



## Consejo de Administración

322.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 30 de octubre – 13 de noviembre de 2014

GB.322/POL/5

Sección de Formulación de Políticas  
Segmento de Diálogo Social

POL

Fecha: 19 de septiembre de 2014

Original: inglés

### QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Seguimiento de la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación (Ginebra, 10-12 de diciembre de 2013)

#### Finalidad del documento

Se invita al Consejo de Administración a que tome nota de las conclusiones de la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, que se celebró con arreglo al plan de acción de la OIT sobre administración e inspección del trabajo aprobado en 2011, y pida al Director General que tenga presentes dichas conclusiones en la preparación del Programa y Presupuesto para 2016-2017 (véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 8).

**Objetivo estratégico pertinente:** Fortalecer el tripartismo y el diálogo social (Resultado 11: Las administraciones del trabajo aplican una legislación laboral actualizada y prestan servicios eficaces). Esta Reunión también está relacionada con la esfera de importancia decisiva sobre el reforzamiento del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo.

**Repercusiones en materia de políticas:** El informe final de la Reunión, que consta del resumen y recomendaciones de la Presidenta, se inscribe en las continuas deliberaciones que está llevando a cabo la OIT acerca de la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación.

**Repercusiones jurídicas:** Ninguna.

**Repercusiones financieras:** Ninguna.

**Seguimiento requerido:** La Oficina deberá tomar las medidas que se indican en el proyecto de decisión.

**Unidad autora:** Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH).

**Documento conexo:** GB.312/POL/6.

## I. Antecedentes

1. En las conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo adoptadas en la 100.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2011) se establecía que «las cuestiones relativas a las iniciativas privadas de vigilancia de la aplicación, la autorregulación y las potenciales alianzas público-privadas merecen un análisis más detenido por parte de expertos tripartitos que la OIT debería convocar»<sup>1</sup> y se pedía al Consejo de Administración que «estudie la posibilidad de celebrar [...] una reunión tripartita internacional de expertos sobre las iniciativas privadas de vigilancia de la aplicación de la normativa, que tomen como referencia las normas internacionales del trabajo»<sup>2</sup>.
2. En su 312.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2011), el Consejo de Administración aprobó un plan de acción sobre administración e inspección del trabajo<sup>3</sup>. En consonancia con el componente del plan relativo al aumento del acervo de conocimientos, la Oficina se comprometió a organizar «una reunión tripartita internacional de expertos para examinar la cuestión de las iniciativas privadas de vigilancia de la aplicación de las normativas laborales, habida cuenta del incremento de las actividades privadas de auditoría laboral en todo el mundo»<sup>4</sup>. Posteriormente, el Consejo de Administración aprobó la composición y el orden del día para la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas<sup>5</sup>. El objetivo de dicha Reunión era profundizar los conocimientos de la OIT, de sus Estados Miembros y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, así como examinar las buenas prácticas y las posibles respuestas normativas a nivel nacional, regional e internacional.
3. A la Reunión asistieron ocho expertos designados previa consulta con los gobiernos<sup>6</sup>, ocho expertos empleadores designados previa consulta con el Grupo de los Empleadores, y ocho expertos trabajadores designados previa consulta con el Grupo de los Trabajadores. Presidió la Reunión la Sra. Gundla Kvam (Noruega). Ejercieron la vicepresidencia el Sr. Kris de Meester (experto empleador de Bélgica), la Sra. Sarah Fox (experta trabajadora de los Estados Unidos) y el Sr. Onkar Sharma (experto gubernamental de la India). Además, participaron en la Reunión, en calidad de observadores, funcionarios gubernamentales de 22 Estados Miembros<sup>7</sup>, representantes de la Organización Internacional de Empleadores y de la Confederación Sindical Internacional, y representantes de la Unión Europea.

<sup>1</sup> Conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo, párrafo 16. OIT: Informe de la Comisión de la Administración del Trabajo, *Actas Provisionales* núm. 19, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2011.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párrafo 22, 8).

<sup>3</sup> Documentos GB.312/PV, párrafo 386, a) y GB.312/POL/6, párrafo 17, a).

<sup>4</sup> Documento GB.312/POL/6, párrafo 12.

<sup>5</sup> Documentos GB.319/PV, párrafo 316 y GB.319/INS/16, párrafos 7-10.

<sup>6</sup> Brasil, Estados Unidos, Francia, India, Jordania, Marruecos, Polonia, Sudáfrica.

<sup>7</sup> Alemania, Australia, Brasil, República de Corea, Costa Rica, China, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Guatemala, Indonesia, República Islámica del Irán, Iraq, Malasia, México, Myanmar, Países Bajos, Federación de Rusia, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela, Viet Nam.

4. La Oficina preparó un documento titulado «La inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: situación y tendencias»<sup>8</sup>, que sirvió de base para las deliberaciones. En el documento se analizaban el concepto y los distintos tipos de mecanismos voluntarios privados para controlar la aplicación de las normas vigentes del ámbito público (leyes o reglamentos) o privado (códigos de conducta, etc.). En particular, se examinaba en qué medida estas iniciativas privadas contribuían al cumplimiento de la normativa en el lugar de trabajo, cómo interactuaban con el sistema público de inspección del trabajo y qué impacto tenían sobre este último. Se recordaba que, con arreglo a las normas internacionales del trabajo, la inspección del trabajo es una función de carácter público, pero que los sistemas de inspección del trabajo también deberían cooperar con instituciones privadas que ejercen actividades similares.
5. Inspirándose en el informe de referencia, la Reunión se centró en cuatro puntos de discusión: i) las opiniones de los mandantes sobre el impacto de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación en las condiciones de trabajo y su interacción con los sistemas de inspección del trabajo; ii) las opciones y prácticas relativas a la coordinación entre las inspecciones del trabajo y las iniciativas privadas; iii) el papel de los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores en relación con las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación; y iv) el papel de la OIT al respecto.
6. En el informe final se publicó una síntesis de las intervenciones de los expertos y de las deliberaciones de la Reunión, que corresponde al resumen y las recomendaciones de la Presidenta<sup>9</sup>. Durante la presentación del proyecto de resumen y recomendaciones de la Presidenta, los expertos dieron su opinión sobre su contenido, opiniones que se plasmaron en el informe final y que la Presidenta tuvo presentes al elaborar la versión definitiva del resumen y las recomendaciones.

## II. Seguimiento

7. Desde la Reunión, y con objeto de seguir analizando el papel de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación y su relación con los sistemas de inspección del trabajo, la Oficina ha emprendido diversas iniciativas de ámbito nacional y mundial, así como a través de la esfera de importancia decisiva sobre el reforzamiento del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo (ACI 7). Por ejemplo, se ha iniciado un proyecto de investigación comparada en el marco de la ACI 7 para evaluar la interacción entre las inspecciones del trabajo y las iniciativas privadas de cumplimiento. Además, se publicarán reseñas de políticas sobre el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo, que abarcarán el papel que desempeñan las iniciativas privadas, sobre cuestiones como el vínculo entre la inspección del trabajo y la vigilancia y seguimiento del trabajo infantil. En Bangladesh, la Oficina tiene un proyecto de cooperación técnica destinado a fortalecer la inspección del trabajo en coordinación con las iniciativas del sector para promover el cumplimiento de la legislación en las fábricas de prendas de vestir. En Viet Nam, un proyecto de cooperación técnica sobre cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo está evaluando las experiencias del programa *Better Work* y del programa de Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (PECR), con objeto de determinar cómo pueden interactuar con la inspección del trabajo y complementar su labor. Además, la Oficina está organizando diversos talleres para intercambiar buenas prácticas y dialogar con los interlocutores sociales sobre esta cuestión. Con la orientación del Consejo

<sup>8</sup> Véase [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/meeting\\_document/wcms\\_230803.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/meeting_document/wcms_230803.pdf).

<sup>9</sup> Véase el anexo.

de Administración, la Oficina se esforzará por aumentar el conocimiento del alcance y el impacto de la actuación de las iniciativas privadas en todas las regiones a través de la investigación, la cooperación técnica y el diálogo social. En paralelo, la Oficina proseguirá con su labor de apoyo y fomento del fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo y de su capacidad para asegurar el cumplimiento de la legislación nacional en el lugar de trabajo, de conformidad con las normas internacionales del trabajo.

### **Proyecto de decisión**

#### **8. El Consejo de Administración:**

- a) toma nota del informe final de la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación; y*
- b) pide al Director General que, al preparar las propuestas de Programa y Presupuesto para 2016-2017, tenga presentes las deliberaciones y opiniones de la Reunión comunicadas por el Consejo de Administración.*

## Anexo

### Resumen y recomendaciones de la Presidenta

#### *Introducción*

1. Los sistemas públicos de inspección del trabajo tienen por objeto promover el cumplimiento de la legislación laboral y velar por el control de su aplicación de conformidad con las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos de la OIT. No obstante, en los últimos decenios han surgido diferentes iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación con fines diversos, como el de evaluar y, en algunos casos, certificar la conformidad con la legislación laboral del país y/o con las normas internacionales del trabajo.
2. La relación entre la inspección del trabajo y las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación fue sometida a debate en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2011, en el marco de una discusión general sobre administración del trabajo e inspección del trabajo. En dicha ocasión, la Comisión de la Administración del Trabajo convino en «solicitar al Consejo de Administración que estudie la posibilidad de celebrar [...] una reunión tripartita internacional de expertos sobre las iniciativas privadas de vigilancia de la aplicación de la normativa, que tomen como referencia las normas internacionales del trabajo». En su reunión de octubre 2013, el Consejo de Administración decidió organizar una reunión de expertos del 10 al 12 de diciembre de 2013 en Ginebra.
3. Cabe mencionar que las normas de la OIT definen la inspección del trabajo como una función pública. En ellas se reconoce la existencia de instituciones privadas que desempeñan actividades similares y se pide a las autoridades competentes que promuevan una cooperación efectiva con esas instituciones. Ahora bien, la OIT no se ha pronunciado acerca de cómo deben interactuar los servicios de la inspección del trabajo y las iniciativas privadas. Aun así, la OIT se encuentra en condiciones favorables para examinar diversos enfoques de cooperación de esa índole.
4. Se ha encomendado a la OIT que examine las tendencias mundiales actuales en lo atinente a las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación y a su repercusión en las condiciones de trabajo, de conformidad con las normas internacionales del trabajo; que analice las respectivas funciones de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores en relación con las citadas iniciativas y con los sistemas de inspección del trabajo; y que estudie el papel que la OIT podría desempeñar. En el presente resumen de la Presidenta se exponen una serie de cuestiones prioritarias respecto de las cuales los expertos presentes en la Reunión llegaron a un acuerdo. Las diferentes opiniones de las partes sobre los puntos para la discusión se reflejan en el informe.

### ***Puntos para la discusión***

Punto 1: ¿Qué opinan los mandantes acerca del impacto de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación en las condiciones de trabajo, a la luz de las normas internacionales del trabajo pertinentes? ¿Existe una interacción entre estas iniciativas privadas y los sistemas de inspección del trabajo, y en ese caso, en qué medida afectan a su funcionamiento?

5. Por lo que respecta al punto 1, todos los participantes recalcaron que la inspección del trabajo sigue siendo una función pública. A nivel nacional, debería procurarse fortalecer su papel, tanto por lo que respecta a sus funciones de cumplimiento como a las de control del cumplimiento de la legislación, de conformidad con los principios establecidos en el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
6. Es imprescindible fortalecer la función de los trabajadores y de los empleadores, así como la de sus respectivas organizaciones, respecto del cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo. La mejora de las relaciones laborales puede propiciar un mejor cumplimiento.
7. Hay diferentes tipos de iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación; todos los participantes coincidieron en que habría que analizar más — en sus diferentes aspectos — la incidencia, la sostenibilidad y los efectos de esas iniciativas en esferas tales como las condiciones de trabajo, la libertad sindical, las relaciones laborales y la seguridad y salud. El cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo constituye una meta importante; todo intento de mejorar este aspecto debe ser conforme con la legislación nacional y las normas y los principios de la OIT.
8. También debe prestarse atención a la incidencia de esas iniciativas privadas en el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo, en la economía informal, en las pequeñas y medianas empresas, y en las cadenas de suministro.

Punto 2: ¿Qué opciones existen y qué prácticas se están aplicando para establecer una acción coordinada, intercambiar información, forjar alianzas y promover otros procesos entre las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación y las inspecciones del trabajo con objeto de reforzar las medidas destinadas a asegurar el respeto de las normas en el lugar de trabajo?

9. Por lo que concierne a la discusión del punto 2, los participantes convinieron, en primer lugar, en que las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación no sustituyen a la inspección del trabajo ni pueden ser la solución a la falta de recursos para las inspecciones del trabajo. Hay que encontrar sinergias que propicien la convergencia de los objetivos de dichas iniciativas y de la inspección del trabajo, en particular por lo que respecta a la mejora de las condiciones de trabajo. Es importante clarificar y definir el papel de los diferentes actores que intervienen en el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo, en cuanto a la normalización, la certificación y el control. La función de control de la aplicación de la legislación no puede subcontratarse ni delegarse a órganos privados. Las iniciativas privadas no deben eximir en ningún caso del cumplimiento de la legislación laboral, ni dejar sin efecto las inspecciones del lugar de trabajo por parte de las autoridades públicas.

10. En las diversas iniciativas, como las de certificación y otros procesos de evaluación en el lugar de trabajo, es sumamente importante procurar la mayor participación posible de las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores. A nivel mundial, hay ejemplos en los que el éxito de las prácticas de cumplimiento de la legislación se basa en la coordinación de las diversas iniciativas con la inspección del trabajo. Ello demuestra que si las iniciativas privadas se conciben y desarrollan de modo coordinado, atribuyéndoles un mandato claro, tanto el conocimiento como el cumplimiento de la legislación podrían mejorar.
11. Las iniciativas privadas sólo pueden desempeñar una función complementaria asistiendo a las empresas a cumplir con sus obligaciones jurídicas. Según lo estipulado en el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y en el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), dicha colaboración y cooperación deben basarse en un intercambio de información y en el debate de programas o planes elaborados conjuntamente por la administración y la inspección del trabajo. Las prácticas vigentes (por ejemplo, en materia de actividades conjuntas de formación, herramientas, manuales o elaboración colectiva de informes públicos) demuestran que la cooperación es posible y que puede funcionar con éxito sin socavar la función de la inspección del trabajo.

Punto 3: ¿Cuál debería ser el papel, si lo hubiere, de los gobiernos (y en particular de la administración e inspección del trabajo), los trabajadores y los empleadores en relación con las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación?

12. En el debate sobre el punto 3, las intervenciones de todas las partes hicieron referencia a la conveniencia de precisar prácticas apropiadas para mejorar una acción coordinada entre las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, los interlocutores sociales y la administración y la inspección del trabajo. Al pertenecer por naturaleza a la esfera privada, estas iniciativas son independientes de las administraciones del trabajo; no obstante, esta circunstancia no las exime de la obligación de aplicar la normativa pertinente. En este contexto, es fundamental establecer un mecanismo de inspección del trabajo eficaz, sólido, dotado de recursos suficientes, e independiente. Del debate se infirió claramente que diferentes actores (tales como los trabajadores, los empleadores, las ONG y otros organismos) podían ser los artífices de las iniciativas privadas. La actuación y la participación de los interlocutores sociales es crucial, y la intervención de la OIT, cuando proceda, podría ofrecer una mayor garantía de equidad y sostenibilidad a estas iniciativas. En tal sentido, hay ejemplos que indican que las iniciativas privadas resultantes de un planteamiento bipartito o tripartito tienen más éxito que otras.

Punto 4: ¿Qué papel debe desempeñar la OIT, en su caso, respecto de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, en particular teniendo en cuenta la nueva esfera de importancia decisiva para 2014-2015 que tiene por objeto reforzar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo?

13. El último punto para la discusión versó sobre la función que debería desempeñar la OIT respecto de las iniciativas privadas, en particular teniendo en cuenta la nueva esfera de importancia decisiva para 2014-2015 que tiene por objeto reforzar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo. En el contexto de esta nueva esfera, la OIT debería seguir dirigiendo sus programas y su asistencia técnica a los sistemas de administración e inspección del trabajo, a través de procesos de consulta más estrechos con las organizaciones de trabajadores y de empleadores a nivel nacional e internacional. Se deberían poner a disposición los recursos internacionales necesarios para

mejorar la creación de capacidades entre los inspectores; actualizar los conocimientos técnicos de los sujetos involucrados en el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo; y prestar especial atención a la economía informal, de conformidad con lo estipulado en el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150). Asimismo, se podrían tomar en consideración algunas pautas o normas de referencia sobre el alcance y el desarrollo de las iniciativas privadas, así como sobre sus relaciones y su complementariedad con los sistemas de inspección del trabajo, habida cuenta de los principios y las normas internacionales de la OIT. Los participantes coincidieron en que la OIT debería aprovechar las oportunidades de examinar, en un contexto tripartito, la relación entre la administración de trabajo y las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, mediante la investigación, los estudios empíricos y la recopilación de buenas prácticas.

14. Por último, pero no por ello menos importante, el resultado de la presente Reunión debía tenerse en cuenta en discusiones ulteriores de la OIT sobre este tema, en particular, en la próxima discusión sobre las cadenas mundiales de suministro en la Conferencia Internacional del Trabajo.

### ***Recomendaciones de la Presidenta***

15. Como Presidenta de esta Reunión, y a los fines de la elaboración del presente resumen, entiendo que existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de fortalecer más la función de los sistemas de inspección del trabajo. Por lo que respecta a las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, cuyo cometido es mejorar las condiciones de trabajo, también se han analizado formas de mejorar el cometido y la función de la inspección del trabajo. Estoy persuadida del papel clave que la OIT puede desempeñar en relación con la nueva esfera de importancia decisiva incluida en el programa para 2014-2015, de reforzar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo, a la cual deberían asignarse recursos.
16. Por lo tanto, estimo que la OIT podría explorar los siguientes puntos:
  - a) fortalecer la administración del trabajo, y en particular, la inspección del trabajo, con miras a ampliar su función y mejorar su eficiencia, de conformidad con los principios y las normas de la OIT. Por lo que respecta a la esfera de importancia decisiva de reforzar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo, la OIT podría poner en práctica en los países programas experimentales seleccionados que permitieran una mayor colaboración de la inspección del trabajo con los interlocutores sociales en el examen de las iniciativas de control de la aplicación de la legislación, centrándose en una combinación adecuada de medidas e instrumentos, como la concienciación, la prevención y la colaboración con otras partes interesadas;
  - b) alentar las actividades prácticas, la investigación y los estudios en torno a la administración del trabajo y a su relación con las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, con miras a recabar y difundir prácticas eficaces;
  - c) en el marco de las esferas de importancia decisiva, crear un foro en torno a la inspección del trabajo como vía para fortalecer el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo, para mantener un diálogo abierto y permanente entre las administraciones del trabajo, los trabajadores y los empleadores, y sus organizaciones.