicas⁴⁰³. De cara al futuro, la Comisión subraya la importancia de que los Gobiernos evalúen, en consulta con los interlocutores sociales, la respuesta sistémica de las administraciones del trabajo durante la emergencia y extraigan enseñanzas en relación con la preparación institucional para futuras crisis. La existencia de otros retos políticos complejos que afectan al mundo del trabajo, como el cambio climático, la injusticia social y las desigualdades, el aumento de la inflación y las crisis económicas y geopolíticas, exige enfoques multidisciplinares, ya que las administraciones del trabajo no pueden abordar estas cuestiones de forma aislada. No obstante, las administraciones del trabajo tienen un papel específico y vital que desempeñar en el fomento de una combinación de desarrollo social y económico para un crecimiento equilibrado y sostenible que garantice la justicia social.

2.4.3. Digitalización y transformación tecnológica: repercusiones en la estructura de la administración del trabajo

256. La digitalización comprende un complejo conjunto de tecnologías, algunas de las cuales se encuentran todavía en sus primeras etapas de desarrollo y utilización⁴⁰⁴. Como destacó la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, las transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo exigen el fortalecimiento y la revitalización de las instituciones que rigen el trabajo, inclusive mediante el aprovechamiento de la tecnología para el trabajo decente⁴⁰⁵. En sus iniciativas para adaptarse y modernizarse, los sistemas de administración del trabajo deberían aprovechar los avances de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar sus métodos de trabajo internos y ampliar la gama y accesibilidad de los servicios para los empleadores y los trabajadores, sin dejar de realizar meticulosas inspecciones. Una variedad de tecnologías en línea, móviles o de red ofrecen la posibilidad de aumentar el rendimiento y reducir los costos, mejorar la transparencia, facilitar la compilación y el análisis de estadísticas del trabajo, y ayudar a difundir la información disponible sobre normativa laboral y políticas en la materia⁴⁰⁶. En 2015, la OIT emprendió un estudio para examinar el recurso a las nuevas tecnologías en las administraciones del trabajo, que abarcaba tanto los países desarrollados como los países en desarrollo. El estudio proporciona información estadística comparativa sobre las tendencias mundiales en el uso de las TIC en la administración del trabajo, esboza los beneficios y los retos asociados en la adopción de tecnología y describe diversos usos de las TIC en los servicios de inspección del trabajo, los servicios públicos de empleo y los organismos de prevención y resolución de conflictos laborales. También pone de relieve las tendencias mundiales, las ventajas y los retos relacionados con el uso de las tecnologías digitales en la gobernanza del trabajo, e identifica las cuestiones prioritarias de la agenda política en materia de TIC de las administraciones del trabajo en el mundo⁴⁰⁷.

403 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, párrs. 88-93.

404 OIT, *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella*, 2020, 8.

405 OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor: Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, 2019, 38.

406 OIT, Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo, 2011, párr. 11.

407 Anna Milena Galazka, *Report on the Global Survey into the Use of Information and Communication Technologies in National Labour Administration Systems* (OIT, 2015) (en adelante «Report on the Global Survey into the Use of ICTs»).

257. La inclusión de las nuevas tecnologías en la agenda de modernización del sector público ha revolucionado el modo en que muchas instituciones de administración del trabajo gestionan y prestan sus servicios. En este contexto, las nuevas tecnologías se han extendido con objeto de cubrir cualquier tipo de tecnología digital que exista para ayudar a los organismos del sector público a compilar, manejar, transmitir y utilizar información para administrar y prestar servicios a los mandantes⁴⁰⁸. Entre los acontecimientos que impulsaron el cambio tecnológico en el sector público figuran las agendas de reforma del decenio de 1990, que alentaron a las instituciones gubernamentales a crear una presencia en línea a través de sitios web, y el auge de las redes sociales a principios del siglo XXI, que facilitaron el avance hacia la democracia electrónica. Hoy en día, las TIC desempeñan una función significativa que complementa, más que sustituye, a los Gobiernos y a los modelos de gobernanza conocidos por los ciudadanos⁴⁰⁹. Si bien este proceso ya había comenzado, la pandemia de COVID-19 ha acelerado aún más la transformación digital mediante la adopción y el uso de las TIC y la digitalización de los servicios públicos y privados⁴¹⁰.

258. La tecnología conlleva innumerables oportunidades para mejorar el trabajo. Por ejemplo, la extracción de información mediante técnicas de minería de datos puede ayudar a las administraciones del trabajo a identificar los sectores de alto riesgo y a mejorar los sistemas de inspección del trabajo⁴¹¹. Sin embargo, el uso de las TIC en la administración del trabajo crea nuevos retos que requieren respuestas adecuadas por parte de los Gobiernos. Por ejemplo, las nuevas tecnologías generan grandes cantidades de datos sobre los trabajadores, lo que plantea riesgos potenciales para su vida privada. Además, la escasez de competencias en TIC entre los trabajadores de la administración del trabajo y la obsolescencia de los sistemas, agravada en ocasiones por la limitada disponibilidad de fondos para actualizar las cualificaciones del personal y modernizar la infraestructura, dificultan el aprovechamiento de todo el potencial de las nuevas tecnologías⁴¹². Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías y el crecimiento impulsado por la tecnología están teniendo profundas repercusiones en el mundo del trabajo, reconfigurando las relaciones laborales y alterando los mercados de trabajo a través de tendencias como la automatización y las plataformas de trabajo digitales⁴¹³. Los Gobiernos se enfrentan al reto de responder adecuadamente al rápido ritmo de estos cambios y están llamados a diseñar políticas públicas y legislación que puedan responder a esta transformación.

259. El impacto de la digitalización en las administraciones del trabajo es, por tanto, doble. Por un lado, es una de las herramientas que configura la manera en que las administraciones del trabajo modernas realizan su trabajo y diseñan su estructura y prestación de servicios; por otro, es objeto de nuevas actividades de formulación de políticas que amplían el alcance de la gobernanza del trabajo para abarcar los cambios en el mundo del trabajo. En cuanto al primer aspecto, la transformación digital en el ámbito de la administración del trabajo ha supuesto a menudo la creación de departamentos u oficinas específicos centrados en la transformación digital del Ministerio de Trabajo o el desarrollo y la introducción de servicios de gobernanza electrónica de los asuntos laborales a los que se puede acceder en línea a

408 Galazka, *Report on the Global Survey into the Use of ICTs*, ix.

409 Anna Milena Galazka, «Understanding ICT Use in Labour Administration: Taking Stock», en *The Governance of Labour Administration*, eds., Heyes y Rychly, 70.

410 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, «[Leveraging Digital Technologies for Social Inclusion](#)», Policy Brief N° 92, 2021.

411 OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor*, 45.

412 Galazka, *Report on the Global Survey into the Use of ICTs*, 79.

413 Michael Gallo y Hannah Thinyane, «[Supporting Decent Work and the Transition towards Formalization through Technology-enhanced Labour Inspection](#)», 2021, 4.

través de plataformas específicas⁴¹⁴. En general, estos cambios se producen en el contexto de procesos de digitalización que afectan a la administración pública en su conjunto⁴¹⁵.

El Gobierno de los *Emiratos Árabes Unidos* señala que el Ministerio de Recursos Humanos y Emiraticización considera crucial la necesidad de transformar digitalmente todos sus servicios y facilitar los trámites a través de canales digitales e inteligentes innovadores. Durante 2021, el Ministerio puso en marcha el nuevo modelo operativo de sus servicios, que depende principalmente de servicios inteligentes prestados a través del sitio web del Ministerio, servicios de atención telefónica y una aplicación inteligente en todos los idiomas, para facilitar el uso de los servicios prestados a trabajadores y empleadores y supervisar el desempeño del mercado del trabajo en el país.

260. Además, la Comisión observa que, con el aumento del uso de las tecnologías, la gran mayoría de los ministerios de Trabajo han empezado a utilizar las redes sociales para interactuar con los ciudadanos. Estas plataformas pueden permitir una comunicación más fácil y rápida y aumentar la transparencia y la interactividad de la administración del trabajo⁴¹⁶.

261. La Comisión observa que la inteligencia artificial, incluidos los algoritmos, se utiliza cada vez más en la gestión del trabajo, cambiando la forma en que la administración del trabajo presta sus servicios. Por ejemplo, en el ámbito de la inspección del trabajo, los algoritmos pueden utilizarse para la planificación y supervisión del trabajo⁴¹⁷. Además, la inteligencia artificial puede ayudar a las inspecciones del trabajo a superar la pobreza de datos y aplicar inspecciones específicas basadas en datos. Por ejemplo, en *Suecia*, la Autoridad del Entorno Laboral utiliza el análisis de accidentes anteriores en el lugar de trabajo para definir los mayores riesgos en el entorno laboral e identificar patrones que deben evitarse en el futuro, aplicando así la inteligencia artificial para prevenir accidentes laborales y muertes⁴¹⁸. Aunque la inteligencia artificial puede contribuir a mejorar las funciones de la administración del trabajo, la Comisión señala que también entraña riesgos, como el uso indebido de datos individuales⁴¹⁹ y resultados potencialmente discriminatorios⁴²⁰. Además, exige que el personal de la administración del trabajo reciba una formación adecuada para tratar los resultados generados por la IA⁴²¹. La Comisión señala que las administraciones del trabajo tienen un importante papel que desempeñar en la preparación y aplicación de las políticas y el marco normativo que rigen la naturaleza cambiante del trabajo debido a estos avances tecnológicos.

414 Por ejemplo: *Azerbaiyán* (Centro de Innovaciones Digitales de la Agencia de Previsión Social Sostenible y Operativa del Ministerio de Trabajo y Protección Social de la Población); *Nueva Zelanda* (Grupo Digital de Datos e Información del Ministerio de Empresas, Innovación y Empleo); *Qatar* (Unidad de Gestión de la Transformación Digital y Automatización de Servicios del Ministerio de Trabajo); *Suecia* (Oficina de Digitalización y Seguridad de la Información) y *Ucrania* (Departamento de Transformación Digital, Tecnologías de la Información y Ciberseguridad del Ministerio de Política Social). También se han introducido servicios electrónicos para las administraciones del trabajo, por ejemplo en la *República Democrática del Congo*, *Tailandia* y *Türkiye*.

415 Por ejemplo, en *Botswana*, como parte del Plan Nacional de Desarrollo Transitorio de dos años, el Gobierno ha puesto en práctica una sólida estrategia para automatizar los servicios con la digitalización de varios proyectos en curso.

416 Galazka, *Report on the Global Survey into the Use of ICTs*, 23.

417 OIT, *Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo*, 2022, párr. 5.2.5.

418 Autoridad Laboral Europea, *Subgroup on Alert Mechanisms to Identify Undeclared Work at an Early Stage, Output Paper*, Diciembre, 2022, 9-11.

419 OIT, Valerio De Stefano, «*Negotiating the Algorithm*»: *Automation, Artificial Intelligence and Labour Protection*, ILO Working Paper, 2018.

420 OIT, *Alcanzar la igualdad de género en el trabajo*, ILC.111/III(B), 2023, párr. 148.

421 OIT, Brian Lee-Archer, *Effects of Digitalization on the Human Centricity of Social Security Administration and Services*, ILO Working Paper 87, 2023, 13.

262. Debido a la pandemia de COVID-19, ha aumentado el recurso a soluciones digitales por parte de las administraciones públicas para evitar la interrupción de los servicios públicos durante las crisis. En *El Salvador*, se creó una plataforma web que incluía información sobre las medidas de salud pública que debían cumplir las empresas privadas y públicas para evitar la propagación del virus, así como un mecanismo de preselección para las empresas que tuvieran que interrumpir sus operaciones a causa de la pandemia con el fin de acceder a ayudas económicas estatales. En los *Estados Unidos*, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo proporcionó servicios de mediación en línea durante la pandemia⁴²².

263. Al mismo tiempo, los interlocutores sociales subrayan que es necesario seguir trabajando para garantizar que las administraciones del trabajo aprovechen todo el potencial de la digitalización. En *Finlandia*, la Organización Central de Sindicatos Finlandeses (SAK) señala que el sistema de información al cliente de los servicios de empleo, que se introdujo en 1997-1998, ha quedado obsoleto, lo que repercute negativamente en el nivel de servicio ofrecido a los clientes. Aunque está en marcha una reforma del sistema, avanza lentamente y va con retraso respecto al calendario original. Según el sindicato, el Ministerio de Economía y Empleo ha declarado recientemente que las partes clave de la reforma se habrán completado a finales de 2023.

264. Para responder a la transformación digital del mundo del trabajo, los ministerios de Trabajo de varios países han creado oficinas o unidades encargadas de diseñar y aplicar políticas relacionadas con el impacto de las TIC en el mundo del trabajo y la transformación del mercado de trabajo. Por ejemplo, en la *Argentina*, la Dirección Nacional de Nuevas Formas de Trabajo, dependiente de la Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo del Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, incluye la Secretaría de Innovación e Inclusión Digital⁴²³.

265. La Comisión señala que el uso de tecnologías digitales puede aumentar la eficiencia del sistema de administración del trabajo al agilizar los procesos administrativos y automatizar las tareas repetitivas, y puede generar ahorros de costes. Una mejor gestión de los datos permite recopilarlos, almacenarlos y analizarlos mejor, lo que puede facilitar la toma de decisiones y la formulación de políticas basadas en pruebas. También puede mejorar el seguimiento y la evaluación de las tendencias del mercado de trabajo, el cumplimiento de la legislación del trabajo y la eficacia de los programas y servicios de la administración del trabajo. La Comisión señala además que el uso de servicios electrónicos de la administración del trabajo puede hacer que la información y los servicios sean más accesibles para los trabajadores, los empleadores y otras partes interesadas. Puede proporcionar plataformas en línea para acceder a recursos, interponer quejas y obtener información sobre derechos y prestaciones. Esto puede ayudar a reducir las barreras de acceso a los servicios de administración del trabajo. Por ejemplo, en el *Canadá*, el Congreso del Trabajo del Canadá (CLC) informa de que la inteligencia artificial está siendo utilizada por el Departamento de Empleo y Desarrollo Social del Canadá para evaluar automáticamente la pertinencia de los comentarios en los formularios de registro de empleo emitidos por el programa de seguro de empleo. También se está utilizando para reducir los retrasos en las reclamaciones de seguros de empleo y para clasificar las quejas relacionadas con las normas del trabajo.

266. Al mismo tiempo, la Comisión señala que la digitalización puede conducir a la automatización de ciertas tareas, lo que puede dar lugar al desplazamiento de puestos de trabajo para algunos trabajadores de la administración del trabajo que son responsables de tareas manuales o rutinarias, lo que, a su vez, plantea preocupaciones sobre la seguridad en el

422 Otros ejemplos son *Argentina, Austria, Azerbaiyán, Bulgaria, Cuba, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Indonesia, Irlanda, Lituania, Paraguay, Qatar, Trinidad y Tabago y Türkiye*.

423 Otro ejemplo es *Alemania*.

empleo y la transición de la mano de obra⁴²⁴. La Comisión señala asimismo que es posible que no todos los trabajadores, empleadores o partes interesadas tengan acceso a las tecnologías digitales o las competencias digitales necesarias, lo que puede dar lugar a una brecha digital⁴²⁵. Esta situación puede crear barreras en el acceso a los servicios o la información de la administración del trabajo, especialmente para los grupos de población vulnerables o marginados, y agravar aún más las desigualdades existentes. Como se señala en la Resolución de la Conferencia sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo adoptada en 2011, aunque la adopción de nuevas tecnologías es desigual entre los países, los países en desarrollo pueden seguir beneficiándose considerablemente de algunos sistemas modestos y eficaces adaptados a su propio nivel de desarrollo tecnológico⁴²⁶.

267. La Comisión observa los beneficios relacionados con el uso de las tecnologías digitales en la administración del trabajo, como la mejora de la eficacia, la comunicación y el rendimiento general. Al mismo tiempo, la Comisión señala que la digitalización suele conllevar una inversión significativa en infraestructuras tecnológicas, sistemas y medidas de ciberseguridad, lo que puede plantear retos en términos de costos, implementación y mantenimiento⁴²⁷. Esto puede afectar especialmente a las administraciones del trabajo más pequeñas o con recursos limitados. Por esta razón, la Comisión subraya la importancia de garantizar que las políticas y estrategias de digitalización sean proporcionales a los recursos humanos y materiales asignados para su aplicación, teniendo en cuenta las condiciones de cada país. La Comisión también destaca la importancia de velar por el carácter privado y la seguridad de los datos y garantizar resultados no discriminatorios, y subraya el hecho de que la protección de la información sensible, como los datos personales y los registros de empleo, contra el acceso no autorizado o las violaciones de datos, pasa a ser fundamental en las administraciones del trabajo digitalizadas. La Comisión opina que las nuevas tecnologías no pueden sustituir a la formulación de políticas sólidas, y aunque los diversos foros o encuestas en internet son una fuente útil de información, solo pueden complementar los intercambios tradicionales de información, consulta y negociación entre el Gobierno y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

► 2.5. Coordinación

2.5.1. Contenido de los instrumentos

268. La coordinación es fundamental para el funcionamiento eficaz de las administraciones del trabajo, ya que está relacionada con el funcionamiento de toda la estructura como sistema. La definición de «sistema de administración del trabajo» que figura en el artículo 1, b) del Convenio núm. 150 y en el párrafo 1, b) de la Recomendación núm. 158 comprende toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de los órganos de la administración pública responsables o encargados de la administración del trabajo y la aplicación de la política del trabajo.

269. Como se ha señalado en la primera parte de este capítulo, la estructura de las administraciones del trabajo suele ser compleja y prevé la existencia de varios órganos públicos, paraestatales o privados, así como la presencia de múltiples niveles de gobernanza distribuidos a nivel central, local o regional. El artículo 4 del Convenio núm. 150 y el párrafo 4 de

424 Lorraine Charles, Shuting Xia y Adam P. Coutts, *Digitalization and Employment: A Review* (OIT, 2022).

425 Galazka, *Report on the Global Survey into the Use of ICTs*, 27.

426 OIT, Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo, 2011, párr. 11.

427 Galazka, *Report on the Global Survey into the Use of ICTs*, 60.

la Recomendación núm. 158 establecen que los Estados Miembros deberán «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». Además, en virtud del artículo 6 del Convenio, los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán tener la responsabilidad de la coordinación de la política laboral nacional o el derecho de participar en esas actividades.

270. A fin de coordinar adecuadamente las funciones y responsabilidades del sistema de administración del trabajo, el artículo 9 del Convenio núm. 150 establece que, en la forma que determinen la legislación y la práctica nacionales, el Ministerio de Trabajo u otro organismo comparable deberá disponer de medios para cerciorarse de si los organismos paraestatales que tienen a su cargo determinadas actividades específicas de administración del trabajo, y todo organismo regional o local en que tales actividades se hayan delegado, actúan de acuerdo con la legislación nacional y respetan los objetivos que les han sido señalados.

271. Los instrumentos no son preceptivos en cuanto a la forma en que debe garantizarse la coordinación. El párrafo 20 de la Recomendación recoge que todos los servicios principales de administración del trabajo deberían someter periódicamente informaciones o informes sobre sus actividades al Ministerio de Trabajo o a otro organismo comparable, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estas informaciones o informes deberían ser de carácter técnico, comprender las estadísticas pertinentes, e indicar los problemas encontrados y, si es posible, los resultados obtenidos, a fin de hacer posible una evaluación de las tendencias presentes y previsibles en las principales esferas de interés del sistema de administración del trabajo. El sistema de administración del trabajo debería evaluar, publicar y divulgar las informaciones de interés general sobre cuestiones de trabajo que revele su acción. Los Estados Miembros también deberían tratar de promover el establecimiento de modelos adecuados para la publicación de estas informaciones, con vistas a facilitar su comparación a nivel internacional.

272. Además de la coordinación interna del sistema de administración del trabajo, el párrafo 19 de la Recomendación destaca la importancia de la coordinación interinstitucional con respecto a la formulación de políticas sociales y económicas. Estos aspectos de la coordinación tienen por objeto garantizar la representación del sistema de administración del trabajo en los órganos administrativos y consultivos en los que se recaba información, se examinan opiniones, se preparan y adoptan decisiones y se conciben medidas de ejecución en materia de política social y económica.

273. La otra dimensión de la coordinación entre los órganos públicos y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, o los representantes de empleadores y de trabajadores, a través de los mecanismos que garantizan su consulta y participación, se examina en el capítulo 3.

2.5.2. Coordinación dentro del sistema de administración del trabajo

274. Las relaciones interinstitucionales son extremadamente importantes en el diseño y la aplicación de la política nacional del trabajo, ya que garantizan que todos los órganos responsables o implicados en la administración del trabajo funcionen como un todo, evitando duplicaciones o interpretaciones diferentes de las normas y asegurando un uso eficiente de los recursos. Dadas sus consecuencias socioeconómicas, la pandemia de COVID-19 ha puesto aún más de relieve la importancia vital de la coordinación para una gestión local eficaz de las crisis, así como para encontrar respuestas políticas adecuadas entre sectores e instituciones. Como ya se ha señalado, aunque por lo general hay un ministerio principal responsable de los

asuntos laborales, en casi todos los casos varios otros órganos u organismos son responsables de aspectos específicos de la política del trabajo y, a menudo, dos o más ministerios pueden intervenir en el diseño y la aplicación de determinados aspectos políticos. En el caso de los sistemas descentralizados, la prestación de servicios se delega en órganos subnacionales con los que los ministerios deben coordinarse. Respecto de la inspección del trabajo, en su labor de control del cumplimiento de los Convenios núms. 81 y 129, la Comisión ha destacado a menudo que la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares puede contribuir a mejorar la eficacia general de los servicios de inspección del trabajo en un país⁴²⁸. Además, como ya se ha señalado, en los países federales suele ser necesaria la cooperación y coordinación entre los ministerios nacionales y los órganos locales, que tienen distintos grados de responsabilidad en relación con la administración de los servicios. Las relaciones interorganizativas se enriquecen aún más con la existencia de agentes del sector privado que participan en la prestación de servicios específicos de administración del trabajo. Los instrumentos hacen hincapié en que dicha coordinación debe garantizarse en forma apropiada a las condiciones nacionales, dejando así flexibilidad en cuanto a los medios para alcanzar este objetivo⁴²⁹. En algunos casos, también se han celebrado acuerdos de cooperación entre los servicios de inspección del trabajo y los órganos de igualdad con el fin de reforzar la capacidad de estos servicios para abordar cuestiones de discriminación, difundir información y sensibilizar sobre cuestiones de igualdad⁴³⁰.

275. En la práctica, la coordinación y la coherencia operativas dentro del sistema de administración del trabajo pueden garantizarse a través de diversos mecanismos, como se ilustra a continuación. La Comisión observa que las auditorías de la administración del trabajo de la OIT identifican regularmente casos de fuerte «departamentalización», incluso dentro de un mismo Ministerio, cuando unidades con tareas interconectadas no cooperan, no intercambian datos, no se consultan sobre sus proyectos legislativos o no comparten los recursos humanos y materiales existentes solo porque aplican leyes diferentes, por falta de mecanismos de gobernanza apropiados o como resultado de una cultura administrativa demasiado formal que no promueve la cooperación horizontal⁴³¹.

276. En su labor de control del cumplimiento del Convenio núm. 150, la Comisión hizo hincapié en la importancia de que los ministerios de Trabajo dispusiesen de medios para determinar si los organismos paraestatales que puedan ser responsables de determinadas actividades de administración del trabajo, y los organismos regionales o locales en los que puedan haberse delegado determinadas actividades de administración del trabajo, funcionan de conformidad con la legislación nacional y cumplen los objetivos que se les han asignado, de conformidad con el artículo 9 del Convenio⁴³². Al mismo tiempo, destacando la importancia de la coordinación para un funcionamiento eficaz del sistema de administración del trabajo de conformidad con el artículo 4 del Convenio, la Comisión ha solicitado a menudo a los Gobiernos que faciliten información sobre cómo se garantiza la coordinación interna entre los departamentos ministeriales⁴³³. La CSI indica que, en consonancia con el artículo 4, la Comisión ha señalado a

428 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 81: *Benin*, solicitud directa, 2022; *Bulgaria*, solicitud directa, 2022; *Perú*, solicitud directa, 2020; *Uganda*, solicitud directa, 2021; Convenios núms. 81 y 129: *Islandia*, solicitud directa, 2021.

429 Convenio núm. 150, art. 4 y Recomendación núm. 158, párr. 4.

430 Por ejemplo, *Francia*.

431 Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview*, 9. Véanse, por ejemplo, OIT, [Namibia Labour Administration and Inspection Needs Assessment](#), Technical Memorandum, 2013; OIT, [Kenya Labour Administration and Inspection Needs Assessment](#), Technical Memorandum, 2010.

432 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 150: *Armenia*, solicitud directa, 2015; *Irak*, solicitud directa, 2015; *Trinidad y Tabago*, solicitud directa, 2020; *Ucrania*, solicitud directa, 2020.

433 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 150: *Australia*, solicitud directa, 2014; *Chequia*, solicitud directa, 2014; *El Salvador*, solicitud directa, 2014; *Finlandia*, solicitud directa, 2022; *Rwanda*, solicitud directa, 2022; *Reino Unido - Isla de Man*, solicitud directa, 2020.

menudo la necesidad de garantizar la coherencia de las políticas, independientemente de la estructura del sistema de administración del trabajo.

277. En la mayoría de los casos, los Gobiernos indican que el Ministerio responsable de los asuntos laborales se encarga de formular políticas, planes y programas que orientan el trabajo de todas las unidades, departamentos y órganos que de él dependen. En la *Federación de Rusia*, el Ministerio de Trabajo y Protección Social se encarga de la supervisión y coordinación de todos los asuntos relacionados con el trabajo y garantiza la aplicación uniforme de la legislación y la ejecución de la política estatal en su ámbito de responsabilidad⁴³⁴. En el *Brasil*, la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Trabajo y Empleo es la unidad responsable de la coordinación interna entre los órganos del Ministerio⁴³⁵.

278. La Comisión observa que la coordinación también se garantiza a través de programas, estrategias y planes políticos globales que se preparan y adoptan a nivel central y se comparten con el nivel operativo de la administración del trabajo. Señala asimismo que el diseño de un marco estratégico común para los ministerios de Trabajo y la definición de objetivos estratégicos globales es importante para garantizar una aplicación coherente y uniforme de la política laboral por parte de las distintas unidades y departamentos a nivel central, regional y local, así como de los organismos paraestatales. Varios países han señalado la existencia de planes u orientaciones estratégicas para las labores de los ministerios de Trabajo. En *Croacia*, los informes anuales del Ministerio de Trabajo, Pensiones, Familia y Política Social se basan en el plan de trabajo anual del Ministerio y están relacionados con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. El Ministerio también elabora un Plan Nacional de Trabajo, Seguridad en el Trabajo y Empleo cada seis años y un plan de acción para la aplicación del Plan Nacional cada dos años⁴³⁶.

279. La Comisión también señala la importancia de garantizar que los objetivos estratégicos que dirigen la labor de las administraciones del trabajo estén coordinados entre los distintos servicios de dicha administración. Estos objetivos también deberían ser mensurables o estar sujetos a plazos, de modo que puedan evaluarse en función de indicadores específicos que permitan a las administraciones del trabajo evaluar sus resultados y rendir cuentas de la consecución de las metas fijadas⁴³⁷.

En *Cabo Verde*, los órganos y servicios del Ministerio deben colaborar y coordinar sus respectivas actividades para garantizar una actuación integrada en la aplicación de las políticas públicas definidas por el Ministerio. Los órganos y servicios del Ministerio actúan con arreglo a objetivos establecidos en planes de actividad anuales o pluri-anuales debidamente aprobados, y el seguimiento y control se realizan mediante la evaluación de indicadores de resultados fijados anualmente por el Ministro. La Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gestión del Ministerio tiene la misión de estudiar, coordinar y prestar apoyo técnico en la elaboración de los planes trienales y servir de enlace con los servicios centrales de planificación en el proceso de elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo y el seguimiento de su ejecución⁴³⁸.

434 *Federación de Rusia*, Decreto del Presidente de la Federación de Rusia sobre la estructura de los poderes ejecutivos federales núm. 636, de 21 de mayo de 2012, y Reglamento del Ministerio de Trabajo y Protección Social de la Federación de Rusia, aprobado por la Resolución del Gobierno núm. 610, de 19 de junio de 2012.

435 Otros ejemplos, utilizando diferentes denominaciones, son *Nigeria, Panamá, Seychelles, Sri Lanka y Trinidad y Tabago*.

436 Otros ejemplos son *Bangladesh, Canadá, Estados Unidos y México*.

437 Por ejemplo, *Austria, Canadá, Jordania y Letonia*.

438 *Cabo Verde* (arts. 8 y 16 del Decreto Legislativo núm. 63/2021 de 29 de septiembre de 2021).

280. Los informes son una herramienta importante para garantizar la coordinación. Un número considerable de países informan de que los órganos bajo la gestión directa, delegada o indirecta del Ministerio, como departamentos, direcciones, unidades descentralizadas u organismos públicos y paraestatales, tienen la obligación de presentar informes periódicos al Ministerio. Por ejemplo, en *Alemania*, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales supervisa la Agencia Federal de Empleo. El Gobierno indica que el Ministerio lleva a cabo una supervisión normativa destinada a garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos. Además, el organismo debe presentar un informe anual al Ministerio, que debe ser presentado a la Junta Directiva y aprobado por el Consejo de Administración. En la *República Dominicana*, cada dirección dependiente del Ministerio de Trabajo envía su informe trimestral sobre las actividades realizadas a la Dirección Institucional de Planificación y Desarrollo del Ministerio para su revisión, su consolidación y la preparación del informe anual⁴³⁹.

281. Algunos países señalan la existencia de una unidad, departamento u órgano específico encargado de garantizar la coordinación dentro de los distintos departamentos ministeriales. En la *Argentina*, por ejemplo, a veces se activan unidades de coordinación en el contexto de políticas específicas, como la unidad de Coordinación de Políticas de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, dependiente de la Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En el *Sudán*, el Gobierno indica que la coordinación con los órganos competentes del sistema de administración del trabajo se realiza a través de la Dirección de Coordinación y Supervisión del Ministerio de Trabajo y Reforma Administrativa. En el *Canadá*, la Dirección de Gobernanza de la Integración Estratégica permite que el Programa de Trabajo funcione correctamente y cumpla con éxito su mandato garantizando, entre otras cosas, la alineación estratégica y la integración de las actividades dentro del programa.

282. En cuanto a la coordinación de las actividades realizadas por los organismos paraestatales, algunos países informan de que la coordinación también se produce a través de mecanismos que permiten la participación del Ministerio de Trabajo en el consejo de administración del organismo de que se trate.

El Gobierno de *Sierra Leona* informa de que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social participa en el consejo de administración del Fideicomiso Nacional de Seguridad Social y Seguros y, por tanto, puede comprobar que las actividades del fideicomiso se llevan a cabo de conformidad con las leyes y reglamentos pertinentes⁴⁴⁰.

283. En el *Brasil*, la CNI informa de que el Ministerio de Trabajo y Empleo puede utilizar las inspecciones para verificar el cumplimiento de la legislación del trabajo por parte de los organismos paraestatales. También puede celebrar reuniones y foros conjuntos con estos órganos para debatir cuestiones laborales, intercambiar información y garantizar que se entiendan y respeten los objetivos.

284. La coordinación también puede lograrse a través de directrices, circulares o instrucciones emitidas por el Ministerio o por un departamento dentro del Ministerio con el fin de garantizar que las leyes, reglamentos o documentos políticos sean aplicados de manera uniforme por los distintos órganos del sistema de administración del trabajo. Por ejemplo, en *Francia*, cuando se publica un texto legislativo, el Ministro o prefecto envía una circular a los departamentos bajo su autoridad jerárquica para informar al respecto. Las circulares permiten presentar la legislación a los órganos que tendrán el cometido de aplicarla y garantizan la difusión de la

439 Otros ejemplos son *Botswana, Cabo Verde, Chequia, Croacia, Cuba, Estados Unidos, Etiopía, Letonia, Malasia, Níger y Venezuela (República Bolivariana de)*.

440 Otros ejemplos son *Bélgica, Eslovaquia, Guinea, Nigeria, Trinidad y Tabago y Zambia*.

información del Ministerio de Trabajo a sus departamentos descentralizados. La coordinación entre organismos se realiza, en ocasiones, a través de memorandos de entendimiento.

En los *Estados Unidos*, la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo colabora desde hace tiempo con otros organismos federales para avanzar en su misión y reforzar sus esfuerzos de aplicación. A veces, esta colaboración implica la firma de memorandos de entendimiento, que establecen las normas básicas de colaboración y cooperación. Los memorandos de entendimiento suelen incluir disposiciones sobre intercambio de información entre organismos, investigación, aplicación de la legislación, formación y divulgación. En el ejercicio 2022, el Consejo General de la Junta firmó nuevos memorandos de entendimiento con otros organismos, como la División Antimonopolios del Departamento de Justicia, la Comisión Federal de Comercio y la División de Horas y Salarios del Departamento de Trabajo⁴⁴¹.

285. La Comisión señala que las TIC pueden facilitar la coordinación vertical mejorando la comunicación entre funcionarios. Por ejemplo, en *Francia*, los funcionarios de la inspección del trabajo comparten internamente los datos relativos a las inspecciones a través de la plataforma «Wiki'T». La aplicación permite a los servicios de inspección del trabajo acceder a la información sobre el seguimiento de las operaciones y tener así una visión de conjunto de todos los actos, informes, conflictos y actuaciones llevadas a cabo en relación con una empresa o un centro⁴⁴².

286. Varios países señalan que no existe un mecanismo de coordinación establecido, sino que la coordinación sigue teniendo lugar atendiendo a las circunstancias particulares que concurren en cada caso. Por ejemplo, en *Burkina Faso*, el Gobierno señala que no existe una estructura institucional única establecida para coordinar los diferentes órganos del sistema de administración del trabajo. Sin embargo, estos órganos se organizan en torno a una secretaría general que coordina las actividades internas de cada estructura y proporciona orientación basada en las políticas de trabajo pertinentes. En *Estonia*, los distintos órganos del sistema de administración del trabajo cooperan, por ejemplo, a través de reuniones periódicas, intercambio de opiniones sobre las actividades, colaboración en la preparación de cambios legislativos y debates puntuales.

287. En algunos casos, la Comisión observa que, o bien falta coordinación, o bien los mecanismos de coordinación existentes no son adecuados para garantizar el funcionamiento armonioso del sistema de administración del trabajo⁴⁴³. Por ejemplo, en *Malí*, el Gobierno indica que la coordinación no se realiza a través de un órgano central y que los distintos órganos del sistema de administración del trabajo actúan según las áreas de responsabilidad que tienen asignadas sin que exista una sinergia particular entre ellos. En *Namibia*, el Gobierno informa de que la coordinación de las cuestiones de empleo depende actualmente del Ministerio de Trabajo, Relaciones Laborales y Creación de Empleo, pero no funciona a un nivel óptimo. El Gobierno está estudiando la creación de una comisión de creación de empleo, que centralice la coordinación de las actividades relacionadas con distintos aspectos del empleo.

288. Los interlocutores sociales señalan ámbitos en los que persisten retos y se necesitan mejoras. La CSI indica que la variedad de programas organizativos plantea retos a la buena gobernanza general del trabajo y a la coordinación y coherencia de la política del trabajo y cuestiona el papel central de los ministerios y departamentos de trabajo en los sistemas de administración del trabajo a tenor de lo dispuesto en el artículo 9 del Convenio núm. 150.

⁴⁴¹ Otros ejemplos son *Costa Rica*, *Chequia* y *Malí*.

⁴⁴² Otro ejemplo es *Estados Unidos*. Véase también: Galazka, *Report on the Global Survey into the Use of ICTs*, 15.

⁴⁴³ CEACR, Convenio núm. 150: *Armenia*, solicitud directa, 2015.

También hace hincapié en que nunca se subrayará suficientemente la importancia que reviste un sistema eficaz de administración del trabajo como centro neurálgico para orientar, coordinar y lograr el progreso económico y social a través de las políticas y normas de empleo y trabajo, incluido el papel fundamental que desempeñan los ministerios de Trabajo y los funcionarios del trabajo altamente competentes, bien dotados de recursos y experimentados, como autoridades centrales encargadas de la coherencia, la coordinación y la ejecución de las políticas para lograr el progreso económico y social. En *Portugal*, la Unión General de Trabajadores (UGT) indica que, si bien los servicios de la administración del trabajo están cada vez más centralizados en aras de una intervención eficaz, la situación en materia de coordinación dista mucho de ser óptima. También señala que las operaciones conjuntas, incluidas las inspecciones, llevadas a cabo por el Instituto de Empleo y Formación Profesional, el Servicio de la Seguridad Social y la Inspección del Trabajo, deberían reproducirse en otros ámbitos, inclusive mediante intercambios entre sus respectivas bases de datos, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de salvaguardar los datos personales. En *Guinea-Bissau*, la UNTG-CS señala que ningún departamento del Ministerio de Función Pública, Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha presentado ningún plan estratégico para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de administración del trabajo, lo que se refleja en el mal funcionamiento de los servicios públicos. Además, no existe una coordinación estructurada de las tareas y responsabilidades de los distintos organismos de la administración del trabajo o respecto de los servicios externos relacionados. En *Etiopía*, la CETU indica que existen algunas brechas en la coordinación y coherencia de las políticas. Por ejemplo, aunque el Ministerio de Trabajo y Competencias es responsable de los asuntos laborales, el desarrollo de competencias y la creación de empleo, parece dar prioridad a sus responsabilidades de creación de empleo sobre el resto de su cartera.

289. La Comisión observa que la coordinación en los Estados federales es de especial relevancia, ya que las diferencias en los recursos disponibles y en los enfoques políticos entre las entidades federales pueden obstaculizar las respuestas comunes a asuntos como el trabajo no declarado, el desempleo, los problemas de seguridad y salud en el trabajo y las violaciones de las normas del trabajo. En *Bélgica*, el comité consultivo reúne a los ministros federales, regionales y comunitarios en un intento de prevenir o resolver los conflictos de intereses y algunos de los conflictos de competencias que surgen entre los componentes del Estado federal belga. El citado Comité delibera de manera consensuada. Además, las autoridades federales, comunitarias y regionales han celebrado acuerdos de cooperación relativos al ejercicio conjunto de competencias y a la creación y gestión de servicios comunes. En *Australia*, por lo que respecta a las políticas de SST, se ha logrado la coherencia entre múltiples jurisdicciones subnacionales mediante la promulgación de leyes y reglamentos comunes acordados entre los distintos gobiernos⁴⁴⁴. En la *Argentina*, la Subsecretaría de Planificación y Coordinación Territorial coordina la ejecución de todas las acciones que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social decida llevar a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las provincias, brindándoles el apoyo administrativo y de servicios necesario a través de las unidades organizativas distribuidas en todo el territorio nacional, adquiriendo y gestionando los recursos respectivos.

290. La Comisión subraya una vez más la importancia de velar por que, cuando varios organismos u órganos del sistema de administración del trabajo desempeñen funciones similares, dichos órganos se coordinen eficazmente en sus actuaciones a fin de evitar duplicaciones y diferentes interpretaciones de la legislación y garantizar una aplicación coherente de la política nacional del trabajo.

444 Cooney et al., «OSH and the COVID-19 Pandemic: A Legal Analysis», 27.

2.5.3. Coordinación de las políticas socioeconómicas

291. La Comisión señala que, además de la necesidad de garantizar la coordinación dentro del sistema de administración del trabajo, también deben abordarse cuestiones de coordinación horizontal a fin de garantizar que los objetivos de una esfera política (por ejemplo, el trabajo y el empleo) sean coherentes con los objetivos de otras esferas políticas y los apoyen. Las nuevas políticas del trabajo suelen tener implicaciones para los programas de los ministerios que no son los principales responsables de los asuntos laborales; por lo tanto, es decisivo que todos los ministerios sean informados de las nuevas propuestas políticas en una fase temprana y que tengan la oportunidad de aportar sus comentarios⁴⁴⁵. Además, la coordinación entre los ministerios de Trabajo y los ministerios responsables de los asuntos económicos y financieros reviste especial importancia, ya que los ministerios de finanzas suelen determinar los presupuestos departamentales. En muchos países, las partidas presupuestarias disponibles para las políticas activas del mercado de trabajo son fruto de la negociación entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Finanzas. Habida cuenta del contacto diario del Ministerio de Trabajo con el mundo del trabajo a través de sus oficinas en el terreno, los servicios de inspección del trabajo, las oficinas de empleo, y a la interacción de estas con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, este tiene una perspectiva y una voz singulares dignas de atender⁴⁴⁶.

292. El órgano central debería encargarse de la articulación de toda la administración del trabajo con el Gobierno y el resto de la administración pública, y particularmente asegurar su representación en los niveles apropiados del aparato administrativo y consultivo donde se obtienen las informaciones, se preparan las decisiones, se orientan las opciones, se toman las decisiones y se deciden las medidas de aplicación de la política social y económica⁴⁴⁷. Este principio, que también se refleja en el párrafo 19 de la Recomendación núm. 158, tiene por objeto garantizar la participación de las administraciones del trabajo en todos los aspectos relacionados con la política del trabajo y evitar su marginación en los procesos de toma de decisiones. La complejidad creciente de los modernos sistemas de gobierno, con ramificaciones que se extienden prácticamente a todas las esferas de la actividad humana y a todos los sectores de la economía nacional, ha dado motivo al desarrollo de vínculos institucionales cada vez mayores que forman el entramado de la administración pública⁴⁴⁸. La Comisión observa que la función del Estado en materia de trabajo, empleo, seguridad social y planificación de la fuerza de trabajo, incluidos los servicios que prestan en esta esfera, requiere un enlace constante entre el Ministerio de Trabajo, las autoridades nacionales superiores y numerosos otros ministerios y órganos públicos nacionales.

293. La Comisión observa que una parte importante de las políticas socioeconómicas suele definirse en el seno de órganos tripartitos como los consejos socioeconómicos o los órganos sectoriales. Por lo tanto, la participación de la administración del trabajo en estos órganos es esencial para garantizar su representación en todos los niveles apropiados de los órganos administrativos y consultivos. Estos aspectos de la coordinación con los interlocutores sociales se tratan en el capítulo 3.

294. La Comisión toma nota de que algunos países informan sobre la coordinación de los sistemas de administración del trabajo con los órganos responsables de definir las políticas sociales y económicas. En la práctica, esta coordinación puede garantizarse mediante reuniones periódicas del gabinete de ministros, la existencia de comités de coordinación o mecanismos temáticos específicos, y a través de planes o estrategias. En *Azerbaiján*, se creó por

445 Thomas Hastings y Jason Heyes, *Comparative Developments in Labour Administration* (OIT, 2016), 20.

446 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, párrs. 98 y 99.

447 OIT, *Informe de la Reunión de expertos en administración del trabajo*, 1973, párr. 40.

448 OIT, *Administración del trabajo: cometido, funciones y organización*, 1976, 129.

decreto presidencial el Comité de Coordinación y Administración del Trabajo en 2017 con el fin de garantizar políticas coordinadas entre los organismos gubernamentales, la mejora del sistema de supervisión de la SST y la protección efectiva de los derechos laborales. Este órgano incluye a representantes del Gobierno y de los interlocutores sociales. En *Cuba*, el Ministerio de Economía y Planificación, en su calidad de órgano encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política estatal y gubernamental en el ámbito económico, emite documentos normativos para la elaboración de planes a medio y largo plazo, así como para su aplicación en los diferentes sectores de la economía. Estos documentos detallan la organización de los procesos de trabajo que deben llevar a cabo los distintos niveles de la administración estatal para alcanzar los objetivos fijados en los planes⁴⁴⁹. En la *República de Corea*, el Gobierno señala que, dado el aumento del número de tareas complejas de las que no puede ocuparse un solo Ministerio, se ha designado un sistema de cuotas de personal para la colaboración interministerial con vistas a eliminar los «muros invisibles» entre ministerios. Según este sistema, cuando una esfera de política requiere cooperación interministerial, el Ministerio responsable puede presentar una solicitud de envío de personal de otros ministerios pertinentes. En *Letonia*, el Consejo de los tres ministros de Empleo, compuesto por los Ministros de Economía, Educación y Ciencia, y Bienestar, se reúne periódicamente para garantizar la aplicación de políticas equilibradas y mutuamente acordadas en los ámbitos de la economía, el bienestar, el empleo, la educación y la ciencia.

2.5.4. Coordinación con los agentes en el sector privado

295. La Comisión observa que la participación del sector privado en la gobernanza del trabajo ha aumentado en los últimos años. El informe elaborado por la Oficina como base para la discusión general sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo en la reunión de 2011 de la Conferencia reconoce que, para hacer frente a las exigencias y a los cambios en aumento en el mercado de trabajo, las administraciones del trabajo deben estudiar medios de colaborar más estrechamente con el sector privado. El informe también apunta a que las alianzas público-privadas pueden aportar beneficios diversos, como, por ejemplo, la mejora de las prestaciones y el acceso a conocimientos técnicos de alto nivel y nuevas tecnologías. Sin embargo, también requieren un control periódico y una evaluación rigurosa de su eficacia y su costo⁴⁵⁰. Además, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT destacó que, con un diseño cuidadoso, la gobernanza privada puede desempeñar un papel positivo contribuyendo a consolidar las instituciones y los resultados de la gobernanza pública⁴⁵¹.

296. El papel del sector privado en la consecución del trabajo decente también se reconoce en el ámbito más amplio de las Naciones Unidas. La Agenda 2030 aboga por una alianza mundial revitalizada, que aglutine a los Gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias⁴⁵². La Agenda 2030 destaca específicamente la importancia que revisten las alianzas para garantizar su aplicación y reconoce plenamente el papel que desempeña el sector privado, desde las microempresas a las cooperativas, pasando por las empresas multinacionales, en el cumplimiento de sus objetivos y metas⁴⁵³. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas ofrece orientación y apoyo para reforzar el respeto de las normas del trabajo por parte de las empresas mediante la integración y aplicación de sus principios

449 Cuba, Ministerio de Economía y Planificación, *Indicaciones para la elaboración del Plan 2023. Empleo, Salarios y Prevención Social*.

450 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, vii.

451 OIT, *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, 2017, 48.

452 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1 (2015), párr. 39.

453 Naciones Unidas, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, párr. 67.

relacionados (principios 3, 4, 5 y 6) en todos los aspectos de las operaciones empresariales, con objeto de proporcionar y promover un trabajo decente para todos los trabajadores⁴⁵⁴.

297. La externalización de funciones básicas de la administración del trabajo al sector privado se ha limitado tradicionalmente a unas pocas áreas técnicas. Lo habitual es que la administración del trabajo recurra a servicios privados de consultoría o a proveedores del sector privado para impartir formación profesional, preparar estudios, impartir formación al personal o idear sistemas electrónicos de información. Esto suele hacerse mediante arreglos contractuales con fines específicos. Más recientemente, también se ha observado una tendencia a poner en manos del sector privado asuntos que siempre habían sido considerados funciones fundamentales de la administración del trabajo, como las relaciones laborales (conciliadores o árbitros privados), el empleo (proveedores privados de servicios de colocación, e instituciones de formación), los servicios sociales y la asistencia social⁴⁵⁵. Algunos países ofrecen ejemplos de la participación de agentes privados en la gobernanza de las cuestiones de empleo. En *Tailandia*, por ejemplo, el Departamento de Empleo del Ministerio de Trabajo ha autorizado a una empresa privada de contratación a actuar como intermediaria de trabajadores tailandeses para empleos en el extranjero y a traer trabajadores extranjeros para trabajar en el país. Además, el Departamento de Desarrollo de Cualificaciones ha autorizado a empresas privadas a participar en actividades de comprobación de las normas de cualificación.

298. En lo que respecta específicamente a la prestación de servicios de empleo por agencias privadas, el Convenio núm. 88, y el Convenio núm. 181, establecen la necesidad de lograr una cooperación eficaz entre el servicio público de empleo y las agencias privadas de colocación⁴⁵⁶. Las actividades de regulación y monitoreo de las agencias de empleo privadas requieren una autoridad administrativa responsable de hacer cumplir la legislación. En la mayoría de los países, la autoridad recae en un departamento específicamente designado dentro del Ministerio de Trabajo o en un organismo dependiente del Ministerio⁴⁵⁷. La recopilación y examen de información sobre las actividades de las agencias de empleo privadas debe presentarse periódicamente a la dirección del Ministerio responsable, así como a otras autoridades responsables pertinentes, según corresponda⁴⁵⁸.

299. Además, la Comisión observa que la expansión de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación⁴⁵⁹, que incluyen la adopción de políticas de responsabilidad social de las empresas por parte de empresas privadas para mejorar las condiciones de trabajo de sus operaciones o participar en iniciativas de múltiples partes interesadas para mejorar las condiciones de trabajo en la producción⁴⁶⁰. En el ámbito de la inspección del trabajo, la Comisión ha tomado nota de que en algunos países se han introducido herramientas de autoevaluación del cumplimiento de la legislación para fomentar el cumplimiento de las normas del trabajo⁴⁶¹. En los últimos decenios, los sistemas de auditoría, control y certificación de las normas del trabajo han crecido, sobre todo en el sector de la confección, junto con los programas nacionales de inspección existentes.

454 Naciones Unidas, Iniciativa del Pacto Mundial, [Los diez principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas](#).

455 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, párrs. 130-135.

456 Convenio núm. 88, art. 11, y Convenio núm. 181, art. 13.

457 Por ejemplo, *Alemania, Jamaica, Singapur y Suiza*.

458 OIT, *Guía para las agencias de empleo privadas. Regulación, monitoreo y ejecución*, 2007, 10.

459 OIT, *Informe Final: Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas*, MEPCI/2013/7, 2013.

460 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, párr. 231. Véase también: Frank G. A. de Bakke, Andreas Rasche y Stefano Ponte, «Multi-Stakeholder Initiatives on Sustainability: A Cross-Disciplinary Review and Research Agenda for Business Ethics», *Business Ethics Quarterly*, 29:3 (2019), 343-383. Algunos ejemplos son las iniciativas multipartitas basadas en la certificación, como la Mesa Redonda sobre Aceite de Palma Sostenible, el Consejo de Administración Forestal y Fairtrade.

461 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 81: *India*, solicitud directa, 2022; *República de Corea*, solicitud directa, 2022, y *Viet Nam*, observación, 2020. Véase también: Estudio General de 2017, párrs. 492-495.

300. La Comisión toma nota de que la OIE recuerda que el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 no especifican ni exigen ninguna estructura particular para los sistemas de administración del trabajo. En función del contexto nacional, estos sistemas pueden prever la externalización de determinados servicios, incluso a proveedores privados, así como la creación de asociaciones público-privadas. La OIE añade que esta colaboración puede ayudar a promover la creación de empleo e incluir, entre otras cosas, alianzas con universidades, escuelas empresariales y de gestión, así como organizaciones de formación. Considera asimismo que, debido a los costos que conllevan los sistemas globales de administración del trabajo, desalentar las opciones de privatización también puede tener un efecto disuasorio en los Estados Miembros en lo que respecta a la ratificación del Convenio núm. 150 o a la aplicación efectiva de sus disposiciones. La OIE subraya que, si bien el establecimiento de alianzas con el sector privado para determinados segmentos de la administración del trabajo debería considerarse una opción viable, la administración del trabajo debe conservar su función de formulación de políticas, supervisión y control con respecto a los proveedores de servicios privados, así como garantizar una coordinación adecuada, tal y como establecen los artículos 4 y 5 del Convenio núm. 150. Deben crearse mecanismos de buena gobernanza, como estructuras de evaluación comparativa y auditoría, para garantizar que los proveedores privados actúan de acuerdo con la política, la legislación y la ética. Estos mecanismos deberían aplicarse de forma coherente a todos los niveles. Para la OIE, la mejor manera de lograrlo es mediante consultas tripartitas que incluyan a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas a nivel nacional.

301. La Comisión toma nota de que la CSI señala cierta preocupación por el creciente recurso a la externalización de lo que se consideran cuestiones fundamentales de gobernanza del trabajo. La CSI observa que, si bien el Convenio contempla situaciones en las que los Estados Miembros pueden delegar o confiar determinadas actividades de la administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales, la organización general y el funcionamiento eficaz de un sistema de administración del trabajo siguen siendo obligación y responsabilidad del Gobierno. Por lo tanto, la externalización no debería ser un enfoque por defecto en estos sistemas. La CSI señala asimismo que, en situaciones de necesidad y en consulta con organizaciones de trabajadores y de empleadores auténticas e independientes, solo debería recurrirse a la externalización si el Gobierno puede: garantizar la promoción y el respeto de los derechos habilitantes de libertad de asociación y libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva y otros principios y derechos fundamentales en el trabajo; mantener su función última de formulación de políticas, y supervisar adecuada y eficazmente el desempeño de dichos proveedores y la calidad de la prestación de servicios a través de un mecanismo que garantice la transparencia y la rendición de cuentas a fin de lograr los objetivos del Convenio. Indica, además, que los Gobiernos deberían, por tanto, actuar con cautela cuando contemplen la posibilidad de recurrir a organizaciones no gubernamentales, inclusive en el contexto de alianzas público-privadas.

302. La Comisión observa que, si bien los instrumentos reconocen la posibilidad de delegar o encomendar determinadas actividades de administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales, el papel de los agentes privados descrito anteriormente en la gobernanza del trabajo es un hecho relativamente nuevo. La definición del sistema de administración del trabajo refleja la centralidad del sector público como uno de los principales agentes, junto con los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones, en la administración de la política del trabajo. La Comisión opina que las alianzas público-privadas pueden ser un apoyo eficaz para prestar determinados servicios de administración del trabajo. Al mismo tiempo, la Comisión subraya asimismo la importancia de garantizar que la administración del trabajo mantenga la coordinación y el control de estas iniciativas y que las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores participen y sean consultadas en el diseño y la aplicación de estas alianzas. Además, la Comisión destaca que estas iniciativas tienen por objeto completar y no sustituir el papel de los Gobiernos, la negociación colectiva

y las relaciones laborales en la gobernanza del trabajo, tal como se indica en las normas internacionales del trabajo, en particular en el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158. Como recordó en su Estudio General de 2017 sobre los instrumentos relativos a la SST⁴⁶², la Comisión pone de relieve una vez más que las formas de autorregulación, incluidas la auditoría, la supervisión y otras iniciativas de cumplimiento, pueden ayudar a mejorar el cumplimiento, sin embargo no reemplazan la inspección pública del trabajo, y no deben disuadir a los Gobiernos de adoptar las medidas necesarias a este respecto, ni deben constituir una justificación o excusa para reemplazar o reducir la capacidad y la frecuencia de las visitas de la inspección pública del trabajo⁴⁶³.

► 2.6. Recursos y personal de la administración del trabajo

2.6.1. Contenido de los instrumentos

303. La administración del trabajo no puede cumplir satisfactoriamente sus objetivos y ejercer suficiente influencia sin medios materiales y recursos financieros adecuados, personal debidamente cualificado y formado, y un estatuto que garantice su independencia de influencias externas. Así se reconoce en el artículo 10, 1) y 2) del Convenio núm. 150, que 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, que tengan acceso a la formación que tales actividades requieran y que sean independientes de influencias externas indebidas. Dicho personal deberá tener el estatuto, los medios materiales y los recursos financieros necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones.

304. El párrafo 22 de la Recomendación núm. 158 va más allá e indica que deberían tomarse medidas apropiadas para dotar al sistema de administración del trabajo de los recursos financieros necesarios y del personal suficiente y debidamente calificado, a fin de promover la eficacia del sistema. En ese sentido, se deberían tener debidamente en cuenta: *a)* la importancia de las tareas que han de realizarse; *b)* los medios materiales puestos a disposición del personal, y *c)* las condiciones prácticas en que han de realizarse las diversas funciones, para lograr su eficacia. Con respecto a los servicios en el terreno, El párrafo 26, 2), *b)* indica que sus dispositivos deberían dotar a los servicios sobre el terreno del personal, del equipo y de los medios de transporte adecuados para el cumplimiento efectivo de su cometido.

305. El párrafo 23 de la Recomendación profundiza en la importancia de la formación al establecer que el personal del servicio de administración del trabajo debería recibir formación inicial y de perfeccionamiento a niveles adecuados a sus funciones y que debería haber mecanismos permanentes para garantizar que dicha formación es accesible al personal a lo largo de su carrera. Este párrafo también indica que el personal encargado de servicios especializados debería poseer las cualificaciones especiales necesarias para tales servicios, evaluadas en la forma que determine el organismo apropiado. La Recomendación también tiene en cuenta el hecho de que algunas administraciones del trabajo, especialmente en los países en desarrollo, no pueden proporcionar toda la formación necesaria a su personal⁴⁶⁴. El párrafo 24 de la Recomendación indica que debería considerarse la posibilidad de completar

⁴⁶² Estudio General de 2017, párr. 495. Véase también: OIT, Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo, 2011, párr. 16.

⁴⁶³ OIT, *Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo*, 2022, párr. 2.2.11. Véase también: CEACR, Convenio núm. 81: *Reino Unido*, observación, 2016; *Viet Nam*, solicitud directa, 2012.

⁴⁶⁴ OIT, *Administración del Trabajo: cometido, funciones y organización*, 1976, 162.

los programas e instalaciones nacionales para la formación prevista en el párrafo 23 por una cooperación internacional en forma de intercambios de experiencia y de información, y mediante programas e instalaciones comunes de formación inicial y perfeccionamiento, especialmente a nivel regional. Por consiguiente, se han desarrollado redes de acuerdos internacionales para la formación de funcionarios públicos y demás personal dedicado a actividades de administración del trabajo⁴⁶⁵.

2.6.2. Recursos humanos

Administración

306. Como se destaca en la Resolución sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo adoptada en la reunión de 2011 de la Conferencia, los Gobiernos deberían centrarse en el desarrollo y la retención de los recursos humanos cualificados, pues ninguna administración del trabajo puede funcionar sin personal especialmente consagrado a su labor, dotado de las cualificaciones, la debida formación y el material necesario⁴⁶⁶. Reconociendo la importancia de garantizar los recursos humanos necesarios para un sistema eficaz de administración del trabajo, la Comisión ha solicitado información en varias ocasiones sobre la situación del personal de la administración del trabajo y las medidas adoptadas para garantizar su independencia de influencias externas indebidas⁴⁶⁷.

307. La Comisión observa que, si bien en la mayoría de los casos la responsabilidad de la administración del personal de la función pública es competencia de otros ministerios, como el Ministerio de Administraciones Públicas, algunas administraciones de trabajo disponen de unidades especializadas que prestan servicios administrativos para la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros del Ministerio, incluidas la contratación y la formación, así como el presupuesto correspondiente. Por ejemplo, en *El Salvador*, el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social cuenta con una unidad específica que se ocupa del desarrollo de competencias del personal del Ministerio⁴⁶⁸.

Contratación y condiciones de servicio

308. Durante los trabajos preparatorios de los instrumentos se insistió unánimemente en la importancia de garantizar la estabilidad en el empleo de los funcionarios de la administración del trabajo⁴⁶⁹. La mayoría de los países señalan que los trabajadores de la administración del trabajo son funcionarios y que su situación laboral, selección, contratación y condiciones de servicio están regulados por la legislación relativa a la función pública. La Comisión toma nota de que, en varios países, parte del personal de la administración del trabajo está empleado con arreglo a otros tipos de acuerdos contractuales, como contratos temporales o de duración determinada⁴⁷⁰. Además, los asesores ministeriales suelen ser nombrados por razones de confianza personal y su contratación se deja a la discreción del Ministro⁴⁷¹. En *Bélgica*, el

465 Véase el capítulo 1, Funciones relacionadas con los asuntos internacionales del trabajo.

466 OIT, Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo, 2011, párr. 7.

467 Por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 150: *Benin*, solicitud directa, 2014; *España*, solicitud directa, 2015; *Gabón*, solicitud directa, 2014; *Grecia*, solicitud directa, 2015; *Guinea*, solicitud directa, 2015; *Jamaica*, solicitud directa, 2015; *Lesotho*, solicitud directa, 2021; *República de Moldova*, solicitud directa, 2021. Este punto también ha sido destacado varias veces por la Comisión en su control de la aplicación del Convenio núm. 81 en lo que respecta a la situación jurídica y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo (art. 6).

468 Otros ejemplos son *Ecuador*, *Guinea-Bissau* y *Qatar*.

469 OIT, *Informe de la Reunión de Expertos en Administración del Trabajo*, párr. 58.

470 Por ejemplo, *Austria*, *Benin*, *El Salvador*, *Grecia*, *Lituania*, *Luxemburgo*, *Perú*, *República de Corea*, *República Dominicana*, *Senegal*, *Togo*, *Trinidad y Tabago* y *Türkiye*.

471 OCDE, *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*, 2011, 37.

personal del sistema de la administración del trabajo se rige por la normativa que rige a los empleados del Estado y se contrata mediante concurso general, o bien se mediante contratos de trabajo ordinarios, previa evaluación por un grupo de expertos. Aunque la tendencia es a eliminar progresivamente las disparidades entre estas dos categorías de personal, persisten algunas diferencias en cuanto a la duración del nombramiento, las perspectivas de aumento salarial y la movilidad⁴⁷².

309. La Comisión toma nota de que el artículo 6 del Convenio núm. 81 y el artículo 8, 1) del Convenio núm. 129 otorgan una consideración especial al personal de la inspección del trabajo al requerir que los inspectores del trabajo sean funcionarios públicos. Como se destaca en el Estudio General de 2006 sobre la inspección del trabajo, la Comisión señala que el personal de la inspección del trabajo no puede obrar con total independencia si su continuidad en el servicio o sus perspectivas de carrera dependen de consideraciones políticas⁴⁷³. La Comisión observa que las carreras largas y estables en la función pública, con una planificación adecuada y oportunidades de progresión profesional, contribuyen a la profesionalización de los inspectores del trabajo, los funcionarios de empleo y otros especialistas laborales. La condición de funcionario público garantiza que son nombrados a título permanente y solo pueden ser cesados por falta profesional grave definida de forma lo suficientemente precisa para evitar interpretaciones arbitrarias o abusivas⁴⁷⁴.

310. Muchos gobiernos indican que las cualificaciones del personal para su contratación por la administración del trabajo se especifican generalmente en la legislación de la función pública⁴⁷⁵ y que se requiere una variedad de especializaciones para cubrir el alcance de los servicios prestados por el sistema de administración del trabajo. Por lo general, las condiciones de admisión a la función pública hacen referencia a una serie de criterios de contratación, como un nivel de estudios apropiado, conocimientos profesionales adecuados y experiencia laboral. Otros criterios pueden referirse a la aptitud física, la ciudadanía, los derechos civiles y la ausencia de antecedentes penales⁴⁷⁶. Muchos países han facilitado una lista de los requisitos o han remitido a las disposiciones pertinentes de la legislación sobre la función pública. En la *Federación de Rusia*, el Gobierno indica que, con vistas a aumentar las cualificaciones de los funcionarios de las administraciones estatal y municipal, el Ministerio de Trabajo y Protección Social ha elaborado directrices sobre los métodos para establecer los requisitos de elegibilidad para los puestos de la función pública estatal. Las directrices incluyen recomendaciones para los organismos estatales sobre cómo elaborar un sistema de cualificaciones detalladas para los puestos de la función pública basado en un enfoque de competencias y que incluya tanto los requisitos básicos de elegibilidad como los aplicables a puestos específicos⁴⁷⁷.

311. Como se señaló en el Estudio General de 2006 sobre la inspección del trabajo, la Comisión considera que el mejor medio para que la autoridad competente designe a los candidatos más aptos para la administración del trabajo en general, así como en la inspección del trabajo, para reunir las condiciones requeridas es la realización de entrevistas específicas, en profundidad y respetuosas de los principios de imparcialidad y objetividad con los candidatos a la función de inspector del trabajo⁴⁷⁸. La Comisión también considera que, para lograr un sistema de

472 CEACR, Convenio núm. 150: *Bélgica*, solicitud directa, 2015.

473 CEACR, Convenio núm. 150: *Benin*, solicitud directa, 2014. Véase también: Estudio General, 2006, párr. 202.

474 Estudio General de 2006, párr. 203.

475 Por ejemplo, *Argelia, Bulgaria, Croacia, Ecuador, Eritrea, Gambia, Georgia, Kazajstán, Lituania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nigeria, Qatar y Viet Nam*.

476 Para un estudio de los criterios de selección de los inspectores del trabajo, véase: Arsenio Fernández Rodríguez, *Estudio sobre las carreras profesionales de los inspectores de trabajo* (OIT, 2020), cap. 3.

477 Otros ejemplos son *Argelia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Francia, Georgia, Kazajstán, Nueva Zelanda y Polonia*.

478 Estudio General de 2006, párr. 183. La Comisión también ha observado que en la mayoría de los países los inspectores de trabajo, al igual que otros funcionarios públicos, deben presentarse a oposiciones.

administración del trabajo eficaz, integrado por personal que desempeñe sus funciones de manera independiente, las cualificaciones deben incluir no solo competencias técnicas, sino también cualidades personales como la integridad y la imparcialidad.

312. Varios países han facilitado información sobre los salarios, las escalas salariales y los incentivos ofrecidos al personal de la administración del trabajo⁴⁷⁹. En algunos casos, la Comisión observa que los salarios del personal de la administración del trabajo son insuficientes para garantizar un desempeño eficaz de sus funciones⁴⁸⁰. Las evaluaciones de las necesidades en materia de administración e inspección del trabajo llevadas a cabo por la OIT han puesto de relieve que, en algunos casos, los funcionarios del trabajo perciben salarios muy bajos que, a menudo, apenas alcanzan para cubrir las necesidades del costo de la vida⁴⁸¹. La Comisión destaca la importancia de garantizar que la remuneración del personal de la administración del trabajo sea comparable a la de los funcionarios de otros ámbitos de la administración pública. La Comisión toma nota de que, aparte del efecto que unos salarios bajos pueden tener en la motivación y el desempeño, una remuneración baja no contribuye a mejorar las perspectivas de carrera de los funcionarios y también aumenta el riesgo de que se dejen convencer por influencias externas indebidas en el desempeño de sus funciones⁴⁸².

313. La Comisión toma nota de que algunos Estados Miembros se han esforzado por mejorar la eficacia de la administración del trabajo, por ejemplo mediante la introducción de métodos modernos de gestión que hacen hincapié en la rendición de cuentas midiendo el desempeño de las instituciones públicas. Por ello, algunos países han establecido un sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios, a veces vinculado a un sistema de promoción del personal. En *Azerbaiyán*, sobre la base de los resultados de la evaluación del desempeño, el jefe de un organismo gubernamental puede dictar una decisión para conceder un ascenso personal a un funcionario por los resultados de su trabajo. Un ascenso puede concederse por recomendación del jefe de una subdivisión o del jefe del órgano superior de gobierno⁴⁸³. En *Trinidad y Tabago*, las «Directrices para el empleo contractual» publicadas por el departamento de personal del Ministerio de Trabajo y Desarrollo de la Pequeña Empresa abordan cuestiones de gestión del desempeño y el Ministerio aplica un procedimiento de evaluación del desempeño, que contribuye a garantizar que el personal reciba una remuneración adecuada⁴⁸⁴. En *Sudáfrica*, la Ley de Gestión de la Administración Pública de 2014 estableció un marco para un sistema unificado de administración pública que incluye las tres esferas de gobierno y permite la movilidad de los trabajadores mediante traslados y comisiones de servicio⁴⁸⁵.

314. La Comisión toma nota de que, según pone de relieve la OIE, a la luz de las recientes convulsiones económicas registradas tanto a escala nacional como internacional, mejorar el desempeño y la eficacia de la administración del trabajo es hoy más prioritario que nunca. Además, indica que algunos Estados ya han aplicado técnicas de gestión específicas, como los contratos de desempeño, que han demostrado generar mejores resultados, así como una administración del trabajo más rápida y eficaz. Al mismo tiempo, la Comisión toma nota de que la CSI plantea algunas preocupaciones en relación con el uso de métodos de gestión privada para evaluar el desempeño de los servicios y al personal de la administración del trabajo. Indica que la evaluación en este contexto debe basarse en indicadores cualitativos amplios, y

479 Por ejemplo, *Azerbaiyán, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas y Letonia*.

480 CEACR, Convenio núm. 150: *Rumanía*, solicitud directa, 2015; en relación con los inspectores, véase CEACR, Convenio núm. 81: *República Bolivariana de Venezuela*, solicitud directa, 2020.

481 Por ejemplo, OIT, *Lebanon Labour Inspection Audit: Joint outcome on Labour Inspection*, 2010, 22; *Kenya Labour Administration and Inspection Needs Assessment*, 28.

482 OIT, *Kenya Labour Administration and Inspection Needs Assessment*, 28.

483 *Azerbaiyán*, Decreto Presidencial núm. 774, de 24 de agosto de 2002, sobre las disposiciones relativas a las formas de promoción de los funcionarios públicos y los reglamentos conexos, párr. 10.

484 CEACR, Convenio núm. 150: *Trinidad y Tabago*, solicitud directa, 2020.

485 Otros ejemplos son *Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Kenya, Lesotho, Países Bajos y Reino Unido*.

expresa sus dudas sobre la compatibilidad de los métodos de evaluación del sector privado, centrados en el beneficio, con los objetivos relacionados con el interés público.

315. En algunos casos, las condiciones de servicio ofrecidas por las instituciones de la administración del trabajo no resultan atractivas para los trabajadores cualificados, especialmente los especialistas técnicos altamente capacitados, lo que también genera una elevada rotación de personal o dificultades para retener al personal cualificado⁴⁸⁶. En el *Perú*, la CATP indica que actualmente no existe un régimen general del trabajo que garantice la progresión en la carrera profesional para que los trabajadores de la administración pública puedan mejorar sus condiciones laborales a lo largo del tiempo. En la *República Dominicana*, la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS) plantea cuestiones relacionadas con la independencia del personal de la administración del trabajo, indicando que los trabajadores de la administración pública corren el riesgo de perder su empleo cuando se celebran elecciones. Además, el CNUS observa que los salarios en la administración pública son insuficientes. En la *Argentina*, la CTA Autónoma indica que muchos inspectores del trabajo están contratados en régimen de servicio civil y argumenta que la falta de estabilidad que conlleva esta forma de empleo repercute negativamente en el desempeño efectivo de sus funciones. La Comisión observa que, en algunos casos, los Gobiernos destacan la falta de especialistas para atender las necesidades del servicio⁴⁸⁷.

316. *La Comisión observa que, en un contexto de niveles de rotación significativos entre el personal de la administración del trabajo, existen costos significativos asociados al tiempo que se tarda en contratar y formar al nuevo personal, así como a la pérdida de conocimientos institucionales y de continuidad. Asimismo, considera que la estabilidad del personal puede tener efectos beneficiosos en el desarrollo y la continuidad de las políticas y, por tanto, repercutir en la eficacia general del sistema de administración del trabajo. Además, la Comisión señala que para atraer a candidatos cualificados y garantizar la retención de personal competente y motivado, las condiciones de servicio deberían ser adecuadas, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas del país, deberían ser proporcionales a los niveles de responsabilidad y deberían ser comparables en concepto de remuneración y medios a las de otros funcionarios públicos que desempeñen funciones similares.*

Formación

317. La mayoría de los países informan de que imparten algún tipo de formación al personal de la administración del trabajo. En algunos casos, la formación compete a una institución centralizada de formación de la función pública encargada de impartir formación a los altos funcionarios y directivos de la administración pública. Por ejemplo, en *Bulgaria*, todos los nuevos funcionarios que ocupan puestos de expertos y directivos siguen una formación obligatoria organizada por el Instituto de Administración Pública⁴⁸⁸. Algunos países indican que las administraciones del trabajo cuentan con un departamento o institución de formación específico dentro de la estructura de la administración del trabajo. Por ejemplo, en *Alemania* se creó en 2006 la Universidad de Estudios Laborales Aplicados, reconocida por el Estado y dependiente de la Agencia Federal de Empleo. La universidad ofrece licenciaturas en gestión del mercado de trabajo, orientación profesional y programas de gestión de casos, y dota a los futuros especialistas y al personal directivo de las cualificaciones necesarias para su

486 Por ejemplo, OIT, *Namibia Labour Administration and Inspection Needs Assessment*, 29. Véase también: CEACR, Convenio núm. 150: *Letonia*, solicitud directa, 2021. Para información específica sobre los inspectores del trabajo, véase: CEACR, Convenio núm. 81: *Liberia*, solicitud directa, 2021; *Reino Unido*, observación, 2020; *Zimbabue*, solicitud directa, 2020. Véase también: Rychly, «The Changing Fortunes of Labour Administration», 36.

487 CEACR, Convenio núm. 150: *Gabón*, solicitud directa, 2014; *Ghana*, solicitud directa, 2016; *Letonia*, solicitud directa, 2021, y Convenio núm. 81: *Sudáfrica*, solicitud directa, 2020.

488 Otros ejemplos son *Bosnia y Herzegovina*, *Brunei Darussalam*, *Eslovenia*, *Estados Unidos*, *Samoa* y *Viet Nam*.

trabajo en la Agencia Federal de Empleo⁴⁸⁹. Algunos países informan de que han adoptado planes o estrategias para la formación de recursos humanos en la administración del trabajo. Por ejemplo, en *Sri Lanka*, el Departamento de Trabajo preparó un plan de desarrollo de los recursos humanos del departamento para 2021 y 2022 con el fin de garantizar que cada trabajador reciba al menos 12 horas de formación al año. En *Colombia*, el Ministerio de Trabajo cuenta con el «Plan Estratégico de Talento Humano 2023», que tiene como objetivo definir las líneas de acción en relación con la formación a lo largo de las distintas etapas de la carrera profesional de los funcionarios⁴⁹⁰.

318. Además, varios países facilitan información sobre la formación inicial, que a veces corresponde al periodo de prueba y tiene por objeto familiarizar a los funcionarios recién contratados, entre otras cosas, con el entorno de trabajo y el marco jurídico pertinente. Por ejemplo, en *Cabo Verde*, los candidatos seleccionados para puestos de funcionario pasan un año de prácticas, y los que superan con éxito esta fase son nombrados inspectores o expertos de carrera⁴⁹¹. Algunos países informan sobre la formación posterior de los funcionarios de la administración del trabajo. En *Irlanda*, todos los funcionarios de la Comisión de Relaciones Laborales encargados de los procesos de adjudicación deben completar un programa de adjudicación en el lugar de trabajo antes de poder desempeñar sus funciones. También deben asistir a las sesiones de mejora continua que la Comisión celebra dos veces al año. Cabe señalar asimismo que, cuando se nombra al personal del servicio de inspección del trabajo, se le imparte una formación estructurada intensiva sobre la legislación del trabajo y sus funciones de inspección, así como una formación periódica de perfeccionamiento⁴⁹².

319. A este respecto, la Comisión observa que la digitalización de las administraciones del trabajo y el paso a los servicios en línea y a las modalidades de teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 han puesto de manifiesto la necesidad de que los recursos humanos de la administración del trabajo reciban una formación adecuada en materia de competencias digitales, a fin de dotarles de las competencias necesarias para operar en un mundo cada vez más digital. En ocasiones, las iniciativas de formación digital abarcan la administración pública en su conjunto⁴⁹³. En *Honduras*, el Gobierno indica que uno de los factores que dificultó el teletrabajo para los trabajadores de la administración del trabajo durante la pandemia de COVID-19 fue la falta de formación en procedimientos de trabajo a distancia. Una minoría de funcionarios declaró haber recibido directrices para el teletrabajo por parte de su administración y menos del 30 por ciento reconoció haber recibido formación en el uso de herramientas tecnológicas para el teletrabajo.

320. La Comisión subraya las ventajas de contar con programas, planes y estrategias integrales de formación que incluyan la formación inicial y el aprendizaje permanente⁴⁹⁴, basada en los conjuntos específicos de competencias que requiere el personal para el desempeño de sus funciones. Estos planes pueden contribuir al desarrollo profesional del personal, aumentar la motivación y el compromiso, y garantizar que las administraciones del trabajo estén preparadas para satisfacer las necesidades futuras.

489 Otros ejemplos son *Argentina* y *Cuba*.

490 Otros ejemplos son *Argentina*, *Islandia*, *Países Bajos*, *Portugal* y *Seychelles*.

491 Otros ejemplos son *Bosnia y Herzegovina*, *Bulgaria*, *China*, *Islandia*, *Maldivas*, *Mozambique*, *Nigeria*, *Noruega*, *Portugal*, *Sri Lanka* y *Togo*.

492 Otros ejemplos son *Bulgaria*, *Estados Unidos*, *Grecia*, *Lituania*, *Nigeria*, *Serbia* y *Sudán*.

493 OCDE, *The OECD Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector*, Documentos de trabajo de la OCDE sobre gobernanza pública núm. 45, junio de 2021, 27-28.

494 Véase la [Recomendación \(núm. 208\) sobre los aprendizajes de calidad, 2023](#). Véase, asimismo: ILO, [Estrategia de la OIT sobre competencias y aprendizaje permanente 2030](#), 2023.

Escala de los recursos humanos

321. Por lo que se refiere al personal que integra la administración del trabajo, la Comisión acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por algunos países para proporcionar información sobre el número total de trabajadores en el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable⁴⁹⁵, o sobre determinados órganos del sistema de administración del trabajo⁴⁹⁶. La Comisión toma nota de que la mayoría de los países informan de que no hubo repercusiones en el número de personal asignado al sistema de administración del trabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella⁴⁹⁷. En algunos casos, la Comisión observa una disminución del número de inspectores o una paralización de la contratación de nuevos inspectores como consecuencia directa de las dificultades derivadas de la pandemia de COVID-19⁴⁹⁸.

322. Algunos países señalan que han tomado medidas para aumentar o reasignar el personal que trabaja en el sistema de administración del trabajo con el fin de responder a las necesidades creadas por la pandemia⁴⁹⁹. Por ejemplo, en *Portugal*, la crisis sanitaria hizo necesario aumentar la capacidad de la Autoridad de las Condiciones de Trabajo (ACT) en ámbitos como la preparación y difusión de información sobre la prevención de riesgos biológicos en el lugar de trabajo. Ante la escasez de inspectores del trabajo, se requisaron 150 inspectores, expertos superiores y otros miembros del personal de inspección de otros servicios de la administración del trabajo para ampliar temporalmente las competencias y los recursos de la ACT⁵⁰⁰. Según la UGT de Portugal, la falta de personal en la actividad de inspección ha sido denunciada en repetidas ocasiones, aunque solo recientemente, como consecuencia de la presión causada por la pandemia, el Gobierno abordó seriamente la cuestión.

323. En varios casos, la Comisión señaló su preocupación por las reducciones de personal debidas a restricciones presupuestarias⁵⁰¹, en particular a raíz de la crisis económica de 2008⁵⁰², y observa que la cuestión de la falta de personal afecta principalmente a los países en desarrollo y a menudo incide en el personal del servicio de inspección del trabajo⁵⁰³. Por ejemplo, en *Sierra Leona*, el número de trabajadores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es bajo en comparación con otros ministerios, y el Ministerio no ha recibido aprobación para contratar personal a pesar de que hay más de 50 vacantes. Las observaciones recibidas de los interlocutores sociales también ponen de manifiesto deficiencias en la escala de los recursos humanos de la administración del trabajo. Por ejemplo, en la *República Dominicana*, la CNUS señala que los recursos humanos de la administración del trabajo son escasos. En el *Canadá*, el CLC indica que ha planteado repetidamente al Gobierno su preocupación por

495 Por ejemplo, *Argentina, Camerún, Emiratos Árabes Unidos, España, Gambia, Georgia, Guatemala, India, Irlanda, Liberia, Nepal, Nueva Zelandia, Polonia, Senegal, Seychelles, Suecia y Türkiye*.

496 Por ejemplo, *Brunei Darussalam, Costa Rica, Chequia, Islandia, Italia, Noruega y Suecia*.

497 Por ejemplo, *Botswana, Bulgaria, Emiratos Árabes Unidos, Mozambique y Omán*.

498 CEACR, Convenio núm. 81: *Ecuador*, observación, 2022; Convenios núms. 81 y 129: *Hungría*, observación, 2022.

499 Por ejemplo, *Australia, España, Lituania y Reino Unido*.

500 El asunto fue objeto de una reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Inspectores del Trabajo (SIT) alegando el incumplimiento por Portugal del Convenio núm. 81, del Convenio núm. 129 y del Convenio núm. 155. Las recomendaciones del Comité Tripartito establecido para examinar la reclamación fueron adoptadas por el Consejo de Administración en junio de 2022. Véase: [GB.345/INS/5/5](#).

501 CEACR, Convenio núm. 150: *Gabón*, solicitud directa, 2014; *Ghana*, solicitud directa, 2016; *Lesoto*, solicitud directa, 2021.

502 CEACR, Convenio núm. 150: *España*, solicitud directa, 2015; *Portugal*, solicitud directa, 2016; *Rumania*, solicitud directa, 2015.

503 CEACR, Convenio núm. 81: *Antigua y Barbuda*, solicitud directa, 2020; *Austria*, solicitud directa, 2022; *Bangladesh*, observación, 2022; *Federación de Rusia*, observación, 2022; *Uzbekistán*, solicitud directa, 2022; Convenios núms. 81 y 129: *Albania*, observación, 2020; *Argentina*, solicitud directa, 2016; *Croacia*, observación, 2018. Véanse también los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) para [Jordania](#), [Nepal](#) y [Suriname](#).

la insuficiencia de personal y recursos para apoyar una administración del trabajo eficaz. En *Trinidad y Tabago*, la Asociación Consultiva de Empleadores de Trinidad y Tabago (ECA) informa de que los 14 puestos aprobados para el Departamento de Trabajo de la Cámara de la Asamblea de Tabago, más del 50 por ciento siguen vacantes. En *Etiopía*, la CETU indica que se observan continuas brechas en las capacidades institucionales de la administración del trabajo, como la falta de personal, el número escaso de inspectores del trabajo y el déficit de cualificaciones. En la *República de Corea*, la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU) indica que, aunque el número de inspectores de trabajo ha aumentado desde 2017, el cuerpo de inspectores sigue siendo incapaz de garantizar una supervisión sustancial y adecuada de los riesgos y accidentes laborales.

324. La Comisión observa que la evaluación relativa a un número adecuado de personal en el sistema de administración del trabajo depende de diversos factores relacionados con las condiciones específicas de cada país. La Comisión recuerda que, incluso con el uso más eficiente de los recursos, un número insuficiente de personal pone en peligro el funcionamiento eficaz del sistema de administración del trabajo, lo que probablemente puede repercutir negativamente en la calidad y la cantidad de los servicios prestados. Por consiguiente, la Comisión alienta a los Gobiernos a que adopten las medidas necesarias para garantizar que la administración del trabajo esté dotada de personal suficiente, que los puestos vacantes se cubran sin demora injustificada y que se asignen recursos presupuestarios adecuados a tal efecto.

2.6.3. Recursos materiales y financieros

325. La centralidad de los recursos materiales y financieros asignados al sistema de administración del trabajo tiene su origen en los trabajos preparatorios de los instrumentos. La cuestión de los recursos financieros es clave para la eficacia del sistema de administración del trabajo. Por lo tanto, la voluntad política de los Gobiernos de mejorar los sistemas de administración del trabajo debe traducirse en una dotación financiera adecuada, que se actualice progresivamente⁵⁰⁴.

326. La Comisión acoge con satisfacción la información detallada proporcionada por algunos países sobre el presupuesto asignado al sistema de administración del trabajo o a algunas de sus ramas⁵⁰⁵. Toma nota de que algunos países indican el porcentaje del presupuesto del Estado asignado a la administración del trabajo. Por ejemplo, en *Sri Lanka*, el presupuesto asignado al Departamento de Trabajo es inferior al 1 por ciento del presupuesto estatal, y se ha reducido a casi a la mitad en los últimos cinco años. En *Suriname*, el presupuesto asignado al sistema de administración del trabajo entre 2019 y 2022 se situó entre el 2,5 y el 4,1 por ciento del presupuesto estatal. En *Zambia*, el porcentaje del presupuesto nacional asignado a la administración del trabajo fue del 0,03 por ciento tanto en 2021 como en 2022. En *Sierra Leona*, se ha asignado menos del 1 por ciento del presupuesto nacional al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 2023. En *Seychelles*, para 2022, el Departamento de Empleo recibió un presupuesto total que representa el 0,52 por ciento del presupuesto total del Gobierno. La cuota presupuestaria asignada a este departamento para el periodo 2017-2021 aumentó del 0,3 al 0,5 por ciento. En *Liberia*, el presupuesto asignado al Ministerio de Trabajo es de aproximadamente el 0,3 por ciento del presupuesto nacional. Además, según la información disponible públicamente, en los *Estados Unidos*, el 0,5 por ciento del presupuesto federal se ha asignado al Departamento del Trabajo en 2023⁵⁰⁶. Asimismo, en *Francia*, el 2,58 por ciento

504 OIT, *Informe de la Reunión de Expertos en Administración del Trabajo*, párr. 56.

505 Por ejemplo, *Argentina, Australia, Camerún, Croacia, Cuba, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Francia, Guatemala, Irlanda, Israel, Japón, Kazajstán, Liberia, Lituania, Maldivas, Nueva Zelanda, Panamá, Suriname, Tailandia, Togo, Turquía y Zimbabue*.

506 Véase la página web gubernamental «[Department of Labour](#)».

del presupuesto nacional se ha asignado al Ministerio de Trabajo, Pleno Empleo e Integración en 2023⁵⁰⁷. En el *Perú*, la CATP indica que los montos totales asignados a la administración del trabajo representan una partida menor del presupuesto general, con menos del 0,5 por ciento para 2011-2019 y menos del 0,4 por ciento para 2023.

327. Aunque es difícil para la Comisión ofrecer una visión general y un examen de las fluctuaciones presupuestarias relativas a las administraciones del trabajo en los últimos años debido a lo limitado de las muestras disponibles, las diferentes tendencias relativas a servicios específicos de la administración del trabajo y los diferentes métodos de presentación de informes, la Comisión observa que, en el caso de los países que han proporcionado cifras, las asignaciones presupuestarias se han mantenido bastante constantes en los últimos años, en general con un aumento de los recursos durante los años afectados por la pandemia de COVID-19 y una vuelta a los niveles anteriores a la pandemia en 2022⁵⁰⁸. En el *Perú*, la CATP indica que si bien hubo incrementos sustanciales en 2020 y 2021 en el presupuesto asignado al sector del trabajo, estos correspondieron al pago de primas económicas y a medidas de seguridad social de respuesta a la emergencia causada por la pandemia. El sindicato señala que después de este periodo, el presupuesto de la administración del trabajo volvió a la tendencia observada antes de la pandemia, es decir, un aumento de las cantidades asignadas pero una disminución del porcentaje del presupuesto total del Estado. La Comisión observa que en algunos países se produjo una disminución de las asignaciones presupuestarias durante la pandemia⁵⁰⁹.

328. En relación con las medidas presupuestarias específicas adoptadas durante la pandemia, varios países proporcionan detalles sobre el destino de los fondos incrementados. En *Alemania*, por ejemplo, a raíz de la pandemia de COVID-19 los gastos de la Agencia Federal de Empleo aumentaron considerablemente, sobre todo en lo que respecta al trabajo de jornada reducida, para hacer frente a la carga de trabajo adicional. Esto incluía el uso de opciones de empleo temporal y de corta duración para permitir flexibilidad a la hora de responder a los retos derivados de la crisis. En *Indonesia* se optimizó el uso de los recursos mediante acuerdos de teletrabajo y se asignaron recursos adicionales para proteger la salud de los trabajadores en el sistema de administración del trabajo. En *Estonia*, se asignó un presupuesto adicional relacionado con la pandemia principalmente al Fondo del Seguro de Desempleo, que pagó subsidios salariales a las empresas y a los servicios de inspección del trabajo, en relación con la carga adicional de trabajo de los inspectores. En *Finlandia*, las oficinas de empleo y desarrollo económico recibieron considerables fondos adicionales en 2020, ya que el número de clientes aumentó debido a la pandemia de COVID-19. El mayor presupuesto se utilizó para reforzar los servicios de atención al cliente y la capacidad del servicio de migraciones. En *Bangladesh* se asignó un presupuesto adicional durante la pandemia para vigilar la seguridad y salud de los trabajadores, incluidos los del servicio de telemedicina⁵¹⁰. Algunos países señalaron un aumento constante de los recursos asignados al Ministerio de Trabajo o a algunos de los servicios de la administración del trabajo, como la inspección del trabajo o la seguridad social⁵¹¹. En algunos casos, las fluctuaciones presupuestarias estuvieron relacionadas con cambios estructurales, como en *Croacia*, por ejemplo, donde el presupuesto de la administración del trabajo aumentó sustancialmente a partir de 2020 debido a la fusión del Ministerio de Trabajo y Sistema de Pensiones y el Ministerio de Demografía, Familia, Juventud y Política Social.

507 Véase la página web gubernamental «[Dépenses par Ministère](#)».

508 Por ejemplo, *Alemania, Estonia, Finlandia, Irlanda, Israel, Japón y Suriname*.

509 Por ejemplo, *Panamá y Togo*. En algunos países se redujo el presupuesto asignado a determinados servicios.

510 Otros ejemplos son *Bulgaria, Eslovaquia, Filipinas, Nueva Zelanda y Senegal*.

511 Por ejemplo, *Eslovaquia, Guatemala, Kazajstán, Países Bajos y Senegal*.

329. Por lo que respecta a los recursos materiales, la Comisión toma nota de que varios países han presentado información detallada sobre los medios de transporte, las infraestructuras y las oficinas de que dispone el sistema de administración del trabajo⁵¹². Algunos países han informado específicamente sobre la adquisición de equipos de TIC⁵¹³, en algunos casos debido a la aceleración digital registrada durante la pandemia COVID-19⁵¹⁴.

330. A pesar de los esfuerzos realizados por varios países para aumentar los recursos financieros y materiales a disposición del sistema de administración del trabajo en los últimos años, la Comisión observa que la persistente falta de recursos financieros y materiales sigue siendo un reto para muchas administraciones del trabajo, en particular pero no exclusivamente en los países en desarrollo⁵¹⁵. En *Sri Lanka*, por ejemplo, el Gobierno señala la falta de recursos logísticos adecuados debido a limitaciones presupuestarias. En el *Sudán* tampoco hay suficientes recursos logísticos y materiales para llevar a cabo el trabajo. En *Mali*, la administración del trabajo carece de medios logísticos y materiales, por lo que los inspectores del trabajo no disponen de vehículos para realizar inspecciones en el terreno. En el *Senegal*, tras proporcionar una visión detallada de los medios de transporte de que disponen los inspectores del trabajo, el Gobierno observa que la mayoría de los vehículos están en mal estado. En la *República Centroafricana*, la Comisión toma nota de que se plantean una serie de dificultades para la aplicación del Convenio, debidas principalmente a la parte insuficiente del presupuesto nacional asignada al sistema de administración del trabajo, y en particular al Ministerio de Trabajo⁵¹⁶.

331. La Comisión toma nota asimismo de que, según recalca la OIE, el buen funcionamiento de los sistemas de administración del trabajo requiere recursos adecuados y personal profesional y cualificado a todos los niveles y para todas las actividades. La OIE indica que en los países en los que los recursos disponibles se encuentran en niveles críticamente bajos, es necesario un aumento sustancial y sostenido de estos. Sin embargo, también indica que no existe un criterio universal para determinar el nivel de recursos necesarios para abordar los problemas de la administración del trabajo. El personal debidamente cualificado, los medios materiales adecuados y los recursos financieros son factores importantes, pero no son los únicos elementos necesarios para el buen funcionamiento de los sistemas y servicios de administración del trabajo. La OIE considera que la adaptación continua a los nuevos retos y la modernización de los métodos de trabajo, como la aplicación de métodos de gestión del sector privado a determinadas funciones de la administración del trabajo, también pueden repercutir positivamente en la eficacia y la eficiencia de esta administración.

332. La Comisión toma nota de que los sindicatos también hacen hincapié en los problemas existentes en relación con los recursos materiales y financieros asignados a los sistemas de administración del trabajo. La CSI expresa su preocupación por la persistencia de brechas en las capacidades institucionales de las administraciones del trabajo, incluida una grave escasez de personal y una falta de recursos financieros y de equipamiento material, debilitadas aún más como consecuencia de las sucesivas crisis económicas. A este respecto, indica que, en muchos países y especialmente en los países en desarrollo, las capacidades institucionales de las administraciones del trabajo siguen siendo desproporcionadamente reducidas en relación con sus responsabilidades. En *Guinea-Bissau*, la UNTG-CS señala que ninguno de los servicios dependientes del Ministerio de la Función Pública, Trabajo, Empleo y Seguridad Social puede desarrollar sus actividades en condiciones normales debido a la falta de recursos financieros, materiales y humanos. En la *República de Corea*, la Federación Coreana de Sindicatos

512 Por ejemplo, *Bahamas, Costa Rica, Gambia, Georgia, Guatemala, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia y Senegal*.

513 Por ejemplo, *Botswana, Costa Rica, Letonia y Trinidad y Tabago*.

514 Por ejemplo, *Costa Rica y Kuwait*.

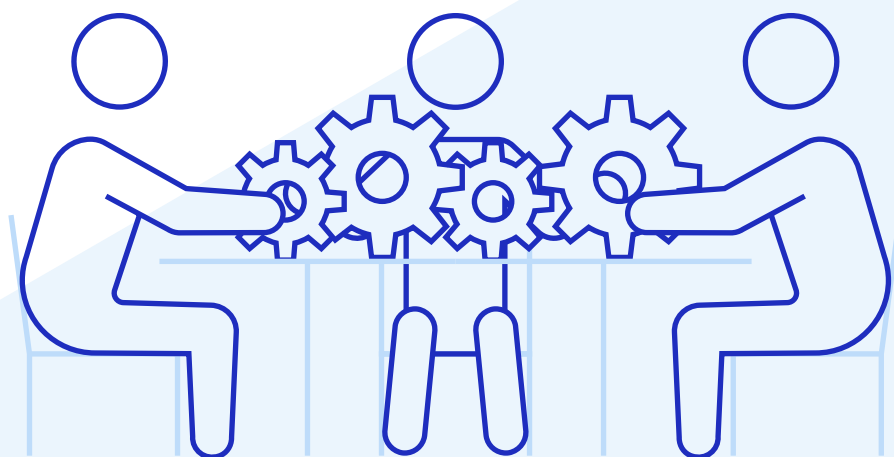
515 Por ejemplo, *Sierra Leona*. Véase también: CEACR, Convenio núm. 150: *Gabón*, solicitud directa, 2014; PTDP para *Jordania*.

516 CEACR, Convenio núm. 150, *República Centroafricana*, solicitud directa, 2014.

(FKTU) informa de que el presupuesto para los servicios de empleo se ha reducido un 6,2 por ciento en 2023 y es necesario ampliar la infraestructura y el presupuesto para esta función de la administración del trabajo. A este respecto, el Gobierno responde que ha reforzado constantemente los recursos humanos en el servicio público de empleo y que tiene previsto seguir esforzándose por garantizar una fuerza de trabajo de calidad. En la *Argentina*, la CTA Autónoma señala la falta de infraestructuras adecuadas y de medios materiales a disposición de los inspectores del trabajo, así como el escaso número de inspectores. Indica que esto se traduce en controles y aplicación insuficientes, lo que contribuye a la elevada tasa de empleo no registrado. En *Bangladesh*, la Comisión de Sindicatos Sobre las Normas Internacionales del Trabajo (TU-ILS Committee) indica que el presupuesto asignado al Ministerio de Trabajo y Empleo es insuficiente y sigue una tendencia a la baja, y que no se recibió apoyo suficiente durante la pandemia de COVID-19.

333. La Comisión destaca que la falta de recursos materiales afecta no solo a la capacidad de las administración del trabajo para realizar sus tareas, como las visitas de inspección, los programas de formación o la colocación laboral, sino también su capacidad de formulación de políticas. Por ejemplo, la información recabada de forma manual por los funcionarios de empleo o los inspectores del trabajo, o los datos procedentes de los convenios colectivos son difíciles de reunir, analizar y utilizar para la formulación de políticas. En consecuencia, las administraciones del trabajo adolecen de información pertinente, fiable y completa para adoptar decisiones⁵¹⁷. Por consiguiente, la Comisión insta a los Gobiernos a que garanticen que las administraciones del trabajo dispongan de los recursos necesarios para desempeñar sus tareas y a que velen por que su cometido y la importancia de su labor reciban el debido reconocimiento.

517 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, 2011, párrs. 69 y 70.





3

Participación de los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones en el sistema de administración del trabajo



► 3.1. Introducción

334. El marco institucional para la celebración de consultas con los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones sobre cuestiones relacionadas con el trabajo, y la participación de los mismos, es una parte esencial del sistema de administración del trabajo. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones son, junto con los Gobiernos, los actores del sistema de administración del trabajo y, al mismo tiempo, las partes interesadas en el diálogo social tripartito. Más que simples usuarios del sistema de administración del trabajo, los trabajadores y los empleadores son participantes activos en el mismo, inclusive en el diseño y la gestión de sus actividades⁵¹⁸. El diálogo social incluye todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información entre representantes de Gobiernos, empleadores y trabajadores a propósito de cuestiones de interés común en relación con la política económica y social. El diálogo social no solo es un medio para lograr el progreso social y económico, sino también un objetivo propiamente dicho, ya que permite a las personas expresarse y defender sus intereses en la sociedad y en el lugar de trabajo⁵¹⁹.

335. La libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva constituyen la base del diálogo social. Al mismo tiempo, las consultas entre los Gobiernos y los interlocutores sociales son esenciales para garantizar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁵²⁰. El diálogo social está contemplado en casi todos los convenios y recomendaciones de la OIT, así como en el Programa de Trabajo Decente. Ninguno de estos instrumentos puede surtir realmente efecto sin un diálogo social verdadero, ya que en muchas disposiciones de los convenios se exige expresamente, para garantizar su aplicación, la celebración de consultas con los interlocutores sociales. En muchas normas de la OIT se facilitan también orientaciones detalladas acerca de las medidas que los Gobiernos deberían adoptar, a fin de regular los derechos y prácticas fundamentales para el diálogo social y de desarrollar este diálogo en ámbitos como el empleo, la protección social y los recursos humanos⁵²¹. En relación con esto, los convenios sobre la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva⁵²², y los convenios de gobernanza⁵²³, junto con el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158, ponen de relieve el papel clave que las administraciones del trabajo deben desempeñar al crear el entorno propicio para promover y garantizar un verdadero diálogo social.

336. El diálogo social y el tripartismo son esenciales para la buena gobernanza: desempeñan una función clave en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales y laborales nacionales, en la superación de los desafíos relacionados con la evolución del mundo del trabajo y en la consecución de los ODS⁵²⁴. El diálogo social tripartito y bipartito es un mecanismo importante en una serie de funciones de la administración del trabajo, tales como la fijación de salarios y las condiciones de trabajo, la promoción del trabajo decente, la protección social, la seguridad y salud en el trabajo, el apoyo al desarrollo de competencias profesionales, la reducción de las desigualdades y la protección contra la discriminación, y la previsión y gestión de los cambios. El diálogo social puede impulsar firmemente la resiliencia económica y social, la competitividad, la estabilidad, y un crecimiento y un desarrollo sostenibles e incluyentes, por lo que su relación con el sistema de administración del trabajo es de vital importancia⁵²⁵.

518 Estudio General de 1997, párr. 168.

519 OIT, *Diálogo social y tripartismo*, ILC.107/VI (Rev.), 2018, párr. 6.

520 OIT, *Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el diálogo social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013, párr. 2.

521 OIT, *Diálogo social: Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, ILC.102/VI, 2013, párr. 24.

522 Convenio núm. 87, Convenio núm. 98 y Convenio núm. 154.

523 Convenio núm. 81, Convenio núm. 129, Convenio núm. 122 y Convenio núm. 144.

524 OIT, *Diálogo social y tripartismo*, párr. 21.

525 OIT, *Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 107.ª reunión, 2018.

337. Al mismo tiempo, unas administraciones del trabajo fuertes son igualmente importantes para que tenga lugar el diálogo social efectivo. El diálogo social presupone la existencia de interlocutores sociales autónomos capaces de regular sus propias relaciones mutuas. Esta regulación autónoma por los propios interlocutores sociales requiere un sistema de apoyo institucional por los Gobiernos⁵²⁶. Este apoyo institucional adopta diferentes formas, ya que el Gobierno actúa en el ámbito de las relaciones de trabajo no solo como regulador y administrador, sino también como el empleador más importante⁵²⁷.

338. La relación particular entre los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales, en términos tanto de la participación en la formulación de políticas como de los vínculos institucionales, es una faceta específica de las administraciones del trabajo. Fortalecer esta relación debería ser un objetivo clave de las estrategias de la administración del trabajo, como vía para aumentar la capacidad en materia de formulación de políticas, y para mejorar la posición e influencia de estas administraciones⁵²⁸.

339. Este capítulo examina el papel que desempeñan las administraciones del trabajo como foro para el contacto, el diálogo y la negociación en el marco establecido por el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158. Analiza en particular el papel que desempeña el diálogo social en la gobernanza del trabajo y la manera en que esto se traduce en la existencia de organismos de diálogo social en el sistema de administración del trabajo, incluidos los mecanismos para garantizar la consulta, la cooperación y la negociación a nivel nacional, sectorial y sobre el terreno. El capítulo explica los conceptos de consulta, colaboración y negociación de acuerdo con las definiciones de los instrumentos, la manera en que se aplican a nivel nacional y cómo proporcionan ejemplos de buenas prácticas en estos ámbitos.

340. Este capítulo también examina la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el sistema de administración del trabajo por medio del recurso a las negociaciones directas para la regulación de ciertas cuestiones relativas a la política laboral. Además, proporciona un análisis de la delegación de actividades a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de la participación de los actores de la sociedad civil en la gobernanza del trabajo.

341. El capítulo concluye con un análisis del papel que desempeñan los interlocutores sociales en la administración del trabajo durante las crisis, y de los retos y oportunidades para el diálogo social en la gobernanza del trabajo en el contexto de los cambios socioeconómicos que afectan al mundo del trabajo.

526 Richard Hyman, «The Role of Government in Industrial Relations», en *Labour Administration in Uncertain Times: Policy, Practice and Institutions*, eds., Heyes y Rychly (Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2013), 95.

527 Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview*, 21 y 22.

528 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, 2011, párrs. 108-114.

► 3.2. Contenido de los instrumentos

342. El marco institucional para la consulta con los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones y la participación de los mismos, forma parte del sistema de administración del trabajo de conformidad con la definición contenida en el artículo 1, *b)* del Convenio núm. 150 y en el párrafo 1, *b)* de la Recomendación núm. 158. Los procedimientos para las consultas con los interlocutores sociales y el alcance de las mismas, y la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza del trabajo, se detallan en los artículos 2, 3 y 5 del Convenio y en los párrafos 2 y 3 de la Recomendación.

343. El artículo 5, 1) del Convenio prevé que todo Miembro que ratifique el Convenio deberá establecer procedimientos apropiados a las condiciones nacionales para garantizar, dentro del sistema de administración del trabajo, la consulta, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, o —cuando fuere apropiado— los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Si bien el primer párrafo del artículo 5 no es prescriptivo en lo que respecta al tipo de procedimientos que deben establecerse, deja claro que la existencia de dicho marco no queda a discreción de las autoridades públicas. El segundo párrafo del artículo 5 indica que, en la medida en que sea compatible con la legislación y la práctica nacionales, estos procedimientos deberán aplicarse a nivel nacional, regional y local, así como de los diferentes sectores de actividad económica.

344. El artículo 5 pone énfasis en la flexibilidad y la adaptación a las condiciones nacionales. En lo que respecta a la naturaleza y el alcance de la consulta, la cooperación y la negociación previstos en este artículo, la labor preparatoria reveló un consenso acerca de que «se debería dejar a cada país la decisión, de acuerdo con la práctica nacional, sobre cuál sería el objeto, el nivel y la forma en cada caso»⁵²⁹. En particular, las propuestas iniciales para las normas sobre la administración del trabajo incluían una referencia al establecimiento, en los países en los que todavía no existen, de acuerdos de carácter institucional y adecuados a las condiciones nacionales y dentro de la administración del trabajo, con miras a asegurar la consulta, cooperación y negociación permanentes entre la autoridad pública y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores⁵³⁰, tales como los consejos económicos y sociales, los consejos consultivos nacionales del trabajo, o los consejos sectoriales de diversos tipos⁵³¹. La referencia al carácter institucional de estos organismos se suprimió ulteriormente, teniendo en cuenta las opiniones expresadas por los Gobiernos y la petición general de flexibilidad a fin de evitar dificultades técnicas para la eventual ratificación⁵³². Además, tal como se indicó en el Estudio General de 1997, el proceso de negociación mencionado en el artículo 5 del Convenio no conlleva necesariamente un proceso que conduzca a un acuerdo vinculante entre el Estado y uno de los interlocutores sociales, y cada país puede decidir la naturaleza y el alcance del proceso solicitado en el artículo 5 de conformidad con las condiciones y la práctica nacionales⁵³³.

345. El artículo 2 del Convenio y el párrafo 2 de la Recomendación reconocen la posibilidad de delegar o confiar, con arreglo a la legislación o a la práctica nacionales, determinadas actividades de la administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales, particularmente a organizaciones de empleadores y de trabajadores o, cuando fuere apropiado, a representantes de los empleadores o de los trabajadores. Estas disposiciones reconocen que la gestión diaria de ciertas funciones de la administración del trabajo, tales como el funcionamiento de los regímenes de seguridad social, algunas veces se confía a un organismo

529 OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, 22/6.

530 OIT, *Informe de la Reunión de expertos en administración del trabajo*, Conclusiones, párr. 35.

531 OIT, *Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo*, párrs. 467-500.

532 OIT, *Administración del trabajo: cometido, funciones y organización*, ILC.63/V(2), 1977, 46.

533 OIT, Memorandos preparados por la Oficina Internacional del Trabajo en respuesta a peticiones de interpretación de instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, GB.238/22/5, 1997.

autónomo administrado por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Gobierno⁵³⁴. Además, estas disposiciones reconocen la tendencia bien marcada en la mayoría de los países a asociar a representantes de los empleadores y de los trabajadores o a sus organizaciones en la gestión de instituciones públicas, y estos representantes asumen cada vez una mayor responsabilidad en lo que respecta a la aplicación de la política laboral y el logro de una mayor colaboración tripartita⁵³⁵.

346. El artículo 3 del Convenio núm. 150 y el párrafo 3 de la Recomendación núm. 158 prevén que todo Estado Miembro podrá considerar determinadas actividades pertenecientes a su política laboral nacional como cuestiones que, con arreglo a la legislación o la práctica nacionales, se regulen mediante negociaciones directas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estas disposiciones reconocen el papel importante de la negociación colectiva como fuente del derecho laboral⁵³⁶ y reconocen la existencia de instituciones establecidas por convenios colectivos que se incluyen en el sistema nacional de administración del trabajo o se asocian con él⁵³⁷.

► 3.3. Disposiciones para la consulta, la cooperación y la negociación

347. Como se ha puesto de relieve anteriormente, la administración del trabajo es un instrumento clave para la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza del trabajo, y es un foro para el contacto, el diálogo y las negociaciones entre las partes. De conformidad con el artículo 5 del Convenio, la participación por los interlocutores sociales en el sistema de administración del trabajo adopta tres formas. La primera es la consulta a los empleadores y los trabajadores por parte de las autoridades públicas, que puede realizarse en el seno de un órgano previsto por la ley y cuyo mandato consiste en emitir dictámenes, o bien a través de mecanismos no institucionalizados. La segunda modalidad de participación es la colaboración en la gestión efectiva de ciertas actividades de administración del trabajo, lo cual permite a los interlocutores sociales desempeñar un papel activo en la aplicación de la política laboral nacional. La tercera forma de participación tripartita es el proceso de negociación que puede conducir, o no, a la adopción de acuerdos nacionales entre las administraciones públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores⁵³⁸.

348. Si bien el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 establecen la existencia del marco más amplio para la participación de los interlocutores sociales en el sistema de administración del trabajo, la Recomendación núm. 113 ofrece indicaciones en lo que respecta al alcance y el objetivo de dicha participación⁵³⁹. Además, los mecanismos tripartitos que se ocupan de cuestiones relativas a las actividades de la OIT están regulados en el Convenio núm. 144.

⁵³⁴ OIT, *Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo*, párrs. 146, 147 y 342. Véase asimismo: OIT, *Administración del trabajo: cometido, funciones y administración*, ILC.61/V(1), 1976, 110.

⁵³⁵ OIT, *Informe de la Reunión de expertos en administración del trabajo*, párr. 49.

⁵³⁶ OIT, *Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo*, párrs. 11 y 323.

⁵³⁷ OIT, *Administración del trabajo: cometido, funciones y organización*, ILC.61/V(1), 1976, 115.

⁵³⁸ Estudio General de 1997, párr. 168.

⁵³⁹ [Recomendación sobre la consulta \(ramas de actividad económica y ámbito nacional\), 1960 \(núm. 113\)](#) - El párrafo 4 prevé que tal consulta y tal colaboración deberían tener como objetivo general el fomento de la comprensión mutua y de las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, a fin de desarrollar la economía en su conjunto o algunas de sus ramas, de mejorar las condiciones de trabajo y de elevar el nivel de vida.

349. La Comisión toma nota de que la participación de los interlocutores sociales en ciertas actividades de la administración del trabajo varía entre los diversos países, y de que el mismo tema puede ser objeto de diferentes procedimientos de diálogo social de conformidad con las condiciones nacionales. Los párrafos que figuran a continuación proporcionan una visión global y ejemplos de prácticas nacionales sobre la consulta, a través de mecanismos institucionalizados y no institucionalizados, la cooperación y negociaciones con los interlocutores sociales en el contexto del sistema de administración del trabajo.

3.3.1. Mecanismos de consultas

350. El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 no son prescriptivos en lo que respecta a la forma que deberían adoptar las consultas. En la práctica, dichos mecanismos algunas veces se limitan a escuchar las opiniones de las partes interesadas o pueden extenderse al sondeo por los Gobiernos de las opiniones de los interlocutores sociales sobre la orientación normativa o nuevas leyes o, en efecto, a la celebración de consultas con ellos sobre la formulación y aplicación de dichas políticas y leyes, a través de comités consultivos u otro tipo de organismos públicos⁵⁴⁰.

351. La Comisión acoge con agrado la abundante información proporcionada por los países sobre los diferentes mecanismos que existen a nivel nacional para garantizar el diálogo entre las administraciones del trabajo y los interlocutores sociales, y toma nota de que, en general, es posible distinguir entre los mecanismos de consulta institucionales y no institucionales. La Comisión toma nota asimismo de que en muchos países el sistema institucional que garantiza la participación de los interlocutores sociales, y la consulta a los mismos, en el sistema de administración del trabajo comprende una serie de organismos y puede organizarse a nivel central, regional y local⁵⁴¹.

352. La Comisión toma nota de que, en la gran mayoría de los países, la cooperación tiene lugar a través de organismos consultivos bipartitos o tripartitos establecidos por la ley. Tal como puso de relieve el Estudio General de 1997, puede establecerse una distinción entre los órganos consultivos, a saber, los que tienen un mandato económico y social general a nivel nacional, como los consejos sociales y económicos que rinden cuentas al Gobierno o al parlamento, y los que tienen responsabilidades especiales en el ámbito social y laboral, tales como los consejos consultivos nacionales del trabajo o los consejos consultivos sectoriales que normalmente están vinculados con el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable⁵⁴².

353. En un número considerable de países, las consultas tienen lugar dentro de los consejos sociales y económicos o en los consejos tripartitos, que son órganos consultivos sobre muy diversas cuestiones que van mucho más allá del ámbito de la administración del trabajo⁵⁴³. Su mandato, su composición y también sus medios de acción varían considerablemente de un país a otro. En algunos casos, la Comisión toma nota de que el mandato de estos organismos ha evolucionado para incluir cuestiones como la protección ambiental⁵⁴⁴. Por ejemplo, en

540 OIT, *Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo*, párr. 453.

541 Según el informe de 2018 acerca de la discusión recurrente sobre el diálogo social, de los 187 Estados Miembros de la OIT, 161 (el 85 por ciento) cuentan con instituciones nacionales de diálogo social, sin contar con los mecanismos de diálogo social que se centran en temas concretos. OIT, *Diálogo social y tripartismo*, párr. 57.

542 Estudio General de 1997.

543 Por ejemplo, *Bulgaria, Côte d'Ivoire, Croacia, Chequia, Eslovenia, Federación de Rusia, Filipinas, Georgia, Honduras, Irlanda, Letonia, Mauritania, Países Bajos, Papua Nueva Guinea, Samoa, Sudáfrica y Zimbabwe*. Véase asimismo: Consejo Económico y Social de España, *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea: Experiencias prácticas de diálogo social*, Documento de trabajo núm. 14, Madrid, 2014.

544 Por ejemplo, *Francia, Marruecos y Senegal*.

Argelia, el Consejo Económico, Social y Ambiental Nacional, que se trata de un órgano consultivo bajo la égida del Presidente, se reformó en 2021 a fin de incluir en su mandato funciones consultivas relativas a cuestiones ambientales y al desarrollo sostenible. Está integrado por representantes del Gobierno, los interlocutores sociales y la sociedad civil⁵⁴⁵.

354. Los consejos consultivos nacionales tripartitos del trabajo son muy frecuentes⁵⁴⁶, y constituyen un medio especialmente adecuado para celebrar consultas sobre cuestiones relativas a la política nacional laboral y de empleo. Por lo general, están vinculados con el Ministerio de Trabajo y tienen el deber de asesorar al Ministro sobre cuestiones relativas al trabajo y de expresar sus opiniones sobre la legislación propuesta, y algunas veces se les encomienda la realización de estudios e investigaciones sobre asuntos laborales. En algunos casos, a estos organismos se les podría encomendar funciones de negociación, por ejemplo, con respecto a la fijación de salarios mínimos⁵⁴⁷. La Comisión toma nota de que existen algunas variaciones en la manera en que funcionan estos organismos, y en algunos países estos órganos consultivos funcionan con un cierto grado de autonomía respecto del Gobierno o del Ministerio de Trabajo.

En *Bélgica*, el Consejo Central de la Economía y el Consejo Nacional del Trabajo constituyen instituciones coordinadoras para una estructura de negociación y consulta que se ha desarrollado con el tiempo y está organizada a diferentes niveles. Son organismos independientes creados por estatuto; contratan a su propio personal y organizan sus actividades con financiación procedente del presupuesto estatal. Un representante del Servicio Público Federal para el Empleo, el Trabajo y el Diálogo Social toma parte en las reuniones del Consejo Nacional del Trabajo para asegurar la conexión entre el Consejo y el Ministerio y para ejercer el control reglamentario y presupuestario⁵⁴⁸.

355. Por una parte, tal como se subraya en el Estudio General de 1997, la red de órganos consultivos a nivel nacional puede ser extensa y comprender consejos y comités establecidos a nivel regional y local. En *China*, por ejemplo, una serie de provincias han establecido comités tripartitos sobre la coordinación de las relaciones de trabajo⁵⁴⁹. Por otra parte, la Comisión ha observado en algunos casos que el marco institucional para las consultas tripartitas se limita al nivel central. Por ejemplo, en *Albania*, el Consejo Nacional del Trabajo tripartito funciona únicamente a nivel central y los sindicatos han indicado la necesidad de establecer consejos del trabajo a nivel central y de distrito, especialmente en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo⁵⁵⁰.

356. La Comisión toma nota de que, con objeto de abordar efectivamente cuestiones específicas relacionadas con ciertos aspectos de la política laboral nacional, muchos países han establecido consejos consultivos bipartitos o tripartitos para determinados asuntos laborales,

545 *Argelia*, Decreto Presidencial núm. 21-37, de 6 de enero de 2021, sobre la composición y el funcionamiento del Consejo Económico, Social y Ambiental Nacional.

546 Por ejemplo, *Antigua y Barbuda, Argentina, Australia, Bahamas, Belice, Botswana, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Camboya, China, Congo, Costa Rica, Egipto, El Salvador, Etiopía, Federación de Rusia, Gambia, India, Irán (República Islámica del), Japón, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Malasia, Malí, Namibia, Nepal, Nigeria, Omán, Paraguay, Perú, República Democrática del Congo, República Dominicana, Senegal y Sri Lanka*.

547 Por ejemplo, *Colombia*. Véase asimismo el Estudio General de 2014, párrs. 121-129.

548 Otros ejemplos son *Irlanda y Países Bajos*.

549 Otros ejemplos son *Argentina, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Chequia, Dinamarca, Federación de Rusia, Filipinas, Myanmar, Nepal, Polonia, Rumania y Viet Nam*.

550 CEACR, Convenio núm. 150: *Albania*, solicitud directa, 2014.

como el empleo⁵⁵¹, los salarios⁵⁵², la formación profesional⁵⁵³, la seguridad y salud en el trabajo⁵⁵⁴, la migración laboral⁵⁵⁵, y las personas con discapacidad⁵⁵⁶. Además, tal como prevé el artículo 5, 2) del Convenio, los mecanismos de diálogo social en la administración del trabajo pueden establecerse a nivel sectorial. Por ejemplo, en *Bangladesh*, existe un comité de consulta tripartita del sector de las prendas de vestir que garantiza la celebración de consultas con los interlocutores sociales en esta industria. En *Lituania*, se establecen comités conjuntos en determinados sectores con miras a facilitar la consulta y la cooperación entre los empleadores, los trabajadores y el Gobierno. En el *Senegal*, el Gobierno indica que existen comités de diálogo social en ciertos sectores, en especial la educación y la salud, donde se registra el mayor número de conflictos colectivos⁵⁵⁷.

357. Con objeto de evaluar la eficacia de estos organismos a nivel nacional para garantizar la consulta, la cooperación y la negociación con los interlocutores sociales, en algunos casos la Comisión ha pedido ejemplos de medidas que se adoptaron como consecuencia de dichas consultas o del impacto de la labor de los consejos socioeconómicos⁵⁵⁸. En algunos casos, la Comisión observó que ciertos mecanismos de consulta, cooperación y negociación no estaban operativos, no eran eficaces en el cumplimiento de su mandato, o necesitaban una reforma⁵⁵⁹.

358. Según las observaciones recibidas de los sindicatos, el marco institucional no siempre es eficaz o no funciona de una manera óptima al garantizar la consulta con los trabajadores y empleadores en los sistemas de administración del trabajo o la participación de los mismos. En *España*, la Unión General de Trabajadoras y Trabajadores (UGT) indica que, si bien el derecho de los interlocutores sociales a participar en el sistema de administración del trabajo es incuestionable, la manera en que esto se ha traducido en los diversos ámbitos de la política pública ha sido esporádica e incoherente, a falta de una legislación que regule dicha participación institucional. De conformidad con la UGT, la participación propiamente dicha requiere adaptación, en términos de forma y estructura, a las realidades nuevas y más complejas, generando así la necesidad de una ley que defina y actualice el derecho a la participación institucional. En *Portugal*, la Unión General de Trabajadores (UGT) pone de relieve la eliminación de varios órganos consultivos tripartitos en los que los interlocutores sociales solían participar, tales como el Consejo Nacional sobre Formación Profesional, el Consejo Nacional sobre Seguridad Social, y el Consejo Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. El sindicato indica que esta es una oportunidad perdida para aplicar de una manera más eficaz y seguir más de cerca muchas medidas de política. En el *Perú*, la CATP señala que el marco jurídico actual sobre la organización y las funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que existe desde 2009, no presta suficiente apoyo institucional al Consejo Nacional de Promoción del Trabajo y el Empleo como órgano consultivo del Ministerio. Dado que actualmente el Consejo Nacional no tiene su propio presupuesto y que sus actividades se financian con cargo a la línea presupuestaria del Ministerio o mediante contribuciones provenientes de la cooperación internacional, la CATP pone de relieve la necesidad

551 Por ejemplo, *Argentina, Bulgaria, España, Japón y Seychelles*.

552 Por ejemplo, *Alemania, Antigua y Barbuda, Argentina, Botswana, Bulgaria, Camboya, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Líbano, Lesotho, Malasia, Maldivas, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Paraguay, República Unida de Tanzania, Saint Kitts y Nevis y Tuvalu*. Véase asimismo el Estudio General de 2014, párrs. 121-129.

553 Por ejemplo, *Argentina, Botswana, Bulgaria, Camboya, Irlanda y Jordania*.

554 Por ejemplo, *Bangladesh, Bulgaria, Camboya, Canadá, Côte d'Ivoire, España, Francia, Indonesia, Japón, Lesotho, México, Nepal, Nicaragua, Perú, Senegal y Tailandia*.

555 Por ejemplo, *Bulgaria e Islas Cook*.

556 Por ejemplo, *Bulgaria y Japón*.

557 Otros ejemplos son *Argentina, Bulgaria, Burundi, Filipinas, Irlanda, Nueva Zelanda, Qatar, Sri Lanka y Tailandia*.

558 CEACR, Convenio núm. 150: *Jamaica*, solicitud directa, 2015; *Jordania*, solicitud directa, 2014; *República Centroafricana*, solicitud directa, 2014.

559 CEACR, Convenio núm. 150: *El Salvador*, solicitud directa, 2014; *Gabón*, solicitud directa, 2014; *Líbano*, solicitud directa, 2022; *Liberia*, solicitud directa, 2021.

de que el Consejo goce de reconocimiento legal explícito y tenga su propio presupuesto para financiar todas sus actividades regulares. En *Guinea-Bissau*, la UNTG-CS indica que, aunque se ha establecido un consejo permanente tripartito para la consulta social a nivel nacional, rara vez se convoca y sus deliberaciones no son consideradas por el Gobierno. En *Grecia*, la Confederación General Griega del Trabajo (GSEE) comunica que los organismos de diálogo social tripartito institucionales no funcionan de manera adecuada, en caso de funcionar, por lo que muchas cuestiones no se han discutido a través de un proceso tripartito institucional. En *Polonia*, el sindicato Solidarnosc señala que, a pesar de las consultas, el Ministerio de la Familia y la Política Social no tiene en cuenta las posiciones ni los comentarios de los interlocutores sociales sobre la aplicación de la legislación y la necesidad de cambios legislativos. En el *Canadá*, el CLC indica que la participación de los interlocutores sociales es limitada, y que suele ser *ad hoc* en lugar de institucionalizada, y momentánea en lugar de permanente. Señala asimismo que los sindicatos han instado a que tengan lugar un diálogo y negociaciones regulares e institucionalizados sobre cuestiones de política laboral, y que han tratado de obtener un apoyo gubernamental renovado a los consejos sectoriales, con miras a facilitar el diálogo social sectorial y la consulta tripartita. En la *Argentina*, la Confederación General del Trabajo de la República de Argentina (CGT RA) pone de relieve que, tras el cambio de Gobierno, se han reanudado las negociaciones dentro del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil como una manera de fijar los salarios mínimos. En el mismo país, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma) expresa su preocupación por el funcionamiento limitado y deficiente de este Consejo, e indica que las deficiencias en su composición, estructura y funcionamiento ponen en entredicho la legitimidad de las resoluciones que adopta. En *Bangladesh*, la Comisión de Sindicatos Sobre las Normas Internacionales del Trabajo (TUILS Committee) indica que todas las políticas relativas a cuestiones relacionadas con el trabajo se aprueban oficialmente a través de mecanismos tripartitos, pero en la práctica los borradores finalizados no suelen reflejar las opiniones de los trabajadores.

359. La Comisión toma nota de que, en algunos casos, la consulta con los interlocutores sociales en la administración del trabajo también puede tener lugar a través de canales menos formales, como reuniones y discusiones *ad hoc*⁵⁶⁰. Por ejemplo, en *Italia*, el Gobierno indica que la participación de los interlocutores sociales en las políticas de la administración del trabajo a menudo proviene de mejores prácticas, y no de una base institucional, lo que se traduce en que, cuando existan planes para una intervención política y administrativa de particular importancia para el empleo, el Gobierno tratará de convocar una reunión con los interlocutores sociales a fin de recopilar peticiones, opiniones, consejos y sugerencias. En *Eritrea*, el Gobierno indica que, si bien está en curso el proceso encaminado a crear una junta consultiva tripartita, ya existe una práctica de consultar con los interlocutores sociales acerca de la formulación de leyes nacionales. En *Alemania*, no existe un mecanismo institucional de diálogo social tripartito. No obstante, a través de organizaciones fuertes de trabajadores y de empleadores, de acuerdos de negociación colectiva y de una tradición de diálogo social bipartito, los interlocutores sociales han participado activamente en la formulación de políticas gubernamentales, especialmente en tiempos de crisis⁵⁶¹. A menudo, tienen lugar formas de consulta tanto institucionalizadas como no institucionalizadas a nivel nacional⁵⁶².

360. Tal como se analiza en el capítulo 1, el Ministerio de Trabajo o el equivalente gubernamental responsable cuenta a menudo con una unidad o departamento especializado que se encarga de promover la celebración de consultas con los interlocutores sociales, así como las relaciones laborales⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Por ejemplo, *Bahamas, Brasil, Brunei Darussalam, Canadá, Emiratos Árabes Unidos, Estonia e Islandia*.

⁵⁶¹ E. Murat Engin, *Bipartite, Tripartite, Tripartite-Plus Social Dialogue Mechanisms and Best Practices in the EU Member States* (OIT, Unión Europea y República de Turquía, 2018), 12.

⁵⁶² Por ejemplo, *Bahamas y Kazajstán*.

⁵⁶³ Sección 1.6 del cap. 1.

361. La Comisión toma nota de que la CSI pone de relieve la importancia de que las administraciones del trabajo mantengan alianzas constructivas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y actúen como el principal canal y defensor del diálogo social con el Gobierno, a fin de garantizar la buena gobernanza de los asuntos laborales y de elaborar políticas económicas y sociales. La Comisión toma nota asimismo de que la OIE subraya el papel que desempeñan los empleadores y los trabajadores como los principales actores a nivel empresarial para las cuestiones relacionadas con el trabajo. La OIE indica que las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas tienen conocimientos especiales e influencia que compartir, para garantizar que los cambios sean viables y estén orientados a fomentar la sostenibilidad de las empresas. También indica que, en particular, las organizaciones de empleadores representan una importante fuente de información del mercado de trabajo y de formación para la administración del trabajo, lo cual puede ayudar a modelar la respuesta de la administración a las cuestiones y tendencias del mercado de trabajo. La OIE añade que también pueden actuar como intermediarias entre los órganos encargados de la administración del trabajo y los empleadores, en la medida en que las leyes y políticas laborales estén dirigidas a ellos. La OIE subraya asimismo que no existe un modelo válido para todos sobre la manera en que los Gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían entablar un diálogo sobre cuestiones relativas a la administración del trabajo. De conformidad con la naturaleza flexible del Convenio núm. 150 y de la Recomendación núm. 158, dicho diálogo debería adaptarse a las circunstancias nacionales a condición de que siga siendo real y sustantivo, y los Gobiernos deberían sondear las opiniones antes de la toma de decisiones.

362. La Comisión recuerda que, tal como subraya el Comité de Libertad Sindical, el proceso de consulta en materia de legislación y en cuanto a la determinación de los salarios mínimos contribuye a que las leyes, programas y medidas que las autoridades públicas tengan que adoptar o aplicar tengan un fundamento más sólido y sean mejor respetados y aplicados. En la medida de lo posible el Gobierno debería apoyarse en el consentimiento general, ya que las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben poder participar en la responsabilidad de procurar el bienestar y la prosperidad de la comunidad en general. Ello es particularmente válido si se tiene en cuenta la complejidad creciente de los problemas que se plantean en las sociedades⁵⁶⁴.

363. La Comisión pone de relieve el papel clave que desempeñan las consultas tripartitas para garantizar la eficacia de la administración del trabajo al realizar las actividades relacionadas con la política laboral. Las consultas tripartitas, ya sea a través de un mecanismo institucionalizado o sobre una base ad hoc, brindan oportunidades para que se escuchen las opiniones de los trabajadores y los empleadores y para que estos participen en la formulación de políticas. Al mismo tiempo, los interlocutores sociales pueden proporcionar ideas y aportaciones valiosas a la administración del trabajo al elaborar políticas y estrategias relacionadas con ámbitos como el empleo, las condiciones de trabajo, la protección social y la seguridad y salud en el trabajo. Su contribución también puede garantizar que las políticas sean factibles y prácticas, teniendo en cuenta las preocupaciones y perspectivas de diferentes partes interesadas. Además, la Comisión destaca la importancia de que los Gobiernos aseguren el funcionamiento efectivo de los mecanismos institucionales de consulta, garantizando que se celebren regularmente reuniones, que los miembros sean designados sin demoras indebidas, que se proporcione el apoyo institucional adecuado y que los resultados de estas consultas se tomen en consideración durante la formulación de las políticas.

564 OIT, [Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical](#), párr. 1547.

3.3.2. Mecanismos de cooperación

364. La cooperación se refiere a la mayor participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la formulación de la política social o de la legislación laboral, el control de su cumplimiento, o la determinación de las condiciones de trabajo, y en la creación de una alianza con el Gobierno en el proceso de toma de decisiones⁵⁶⁵. Esto puede incluir la delegación de ciertas funciones administrativas o ejecutivas por los Gobiernos a los interlocutores sociales, tal como prevé el artículo 2 del Convenio y el párrafo 2 de la Recomendación, o la presencia de algunas formas institucionalizadas de cooperación en las que las organizaciones de empleadores y de trabajadores toman parte en decisiones en materia de políticas, por ejemplo, a través de la participación en la gestión de ciertos organismos o instituciones de administración del trabajo. La cooperación con los interlocutores sociales puede ocurrir a través de organismos a los que se han conferido facultades reglamentarias o administrativas. En términos generales, la diferencia entre los organismos de cooperación y los organismos de consulta radica en que los primeros intervienen en la implementación de la política nacional de trabajo y de empleo debido a las funciones que ejercen en la ejecución de ciertas actividades, y para las que son creados específicamente⁵⁶⁶.

365. La Comisión toma nota de que, en algunos países, la administración de organismos o programas que se encargan de aspectos concretos de la política laboral se confía a los interlocutores sociales o conlleva su participación. En *Francia*, existen algunos organismos tripartitos de administración del trabajo. Por ejemplo, *Pôle emploi*, el principal operador de servicios públicos de empleo tiene una junta directiva que comprende representantes de los sindicatos y de las organizaciones profesionales de empleadores a nivel nacional. En el *Paraguay*, el órgano rector del Instituto de Previsión Social comprende un miembro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores⁵⁶⁷. La Comisión toma nota asimismo de que, en muchos países, especialmente en América Latina y Europa, el seguimiento de los progresos de los regímenes contributivos de seguridad social se realiza a través de consejos directivos, que suelen incluir a los interlocutores sociales⁵⁶⁸. En relación con esto, sin embargo, en *Grecia*, la GSEE indica que, tras la reforma profunda del régimen de seguridad social en virtud de la Ley núm. 4387/2016, y de la fusión de todos los fondos de seguridad social en la Institución Unificada de Seguridad Social, la GSEE y las organizaciones nacionales de empleadores están excluidas efectivamente de la representación directa ante su órgano rector después de decenios de representación continua.

366. En algunos casos, los interlocutores sociales están desempeñando directamente ciertas funciones administrativas. Por ejemplo, en *Filipinas*, la labor de impartir formación a los trabajadores puede confiarse a las organizaciones de trabajadores a través de becas de formación en el marco del Programa de Desarrollo de las Organizaciones de Trabajadores de la Oficina de Relaciones Laborales⁵⁶⁹. En ciertos países, se confía a los órganos sindicales por ley algunas funciones de inspección del trabajo⁵⁷⁰. La Comisión recuerda que, si bien los servicios de inspección del trabajo deberían ser capaces de trabajar en colaboración con los diferentes actores implicados, la función de la inspección del trabajo propiamente dicha debería seguir siendo una prerrogativa pública. Solo un sistema público de inspección que funcione eficazmente puede garantizar la eficacia gracias al carácter disuasorio de las sanciones⁵⁷¹.

565 OIT, Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo, párr. 525, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf.

566 Estudio General de 1997, párr. 185.

567 Otros ejemplos son *Bahrein*, *Bélgica*, *El Salvador*, *Estados Unidos*, *Estonia*, *Italia*, *Mauritania*, *Mozambique*, *Panamá*, *Papua Nueva Guinea* y *Portugal*.

568 Estudio General de 2019, párr. 711.

569 Otros ejemplos son *Argelia*, *Austria*, *Benin*, *Bulgaria* y *Kazajstán*.

570 Por ejemplo, *Federación de Rusia*, *Kazajstán* y *Turkmenistán*.

571 OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, 2011, párr. 232.

367. En algunos casos, los interlocutores sociales participan y cooperan activamente en la administración de ciertas funciones relacionadas con la política laboral. Por ejemplo, en *Letonia*, la Confederación de Sindicatos Libres indica que, desde 2017, participa, junto con la Confederación de Empleadores de Letonia, como asociado de proyectos en el proyecto del Fondo Social Europeo titulado «Mejora de la aplicación práctica y del seguimiento de actos jurídicos en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo», llevado a cabo por el sistema de inspección del trabajo estatal. En el contexto de este proyecto, ha sido posible, desde noviembre de 2016, consultar tanto a la confederación de sindicatos como a la organización de empleadores sobre conflictos laborales o desacuerdos relativos a la legislación laboral y a cuestiones de protección laboral⁵⁷².

368. Un número considerable de países señalan que no se confía actividades de la administración del trabajo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores⁵⁷³.

369. La Comisión toma nota de que los mecanismos de cooperación entre el sistema de administración del trabajo y los interlocutores sociales fortalecen la participación de los empleadores y los trabajadores en la gestión de las cuestiones relacionadas con el trabajo y en el proceso de toma de decisiones. La Comisión toma nota asimismo de que, en los casos en que ciertas actividades de la política laboral nacional se confían o delegan a los interlocutores sociales, la administración del trabajo debería adoptar las medidas adecuadas para garantizar la plena coordinación, de conformidad con el artículo 4 del Convenio. La Comisión recuerda asimismo la importancia de que las administraciones del trabajo garanticen que a todos los organismos o instituciones a los que se hayan delegado actividades específicas de administración del trabajo actúen de acuerdo con la legislación nacional y respeten los objetivos que les han sido señalados, de conformidad con el artículo 9 del Convenio.

3.3.3. Mecanismos de negociación tripartita

370. La participación de los interlocutores sociales en las decisiones de política es una práctica habitual y, en la mayoría de los casos, esto adopta la forma de negociación entre el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Además, las negociaciones tripartitas a nivel nacional suelen abordar importantes cuestiones de política económica y social de ámbito nacional, y pueden ser *ad hoc* o tener lugar regularmente. El proceso de negociación algunas veces está establecido en acuerdos nacionales tripartitos conocidos como «pactos sociales», en el que normalmente no solo participa el sistema de administración del trabajo, sino todo el Gobierno⁵⁷⁴. Las negociaciones tripartitas también se utilizaron ampliamente durante la pandemia de COVID-19, y los interlocutores sociales tomaron parte con frecuencia en la formulación de la respuesta de política a la crisis⁵⁷⁵.

371. Las negociaciones en el sentido del artículo 5 del Convenio se refieren al proceso en el que los actores tripartitos consultan y discuten de buena fe con miras a alcanzar un compromiso o un entendimiento mutuo sin la obligación de concluir un acuerdo vinculante⁵⁷⁶. La Comisión toma nota de que a menudo es difícil en la práctica establecer una distinción entre consulta y negociación. Esto obedece fundamentalmente a que las consultas con demasiada frecuencia se convierten en un proceso de concesiones recíprocas que comparte todos los aspectos fundamentales de la negociación. Por lo general, las negociaciones pueden tener

572 Otros ejemplos son *Nueva Zelandia* y *Seychelles*.

573 Por ejemplo, *Bahamas, Benin, Brasil, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Cuba, Côte d'Ivoire, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, Guatemala, Honduras, Malasia, Maldivas, Níger, Perú, Polonia, República Unida de Tanzania, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez y Venezuela (República Bolivariana de)*.

574 OIT, *Diálogo social tripartito de ámbito nacional: una guía de la OIT para una mejor gobernanza*, 2013, 30-33.

575 Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND), *Involvement of Social Partners in Policymaking during the COVID-19 Outbreak*, 2021, 8.

576 GB.238/22/5, 9.

lugar dentro de los órganos de consulta institucionalizados mencionados anteriormente, durante reuniones o eventos específicos, o a través de mecanismos informales. La Comisión toma nota asimismo de que, en términos generales, el concepto de negociaciones previsto en el Convenio abarca la «concertación tripartita», que se refiere a los esfuerzos sistemáticos realizados por las partes para solucionar importantes problemas económicos y sociales mediante el consenso⁵⁷⁷.

372. Algunos países proporcionan ejemplos de los procesos de negociación tripartita y de sus resultados a nivel nacional. El Gobierno de *Azerbaiyán* indica que cada dos años, desde 2001, se celebra un convenio colectivo general entre el Gabinete de Ministros, la Confederación de Sindicatos y la Confederación de Organizaciones Empresariales, que da efecto a sus posiciones acordadas sobre cuestiones socioeconómicas y asuntos relacionados con el trabajo a nivel nacional. En *Armenia*, en 2012 se firmó un nuevo convenio colectivo nacional entre el Gobierno, la Confederación de Sindicatos de Armenia y la Unión de los Fabricantes y Empresarios de Armenia por el que se determinan las normas básicas de las relaciones laborales⁵⁷⁸. En relación con esto, la Comisión recuerda que el principio del tripartismo, que es particularmente adecuado para la regulación de cuestiones de mayor alcance (como la redacción de leyes y la formulación de políticas laborales), no debería sustituir el principio de la autonomía de las organizaciones de trabajadores y de los empleadores o sus organizaciones en la negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo⁵⁷⁹.

373. *La Comisión toma nota de que, si bien los instrumentos no señalan la necesidad de negociaciones para alcanzar un acuerdo como el resultado final, las administraciones del trabajo desempeñan un papel primordial al asegurar las condiciones para que tengan lugar dichas negociaciones al nivel adecuado. Este papel es particularmente importante durante los periodos afectados por crisis, cuando las administraciones del trabajo tienen que garantizar la confianza entre las partes en la negociación.*

► 3.4. Actividades reguladas a través de negociaciones bipartitas

374. Si bien el artículo 5 se refiere a las negociaciones tripartitas y a los acuerdos establecidos con este fin, el artículo 3 del Convenio y el párrafo 3 de la Recomendación prevén que los sistemas de administración del trabajo pueden considerar determinadas actividades pertenecientes a su política laboral nacional como cuestiones que se regulan mediante negociaciones bipartitas. La negociación colectiva está en el centro del diálogo social, y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva figura entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. El artículo 3 del Convenio prevé la posibilidad de que los convenios colectivos regulen las normas del trabajo nacionales y debería leerse conjuntamente con el artículo 6, 1) del Convenio, que establece funciones de la administración del trabajo relacionadas con las normas del trabajo. Las normas establecidas por los convenios colectivos pueden complementar o ser complementadas por textos legislativos y reglamentarios en ámbitos específicos, entendiéndose que no pueden rebajar el nivel de protección establecido por la ley⁵⁸⁰. Como forma de gobernanza, la negociación colectiva ofrece un mecanismo único para regular las condiciones de trabajo y de empleo —mecanismo que las propias partes

577 OIT, *La consulta tripartita en el plano nacional sobre la política económica y social*, ILC.83/VI, 1996, 6.

578 Otros ejemplos son *Argelia, Australia, Austria, Botswana, Costa Rica, Francia, Malasia, Qatar y República de Moldova*.

579 CEACR, Convenio núm. 98: *Azerbaiyán*, observación, 2019.

580 Véase, asimismo: Estudio General de 1997, párr. 58.

promulgan—⁵⁸¹. En muchos países, la regulación de ciertos aspectos de las condiciones de trabajo o de la seguridad y salud en el trabajo se confía fundamentalmente a los interlocutores sociales y a las negociaciones entre ellos. Por ejemplo, en *Dinamarca*, el Estado no interfiere en la regulación de las condiciones salariales y laborales, que se realiza a través de convenios colectivos⁵⁸². La Comisión toma nota de que, al representar los intereses colectivos de los trabajadores y los empleadores, los convenios colectivos pueden reforzar la confianza en políticas y el cumplimiento de políticas que de otra manera tendrían que ejecutarse por ley y a través de los esfuerzos de la administración del trabajo a un costo considerable. Por consiguiente, pueden mejorar el cumplimiento, permitiendo que los órganos de la administración del trabajo destinen más eficientemente sus escasos recursos destinados al cumplimiento⁵⁸³.

375. La Comisión recuerda que las organizaciones legítimas, independientes, representativas y democráticas de trabajadores y de empleadores, que participan en el diálogo y la negociación colectiva, aportan una tradición de paz social basada en negociaciones libres y en la conciliación de intereses contrapuestos, por lo que hacen que el diálogo social sea una contribución valiosa al progreso. La regulación de determinadas actividades de la política laboral a través de negociaciones bipartitas, tal como se prevé en los instrumentos, es un mecanismo importante para lograr el trabajo decente.

► 3.5. Mecanismos «tripartitos plus» y delegación de actividades a organizaciones no gubernamentales

376. Los procesos «tripartitos plus» normalmente se refieren a las situaciones en las que los interlocutores tripartitos tradicionales deciden entablar un diálogo social abierto e interactuar con otros grupos de la sociedad civil, a fin de adquirir una perspectiva más amplia y lograr un consenso sobre cuestiones concretas que trascienden el mundo del trabajo (tales como la protección del medio ambiente o las necesidades de los grupos vulnerables a los déficits de trabajo decente). En este contexto, las organizaciones de empleadores y de trabajadores son distintas de otros grupos de la sociedad civil, ya que representan a los actores de la «economía real» y obtienen su legitimidad de los miembros a los que representan⁵⁸⁴. La Resolución de la OIT relativa al tripartismo y el diálogo social, de 2002, pone de relieve el potencial para colaborar con la sociedad civil, reconociendo al mismo tiempo que otras formas de diálogo distintas del diálogo social son sumamente útiles cuando todas las partes respetan las respectivas funciones y responsabilidades de las demás, en particular por lo que atañe a las cuestiones de representación⁵⁸⁵. En relación con esto, la Comisión toma nota de que, si bien un sistema de gobernanza participativa puede contribuir al logro del trabajo decente, especialmente para las categorías más vulnerables, también puede ocultar mecanismos no representativos que pueden menoscabar el objetivo del diálogo social y los intereses de la base de afiliación de los interlocutores sociales tradicionales.

581 OIT, *Informe sobre el Diálogo Social 2022: La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente*, 2022, 32.

582 Otros ejemplos son *Argelia, Argentina, Australia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Côte d'Ivoire, Etiopía, Francia, Georgia, Irlanda, Italia y Malí*.

583 OIT, *Informe sobre el Diálogo Social 2022*, 21.

584 OIT, *Diálogo social tripartito de ámbito nacional*, 16.

585 OIT, *Resolución relativa al tripartismo y al diálogo social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002, preámbulo.

377. La Comisión toma nota de que, en los últimos años, las organizaciones no gubernamentales han participado en iniciativas de múltiples partes interesadas en las que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel activo en la elaboración y la aplicación de normas y de diversos sistemas de presentación de informes, auditoría, control, verificación y certificación⁵⁸⁶. Además, la participación de los grupos de la sociedad civil en órganos consultivos o la existencia de mecanismos de consulta informales que actúan en el ámbito de la administración del trabajo son bastante frecuentes.

En *Jordania*, el Reglamento núm. 117 del Consejo Económico y Social, de 2007, prevé que el Consejo contará con representación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de representantes provenientes de organizaciones de la sociedad civil. A petición o por iniciativa propia, el Consejo actúa como órgano consultivo para el Gobierno de Jordania sobre cuestiones y políticas económicas y sociales. En *Australia*, el Gobierno indica que una serie de organizaciones comunitarias y sectoriales desempeñan papeles importantes al mejorar la comprensión general de las leyes sobre el lugar de trabajo vigentes en el país y en su cumplimiento. El Defensor del Pueblo para el Trabajo Justo del Gobierno entabla relaciones con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y también con organismos comunitarios sin ánimo de lucro, a fin de proporcionar información adaptada y materiales de educación específicos para las necesidades de los grupos vulnerables de trabajadores⁵⁸⁷.

378. El artículo 2 del Convenio núm. 150 y el párrafo 2 de la Recomendación núm. 158 establecen la posibilidad de confiar o delegar determinadas actividades de administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales⁵⁸⁸. Por ejemplo, en *Austria*, la Ley del Servicio Público de Empleo prevé que, si el Servicio Público de Empleo no puede prestar los servicios indicados en la Ley, o si no es razonable o comercialmente viable prestarlos, debe tomar medidas para garantizar que dichos servicios se presten de otra manera sobre la base de acuerdos contractuales, por ejemplo, subcontratándolos a organizaciones no gubernamentales calificadas⁵⁸⁹. En el *Brasil*, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) indica que la Ley 13.667/2018 prevé la participación de los representantes de la sociedad civil en la gestión del Servicio Nacional de Empleo (SINE). La Comisión toma nota de que las redes de trabajadores de la economía informal y de trabajadores domésticos, que se han creado en ciertos países para dar voz a estas categorías de trabajadores que no están representadas por sindicatos, colaboran con el sistema de administración del trabajo en lo que respecta a cuestiones que revisten interés para estos trabajadores⁵⁹⁰.

586 Por ejemplo, AA1000, la Campaña Ropa Limpia, la Iniciativa de Comercio Ético, la Fair Labor Association, el Consejo de Administración Forestal, la Alianza Mundial, el Pacto Mundial, los Acuerdos Marco Mundiales, la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes, ISO 14001, el Consejo de Administración Marítima, SA8000, y el Consorcio de los Derechos del Trabajador. Véase asimismo: Rhys Owen Jenkins, Peter Utting y Renato Alva Pino, *Voluntary Approaches to Corporate Responsibility: Readings and a Resource Guide* (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Servicio de Enlace con las Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas), 2002.

587 Otros ejemplos son *Fiji*, *Gambia*, *Senegal*, *Serbia* y *Sudáfrica*.

588 Por ejemplo, *Lituania*.

589 *Austria*, Ley del Servicio Público de Empleo, artículo 32, 2).

590 Por ejemplo, *Chile*, *Ecuador*, *Filipinas*, *India*, *Indonesia* y *Perú*.

En Tailandia, por ejemplo, la asociación HomeNet, que representa a las trabajadoras y trabajadores a domicilio y a otras personas ocupadas en la economía informal en todo el país, tales como las agrupaciones de trabajadores de la confección, los productores de redes de pesca, los conductores de motocicleta y los vendedores ambulantes, realizaron actividades de promoción que contribuyeron a la adopción de la Ley de Protección de los Trabajadores a Domicilio, de 2010⁵⁹¹.

379. La Comisión toma nota de que la apertura de los mecanismos de diálogo social tripartito a las organizaciones no gubernamentales puede reforzar el proceso de gobernanza, proporcionando valor añadido en términos de conocimientos especializados y experiencia, y permite que todos los grupos potencialmente afectados participen en la formulación de políticas y en concepción de soluciones. Con respecto a las funciones que se confían o delegan a organizaciones no gubernamentales, la Comisión subraya que la participación de la sociedad civil en la gobernanza del trabajo debería acompañar, pero no sustituir, a los mecanismos de administración del trabajo basados en el diálogo social, en los que participan las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Comisión opina que el Ministerio de Trabajo u otro órgano comparable debe disponer de los medios para determinar si una organización no gubernamental a la que se puedan haber delegado determinadas actividades específicas de administración del trabajo está actuando de acuerdo con la legislación nacional y respetando los objetivos que le han sido señalados, en consonancia con el artículo 9 del Convenio.

► 3.6. El papel de los interlocutores sociales en la gobernanza del trabajo durante las crisis

380. Tal como puso de relieve el Comité de Libertad Sindical, la Comisión recuerda que, en situaciones de crisis, es importante mantener un diálogo permanente e intensivo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, en particular a la hora de aprobar textos legislativos que puedan incidir en los derechos de los trabajadores, incluidos los destinados a paliar una situación de crisis grave⁵⁹². En el contexto sin precedentes creado por la pandemia de COVID-19, el diálogo social a nivel nacional y sectorial desempeñó un papel primordial al idear soluciones conjuntas para mitigar los efectos sanitarios y socioeconómicos de la crisis⁵⁹³. La Comisión toma nota de que la negociación colectiva fue clave al asegurar el trabajo decente, garantizar la igualdad de oportunidades y de trato, reducir la desigualdad salarial y estabilizar las relaciones de trabajo durante la pandemia⁵⁹⁴. Además, un diálogo social sólido, que incluya procesos de negociación colectiva, puede ser decisivo para aplicar ajustes salariales en tiempos de crisis. A tal efecto, el requisito previo es una representación adecuada de las voces de los empleadores y los trabajadores. Además, el diálogo social puede beneficiarse del uso de datos empíricos sólidos que fundamenten

⁵⁹¹ OIT, *Interacciones de las organizaciones de trabajadores con la economía informal: Compendio de Prácticas*, 2019, 65.

⁵⁹² OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, ILC.111/III(A), 2023, párr. 43. Véase asimismo: OIT, *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, párrs. 1437 y 1546.

⁵⁹³ OIT, «El diálogo social un año tras la irrupción de la pandemia de COVID-19. Análisis de los resultados», Nota de investigación, septiembre de 2021, 3. Véase, asimismo: OIT, *Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, ILC.109/III/Add. (A), 2021, párr. 49.

⁵⁹⁴ OIT, *Informe sobre el Diálogo Social 2022*, 15.

las negociaciones bipartitas o tripartitas⁵⁹⁵. En algunos casos la Comisión puso de relieve la importancia de entablar un diálogo social amplio con todas las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores en los sectores correspondientes al tomar medidas destinadas a encontrar soluciones eficaces y sostenibles a las crisis⁵⁹⁶. La Comisión acogió en particular la utilización de la negociación colectiva en la gestión de la pandemia, y subrayó la importancia de un amplio diálogo social con todas las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores al tomar medidas para afrontar las crisis que afectan los intereses de sus miembros⁵⁹⁷.

381. Los estudios de la OIT muestran que la mayoría de las medidas establecidas para hacer frente al impacto de la pandemia se adoptaron durante reuniones bipartitas o tripartitas *ad hoc*, o en algunos casos dentro de un órgano *ad hoc* creado específicamente en respuesta a la pandemia, y no por conducto de las estructuras formales existentes⁵⁹⁸. A menudo, las estructuras nacionales de diálogo social tripartito se consideraban órganos con una orientación estratégica de larga duración, en lugar de con una orientación operacional de corta duración, que trataban de hallar soluciones urgentes para mitigar el impacto de la crisis⁵⁹⁹.

382. Con independencia de los mecanismos utilizados para lograr resultados en materia de diálogo social, la Comisión toma nota de que los sistemas de administración del trabajo son importantes actores en las discusiones, consultas y negociaciones tripartitas. Las prácticas nacionales ponen de relieve las diferentes formas en que el diálogo social y sus actores participan en la administración del trabajo a lo largo de la crisis. Por ejemplo, en *Francia*, el Gobierno inició una serie de reuniones informales relacionadas con la pandemia de COVID-19 en la que tomaron parte todas las organizaciones nacionales representativas de los interlocutores sociales a fin de gestionar la crisis. Al mismo tiempo, reactivó el mecanismo de «conferencias sociales», una herramienta que demostró ser eficaz en crisis anteriores, en particular la crisis económica y financiera de 2008-2009. Se utilizaron seis conferencias sociales organizadas entre marzo de 2020 y julio de 2021 como una plataforma destinada a la celebración de consultas con los interlocutores sociales para la discusión y planificación de medidas relacionadas con la crisis⁶⁰⁰. En *Sri Lanka*, el Gobierno estableció un grupo de trabajo tripartito sobre la COVID-19 encaminado a velar por los intereses de los trabajadores y los empleadores por conducto del diálogo social. En mayo de 2020, el grupo de trabajo alcanzó un acuerdo aplicable a todos los sectores, garantizando el pago de los salarios y la protección del empleo. El acuerdo fue aprobado ulteriormente por el gabinete ministerial de Sri Lanka⁶⁰¹.

383. En algunos casos, los mecanismos bipartitos ofrecieron una respuesta a la situación creada por la pandemia. Por ejemplo, en *Côte d'Ivoire*, la Comisión Independiente de Concertación, un organismo que reúne a los empleadores y los trabajadores, firmó un memorando de entendimiento en marzo de 2020 relativo a las medidas que deben adoptarse para la gestión de la pandemia. La Comisión también formuló recomendaciones dirigidas al Gobierno para

595 OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2022-2023: El impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo*, 15 y 16.

596 Por ejemplo: OIT, *Informe del Director General – Sexto informe complementario: Informe del Comité establecido para examinar las reclamaciones en las que se alega el incumplimiento por parte del Perú del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)*, GB.347/INS/18/6, 2023, párr. 31; y OIT, *Informe del Director General – Quinto informe complementario: Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Portugal del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)*, GB.345/INS/5/5, 2022, párr. 32.

597 CEACR, Convenio núm. 154: *Argentina*, observación, 2020.

598 OIT, «El diálogo social en el más alto nivel como herramienta de gobernanza durante la pandemia de COVID-19. Tendencias mundiales y regionales y cuestiones de política», Nota de investigación, diciembre de 2020.

599 OIT, «El diálogo social un año tras la irrupción de la pandemia de COVID-19», 6.

600 OIT, *Peak-level Social Dialogue and COVID-19: The European experience*, eds., Youcef Ghellab et al., 2022, 17.

601 Otros ejemplos son *Egipto*, *Islas Cook*, *Lituania* y *República Democrática Popular Lao*.

apoyar a los trabajadores que habían perdido sus empleos o que habían sido despedidos temporalmente, y para ayudar a las empresas a garantizar la continuidad de la actividad empresarial. En *Uganda*, la Federación de Empleadores de Uganda y la Organización Nacional de Sindicatos recomendaron conjuntamente una serie de principios de distanciamiento físico y normas de higiene⁶⁰². En *Australia*, la Cámara Australiana de Comercio e Industria, el Grupo de la Industria Australiana, el Sindicato de Servicios Australiano y el Consejo Australiano de Sindicatos acordaron un conjunto temporal de medidas encaminadas a prestar apoyo a las empresas y los trabajadores durante la pandemia, como los horarios de trabajo flexibles para quienes trabajan a domicilio⁶⁰³.

384. Los interlocutores sociales también subrayaron la vital importancia del diálogo social en tiempos de crisis. La CSI indica que las experiencias recientes al mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 ponen claramente de manifiesto la necesidad de que las administraciones del trabajo colaboren por medio de un diálogo tripartito constructivo en la elaboración de respuestas de política laboral de larga duración y de medidas de recuperación, a través de un proceso transparente y participativo. En relación con el contexto posterior a la pandemia, la CSI indica que la celebración de consultas con los interlocutores sociales y su participación en la administración del trabajo reviste particular importancia en el contexto de los esfuerzos orientados a la recuperación y a «construir mejor para el futuro». En *España*, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) indicaron que las organizaciones empresariales han considerado que el diálogo social es una herramienta sumamente útil para hacer frente a situaciones difíciles. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, los interlocutores sociales alcanzaron un acuerdo en tiempo récord que estableció una serie de medidas urgentes para afrontar las consecuencias de la crisis en el ámbito laboral y empresarial. En algunos casos, los interlocutores sociales señalaron deficiencias en el proceso de diálogo social durante la crisis. En *Serbia*, por ejemplo, la Confederación de Sindicatos Autónomos indica que, desde el comienzo de la crisis causada por la COVID-19, la cooperación y las consultas sobre cuestiones relativas al empleo con todas las instituciones competentes se redujeron a un mínimo formal.

385. *Tal como se puso de relieve en el Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente de la OIT, la Comisión recuerda la importancia de promover el diálogo social, entre otras cosas mediante consultas acerca de la elaboración y la aplicación de planes y políticas nacionales de recuperación que aborden la necesidad de preservar y crear puestos de trabajo decentes, mantener la continuidad de las actividades empresariales e invertir en sectores y ámbitos prioritarios, tanto públicos como privados, a fin de propiciar una recuperación generadora de empleo*⁶⁰⁴. *La Comisión recuerda asimismo la necesidad de fortalecer la capacidad de las administraciones públicas y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para participar en dicho diálogo, como medio para elaborar y poner en práctica estrategias, políticas y programas regionales, nacionales, sectoriales y locales.*

602 OIT, «[La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19, proteger los medios de vida e impulsar la recuperación: Un examen de las prácticas](#)», Nota de la OIT, julio de 2020.

603 OIT, «[Labour Relations and COVID-19 in Australia](#)», Background Note 2020, 1.

604 OIT, Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, parte I, D.

► 3.7. Retos y oportunidades para el diálogo social

386. En 2017, una conferencia sobre el diálogo social y el futuro del trabajo organizada por la OIT y la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) destacó el papel que desempeñan las instituciones de diálogo social al hacer frente a los retos que plantea el futuro del trabajo, tales como la globalización, el cambio climático, los cambios demográficos y los avances tecnológicos⁶⁰⁵. El informe de la conferencia pone de relieve que los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (ESC-SI) establecidos en economías industrializadas de altos ingresos han mostrado una tendencia a conceder más importancia a las cuestiones relacionadas con el futuro del trabajo, tales como el impacto de los avances tecnológicos en el mundo del trabajo, que los establecidos en los países de ingresos bajos y medianos. Además, habida cuenta de los limitados recursos disponibles para la mayoría de los ESC-SI, estos órganos han tendido a priorizar los problemas que son más urgentes en sus contextos nacionales actuales y con los que ya están familiarizados, por ejemplo, una elevada tasa de desempleo, riesgos para la seguridad y salud en el trabajo, el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo, las reformas de la seguridad social y la paz social. El informe indica asimismo que los países que cuentan con instituciones de diálogo social bien establecidas y dotadas de recursos adecuados tenían una mayor capacidad para encarar los retos del futuro del trabajo que aquellos que carecían de dichas instituciones⁶⁰⁶.

387. La participación de los interlocutores sociales en la formulación de políticas, las reformas legislativas y la aplicación de la legislación laboral promueve una gobernanza participativa e inclusiva, y fortalece la confianza entre todos los asociados en el sistema de administración del trabajo. La Comisión toma nota de que el diálogo social puede ser crucial para afrontar algunos retos del futuro del trabajo durante importantes reformas laborales. Por ejemplo, el Gobierno de Colombia indica que, como parte de la Comisión Consultiva Nacional, se han creado dos subcomisiones para las reformas laboral y de las pensiones. El objetivo es emprender una reforma de la legislación laboral por conducto del diálogo social con los empleadores, los sindicatos y las comunidades territoriales. El Gobierno indica que se están desplegando esfuerzos en diversos ámbitos, como el fortalecimiento del derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva, la regulación de la plataforma de trabajo, los derechos laborales de los trabajadores del sexo, la subcontratación de trabajadores, los horarios de trabajo y la estabilidad laboral.

388. En algunos países, los interlocutores sociales han desempeñado un papel activo en la formulación de políticas para una transición justa⁶⁰⁷. Por ejemplo, en Nueva Zelandia, el diálogo social tripartito en relación con una transición justa está teniendo lugar a través del Foro Tripartito sobre el Futuro del Trabajo, integrado por representantes del Gobierno, del Consejo de Sindicatos de Nueva Zelandia y de Business New Zealand. El foro tiene un importante papel que desempeñar al garantizar que los interlocutores sociales participen en la coordinación del enfoque de las repercusiones en el empleo de una transición a una economía con bajas emisiones de carbono⁶⁰⁸. En Guinea, el Consejo Económico, Social, Ambiental y Cultural llevó a cabo en 2021 un programa de desarrollo de la capacidad sobre la cuestión del cambio climático, con el respaldo de la *Agence Française de Développement*. El objetivo de esta iniciativa era prestar asistencia al Gobierno y a asesores parlamentarios al desarrollar competencias

605 OIT y AICESIS, *Social Dialogue and the Future of Work*, informe de la Conferencia OIT-AICESIS, 23-24 de noviembre de 2017, Atenas, Grecia, sección 2.4.

606 OIT y AICESIS, *Social Dialogue and the Future of Work*, 37-38.

607 Por transición justa se entiende un enfoque sistémico, multidimensional y de múltiples actores, cuyo objetivo es maximizar los beneficios de la descarbonización y los progresos hacia la sostenibilidad ambiental, y reducir al mínimo el impacto negativo potencial en la actividad económica, los trabajadores, las comunidades y los territorios. Véase: Oscar Molina, *The Role of Tripartite Social Dialogue in Facilitating a Just Transition: Experiences from Selected Countries*, ILO Working Paper 76, 2022, 5.

608 Nueva Zelandia, *Future of Work Tripartite Forum*.

para afrontar el cambio climático y participar en iniciativas de diálogo social relacionadas con la transición justa y lugares de trabajo verdes⁶⁰⁹. La Comisión toma nota de que, en el proceso de transformación hacia un uso más generalizado de las nuevas tecnologías es fundamental determinar cuáles son las competencias adecuadas y preparar a la fuerza de trabajo para que pueda ejecutar nuevas tareas⁶¹⁰. Por ejemplo, en la *Argentina*, en septiembre de 2022, en el marco del programa interinstitucional Alianza para la Acción hacia una Economía Verde (PAGE), el Ministerio de Trabajo incluyó un conjunto de evaluaciones e instrumentos elaborados para la promoción de los empleos verdes y el diálogo social sobre la transición justa en este sitio web específico para la promoción del empleo (Portal Empleo). Los instrumentos se elaboraron de una manera participativa tripartita bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo, y el nuevo portal web comprende asimismo un conjunto de instrumentos y evaluaciones realizadas para la promoción del diálogo social tripartito sobre la transición justa⁶¹¹.

389. En lo que respecta a la digitalización, el diálogo social está ayudando a mejorar la gobernanza de los cambios en el mundo del trabajo, reduciendo al mínimo sus repercusiones negativas en los mercados de trabajo y alentando sus efectos positivos. En algunos países, especialmente en Europa, los Gobiernos están elaborando estrategias nacionales digitales y planes de acción, y/o actualizando políticas laborales y leyes conexas con el fin de aprovechar el pleno potencial de la digitalización en el mundo del trabajo, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, en ciertos casos, la sociedad civil. Por ejemplo, en *Chequia*, la digitalización y su impacto en la sociedad se están abordando como parte del programa Sociedad 4.0, y se ha creado una plataforma Alianza Sociedad 4.0 a fin de prever la cooperación entre las autoridades estatales, los interlocutores económicos y sociales, y las instituciones académicas. El Gobierno consulta regularmente a los interlocutores sociales acerca de documentos de estrategia relativos a la digitalización, y los principales interlocutores sociales tienen sus propios especialistas en economía digital⁶¹². En abril de 2023, *Kenya* celebró su primer diálogo social nacional sobre la transformación digital inclusiva, en el que la OIT, el Gobierno, los interlocutores sociales y partes interesadas clave en el sector se reunieron a fin de promover una transformación digital que sea más productiva e incluya a todos los trabajadores⁶¹³.

390. La Comisión toma nota de que, en ciertos países, los interlocutores sociales subrayaron que persisten retos con respecto a su participación efectiva en la elaboración y aplicación de la política y la legislación laboral, o en las instituciones de diálogo social pertinentes. Por ejemplo, en *Serbia*, la Confederación de Sindicatos Autónomos y la Asociación Serbia de Empleadores señalan que a menudo se adoptan leyes a través de un procedimiento parlamentario urgente, sin contar con el Comité Económico y Social, o sin tener en cuenta las opiniones expresadas por los interlocutores sociales. Según la Confederación, esto socava la eficacia de las consultas y la cooperación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En *Portugal*, la UGT indica que es esencial potenciar la participación de los interlocutores sociales, y en especial los sindicatos, como partes interesadas clave, para que los servicios de administración del trabajo puedan ser más eficientes y estar más orientados a las necesidades de los trabajadores.

609 Molina, *The Role of Tripartite Social Dialogue in Facilitating a Just Transition*, 15.

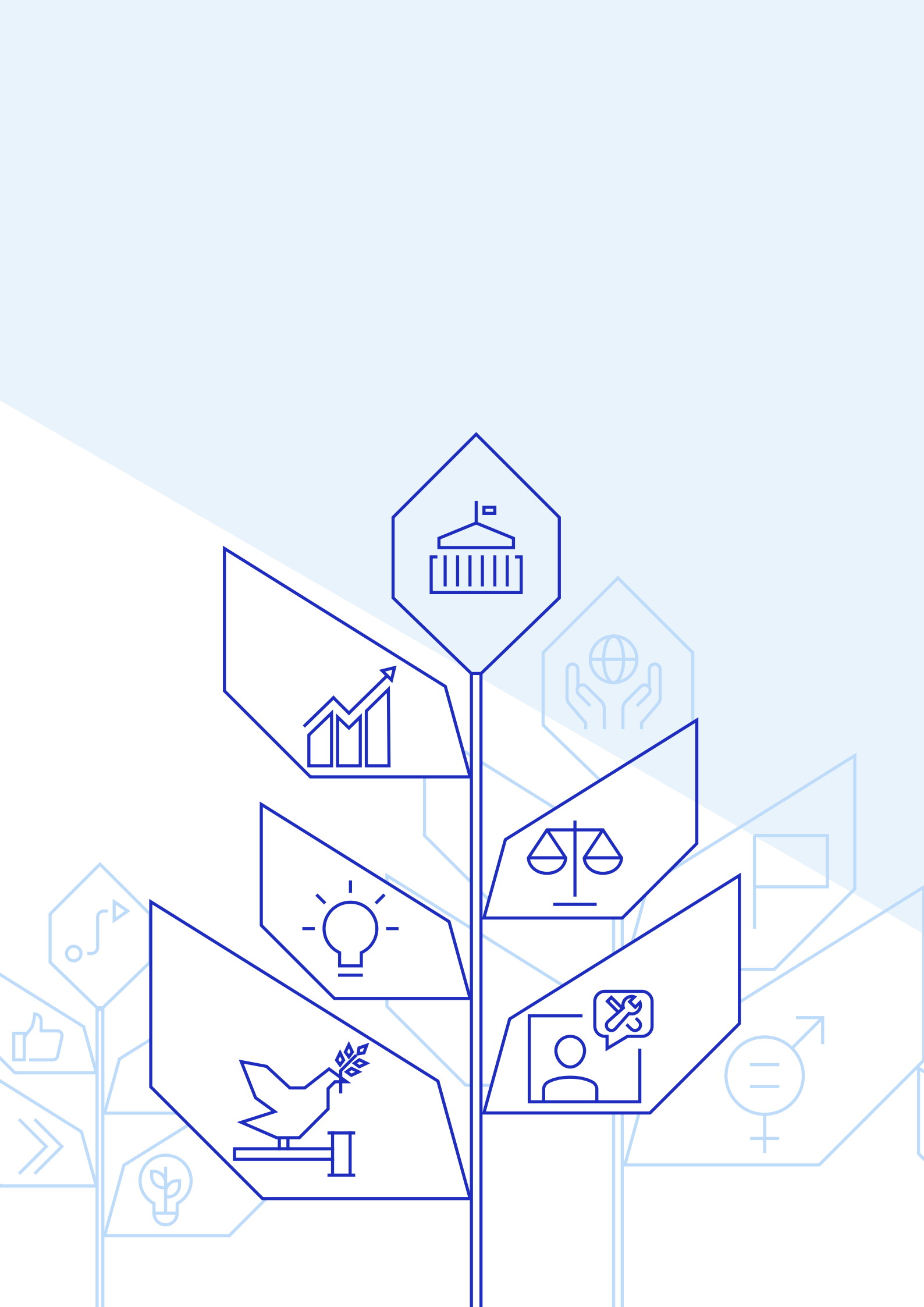
610 OIT, *Orden del día de futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo*, GB.347/INS/2/1, 2023, párr. 46.

611 OIT, «*The Ministry of Labour of Argentina Promotes Strategies for Green Jobs and Just Transition*», 30 de septiembre de 2022.

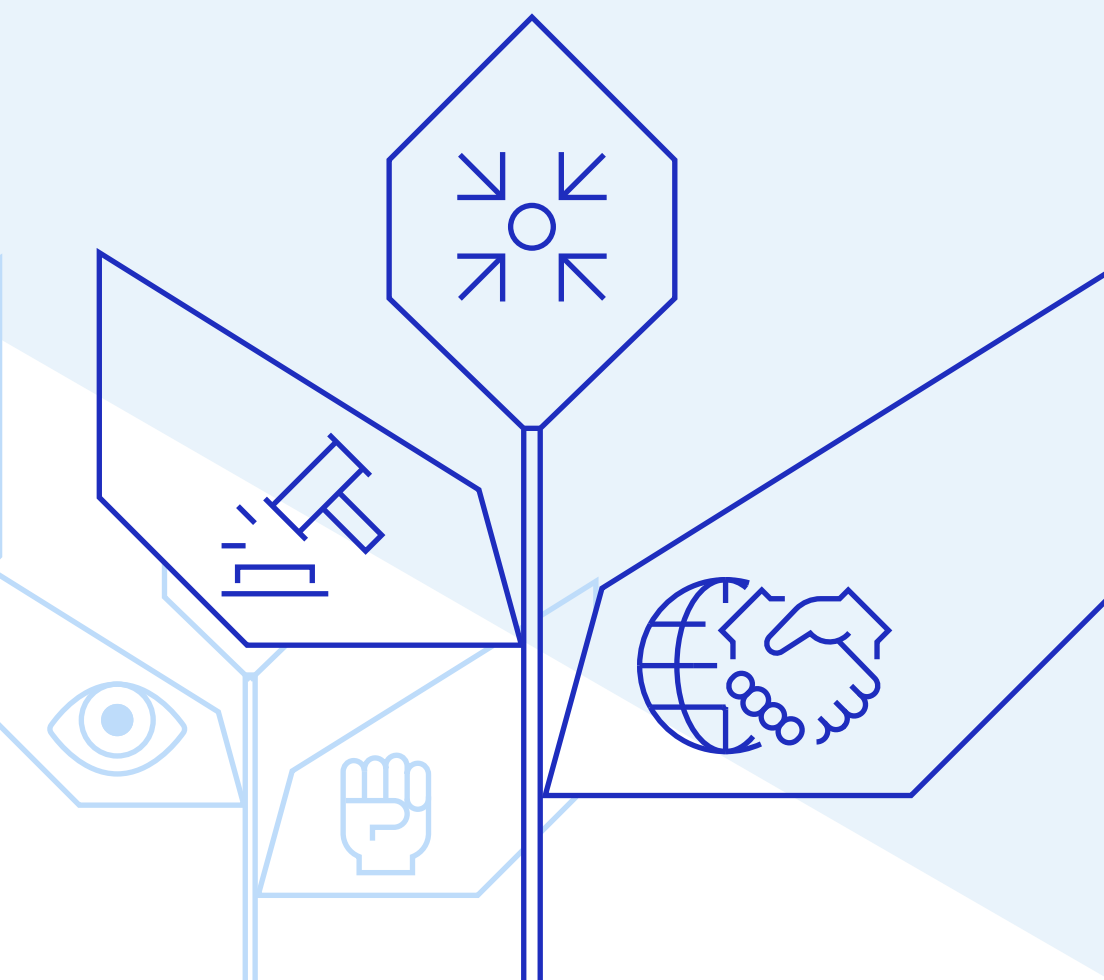
612 Soňa Veverková, «Enhancing the Social Partners and Social Dialogue in the New World of Work in the Czech Republic», en *The New World of Work: Challenges and Opportunities for Social Partners and Labour Institutions*, eds., Daniel Vaughan-Whitehead, Youcef Ghellab y Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (OIT y Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2021), 155-187.

613 OIT, «*Social Dialogue Promotes Decent Work in Kenya's Digital Economy*», 14 de abril de 2023.

391. La Comisión recuerda la importancia de que las administraciones del trabajo establezcan mecanismos eficaces de consulta, cooperación y negociación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de conformidad con el artículo 5, 1) del Convenio. Si bien los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se enfrentan a crecientes retos relacionados con el futuro del trabajo y con las crisis económicas actuales el diálogo social es de vital importancia para abordar las cuestiones relacionadas con el trabajo. Por consiguiente, la Comisión se ve obligada a subrayar el papel que desempeñan las administraciones del trabajo al garantizar que, en un mundo de trabajo en continua evolución, se destinen recursos adecuados al diálogo social y al tripartismo, para que ocupen o sigan ocupando un lugar destacado en la formulación de políticas. Las administraciones del trabajo también deberían fomentar un entorno jurídico e institucional favorable para promover el diálogo social efectivo y fortalecer los mecanismos e instituciones de diálogo social sobre las políticas relacionadas con el mundo del trabajo en continua evolución, incluido el progreso tecnológico, la economía verde, los cambios demográficos y la globalización.



▶ 4 Alcanzar el potencial de los instrumentos



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

392. Aunque existen diferentes acepciones de buena gobernanza, el término suele asociarse a objetivos políticos, económicos y sociales que se consideran necesarios para lograr el desarrollo y la calidad de la acción de los Gobiernos⁶¹⁴. Por lo general, se considera que existe buena gobernanza cuando todas las instituciones públicas actúan de conformidad con los derechos humanos y el Estado de derecho, y se consigue y mantiene reforzando la democracia, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de la administración pública⁶¹⁵.

393. El ODS 16 reconoce la importancia de la buena gobernanza y pretende «[p]romover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles». En concreto, la meta 16.6 de los ODS busca promover la creación «a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas». Tras la adopción de los ODS, las Naciones Unidas se propuso identificar los factores más relevantes que influyen en la eficacia de la administración pública. Sobre la base de las recomendaciones del Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA) de las Naciones Unidas, en julio de 2018 el ECOSOC adoptó 11 «Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible» (Principios de las Naciones Unidas de 2018)⁶¹⁶, agrupados en los pilares de la eficacia, la rendición de cuentas y la inclusividad. El propósito esencial de los Principios de las Naciones Unidas de 2018 es orientar a los países sobre cómo abordar una amplia gama de desafíos de gobernanza relacionados con la implementación de la Agenda 2030, con los elementos de eficacia, rendición de cuentas e inclusividad del ODS 16 como núcleo del marco de principios⁶¹⁷.

394. Observando que los Principios de las Naciones Unidas de 2018 se aplican a la administración pública en general, la Comisión subraya la importancia de que la buena gobernanza se plasme en el desempeño de las funciones y en la organización estructural de las administraciones del trabajo. Como ya ha destacado la Comisión en el capítulo 2⁶¹⁸, la pandemia de COVID-19 ha puesto aún más de relieve la necesidad de contar con sistemas nacionales de administración del trabajo eficaces y su papel fundamental en ayudar a los países a recuperarse de los impactos económicos y sociales derivados de la pandemia. La Comisión observa que algunos de los conceptos expresados por estos principios ya están consagrados en el Convenio núm. 150 y en la Recomendación núm. 158, por lo que ya han sido examinados en capítulos anteriores. No obstante, a continuación, la Comisión desea analizar cada uno de estos principios y ofrecer una visión general de la práctica destacada por los Gobiernos.

395. La Comisión acoge con satisfacción la información facilitada por muchos Gobiernos en respuesta a la pregunta opcional que incluye el formulario de memoria⁶¹⁹. Varios países proporcionaron información sobre estrategias, programas o iniciativas nacionales dirigidas a integrar los ODS, en particular la meta 16.6 de los ODS, en las labores de las administraciones

614 Banco Mundial, *Governance and Development*, 1992, 1.

615 Por lo que se refiere a las distintas definiciones de buena gobernanza, véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), «[Módulo 2: La corrupción y la buena gobernanza](#)», en Serie de módulos ONUDD sobre la lucha contra la corrupción.

616 ECOSOC, *Principles of Effective Governance for Sustainable Development*, 2018.

617 ECOSOC, *Comité de Expertos en Administración Pública, Informe sobre el 17.º periodo de sesiones (23 a 27 de abril de 2018)*, E/2018/44-E/C.16/2018/8, párr. 27.

618 Véase la sección 2.3.2.

619 OIT, [Formulario propuesto para las memorias solicitadas en 2023 en virtud de los párrafos 5, e\) y 6, d\) del artículo 19 de la Constitución de la OIT sobre el Convenio \(núm. 150\) y la Recomendación \(núm. 158\) sobre la administración del trabajo, 1978](#), GB.344/LILS/2, 2022. Pregunta 25: «Sírvese facilitar información sobre la estrategia aplicada por su país (por ejemplo, un plan nacional) para hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 16, meta 16.6 —Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas— en lo que respecta a la administración del trabajo, e indicar la manera en que se han tenido en cuenta los Principios de las Naciones Unidas para la gobernanza eficaz en aras del desarrollo sostenible, de 2018, en la formulación, aplicación y revisión de dicha estrategia».

del trabajo⁶²⁰. La Comisión toma nota de que muchos Gobiernos han facilitado información sobre sus esfuerzos para integrar los objetivos pertinentes en la administración pública, especialmente en relación con los planes y estrategias nacionales de desarrollo económico y social⁶²¹. Algunos Gobiernos también han informado más concretamente sobre el contenido de las estrategias nacionales relativas a la administración del trabajo, indicando en algunos casos la forma en que los Principios de las Naciones Unidas de 2018 se han tenido en cuenta en la formulación, aplicación y revisión de dichas estrategias⁶²².

396. La eficacia es el primer pilar de los Principios de las Naciones Unidas de 2018 y corresponde al desarrollo de instituciones eficaces en el marco de la meta 16.6 de los ODS. Se trata de una preocupación esencial del Convenio núm. 150 y de la Recomendación núm. 158, que establecen que el personal de los organismos de administración del trabajo debe tener la situación laboral, los medios materiales y los recursos financieros necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones. La eficacia abarca: i) competencia, ii) formulación de políticas racionales, y iii) colaboración⁶²³. También implica que los responsables políticos deben tener acceso a datos precisos y fiables que puedan fundamentar el contenido de las políticas y permitan medir su impacto, y requiere que los organismos de administración del trabajo dispongan de los medios necesarios para aplicar las políticas con eficacia⁶²⁴.

397. El principio de competencia se refiere a los recursos y la capacidad de las administraciones del trabajo. Implica disponer de una estrategia clara y de los medios para garantizar que el personal trabaje en pro de la consecución de los objetivos estratégicos. Una serie de países han proporcionado información sobre las medidas adoptadas al respecto. Por ejemplo, en *Letonia*, el proyecto de plan de modernización de la administración pública 2023-2027 prevé acciones para garantizar, entre otras cosas, una administración pública unificada, eficaz y responsable, acompañada del desarrollo de la gestión de servicios, la mejora del desarrollo de los recursos humanos y la creación de un entorno de trabajo inteligente⁶²⁵.

398. La formulación de políticas sólidas requiere información de calidad, procesos rigurosos para la toma de decisiones políticas y evaluaciones de las repercusiones de las políticas. A este respecto, la Comisión toma nota de que varios países han informado sobre las medidas adoptadas para supervisar y evaluar la aplicación de los ODS a través de sus políticas nacionales, con la ayuda de los indicadores asociados. Por ejemplo, en *Costa Rica*, el Órgano Asesor Estadístico es el encargado de preparar los indicadores para el cumplimiento y seguimiento de los ODS⁶²⁶. La formulación de políticas sólidas también requiere medios para garantizar una coordinación eficaz de las agendas políticas de todo el Gobierno, especialmente en áreas de responsabilidad compartida. Varios países han facilitado información sobre los mecanismos nacionales de coordinación. En *Seychelles*, por ejemplo, la coordinación nacional y la evaluación de la implementación de los ODS recae en el Departamento de Planificación Nacional, dependiente del Ministerio de Finanzas, Planificación Nacional y Comercio. Para garantizar una implementación adecuada, los ODS se incorporan a las prioridades y estrategias nacionales y ministeriales, y existe un marco de indicadores de desempeño y un plan de acción para cada ministerio⁶²⁷.

620 Por ejemplo, *Austria, Bangladesh, Brasil, Cabo Verde, El Salvador, Etiopía, Gambia, Lesotho, Letonia, Lituania, Namibia, Panamá, Paraguay, Qatar, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Saint Kitts y Nevis, Sri Lanka, Viet Nam y Zimbabwe*.

621 Por ejemplo, *Argelia, Bahamas, Bélgica, Botswana, Brasil, Bulgaria, Camerún, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Eritrea, España, Estonia, Filipinas, Francia, Honduras, Indonesia, Irlanda, Italia, Maldivas, Myanmar, Nepal, Países Bajos, Nueva Zelanda, Omán, Reino Unido, República Democrática del Congo, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudán, Suriname, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tabago, y Venezuela (República Bolivariana de)*.

622 Por ejemplo, *Brasil, Ghana, Guatemala, Irlanda, Lituania y Sierra Leona*.

623 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 20-21.

624 Heyes *et al.*, «Introduction to The Governance of Labour Administration», en *The Governance of Labour Administration*, eds., Heyes y Rychly, 3.

625 Otros países con estrategias similares son *Cabo Verde, El Salvador, Lituania y Qatar*.

626 Otros ejemplos son *Ecuador, Indonesia, Seychelles y Venezuela (República Bolivariana de)*.

627 Otros ejemplos son *Ghana e Italia*.

399. En cuanto al principio de colaboración, algunos países disponen de mecanismos para garantizar que las cuestiones políticas se debatan en foros en los que estén representados los ministerios pertinentes. Por ejemplo, en *Irlanda* existe el Comité del Gabinete para la recuperación económica y la inversión, entre cuyos miembros figuran ministros con responsabilidades en materia de trabajo. En *Sudáfrica*, distintos ministerios, entre ellos el de Empleo y Trabajo, son miembros de la Agrupación de sectores económicos, inversiones, empleo y desarrollo de infraestructuras, cuyo objetivo es garantizar la armonización de todos los programas gubernamentales relevantes a nivel nacional y provincial y proporcionar una plataforma consultiva al Gabinete⁶²⁸.

400. La rendición de cuentas constituye el segundo pilar de los Principios de las Naciones Unidas de 2018 y corresponde a la creación de instituciones responsables y transparentes en el marco de la meta 16.6 de los ODS. La rendición de cuentas tiene por objeto garantizar: i) la integridad, ii) la transparencia, y iii) la supervisión independiente⁶²⁹.

401. Las estrategias más comunes que el CEPA asocia con la integridad son: promoción de políticas, prácticas y órganos anticorrupción; códigos de conducta para los funcionarios públicos; contratación pública competitiva; eliminación del soborno y del tráfico de influencias; políticas sobre conflictos de intereses; protección de los denunciantes de irregularidades; remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas para los funcionarios públicos⁶³⁰. Por ejemplo, en *Namibia*, la Estrategia Nacional Anticorrupción y el Plan de Acción 2021-2025 promueven la integridad, la rendición de cuentas y la transparencia en todas las esferas de la sociedad, con el fin de contribuir al cumplimiento de la meta 16.6 de los ODS. Sobre la base de estos documentos, todas las instituciones gubernamentales deben crear y poner en funcionamiento comités de integridad⁶³¹.

402. La transparencia implica que los organismos de la administración del trabajo puedan proporcionar información clara y transparente a los ministros y a los departamentos correspondientes, que sus decisiones puedan ser impugnadas y se puedan presentar quejas, y que el público tenga acceso a la información sobre sus derechos y sobre el papel y el desempeño de la administración del trabajo⁶³². Por ejemplo, en el *Brasil* se creó en 2019 el Portal de transparencia, que proporciona información sobre el presupuesto nacional y la ejecución de proyectos gubernamentales. El Gobierno también está trabajando para modernizar sus sistemas públicos de adquisición y contratación con el fin de aumentar su eficacia y transparencia⁶³³.

403. La supervisión independiente se refiere a la promoción de la independencia de los organismos reguladores, las disposiciones para la revisión de las decisiones administrativas de los tribunales u otros órganos, la auditoría independiente y el respeto de la legalidad⁶³⁴. Por ejemplo, en *Sri Lanka*, el «sistema de gestión de quejas» ofrece un servicio electrónico para que los trabajadores de los sectores privado y semigubernamental presenten quejas relativas a su empleo al Departamento de Trabajo⁶³⁵.

404. El tercer pilar de los Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, a saber, —el principio de inclusividad— implica: i) no dejar a nadie atrás, ii) no discriminación, iii) participación, iv) subsidiariedad, y v) equidad entre generaciones⁶³⁶. Este pilar es especialmente relevante para la administración del trabajo, ya que constituye

628 Otros ejemplos son *Austria*, *Brunei Darussalam*, *Italia* y *Trinidad y Tabago*.

629 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 21-22.

630 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 21.

631 Otros ejemplos son *Bulgaria*, *Guatemala* y *Sudán*.

632 Heyes et al., «Introduction to The Governance of Labour Administration», en *The Governance of Labour Administration*, 3.

633 Otros ejemplos son *Ecuador*, *Panamá* y *República Unida de Tanzania*.

634 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 22.

635 Otro ejemplo es *Trinidad y Tabago*.

636 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 22-23.

uno de sus objetivos clave. El mandato de los ministerios de Trabajo incluye necesariamente la protección de los grupos vulnerables. La inclusividad plantea cuestiones relacionadas con la cobertura de los derechos laborales y las prestaciones de la seguridad social, así como con la medida en que los distintos grupos tienen derechos diferentes⁶³⁷.

405. El principio «no dejar a nadie atrás» prevé la promoción de una política fiscal y monetaria equitativa; la promoción de la equidad social; el desglose de los datos, y el seguimiento y examen sistemáticos⁶³⁸. Por lo que respecta al desglose de los datos, los ministerios de Trabajo y otros órganos pertinentes de la administración del trabajo suelen poner a disposición estadísticas del mercado de trabajo que permiten realizar comparaciones entre distintos grupos de trabajadores, y encargan o realizan investigaciones sobre las desventajas que sufren determinados grupos de trabajadores. A este respecto, la Comisión se remite a su examen de las funciones de la administración del trabajo relativas a los estudios, la investigación y las estadísticas en el capítulo 1.

406. Entre las estrategias más comunes que el CEPA asocia con la no discriminación se incluyen: la promoción de la diversidad de la fuerza de trabajo del sector público; la prohibición de discriminar en la prestación de servicios públicos; la prestación de servicios multilingües; las normas de accesibilidad; la auditoría cultural de las instituciones; el registro universal de los nacimientos, y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género⁶³⁹. Varios países han facilitado información sobre las estrategias y planes adoptados al respecto. Por ejemplo, en la *República Dominicana*, el Ministerio de Trabajo elaboró el Plan Estratégico Institucional 2021- 2024 que, entre otras cosas, tiene la finalidad de definir estrategias institucionales para la aplicación de políticas, programas y proyectos a mediano plazo que permitan la recuperación y generación de empleo formal, la seguridad social y el cumplimiento de las normas del trabajo en un marco de igualdad de oportunidades y no discriminación⁶⁴⁰.

407. En relación con el principio de participación, la consideración más importante para la administración del trabajo es la medida en que los Gobiernos entablan un diálogo social tripartito con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Como se destaca en el capítulo 3 de este Estudio General, el diálogo social puede adoptar diferentes formas y es fundamental para el funcionamiento eficaz de las administraciones del trabajo. La participación en la gobernanza pública también puede ampliarse a los ciudadanos y a los grupos de la sociedad civil. Por ejemplo, en el *Paraguay*, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 tiene como objetivo crear las condiciones para recibir una retroalimentación permanente no solo para el diseño y ejecución de políticas públicas, sino también para crear una cultura de participación, diálogo y consenso que involucre a los ciudadanos.

408. Entre las estrategias más comunes asociadas a la subsidiariedad se encuentran: el federalismo fiscal; el fortalecimiento de la gobernanza urbana; el fortalecimiento de las finanzas municipales y de los sistemas de financiación locales; el aumento de la capacidad local para prevenir las perturbaciones externas, adaptarse a ellas y mitigarlas, y la gobernanza a varios niveles⁶⁴¹. Por ejemplo, en *Bélgica* existe un Plan federal de desarrollo sostenible y un concepto de desarrollo regional para 2019-2024 (REK III)⁶⁴².

409. El principio de equidad entre generaciones se refiere a la necesidad de que las instituciones adopten medidas administrativas que concilien las necesidades a corto plazo

637 Heyes *et al.*, «Introduction to The Governance of Labour Administration», en *The Governance of Labour Administration*, 4.

638 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 22.

639 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 22.

640 Otro ejemplo es el *Brasil*.

641 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 23.

642 Otros ejemplos son *Eritrea, Guatemala e Irlanda*.

de la generación actual con las necesidades a más largo plazo de las generaciones futuras⁶⁴³. Por ejemplo, en *Estonia*, la Estrategia «Estonia 2035» establece cinco objetivos estratégicos a largo plazo, incluidos los relativos al desarrollo de competencias y al mercado de trabajo, que también se tienen en cuenta en la estrategia presupuestaria estatal y en la preparación del programa de acción del Gobierno.

410. La Comisión desea subrayar la importancia de incorporar los principios de buena gobernanza en la administración de los asuntos laborales, tal como se consagran en los instrumentos y se elaboran en los Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas de 2018, con miras a cumplir los ODS, en particular la meta 16.6 y el logro del trabajo decente.

► 4.2. Ratificación del Convenio núm. 150 de la OIT: Perspectivas y retos

411. A diciembre de 2023, el Convenio núm. 150 ha sido ratificado por 78 Estados. La Comisión toma nota de que varios países han informado de que están considerando la posibilidad de ratificar el Convenio⁶⁴⁴, y algunos han observado que las disposiciones del Convenio ya están consagradas en el marco jurídico nacional⁶⁴⁵. Unos pocos países han señalado dificultades para la ratificación planteadas por factores contextuales, como recursos y presupuesto limitados⁶⁴⁶. *Austria* indica que, aunque cumple en gran medida las disposiciones del Convenio, surgen divergencias en relación con el artículo 7 y que, en la actualidad, no tienen prevista ninguna medida para abordar este obstáculo a la ratificación. A este respecto, la Comisión se refiere a al párrafo 141 del presente Estudio, que tratan el tema de la flexibilidad prevista en el artículo 7. *Polonia* señala que en 2008 estudiaron la posibilidad de ratificar el Convenio, pero consideraron que no era aconsejable, ya que el análisis realizado entonces reveló que, en muchos casos, las soluciones nacionales eran más modernas y se adaptaban mejor a las realidades económicas y sociales actuales. La Comisión recuerda que el Convenio ofrece una flexibilidad considerable y que, en última instancia, el marco organizativo de los sistemas nacionales de administración del trabajo está estrechamente vinculado al contexto nacional, a las prácticas administrativas y a las necesidades políticas. La OIE expresa su apoyo al objetivo de los instrumentos y elogia la flexibilidad del marco establecido por el Convenio y la Recomendación, que considera simple y claro, y en ningún caso vago y poco estructurado. En opinión de la OIE, la flexibilidad es útil tanto para el establecimiento eficaz de normas como para la supervisión efectiva de su aplicación. Algunos países indican que la ratificación del Convenio requiere más estudios e investigaciones⁶⁴⁷ o consultas con los interlocutores sociales⁶⁴⁸. La Comisión toma nota de que muchos países han informado de que, por el momento, no tienen previsto ratificarlo⁶⁴⁹. En *Etiopía*, la Confederación de Sindicatos de Etiopía (CETU) indica que la ratificación y la aplicación del Convenio son esenciales para reforzar la maquinaria de la administración del trabajo y subraya que la necesidad de ratificar el Convenio debería defenderse y debatirse entre el Gobierno, los interlocutores sociales, el mundo académico y la sociedad civil.

643 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 23.

644 Por ejemplo, *Botswana, Gambia, Kazajstán, San Vicente y las Granadinas, República Unida de Tanzania, Sudán y Turkmenistán*.

645 Por ejemplo, *Botswana, Croacia y Viet Nam*.

646 Por ejemplo, *Eritrea, Honduras y Viet Nam*.

647 Por ejemplo, *Camerún, Japón y Kuwait*.

648 Por ejemplo, *Indonesia y Perú*.

649 Por ejemplo, *Azerbaiyán, Bangladesh, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Francia, Irlanda, Lituania, Nigeria, Nueva Zelandia, Panamá, Paraguay, Saint Kitts y Nevis, Sudáfrica y Tailandia*.

► 4.3. Propuestas para la acción de la OIT

4.3.1. Prestación de asistencia técnica

412. La Comisión toma nota de que, si bien la mayoría de los Gobiernos no solicitan la asistencia técnica de la OIT en relación con los instrumentos examinados, algunos países han informado de que han recibido o están recibiendo dicha asistencia⁶⁵⁰, y algunos han hecho referencia a la asistencia recibida como parte de la aplicación de los Programas de Trabajo Decente por País⁶⁵¹. Varios países han señalado que podrían beneficiarse del apoyo de la OIT para reforzar sus sistemas de administración del trabajo⁶⁵². Algunos Gobiernos han declarado específicamente que esta ayuda podría proporcionarse en forma de revisiones legislativas⁶⁵³, asistencia en evaluaciones exhaustivas de la administración del trabajo para identificar las áreas que necesitan ser reforzadas⁶⁵⁴, actividades de desarrollo de capacidades para el personal de la administración del trabajo⁶⁵⁵, la prestación de apoyo financiero o el suministro de equipos⁶⁵⁶. *Sierra Leona* indica que podría contar con la asistencia técnica de la OIT con objeto de desarrollar una política y una estrategia nacionales para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a fin de garantizar la coordinación de las funciones y responsabilidades de los diferentes órganos de la administración pública dentro del sistema de administración del trabajo. El Gobierno de *Nepal* indica que se necesita apoyo para aplicar el plan de acción de la administración nacional del trabajo. *Sudán* señala la necesidad de ayuda para la preparación de una política nacional de administración del trabajo. Algunos países han informado de que la asistencia técnica les sería útil con miras a la posible ratificación del Convenio⁶⁵⁷. La CSI observa que debería prestarse asistencia técnica a los Gobiernos y a los interlocutores sociales para garantizar un progreso económico y social inclusivo, sostenible y resiliente, en particular mediante el fortalecimiento de los mecanismos para la plena consulta y participación de los interlocutores sociales en la formulación y aplicación coordinada y coherente de las políticas nacionales de trabajo y empleo, y en su revisión. La CSI también señala la necesidad de asistencia técnica, especialmente para los países en desarrollo, con la adquisición de sistemas de información sobre el mercado de trabajo apropiados, eficaces y fiables basados en la tecnología, para recopilar, compilar, analizar y publicar regularmente estadísticas y tendencias nacionales del trabajo actualizadas con el fin de identificar y colmar las brechas en la protección de los trabajadores y diseñar y aplicar políticas nacionales de trabajo y empleo coherentes, integrales y eficaces. Por último, la CSI afirma que el papel de la inspección del trabajo, como función central de la administración del trabajo, debe reforzarse mediante el desarrollo de las capacidades de los Estados Miembros. La OIE indica que, para ayudar a superar los obstáculos existentes y garantizar que las cuestiones actuales puedan abordarse adecuadamente, la Comisión debería promover un mejor conocimiento del Convenio núm. 150 y de la Recomendación núm. 158 que refleje fielmente la naturaleza y el alcance de estos instrumentos, así como su flexibilidad y adaptabilidad a los contextos cambiantes. La OIE considera que la Comisión también debería hacer especial hincapié en una narrativa equilibrada que refleje los comentarios tanto de los trabajadores como de los empleadores para garantizar que se tienen debidamente en cuenta las realidades y circunstancias nacionales y las necesidades de las empresas sostenibles. En *Guinea-Bissau*, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Guinea-Bissau (UNTG-CS) indica que el país necesita asistencia técnica

650 Por ejemplo, *Congo, Grecia, Guinea-Bissau, Indonesia, Nepal, Paraguay, Qatar, República Democrática del Congo, Saint Kitts y Nevis y Venezuela (República Bolivariana de)*.

651 Por ejemplo, *Argentina, Botswana, India, Malasia, Omán, República Unida de Tanzania y Suriname*.

652 Por ejemplo, *Costa Rica, Guatemala, Guyana, Kuwait, Liberia, Nigeria, Paraguay, Perú, República Democrática del Congo y Zimbabwe*.

653 Por ejemplo, *Belice, Cabo Verde y Colombia*.

654 Por ejemplo, *Bangladesh y Saint Kitts y Nevis*.

655 Por ejemplo, *Namibia, Paraguay, República Democrática del Congo, Togo y Viet Nam*.

656 Por ejemplo, *Guyana, Sudán y Zambia*.

657 Por ejemplo, *Etiopía, Gambia y Turkmenistán*.

para reforzar los conocimientos y la capacidad de intervención de los dirigentes políticos asignados a la administración del trabajo y de los dirigentes de las organizaciones ejecutivas asociadas pertenecientes a este sector. En *Bangladesh*, la Comisión de Sindicatos Sobre las Normas Internacionales del Trabajo (TU-ILS Committee) indica que se necesita asistencia técnica para apoyar la capacitación de los órganos de los sindicatos, así como para promover la comprensión de las lagunas que deben abordarse en relación con la aplicación del Convenio.

4.3.2. Propuestas de acciones normativas

413. En cuanto a la futura actividad normativa, la Comisión toma nota de que la mayoría de los Gobiernos han indicado que no consideran necesario adoptar medidas normativas en materia de administración del trabajo⁶⁵⁸. *Marruecos* y *Trinidad y Tabago* destacan la importancia de reexaminar las disposiciones del Convenio a la luz de los cambios que se han producido en el mundo del trabajo desde su adopción en 1978. *Bangladesh* observa que el Convenio aborda temas que ya están cubiertos por otros instrumentos de la OIT, como la inspección del trabajo y la fijación del salario mínimo, y que, por lo tanto, podría revisarse para hacerlo más específico.

► 4.4. Observaciones finales

414. La Comisión se congratula de la decisión del Consejo de Administración de elegir el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 como tema de un estudio general, lo que ha brindado a la Comisión la oportunidad de examinar la evolución experimentada en el ámbito de aplicación de ambos instrumentos desde su último Estudio sobre el tema, realizado en 1997, así como de subrayar la importancia duradera de los sistemas de administración del trabajo en la gestión de las cuestiones laborales. La Comisión confía en que el presente Estudio contribuya en mayor medida a la comprensión del alcance y el potencial de los instrumentos y de su continua pertinencia para la promoción del trabajo decente. Reconoce además el elevado índice de respuesta al formulario de memoria detallado y alienta a los países a seguir participando en este ejercicio.

415. La Comisión toma nota de que las memorias facilitadas por los Gobiernos y los interlocutores sociales ilustran la importancia fundamental de la administración del trabajo y sus servicios para garantizar la promoción y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y un entorno propicio en el que puedan ejercer su actividad las empresas sostenibles. Aunque los cambios transformadores en el mundo del trabajo traen consigo tanto oportunidades como retos, la administración del trabajo sigue siendo fundamental para crear un entorno de trabajo justo, seguro y productivo que beneficie a los trabajadores, a los empleadores y a la sociedad en su conjunto. Ayuda a orientarse por las complejidades de la dinámica laboral moderna, salvaguardando los derechos laborales y promoviendo la estabilidad económica. La proporción de la economía informal, el crecimiento de las formas atípicas de empleo, los rápidos avances tecnológicos, incluida la propagación de la inteligencia artificial, el impacto del cambio climático en el empleo y la economía, los cambios demográficos y el aumento de la migración laboral son algunos de los retos que las políticas del trabajo deben abordar de manera integral. Este proceso, que incluye la formulación y aplicación de la política del trabajo, debería llevarse a cabo en consulta con los interlocutores sociales a fin de defender el trabajo decente y promover un entorno propicio para las empresas

⁶⁵⁸ Por ejemplo, Alemania, Austria, Honduras, Kazajstán, Kuwait, Malasia, Malí, Mozambique, Nueva Zelandia, Panamá, Portugal, Qatar, Seychelles, Suriname, Suiza, Tailandia y Túnez.

sostenibles. **Como se subraya a lo largo de este Estudio General, la Comisión opina que la magnitud de los cambios en el mundo del trabajo exige una respuesta integral y coordinada que esté dirigida por sistemas sólidos de administración del trabajo. Observando que en muchos países persisten deficiencias en la eficacia de las administraciones del trabajo y obstáculos en su funcionamiento, la Comisión destaca la importancia de reforzar el papel de liderazgo de los ministerios de Trabajo o del equivalente gubernamental responsable en la coordinación y la formulación de las políticas de empleo y del mercado de trabajo y de los planes nacionales de desarrollo, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La Comisión recuerda que los Estados Miembros pueden recurrir a la asistencia técnica de la OIT a este respecto.**

416. El análisis de las memorias recibidas también pone de relieve el hecho de que un diálogo social tripartito eficaz, que incluya el respeto de la libertad de asociación y la libertad sindical y de la negociación colectiva, debe ser parte integrante del sistema de administración del trabajo y estar asociado a todas las funciones que desempeñan las administraciones del trabajo. **Observando que siguen planteándose problemas a este respecto, la Comisión alienta a los Gobiernos a que hagan todo lo posible por eliminar los obstáculos de orden legislativo o práctico a la consulta, la cooperación y la negociación efectivas entre las autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, así como entre dichas organizaciones.**

417. La decisión del Consejo de Administración de que el Estudio General tuviera en cuenta el papel desempeñado por las administraciones del trabajo durante la crisis de la COVID-19 y en una recuperación centrada en las personas ofrece la oportunidad de identificar respuestas sistémicas a las situaciones de crisis que afectan al mundo del trabajo y los factores que deben reforzarse para crear administraciones del trabajo resilientes. La pandemia planteó importantes retos a las administraciones del trabajo de todo el mundo. Aunque las funciones específicas que desempeñaron durante este periodo variaron según el país, dependiendo del contexto local, el marco jurídico y la gravedad del brote, en todos los casos se centraron en equilibrar la protección de los derechos de los trabajadores, garantizar la salud y la seguridad públicas y apoyar la recuperación económica. Algunos de los principios fundamentales incluidos en el Convenio y la Recomendación, como el diálogo social y la cooperación y coordinación entre los distintos agentes, resultaron esenciales para organizar una respuesta eficaz. **La Comisión observa que la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve el hecho de que los sistemas eficaces de administración del trabajo, incluidos los mecanismos eficaces de diálogo social, son un eslabón esencial para garantizar respuestas sistémicas en tiempos de crisis. La Comisión subraya que es importante que las administraciones del trabajo aprendan las lecciones necesarias para el futuro, de modo que puedan reforzar su capacidad de respuesta y contribuir al desarrollo de políticas laborales modernas, resistentes y adaptables para hacer frente con eficacia a las situaciones de crisis.**

418. La Comisión observa que algunas de las disposiciones institucionales que caracterizan a las actuales administraciones del trabajo no existían o no se utilizaban ampliamente en el momento en que se adoptaron el Convenio y la Recomendación⁶⁵⁹. Es el caso, por ejemplo, de las alianzas público-privadas, la participación del sector privado en la prestación de determinados servicios o la participación de las organizaciones no gubernamentales en los órganos de la administración del trabajo. **La Comisión destaca que la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gobernanza del trabajo puede contribuir a obtener resultados más adecuados en diversos contextos políticos y de toma de decisiones. La Comisión señala que esta participación complementa, pero no sustituye, los mecanismos de administración**

659 El Convenio núm. 150, art. 2, prevé que «todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá delegar o confiar, con arreglo a la legislación o a la práctica nacionales, determinadas actividades de administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales, particularmente a organizaciones de empleadores y de trabajadores o —cuando fuere apropiado— a representantes de los empleadores y de los trabajadores».

del trabajo basados en el diálogo social, en los que participan las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

419. La Comisión reconoce que, para hacer frente a los retos de un mundo del trabajo en constante evolución, las administraciones del trabajo deben adaptarse y modernizarse continuamente. Deberían explorar métodos eficientes y eficaces de gobernanza y gestión y constituir alianzas tripartitas, así como asociaciones con otras instituciones y agentes. Los avances en las tecnologías de la información y la comunicación deberían aprovecharse con la adopción de sistemas rentables que correspondan a los distintos niveles de desarrollo tecnológico de los diversos países. ***La Comisión subraya que todo esfuerzo de modernización debe respetar valores como el Estado de derecho, el tripartismo, el diálogo social a todos los niveles, el interés público, la democracia, la equidad, la buena gobernanza y la transparencia. La Comisión también desea subrayar el hecho de que, si bien los instrumentos dejan un amplio margen para que se establezcan diferentes estructuras organizativas, prevén que el sistema de administración del trabajo mantenga la coordinación de las funciones y responsabilidades de los órganos que operan con arreglo a acuerdos de diversa índole. Los instrumentos también exigen que las administraciones del trabajo puedan cerciorarse de que estos órganos y estructuras funcionen de conformidad con la legislación nacional y se atienen a los objetivos que se les han asignado.***

420. Por último, la Comisión observa que en los últimos diez años el Convenio solo ha sido ratificado por seis países⁶⁶⁰ y que, en respuesta al formulario de memoria para el presente Estudio, la mayoría de los países han señalado que no estaban considerando la posibilidad de ratificarlo. La Comisión desea destacar una vez más el hecho de que las disposiciones del Convenio ofrecen una flexibilidad considerable a los Gobiernos a la hora de diseñar un sistema que responda mejor al contexto socioeconómico nacional y se adapte a la evolución actual y futura del mundo del trabajo. Observa asimismo que esta flexibilidad ha permitido que los instrumentos superen la prueba del tiempo y sigan siendo pertinentes más de 40 años después de su adopción. ***Tomando nota de que el Convenio proporciona un marco de orientación flexible, la Comisión está firmemente convencida de que su aplicación puede contribuir al establecimiento de un sistema de administración del trabajo eficaz que pueda responder a los retos a los que se enfrenta el mundo del trabajo.***

421. Tomando nota de que varios países han indicado que podrían recurrir a la asistencia técnica, la Comisión opina que debería darse mayor prioridad a los esfuerzos de la OIT para proporcionar dicha asistencia. Por su parte, la Comisión tiene la intención de seguir contribuyendo a una mejor comprensión y aplicación de los instrumentos mediante el mantenimiento de un diálogo regular, a través de su labor de supervisión, con los países que han ratificado el Convenio. ***Haciendo hincapié en el potencial de los instrumentos para responder a muchos de los retos actuales experimentados por los Estados Miembros en la gestión de las cuestiones laborales y con el fin de garantizar el seguimiento de las conclusiones de este Estudio General, la Comisión considera que la Oficina podría preparar un plan de acción que pueda orientar a los Gobiernos en la identificación de las posibilidades de reforzar la administración del trabajo a nivel nacional. Dicho plan podría abarcar una serie de estrategias e iniciativas dirigidas a mejorar la eficacia de los sistemas de administración del trabajo, en particular en los ámbitos de la legislación del trabajo, la aplicación de la legislación y el diálogo social, inclusive mediante la capacitación de los agentes del sistema de administración del trabajo.***

660 Côte d'Ivoire (2016), Níger (2015), Macedonia del Norte (2013), Rwanda (2019), Serbia (2013) y Sierra Leona (2021).

Anexos



► Anexo I. Situación relativa de las ratificaciones (Convenio núm. 150)

Miembros	Situación de la ratificación
Afganistán	—
Albania	Ratificado 24/07/2002
Alemania	Ratificado 26/02/1981
Angola	—
Antigua y Barbuda	Ratificado 16/09/2002
Arabia Saudita	—
Argelia	Ratificado 26/01/1984
Argentina	Ratificado 20/02/2004
Armenia	Ratificado 18/05/2005
Australia	Ratificado 10/09/1985
Austria	—
Azerbaiyán	—
Bahamas	—
Bahrein	—
Bangladesh	—
Barbados	—
Belarús	Ratificado 15/09/1993
Bélgica	Ratificado 21/10/2011
Belize	Ratificado 06/03/2000
Benin	Ratificado 11/06/2001
Bolivia (Estado Plurinacional de)	—
Bosnia y Herzegovina	—
Botswana	—
Brasil	—
Brunei Darussalam	—
Bulgaria	—
Burkina Faso	Ratificado 03/04/1980
Burundi	—
Cabo Verde	—
Camboya	Ratificado 23/08/1999
Camerún	—
Canadá	—
Chad	—
Chequia	Ratificado 09/10/2000
Chile	—

Miembros	Situación de la ratificación
China	Ratificado 07/03/2002
Chipre	Ratificado 06/07/1981
Colombia	—
Comoras	—
Congo	Ratificado 24/06/1986
Costa Rica	Ratificado 25/09/1984
Côte d'Ivoire	Ratificado 01/04/2016
Croacia	—
Cuba	Ratificado 29/12/1980
Dinamarca	Ratificado 05/06/1981
Djibouti	—
Dominica	Ratificado 26/07/2004
Ecuador	—
Egipto	Ratificado 05/12/1991
El Salvador	Ratificado 02/02/2001
Emiratos Árabes Unidos	—
Eritrea	—
Eslovaquia	—
Eslovenia	—
España	Ratificado 03/03/1982
Estados Unidos de América	Ratificado 03/03/1995
Estonia	—
Eswatini	—
Etiopía	—
Federación de Rusia	Ratificado 02/07/1998
Fiji	—
Filipinas	—
Finlandia	Ratificado 25/02/1980
Francia	—
Gabón	Ratificado 11/10/1979
Gambia	—
Georgia	—
Ghana	Ratificado 27/05/1986
Granada	—
Grecia	Ratificado 31/07/1985
Guatemala	—
Guinea	Ratificado 08/06/1982
Guinea - Bissau	—
Guinea Ecuatorial	—

Miembros	Situación de la ratificación
Guyana	Ratificado 10/01/1983
Haití	—
Honduras	—
Hungría	—
India	—
Indonesia	—
Irán (República Islámica del)	—
Iraq	Ratificado 10/07/1980
Irlanda	—
Islandia	—
Islas Cook	—
Islas Marshall	—
Islas Salomón	—
Israel	Ratificado 07/12/1979
Italia	Ratificado 28/02/1985
Jamaica	Ratificado 04/06/1984
Japón	—
Jordania	Ratificado 10/07/2003
Kazajstán	—
Kenya	—
Kirguistán	Ratificado 22/12/2003
Kiribati	—
Kuwait	—
Lesotho	Ratificado 14/06/2001
Letonia	Ratificado 08/03/1993
Líbano	Ratificado 04/04/2005
Liberia	Ratificado 02/06/2003
Libia	—
Lituania	—
Luxemburgo	Ratificado 21/03/2001
Macedonia del Norte	Ratificado 22/07/2013
Madagascar	—
Malasia	—
Malawi	Ratificado 19/11/1999
Maldivas	—
Malí	Ratificado 23/01/2008
Malta	—
Marruecos	Ratificado 03/04/2009
Mauricio	Ratificado 05/04/2004

Miembros	Situación de la ratificación
Mauritania	—
México	Ratificado 10/02/1982
Mongolia	—
Montenegro	—
Mozambique	—
Myanmar	—
Namibia	Ratificado 28/06/1996
Nepal	—
Nicaragua	—
Níger	Ratificado 29/06/2015
Nigeria	—
Noruega	Ratificado 19/03/1980
Nueva Zelanda	—
Omán	—
Países Bajos	Ratificado 08/08/1980
Pakistán	—
Palau	—
Panamá	—
Papua Nueva Guinea	—
Paraguay	—
Perú	—
Polonia	—
Portugal	Ratificado 09/01/1981
Qatar	—
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Ratificado 19/03/1980
República Árabe Siria	—
República Centroafricana	Ratificado 05/06/2006
República de Corea	Ratificado 08/12/1997
República de Moldova	Ratificado 10/11/2006
República Democrática del Congo	Ratificado 03/04/1987
República Democrática Popular Lao	—
República Dominicana	Ratificado 15/06/1999
República Unida de Tanzania	—
Rumania	Ratificado 04/11/2008
Rwanda	Ratificado 16/05/2019
Saint Kitts y Nevis	—
Samoa	—
San Marino	Ratificado 19/04/1988

Miembros	Situación de la ratificación
San Vicente y las Granadinas	—
Santa Lucía	—
Santo Tomé y Príncipe	—
Senegal	—
Serbia	Ratificado 15/03/2013
Seychelles	Ratificado 23/11/1999
Sierra Leona	Ratificado 25/08/2021
Singapur	—
Somalia	—
Sri Lanka	—
Sudáfrica	—
Sudán	—
Sudán del Sur	—
Suecia	Ratificado 11/06/1979
Suiza	Ratificado 03/03/1981
Suriname	Ratificado 29/09/1981
Tailandia	—
Tayikistán	—
Timor-Leste	—
Togo	Ratificado 30/03/2012
Tonga	—
Trinidad y Tabago	Ratificado 17/08/2007
Túnez	Ratificado 23/05/1988
Türkiye	—
Turkmenistán	—
Tuvalu	—
Ucrania	Ratificado 10/11/2004
Uganda	—
Uruguay	Ratificado 19/06/1989
Uzbekistán	—
Vanuatu	—
Venezuela (República Bolivariana de)	Ratificado 17/08/1983
Viet Nam	—
Yemen	—
Zambia	Ratificado 19/08/1980
Zimbabwe	Ratificado 27/08/1998

► Anexo II. Gobiernos que han presentado memorias

- | | | |
|--------------------------|---------------------------------|---|
| ► Alemania | ► Estados Unidos de América | ► Níger |
| ► Argelia | ► Estonia | ► Nigeria |
| ► Argentina | ► Etiopía | ► Noruega |
| ► Australia | ► Federación de Rusia | ► Nueva Zelandia |
| ► Austria | ► Filipinas | ► Omán |
| ► Azerbaiyán | ► Finlandia | ► Países Bajos |
| ► Bahamas | ► Francia | ► Panamá |
| ► Bahrein | ► Gambia | ► Paraguay |
| ► Bangladesh | ► Georgia | ► Perú |
| ► Bélgica | ► Ghana | ► Polonia |
| ► Belice | ► Grecia | ► Portugal |
| ► Benin | ► Guatemala | ► Qatar |
| ► Bosnia y Herzegovina | ► Guinea | ► Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte |
| ► Botswana | ► Guinea-Bissau | ► República de Corea |
| ► Brasil | ► Honduras | ► República de Moldova |
| ► Brunei Darussalam | ► India | ► República Democrática del Congo |
| ► Bulgaria | ► Indonesia | ► República Dominicana |
| ► Burkina Faso | ► Irán (República Islámica del) | ► República Unida de Tanzania |
| ► Burundi | ► Iraq | ► Saint Kitts y Nevis |
| ► Cabo Verde | ► Irlanda | ► San Vicente y las Granadinas |
| ► Camerún | ► Islandia | ► Senegal |
| ► Canadá | ► Israel | ► Serbia |
| ► Chequia | ► Italia | ► Seychelles |
| ► Chile | ► Japón | ► Sierra Leona |
| ► China | ► Kazajstán | ► Sri Lanka |
| ► Chipre | ► Kuwait | ► Sudáfrica |
| ► Colombia | ► Lesotho | ► Sudán |
| ► Congo | ► Letonia | ► Suecia |
| ► Costa Rica | ► Liberia | ► Suiza |
| ► Côte d'Ivoire | ► Lituania | ► Suriname |
| ► Croacia | ► Malasia | ► Tailandia |
| ► Cuba | ► Maldivas | ► Togo |
| ► Dinamarca | ► Malí | ► Trinidad y Tabago |
| ► Ecuador | ► Marruecos | ► Túnez |
| ► Egipto | ► Mauricio | ► Türkiye |
| ► El Salvador | ► Mauritania | ► Turkmenistán |
| ► Emiratos Árabes Unidos | ► México | ► Uruguay |
| ► Eritrea | ► Mozambique | ► Venezuela (República Bolivariana de) |
| ► Eslovaquia | ► Myanmar | ► Viet Nam |
| ► Eslovenia | ► Namibia | ► Zambia |
| ► España | ► Nepal | ► Zimbabwe |
| | ► Nicaragua | |

► Anexo III. Lista de las observaciones de las organizaciones de trabajadores y de empleadores

Organizaciones de trabajadores

Argentina

- Central de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma)
- Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT RA)

Austria

- Cámara Federal del Trabajo (BAK)

Bangladesh

- Comisión de Sindicatos sobre las Normas Internacionales del Trabajo (TU ILS Committee)

Bulgaria

- Confederación de Sindicatos Independientes en Bulgaria (CITUB)

Canadá

- Congreso del Trabajo de Canadá (CLC)

España

- Unión General de Trabajadores (UGT)

Etiopía

- Confederación de Sindicatos de Etiopía (CETU)

Finlandia

- Organización Central de Sindicatos Finlandeses (SAK)

Grecia

- Confederación General Griega del Trabajo (GSEE)

Guinea-Bissau

- Unión Nacional de los Trabajadores de Guinea (UNTG)

Kenya

- Organización Central de los Sindicatos de Kenya (COTU K)

Letonia

- Confederación de Sindicatos Libres de Letonia (FTUCL)

México

- Confederación Auténtica de Trabajadores de la República Mexicana (CAT)
- Confederación de Trabajadores de México (CTM)

Perú

- Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)

Polonia

- Sindicato Independiente y Autónomo «Solidarnosc»

Portugal

- ▶ Unión General de Trabajadores (UGT)

República de Corea

- ▶ Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU)
- ▶ Federación de Organizaciones Sindicales Coreanas (FKTU)

República Dominicana

- ▶ Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS)

Serbia

- ▶ Confederación de Sindicatos Autónomos de Serbia (CATUS)
- ▶ Confederación de Sindicatos «Nezavisnost»

Organización internacional de trabajadores

- ▶ Confederación Sindical Internacional (CSI)

Organizaciones de empleadores

Brasil

- ▶ Confederación Nacional de la Industria (CNI)

Bulgaria

- ▶ Asociación del Capital Industrial de Bulgaria (BICA)

Costa Rica

- ▶ Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)

España

- ▶ Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)
- ▶ Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)

Francia

- ▶ Movimiento de las Empresas de Francia (MEDEF)

Nepal

- ▶ Federación de las Cámaras de Comercio e Industria del Nepal (FNCCI)

Nueva Zelandia

- ▶ Business New Zealand (BusinessNZ)

Portugal

- ▶ Confederación de Comercio y Servicios de Portugal (CCSP)

Serbia

- ▶ Asociación Serbia de Empleadores (SAE)

Trinidad y Tabago

- ▶ Asociación Consultiva de los Empleadores de Trinidad y Tabago (ECA)

Organización internacional de empleadores

- ▶ Organización Internacional de Empleadores (OIE)

